

Las haciendas locales. Situación actual y perspectivas

José M.^a Farfán Pérez

*Tesorero general de la Diputación de Sevilla y
del Consorcio de Transporte del Área de Sevilla*

1. Introducción.
2. Reformas del marco general.
3. Incumplimiento de la norma y endeudamiento límite.
3.1. Qué hemos avanzado. 3.2. Elementos de avance.
4. Una oportunidad perdida.
5. Esquema de la futura reforma.

1. Introducción

Haremos una visión de lo financiero, tanto como recurso estricto o en sentido amplio, como conjunto de recursos que financian el gasto público local.

Respecto al conjunto de las principales modificaciones introducidas en su regulación jurídica por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, debemos observar que modifica esencialmente algunos aspectos del marco impositivo, la mayoría de las veces para adecuar a la realidad actual de los municipios el sistema impositivo y otros supuestos para recoger la distinta jurisprudencia del Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional, que se había promulgado en este periodo.

La gran piedra angular fue la nueva regulación del impuesto sobre actividades económicas.

La exposición de motivos de la ley establece: "En este sentido, esta ley introduce importantes modificaciones en el marco de la financiación local, tanto desde el punto de vista estrictamente tributario como por lo que afecta al *ámbito financiero*."

También alude a que: “Con objeto de analizar las líneas básicas del nuevo marco de financiación de las haciendas locales, mediante resolución de la Secretaría de Estado de Hacienda de 11 de julio de 2001 se creó la *Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las haciendas locales*, formada por representantes de la Administración General del Estado, de la Administración local, de la Federación Española de Municipios y Provincias y del campo académico.” Dicha comisión rindió su informe con fecha 3 de julio de 2002. Muchas de sus propuestas e iniciativas han sido recogidas en el articulado de esta ley, mediante la que se lleva a cabo una modificación parcial de la LRHL.

En este sentido, esta ley introduce importantes modificaciones en el marco de la financiación local. Pero afectar al *ámbito financiero y recoger propuestas de la comisión* no lo veo por ningún lado.

En el ámbito financiero, no se recoge ninguna disposición, y la aludida afectación solamente se valora si se tiene en cuenta la multiplicidad de exenciones y bonificaciones que se introducen, asimismo, y por la nueva regulación de la base imponible del ICIO, lo que en definitiva supone una merma de recursos considerables.

Sólo se actúa en el ámbito financiero, entendido como nuevos recursos de que pueden disponer las entidades locales, en la nueva configuración de la PIE.

Esto nos obliga a que nos centremos en los aspectos financieros de la reforma, entendidos éstos como la regulación de la Tesorería, del endeudamiento local y del conjunto de técnicas y medios para el logro de una mayor eficiencia financiera, y llegamos a la conclusión que la Ley 51/2002 no introdujo ninguna novedad. Y como los aspectos financieros es precisamente el título de mi ponencia, me van a permitir de forma sintética exponer lo que se hizo posteriormente a la ley, y lo que desde el punto de vista de su relevancia es necesario acometer.

Tampoco se puede olvidar la obsolescencia de los instrumentos de gestión económico-financiera vigentes en las corporaciones locales, con la consiguiente merma en sus niveles de eficacia, merced a una normativa que hace inviable o, al menos, muy complicado la aplicación efectiva de sistemas de gestión basados en la programación presupuestaria, dirección por objetivos, contabilidad de costes, planes de austeridad, planes de calidad, y la planificación financiera.

2. Reformas del marco general

Por lo anteriormente aludido, el cuadro general definido anteriormente supone que debemos avanzar en las siguientes materias; y por ello, la reiterada reforma debería avanzar en propuestas como las siguientes:

–Incorporar a las corporaciones locales al Consejo de Política Fiscal y Financiera, para que participen, en condiciones de igualdad, en las deliberaciones y acuerdos que a tal foro corresponden. En todo caso como parte integrante del Estado, se debe participar en cualquier debate o acuerdo que establezca novedades de financiación de cualquier Administración pública.

–Conformar en cada comunidad autónoma fondos de cooperación local y de nivelación de servicios con una dotación presupuestaria que responda de verdad al papel que los municipios desempeñan. Dado que existe multiplicidad de subvenciones condicionadas y compensatorias, que estimulan aún más el déficit local, por el incremento de gasto que se produce, sin añadir utilidad, que pudieron ser importantes en décadas pasadas, pero hoy al no incrementar la utilidad de los ciudadanos, según la teoría de la Hacienda pública, deben ser sustituidas por las transferencias incondicionales, estables, que produzcan un efecto renta en los municipios y provincias y ayuden a paliar la insuficiencia financiera de nuestras entidades locales. En el debate de la reforma estatutaria en Andalucía, se está pidiendo que se recoja en los estatutos, por determinados sectores.

–Ampliar la capacidad tributaria de los ayuntamientos a esferas imponibles pertenecientes hasta ahora a otras administraciones, que estén correlacionadas con el gasto público local, y se basen esencialmente en el principio de territorialidad, impidiendo, a la par, que escapen del campo municipal ámbitos fiscales, como el de actividad económica (el IAE, lejos de desaparecer, debe ser considerado como un impuesto a cuenta de la renta o los beneficios, estableciendo una deducción por el cien por cien de su cuota en el IRPF y en el impuesto sobre sociedades).

–Potenciar la autonomía de las entidades locales en la gestión de sus tributos, sin dependencias del Estado, para aumentar la eficacia y la equidad distributiva.

–Reformar el resto de los aspectos del marco jurídico de funcionamiento de las corporaciones locales, propiciando y apoyando la utilización de instrumentos de gestión más modernos y eficientes; y en especial: el presupuesto, la contabilidad, la tesorería y el endeudamiento.

–Reformar la Ley general de estabilidad presupuestaria. Difícil de aplicar y de determinar la capacidad o necesidad de financiación o déficit público local. Todos sabemos el proceso de gestación de dicha norma.

3. Incumplimiento de la norma y endeudamiento límite

3.1. Qué hemos avanzado

¿Hasta qué punto responde a estos criterios de reforma el contenido de la Ley 51/2002, de reforma de la Ley reguladora de las haciendas locales?

Pues, desgraciadamente, de modo muy limitado, por más que contenga algunos elementos de avance, que no coadyuvan a dar paso significativo alguno en el ámbito competencial local ni resuelven en absoluto el tema central de la Hacienda municipal, que es la insuficiencia financiera.

3.2. Elementos de avance

Comenzando por los elementos de avance aportados por la nueva ley, de forma sucinta, cabe señalar:

–El tratamiento específico de las ciudades de mayor tamaño, las que superan los 75.000 habitantes, en el modelo de participación en los ingresos del Estado.

–La determinación de la PIE y la cesión de impuestos.

–La reducción de la presión fiscal que recae sobre las pequeñas empresas y otros sujetos económicos al eximirse del pago del impuesto sobre actividades económicas a todas las personas físicas y, también, a otros sujetos pasivos del mismo que, en el período anterior, hayan tenido una cifra de negocios inferior a un millón de euros.

–El otorgamiento de mayor margen de maniobra fiscal para los ayuntamientos, en el impuesto sobre bienes inmuebles, en el impuesto sobre actividades económicas, en el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, en el impuesto sobre instalaciones, construcciones y obras, y en las tasas.

Si bien la definición de la base imponible del ICIO, ha supuesto ha supuesto una desconfiguración del concepto primigenio de coste efectivo de la obra, con el consiguiente impacto sobre la recaudación por este impuesto. Sucede así también que en el impuesto de instalaciones, construcciones y obras, ha pasado a ser deducible, aunque con carácter potes-

tativo, aunque ya sabemos qué ocurre con las deducciones de la cuota que se establecen con carácter potestativo, la tasa municipal por licencia urbanística, y que, en muchos municipios, ostenta un volumen cercano al del propio impuesto.

En materia financiera, ningún avance. Con respecto al endeudamiento la reforma de calado, que ha pasado muy desapercibida, es la nueva regulación del endeudamiento local tras la Ley 62/2003, de acompañamiento, que adapta el concepto de deuda y grupo local fundamentalmente al esquema del SEC-95 que introduce la Ley de estabilidad presupuestaria, y son tantas las modificaciones que se ha introducido en esta materia que precisamente lo que le achacamos es de falta de perdurabilidad al marco legal del endeudamiento. Además la Ley de estabilidad ha tenido un efecto contrario a su finalidad.

Tampoco avance en materia de presupuestos, contabilidad, tesorería. Aunque el Estado disponga de su nuevo plan de cuentas y su nueva Ley general presupuestaria. Y esta materias si tienen mucha incidencia en la gestión financiera local. El nuevo Plan de contabilidad no resuelve la veracidad, de la imagen fiel que debe prevalecer como principio.

En materia tributaria y de recaudación, ha sido una falta de sensibilidad, la nula participación del sector local en la reforma, dada el enorme impacto que esta materia tiene, se ha desarrollado un modelo pensando exclusivamente en la Administración central.

4. Una oportunidad perdida

Ahora bien, como se indicaba al inicio de este epígrafe, estos elementos de avance no tienen la entidad suficiente como para conducir a una valoración positiva de la ley.

En primer lugar, la ley no propicia avance alguno en el ámbito de las competencias locales, ni siquiera en aquellos aspectos más evidentes de funciones que los ayuntamientos, ante las demandas ciudadanas, han asentado firmemente en su campo de actuación y que, sin embargo, siguen estando legalmente adscritas a otras administraciones –los llamados gastos de suplencia, que ascienden a cerca del treinta por ciento de los gastos municipales–, con la consiguiente brecha financiera que tal estado de cosas provoca.

Por otra parte, los contenidos de la ley no contribuyen a paliar la grave situación actual de insuficiencia financiera de las corporaciones locales y

si se necesita una reforma de las haciendas locales es, precisamente, para ello. Es más, el texto abre incertidumbres y dudas que hacen temer un empeoramiento en tal situación.

Con ello, las entidades locales no serán compensadas en función de la recaudación efectiva en el último ejercicio antes de la entrada en vigor de la reforma de 2002, sino la derivada de los distintos elementos del impuesto según su regulación tres años antes. Además del error de concepto al aplicar el sistema de recaudación sólo para un ejercicio como es el 2003.

Por todo lo expuesto, hay que valorar negativamente la Ley de reforma de la Ley reguladora de las haciendas locales. Una ley que no sólo no satisface las expectativas que en torno a dicha reforma los municipios llevan años manifestando, sino que, para colmo, representa una regresión respecto a la situación actual.

La ley no cumple el mandato constitucional de suficiencia financiera local, no ofrece garantías al equilibrio territorial y a la autonomía y la estabilidad de los recursos municipales y está provocando la asfixia financiera de los ayuntamientos y, con ello, la merma en la calidad y la intensidad de los servicios que estos prestan a los ciudadanos, poniendo en entredicho el futuro de las ciudades y obligando los municipios a bajar la vía de la privatización de servicios municipales –transporte, abastecimiento de agua, limpieza–, y a utilizar el urbanismo como fuente de recursos permanentes, con todo lo que ello condiciona el futuro modelo de ciudad.

El modelo actual produce mayor ilusión fiscal, si cabe, entendida ésta como subestimación del precio de los bienes y servicios, de forma que se origina un aumento de la demanda y de la producción de estos bienes y servicios locales. Fenómeno contrastable en las diputaciones por el elevado volumen de deuda que detentan sobre sus ingresos corrientes y por los déficits que generan las empresas públicas locales de los ayuntamientos. Lo que obliga a la utilización de la financiación alternativa y extrapreupuestaria para las inversiones de la entidades locales.

5. Esquema de la futura reforma

Hemos comentado todo lo que, desde le punto de vista de mi ponencia, debía incluir, para presentar soluciones, la futura reforma de la Hacienda local. Por ello, el pilar básico de la nueva reforma debe ser tal que presente soluciones al mundo local. No podemos plantear solo reformas de contenido.

Como los medios e instrumentos también son importantes, para el cumplimiento de objetivos y la eficiencia en la prestación de servicios, es *muy importante* la nueva regulación de aspectos como el presupuesto, la contabilidad, la tesorería, el endeudamiento y la recaudación, para adaptar el marco jurídico a la sociedad del conocimiento y las nuevas tecnologías. Algunos aspectos de esta regulación deben tener en cuenta la diferenciación natural del pequeño municipio.

Es necesario analizar la financiación y asignación de recursos, así como el coste impositivo estatal, fundamentalmente el IVA, de tres servicios básicos: agua y saneamiento, transportes, y limpieza y tratamiento de residuos. La normativa sectorial impone unos niveles de prestación e inversiones, que no están recogidos en el modelo de financiación de las haciendas locales. Lo que obliga al uso de la ingeniería financiera, máxime por el corsé de la Ley de estabilidad presupuestaria, para seguir prestando adecuadamente estos servicios.

Por último, es necesario plantearse el papel de las diputaciones provinciales, en la prestación de servicios de los pequeños municipios, por la vía de competencias materiales de su ámbito territorial (teoría de las economías de escala) y por las competencias funcionales, en su ámbito territorial, hoy residentes en las comunidades autónomas, y ejecutadas por las entidades locales, vía convenio.

