

UNA VIEJA ASPIRACION

MUCHOS años han pasado hablando y escribiendo sobre la necesidad de cambios en la vida financiera local. El consenso era general cuando se trataba de calificar su financiación de raquítica en su cuantía y de farragosa e irracional en su composición. Su sistema presupuestario y contable no respondía a las necesidades de una gestión moderna y comenzaban a darse casos de *doble* contabilidad para cubrir las demandas oficiales y las de un control y gestión eficaz y moderno.

Con la llegada de la democracia, las Corporaciones Locales dejaron de ser un primer dique de contención y se convirtieron en cauce de las aspiraciones de los ciudadanos, pero el cauce, ciertamente, era estrecho y las demandas largos años embalsadas lo desbordaron ampliamente. Desde 1975 los intentos de parcheo han sido continuos. La aprobación de la Constitución de 1978 convirtió en imprescindible un cambio profundo de la normativa que regulaba la vida financiera local: la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, pudo ser una oportunidad, pero en aquellos momentos había otros problemas que exigían una solución urgente, lo que impidió centrar la atención en la financiación local, como eran la propia estructura del sistema tributario estatal, la ordenación presupuestaria general o el

ERNESTO DE AGUIAR BORRÁS
DIRECTOR GENERAL DE COORDINACIÓN
CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES

Con
la llegada de la democracia,
las Corporaciones Locales
dejaron de ser un dique
de contención, convirtiéndose
en cauce de las aspiraciones
de los ciudadanos.



sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. En estas circunstancias, la Ley 7/1985 se limitó a regular algunos aspectos generales de lo que se pretendía que fuera un nuevo modelo de Hacienda local. En algún sentido podríamos decir que se limitó a dejar el hueco que más tarde habría que llenar.

El paso de estos años ha tenido aspectos positivos y negativos. Entre aquéllos está la clasificación de la situación financiera general, tanto desde el punto de vista del Estado, que ha tenido que hacer frente a una dura necesidad de ajuste al mismo tiempo que cambiaba su propia estructura y modernizaba su sistema fiscal, como la de las Entidades Locales que, evidentemente, no es la imagen de un sector local con superávit, como sucedía en el periodo predemocrático, pero tampoco la de los primeros años de los Ayuntamientos democráticos, en la que las Corporaciones Locales pretendieron satisfacer necesidades cuyo coste estaba muy por encima de sus medios y que tuvo la virtud de obligar a otras Administraciones o a proporcionarles recursos adicionales o a asumir la prestación de ciertos servicios antes inexistentes.

Sin embargo, a lo largo de estos años, cuando se planteaba la necesidad de cambio, sinónimo de mayores recursos, se terminaba con una llamada a la próxima aprobación de

una Ley Reguladora de las Haciendas Locales, depositaria de las mejores esperanzas, que iba a resolver todos los problemas.

Aquí tenemos la Ley. La tenemos desde el 30 de diciembre pasado, y a pesar de ciertas protestas sigue teniendo sobre sus espaldas una elevada carga de esperanzas. Pero no hay que engañarse para no tener que desengañarse. La Ley por sí misma no va a resolver los problemas; es un instrumento que hay que saber emplear, incluso puede tratarse de un buen instrumento, como creemos que es y, sin embargo, si no se emplea con eficacia resultará completamente inútil.

¿Qué busca la Ley Reguladora de las Haciendas Locales? En el terreno de los principios busca satisfacer los de autonomía y suficiencia. Aquél, posibilitando que las Corporaciones Locales decidan, gestionen y recauden una parte importante del montante de sus ingresos y por supuesto organicen el empleo de sus recursos, y éste, proporcionándole vías adecuadas para la obtención del volumen de recursos que requiere la prestación de los servicios que los ciudadanos demandan; es decir, pretende que sean las propias Corporaciones las que decidan cuál es el volumen de recursos que desean obtener y cómo los van a emplear.

En cuanto a la obtención de recursos, dos son las vías habilitadas: por un lado, las participaciones en los ingresos del Estado y de las Comunidades Autónomas, plenamente desarrollada e incluso cuantificada para el año 1989, tanto para los Ayuntamientos como para las Diputaciones, y por otro, los obtenidos por aplicación del sistema tributario que se ha pretendido moderno en su estructura, simplificado en su gestión y al mismo tiempo racional y flexible, cualidad esta última de difícil consecución, dado el tipo de materia imponible que integra el sistema tributario local.

Las modificaciones introducidas por la nueva normativa en el sistema tributario local son de la mayor importancia. Algunas figuras como las Tasas experimentan un cambio pro-

fundo con la aparición de un nuevo recurso al margen del sistema tributario: los Precios Públicos. El concepto tradicional de tasa se reduce en su amplitud y deja hueco para la nueva figura del precio público que se configura como ingresos de derecho público.

Su introducción en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales es un hecho nuevo en nuestro ordenamiento tributario. A partir del momento de la entrada en vigor de la misma los Ayuntamientos percibirán:

- *Tasas*, por la prestación de servicios y la realización de actividades de su competencia, que sean de solicitud o recepción obligatoria por parte del contribuyente, y que no sean susceptibles de ser prestados o realizados por el sector privado.

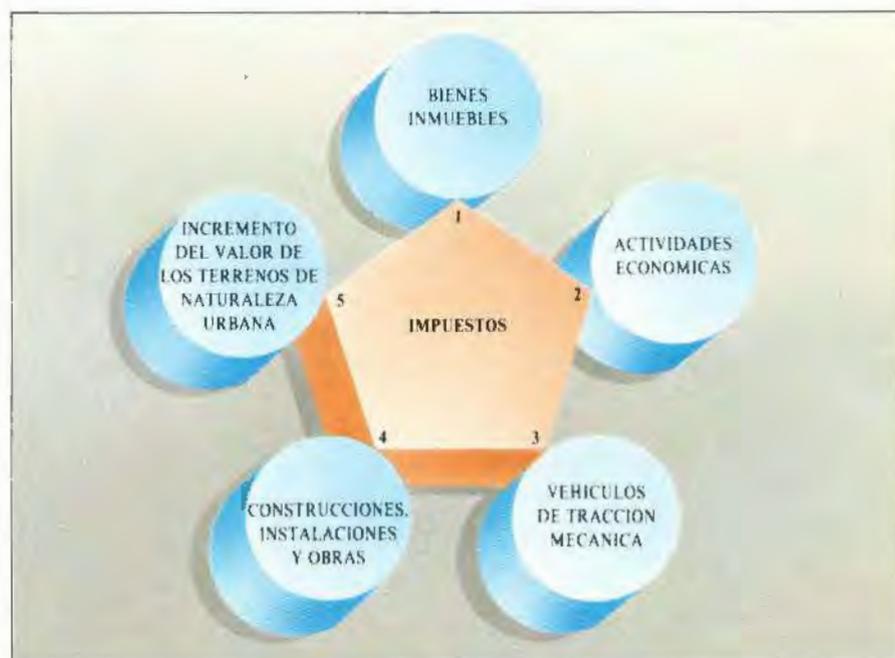
- *Precios Públicos*, por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia, que no sean de solicitud o recepción obligatoria por parte de quien los solicita o recibe, y que sean susceptibles de ser prestados o realizados por el sector privado, así como por la utilización o el aprovechamiento del dominio público local.

La introducción de los precios públicos tiene una doble finalidad. En primer lugar, no se trata de un tributo, por tanto, no le son de aplicación las normas tributarias con lo cual su establecimiento, modificaciones posteriores y exacción se agilizan considerablemente. En segundo lugar, un aspecto a tener en cuenta es su rendimiento, ya que la liquidación de los derechos de una tasa no pueden superar el coste del servicio objeto de la prestación o actividad realizada, mientras que en el caso del precio público no debe ser inferior a ese coste. No obstante, tal límite mínimo depende de la apreciación por Pleno Municipal o Provincial de circunstancias que puedan justificar reducir su cuantía.

Las Contribuciones Especiales no experimentan variaciones importantes si excluimos el hecho de desaparecer las que tenían carácter obligatorio

La normativa que regula Tasas y Contribuciones Especiales en Municipios y Provincias es común y lo mismo sucede con los Precios Públicos. Sin embargo, no sucede lo mismo con el sistema impositivo,

Figura 1 Concepción del sistema impositivo de los impuestos locales



Mientras las provincias sólo disponen de la posibilidad de establecer un recargo sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas, los Municipios disponen de un conjunto de figuras fiscales propias, emanadas de un proceso de reflexión y análisis que, entre otros, comportó los pasos siguientes:

- Hubo que delimitar qué materia imponible estaba reservada a la tributación local y si era posible incrementarla.
- La supresión de los tributos que incidían sobre ella vino obligada por la poca coherencia de las figuras existentes.
- Delimitada la materia imponible y eliminados los impuestos hasta entonces existentes, hubo que pensar en una forma sencilla de obtener el rendimiento adecuado, aprovechando la materia imponible de la forma más racional posible.
- Finalmente, la materia imponible local no tenía una perfecta delimitación con la correspondiente al Estado y a las Comunidades Autónomas. En ciertos casos existían solapamientos que fue necesario resolver, unas veces con una delimitación más precisa entre una y otra y en otras, considerando los impuestos locales como gasto deducible en la ob-

tención de las bases imponibles de los estatales o incluso como deducción en la cuota de los mismos, siempre con la finalidad de preservar los rendimientos de los impuestos locales.

Este proceso se tradujo en la concepción de un sistema impositivo constituido por cinco figuras:

- El Impuesto sobre Bienes Inmuebles.
- El Impuesto sobre Actividades Económicas.
- El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.
- El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.
- El Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

La complejidad del mundo local obligó a plantearse cuestiones como la diversa tipología de los municipios en los que debería aplicarse la Ley Reguladora, lo que aconsejaba actuar de forma discriminada. Un primer paso fue considerar que determinados municipios podían no precisar la aplicación de los cinco impuestos enumerados, bien porque unos ciudadanos no demanden tantos servicios como otros, bien porque los precisen con distinta intensidad o incluso porque esa determinada cuantía de recursos se ha decidido obte-

nerla con un número menor de impuestos. En consecuencia, se tomó la decisión de establecer con carácter obligatorio una imposición básica constituida por los tres primeros de la anterior relación y dejar la implantación de los dos últimos a la libre decisión de los respectivos Ayuntamientos.

De manera muy esquemática veamos las principales características de los cinco impuestos, comenzando por los tres obligatorios, que constituyen la columna vertebral del sistema tributario local:

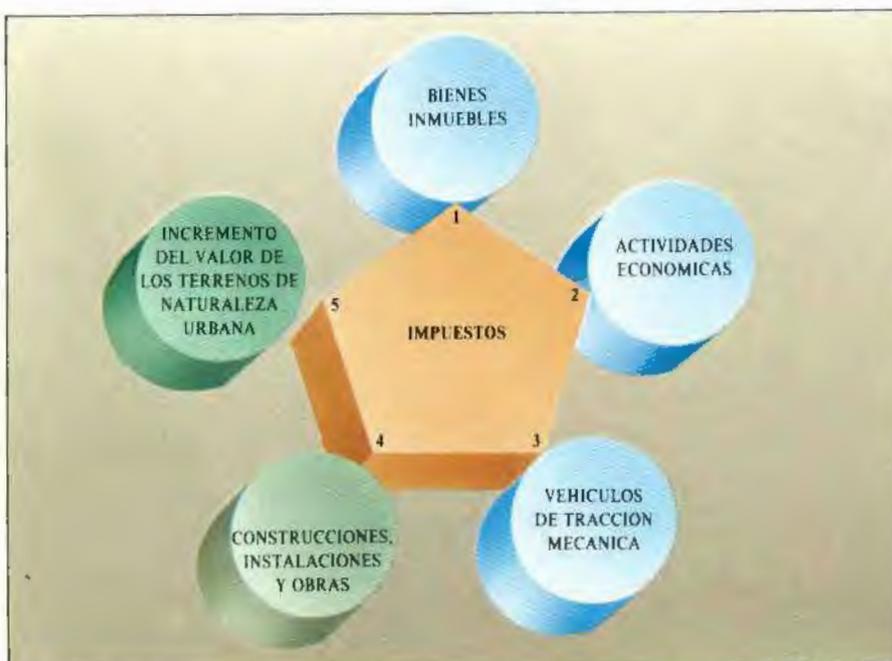
Impuesto sobre Bienes Inmuebles

- Sustituye a las Contribuciones Territoriales y al Impuesto Municipal sobre solares.
- Grava la propiedad de los bienes inmuebles ya sean de naturaleza rústica o urbana.
- Su base imponible es el valor catastral de dichos bienes, fijado a partir de los datos que constan en los respectivos catastros y tomando como referencia el valor de mercado.
- La cuota se obtiene por la aplicación de un tipo único para los bienes urbanos y otro, también único, para los bienes rústicos.
- Los tipos de gravamen se acuerdan por el Ayuntamiento dentro de una banda cuya amplitud viene determinada por ciertas características municipales, tales como la población, servicios que presta, capitalidad o ser de carácter predominantemente agrario.
- La cuota de este impuesto será gasto deducible del rendimiento inmobiliario, incluso en los bienes ocupados por su propietario.

Impuesto sobre Actividades Económicas

- Supone la supresión de las dos Licencias Fiscales y de los impuestos municipales sobre la Radicación, sobre Gastos Suntuarios y sobre la Publicidad.
- Es el único impuesto que grava la actividad empresarial.
- Las cuotas vienen señaladas en las Tarifas que aprueba el Gobierno

Figura 2 La tipología de los Ayuntamientos aconseja establecer con carácter obligatorio determinados impuestos, dejando la aplicación de otros a discreción de las Corporaciones Locales



y que pueden ser de distinto ámbito territorial: municipales, en cuyo caso tendrán el carácter de mínimas, provinciales y nacionales.

- Un coeficiente de carácter general que oscila entre uno y un límite superior determinado por las características de población del municipio, y que en el caso máximo llega al dos, puede ser aplicado a las cuotas mínimas municipales de la Tarifa. Este coeficiente representa el grado de presión relativa que el Ayuntamiento aplica sobre la mínima posible.

- Los municipios pueden corregir las cuotas municipales mínimas o, en su caso, las incrementadas en función de su ubicación en el territorio del municipio con un índice que puede oscilar entre uno y dos. Para poder aplicarlo será necesario que el Ayuntamiento efectúe una zonificación del término municipal atribuyendo índices a cada una de ellas.

Es necesario hacer una aclaración relativa a la gestión. La Ley atribuye con carácter general la gestión a los municipios. No obstante, la gestión catastral en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y la censal en el Impuesto sobre Actividades Económicas, corresponde a la Administración Tributaria del Estado.

Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica

- Sustituye al actual Impuesto Municipal sobre la Circulación de Vehículos.

- Adopta la estructura de un impuesto patrimonial.

- La cuota mínima viene señalada en unas Tarifas que se estructuran por tipo de vehículo y, dentro de cada tipo, por potencia.

- Los Ayuntamientos pueden aplicar con carácter general un coeficiente sobre las cuotas mínimas que oscila entre uno y un límite superior determinado en función de la población del municipio y que, como máximo, llega a dos para aquellos que tienen una población de derecho superior a los 100.000 habitantes.

- La Gestión corresponde íntegramente a los Ayuntamientos. Aunque existe una labor censal de los ve-

hículos que lleva a cabo el Ministerio del Interior, al estar tradicionalmente separada de la pura gestión tributaria, no ha sido preciso delimitar competencias de gestión censal y tributaria como en el caso de Impuesto sobre Actividades Económicas.

Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras

- Se trata de un impuesto de nueva creación compatible con la Licencia Urbanística. Su implantación es potestativa.

- Grava la realización de cualquier construcción, instalación u obra.

- La base imponible es el valor de dichas construcciones, instalaciones u obras.

- El tipo de gravamen mínimo es del 2 por 100 y el tipo máximo depende del estrato de población en que se encuentre el municipio que lo implante y puede llegar al 4 por 100 para los del grupo superior a 100.000 habitantes.

Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana

- Se trata de un impuesto de carácter potestativo que sustituye al actual impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos.

- Pretende gravar plusvalías reales.

- Aplica un sistema objetivo para la determinación de los incrementos anuales medios.

- El tipo de gravamen puede ser señalado por los Ayuntamientos eligiendo uno, dos o más, hasta cuatro tipos, entre el máximo y el mínimo que corresponde a los municipios de un determinado estrato de población.

- El 75 por 100 de la cuota de este impuesto será deducible de la cuota del IRPF.

- El periodo impositivo se ha reducido de treinta a veinte años.

- Desaparece la modalidad que se venía denominando Tasa de Equivalencia.

- La gestión del impuesto, como es el caso general, corresponde en exclusiva al municipio.

A los sistemas impositivos locales se les achaca falta de flexibilidad, ya que la materia imponible a ellos atribuido no es especialmente apta para que las bases imponibles recojan de forma automática las variaciones que las magnitudes económicas experimentan.

Con objeto de forzar al máximo esta cualidad se han buscado mecanismos que posibiliten la incorporación a las bases de esas variaciones económicas. Así, en el caso del Impuesto sobre Bienes Inmuebles se ha pretendido adaptar los valores catastrales a una realidad que toma como referencia los valores de mercado por tres caminos alternativos: uno, que requiere recorrer el proceso completo de elaboración catastral desde la delimitación del suelo hasta la confección de la cartografía, terminando por la comunicación individualizada de los valores. Otro, que podría llamarse atajo, que sólo precisa la elaboración de una nueva Ponencia de Valores que se aplica sobre los datos catastrales existentes y termina con la comunicación individualizada de tales valores, y finalmente, una solución, ciertamente más tosca, que consiste en la aplicación de un coeficiente de actualización que se puede incluir en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año.

El conjunto de las tres alternativas debería ser instrumento suficiente para mantener los valores en unos niveles aceptables de la realidad. Un aspecto que afecta a la filosofía del impuesto sería examinar si esa realidad está representada por los valores de mercado de cada momento o simplemente debería entenderse como valor de referencia. Evidentemente, si por aplicación de alguno de estos tres mecanismos mantenemos los valores catastrales al nivel deseado, automáticamente habremos actuado sobre las bases imponibles del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

En los otros dos impuestos de implantación obligatoria la flexibilidad se persigue a través de los coeficien-

tes que su normativa prevé aplicar sobre las cuotas mínimas de las respectivas Tarifas.

El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras no precisa de mecanismo alguno. Su base imponible recoge de forma automática las variaciones de la magnitud económica sobre la que recae.

Aunque de forma esquemática se ha expuesto el contenido de una de las dos vías que la Ley habilita para la obtención de los recursos precisos, queda la otra fuente de recursos: la Participación en los Ingresos del Estado y la Participación en los Ingresos de las Comunidades Autónomas. El primero, perfectamente delimitado: 713.000 millones de pesetas entre Ayuntamientos y Diputaciones en 1989 y con las reglas claras para su evolución automática en el futuro, el segundo, que no corresponde a la Ley regularlo, es de momento una incógnita.

Las transferencias corrientes y de capital a los Ayuntamientos representan aproximadamente el 35 por 100 de sus ingresos brutos y, si los presupuestos municipales mantienen en el próximo quinquenio la tendencia del crecimiento de los últimos cinco años, veremos aproximarse esta partida al 40 por 100 de los ingresos totales. Indudablemente, peca de pesimista la visión de esta partida

como muy insuficiente.

Una última consideración en torno al Presupuesto y la Contabilidad para poner de manifiesto que es una faceta sumamente delicada de la Ley, porque significa un cambio importante en la normativa y en la técnica, tanto de la elaboración del Presupuesto como del proceso contable de su ejecución. Lógicamente, una modificación de esa importancia requiere una lenta asimilación que la ley reguladora prevé y que precisará continuos esfuerzos durante los próximos años para que no quede en una declaración platónica de intenciones.

Siendo conscientes de la imposibilidad de construir un sistema de financiación de los Entes Locales que no precise retoques o modificaciones, si creemos que la Ley Reguladora permitirá, por un largo periodo de tiempo, mantener la financiación de los Entes Locales con unos recursos adecuados a las demandas de sus ciudadanos, que serán los beneficiarios de los servicios prestados, pero también los principales sostenedores de las cargas que generen.

El que la Ley Reguladora sea la que colme esa vieja aspiración de suficiencia que dote de contenido a la autonomía municipal no depende sólo del conjunto de normas que regulan los diversos aspectos de la vida

financiera local, bastantes de los cuales no se han ni siquiera enunciado en esta breve visión, sino, también, del uso que seamos capaces de hacer de las posibilidades que esta Ley aporta. Por ello la labor no ha concluido; queda una menos brillante de cara a los ciudadanos, pero trascendental para el futuro, a la que podríamos llamar *gestión de la Ley Reguladora* que en una parte no pequeña, corresponde desarrollar a diversos Centros del Ministerio de Economía y Hacienda. Pero el gran reto está en manos de los 8.056 municipios españoles. La tarea que les corresponde es ingente y los recursos técnicos muy limitados. La colaboración institucional, la prudencia en las plazas, rectificar cuando sea necesario, serán claves obligadas para llegar a buen puerto.

Sólo queda insistir en nuestra confianza de que la Ley Reguladora de las Haciendas Locales tenga los mimbres adecuados para colmar esa vieja aspiración del sector local de disponer de un sistema de financiación suficiente, eficaz y racionalmente estructurado que permita un amplio juego a la autonomía municipal y que al mismo tiempo obligue a una corresponsabilidad fiscal necesaria para conseguir un eficaz empleo de los escasos recursos.

Figura 3 Características principales de los cinco impuestos

	SUSTITUYE	GRAVA	BASE IMPONIBLE	OBTENCION DE LA CUOTA
IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES	<input type="checkbox"/> CONTRIBUCIONES TERRITORIALES <input type="checkbox"/> IMPUESTO MUNICIPAL SOBRE SOLARES	<input type="checkbox"/> BIENES INMUEBLES	<input type="checkbox"/> VALOR CATASTRAL	<input type="checkbox"/> TIPO UNICO. PUDIENDO LOS AYUNTAMIENTOS VARIARLO, SEGUN LIMITES
IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONOMICAS	<input type="checkbox"/> LICENCIAS FISCALES <input type="checkbox"/> IMPUESTO DE RADICACION	<input type="checkbox"/> ACTIVIDAD EMPRESARIAL	<input type="checkbox"/> SEGUN TARIFA	
IMPUESTO SOBRE VEHICULOS DE TRACCION MECANICA	<input type="checkbox"/> IMPUESTO MUNICIPAL SOBRE CIRCULACION DE VEHICULOS	<input type="checkbox"/> TITULARIDAD DE LOS VEHICULOS DE TRACCION MECANICA	<input type="checkbox"/> SEGUN TARIFA	
IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y OBRAS	<input type="checkbox"/> IMPUESTO DE NUEVA CREACION	<input type="checkbox"/> CONSTRUCCION, INSTALACION U OBRA	<input type="checkbox"/> VALOR DE CONSTRUCCION, INSTALACION U OBRA	<input type="checkbox"/> TIPO UNICO. PUDIENDO LOS AYUNTAMIENTOS VARIARLO, SEGUN LIMITES
IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DEL VALOR DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA URBANA	<input type="checkbox"/> IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DEL VALOR DE LOS TERRENOS	<input type="checkbox"/> PLUSVALIAS REALES	<input type="checkbox"/> INCREMENTO REAL DEL VALOR DE LOS TERRENOS	<input type="checkbox"/> TIPOS SEGUN ESCALA DE GRAVAMEN