

" APROXIMACIÓN A UN ANÁLISIS DE INGRESOS
DE LA HACIENDA LOCAL DE CASTILLA-LEÓN ".-

Miguel ROMERO VELASCO.
Facultad de CC.EE. y EE. (ETEA)
Universidad de Córdoba.-

1.- LAS HACIENDAS LOCALES EN GENERAL.-

La Ley 39/88 de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, ha supuesto el último paso en el intento de llevar a cabo una profunda reforma del sector local español, en lo que afecta a una nueva distribución de los ingresos locales y se ha intentado con ello paliar el grave deterioro financiero que los Entes Locales españoles han sufrido en su historia.

La propia Exposición de Motivos de la Ley establece que han sido muchos los intentos de reformas legislativas que han tratado de poner fin a esta situación de insuficiencia financiera, el último de ellos se llevó a cabo por la Ley 41/75 de 19 de Noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, que recogía de manera general los principios fundamentales de la nueva Hacienda Local, y que fueron desarrollados posteriormente en diversos decretos como el RD 3250/76, de 30 de diciembre. El resultado de este intento de reformar los ingresos y gastos municipales quedó puesto de manifiesto en el RD 11/79 de 20 de julio sobre medidas urgentes de financiación de las Corporaciones Locales.

Por esta época también se promulga la Constitución Española, que va a implicar una nueva organización territorial del Estado Español, en cuyo ámbito origina uno de sus mayores efectos, cual es el reconocimiento de su autonomía establecida en el artículo 140 : " La Constitución garantiza la autonomía de los municipios". Para que esta autonomía sea posible, el legislador español se está moviendo en un proceso que implica una descentralización inevitable a nivel hacendístico, la cual "puede estimarse vendrá a doblar la importancia relativa de las Haciendas Locales en el marco de la Hacienda Pública general".¹

¹GARCÍA VILLAREJO, A. y SALINAS SÁNCHEZ, J.: MANUAL DE HACIENDA PÚBLICA. General y de España. Ed. Tecnos. Madrid. 1990. pp. 626.

Toda esta normativa se puede incluir actualmente englobada dentro de la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de Octubre de 1985 y publicada en el BOE nº 47 de 24 de Febrero de 1989. En ella el importante artículo 9 los recursos financieros de las Entidades Locales, disponiendo que estas tienen derecho en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias.

La propia Carta Europea establece que una parte de los recursos financieros de las Entidades Locales debe provenir de ingresos patrimoniales y tener una naturaleza diversificada y evolutiva como para permitirles seguir la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias.

La Carta contempla una de las fuentes más importantes de los recursos que constituyen la Hacienda Local Española, nos referimos concretamente al sistema de transferencias o subvenciones que subsanan el déficit presupuestario de las Corporaciones; el art. 9.5 contempla esta situación y por ello prevé que la protección de las entidades locales financieramente más débiles reclama la adopción de procedimientos de compensación financiera o de las medidas equivalentes destinadas a corregir los efectos del desigual reparto de las fuentes potenciales de financiación.

a.- El mecanismo de financiación de la Hacienda Local.

En nuestro país este mecanismo de financiación se fundamenta en tres principios básicos : autonomía, suficiencia y coordinación.

a.1.- El principio de autonomía opera en el campo de la actividad financiera local, y se traduce en el reconocimiento de la capacidad de las entidades locales para gobernar sus respectivas haciendas. Esta capacidad que así se enuncia en la exposición de motivos de la Ley 39/88. La capacidad que se enuncia de esta forma tiene una doble concreción, por un lado en la supresión de las tradicionales técnicas de tutela; de otro lado en la intervención activa de los entes locales tanto en la obtención de recursos propios como en el empleo de los mismos, es decir en la ordenación del gasto.²

Este principio de autonomía financiera no está contemplado dentro de los principios económicos de un sistema de ingresos

²PAREJO ALFONSO, L.: " Autonomía y Hacienda Local ". REVISTA CATASTRO. nº 11. Ministerio de Agricultura. Enero 1992. pp. 9.

públicos, ni tampoco en los manuales sobre federalismo fiscal.³

a.2.- El principio de suficiencia actúa en la determinación de los tipos de recursos financieros y su grado de vinculación a la Hacienda Local. A estos efectos la Constitución indica en su art. 142 que las haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas.

Este principio tiene su equivalente económico en la combinación del equilibrio fiscal vertical y del principio de equidad horizontal. El primero de ellos garantiza el mismo grado de cobertura de las respectivas necesidades de gasto de cada nivel de gobierno; el segundo garantiza mediante subvenciones igualadoras, que los gobiernos de un mismo nivel dispongan de unos ingresos similares por cada habitante.⁴

a.3.- En cuanto al principio de coordinación, el art. 5.E) de la reciente Ley de Bases de Régimen Local, muestra el reconocimiento de este principio al referirse al marco jurídico del funcionamiento de los Ayuntamientos en relación con la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Por ello, este principio exige el reconocimiento de dos niveles de coordinación entre el Estado y las Haciendas Locales, y entre las Comunidades Autónomas y las Haciendas Locales.⁵

b.- Fuentes de ingresos de las Haciendas Locales.-

Según lo que se establece en la Ley 39/88, la Hacienda de las entidades locales está compuesta por los siguientes tipos de recursos :

1. Los ingresos procedentes de su patrimonio y los demás de Derecho Privado.
2. Los tributos propios, clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos, y los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras entidades locales.
3. La participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.
4. Las subvenciones.
5. los percibidos en conceptos de precios públicos.

³ SOLE VILANOVA, J.: "La Hacienda Municipal española ante los años noventa. Análisis y cumplimiento de sus principios económico-constitucionales". HERRI-EKONOMIAZ - d - ECONOMÍA PÚBLICA. nº 6. 1991. pp. 87 y ss.

⁴ SOLE VILANOVA, J. : Op. cit. pp. 89 y ss-.

⁵ GARCÍA VILLAREJO, A. y SALINAS SÁNCHEZ, J. : Op. cit. pp. 627.

6. El producto de las operaciones de crédito.
7. El producto de las multas y sanciones.
8. Las demás prestaciones de Derecho Público.

Esta clasificación cubre prácticamente toda la gama posible de ingresos públicos. El cuadro impositivo municipal há quedado sustancialmente modificado, quedando configurado en dos grandes bloques de figuras impositivas : uno integrado por impuestos de exigencia obligatoria y otro por impuestos de exigencia opcional, en el primer grupo se incluyen el impuesto de bienes inmuebles, el impuesto sobre actividades económicas y el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica. En el segundo el impuesto sobre instalaciones, construcciones y obras y el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana.⁶

Una clasificación mas funcional (GARCÍA VILLAREJO y SALINAS SÁNCHEZ, 1992), puede ser la que los clasifica en tres grandes grupos:

a. Recursos financieros propios: que pueden ser de tres tipos, en primer lugar los tributos propios, en segundo lugar los recargos sobre impuestos de Estado y por último el endeudamiento.

b. Transferencias de la Comunidades Autónomas.

c. Transferencias del Estado.

2.- LA HACIENDA LOCAL DE CASTILLA Y LEÓN.-

Una vez analizados los rasgos generales de la Hacienda Local Española, vamos hacer un análisis comparativo de la Hacienda Local de Castilla-León.

Para ello, trataremos de analizar comparativamente los resultados consolidados de las cifras globales de las Corporaciones Locales Castellano-Leoneses en comparación con los de todo el país. Daremos datos de cinco años, desde 1988 hasta 1992, con lo que se podrá observar el efecto que ha tenido la entrada en vigor de la ley Reguladora de las Haciendas Territoriales.

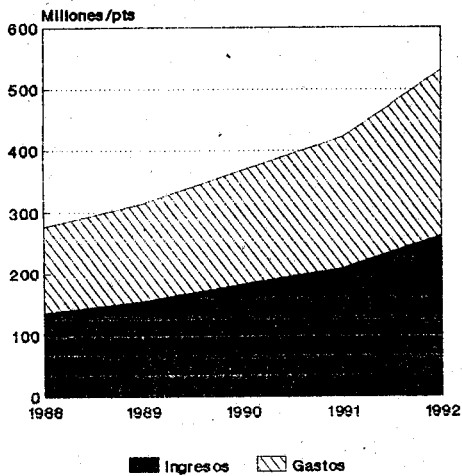
a.- La Hacienda Local de Castilla-León : análisis consolidado de los ingresos de sus Corporaciones Locales.-

Siguiendo el esquema de la financiación de las Corporaciones locales que hemos establecido mas arriba, vamos a tratar de analizar los ingresos de la Comunidad Autónoma.

⁶ MEDEL CAMARA, B.: "La Hacienda Autonómica y Local" en La Hacienda Pública en la Democracia. (E.Albi. Coord.) Ed. Ariel. 1990. Madrid.pp. 212 y ss.

Cuadro nº 1

Ingresos-gastos totales



Fuente: DGCHT y Elaboración propia.

1.- Recursos Financieros Propios.-

El Cuadro nº 1 nos muestra el estado de los ingresos y gastos totales de la Castilla-León. El total de ingresos ha aumentado desde los 136.232 millones de pesetas en 1988 hasta los 261.670 millones en 1992. Por lo que respecta a los gastos también se ha producido un incremento proporcional al de los ingresos, pasando de los 141.001 millones de pesetas en 1988 a los 268.144 millones en 1992.

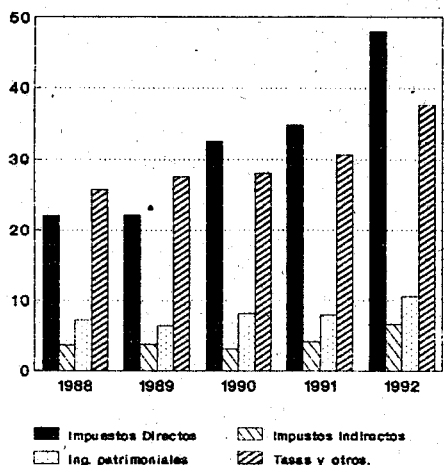
En todos los años analizados el total de los gastos ha sobrepasado el volumen de ingresos, siendo en el año 1991 cuando se ha producido el mayor desfase entre unos y otros que fué de 7.132 millones de pesetas.

El desglose por conceptos de ingresos se refleja en cuadro nº 2; hemos realizado la clasificación según lo establecido al principio de esta parte bajo el concepto de Recursos Financieros propios, contemplando solo la parte correspondiente a los Recursos propios, y excluyendo a los Recargos sobre impuestos del Estado y el endeudamiento.

Estos tributos propios, acomodándose a los principios ordenadores de los mecanismos de financiación de las Haciendas locales, tienen que constituir un subsistema tributario local con las siguientes características: (GARCÍA VILLAREJO Y SALINAS SÁNCHEZ, 1992):

1. No deben gravar materia que ya estén sujetas a imposición fiscal por el Estado o por las Comunidades Autónomas.
2. No recaer sobre bienes situados.

Cuadro nº 2 Desglose de Ingresos



Fuente: DGCHT y Elaboración propia.

3. No pueden permitir que el importe de la exacción sea trasladado a territorio distinto del propio.

4. No impedir la libre circulación de las personas y de los bienes en el territorio nacional.

Dando las cifras de los ingresos correspondientes a estos años se puede analizar el cuadro nº 2.

En cuanto a los impuestos directos, se ha pasado de 22.009 millones de pesetas en 1988 a recaudar 48.001 en 1992, lo que ha supuesto un incremento de 4.19 puntos del total de las Corporaciones Locales.

Las cifras de los impuestos indirectos lógicamente son bastantes más reducidas: en 1988 se recaudaron 3.628 millones de pesetas, hasta alcanzar la cifra de 6.671 millones en 1992. Esto supone el 2'66 % del total de ingresos en 1988 y el 2'53 % en 1992, con lo que la cifra global de recaudación de impuestos indirectos ha descendido en términos porcentuales.

La otra gran partida de los ingresos por recursos propios la constituye las Tasas y otros, en la cual el incremento respecto al total de ingresos también ha descendido de 1988 a 1992, ya que en esta última fecha el total por este concepto suponía 37.595 millones de pesetas, lo que representa un 14'37 % del total de ingresos; y en 1988 supuso 25.659 millones que representaban el 18'83 % del total de los recursos financieros propios.

2.- Transferencias del Estado y de la Comunidad Autónoma.

El art. 142 de la Constitución, establece que aparte

de los recursos propios de las Corporaciones Locales, al objeto de cumplir el mandato constitucional del principio de suficiencia, las Corporaciones Locales pueden participar en los recursos de las Comunidades Autónomas, así como los que directamente le sean transferidos por el Estado.

El cuadro nº 3 nos muestra el estado general de las transferencias recibidas por las Corporaciones de Castilla-León tanto del Estado como de la Comunidad Autónoma. Hemos dado solo las transferencias corrientes sin hacer ninguna mención a las transferencias de capital.

Por lo que respecta a las transferencias del Estado, estas han descendido desde 1988 a 1992 en 2'5 puntos, ya que en la primera fecha el total de transferencias del Estado fué de 47.996 millones de pesetas y de 81.845 millones en 1992, representado un 97'73 % del total de transferencias estatales en 1988 y un 95'53 en 1992.

En cuanto a las transferencias de la Comunidad Autónoma, las cifras son significativamente mejores : 577 millones en 1988, 929 en 1989, 1.353 en 1990, 2.493 en 1991 y 2.495 en 1992.

b.- Análisis de las Corporaciones Locales de Castilla-León en comparación con las de las demás Comunidades Autónomas.-

1.- Comparación Ingresos-gastos con las demás Corporaciones locales nacionales.

El cuadro nº 4 nos muestra el volumen total de ingresos y gastos de las Haciendas Locales de las Comunidades Autonomas españolas.

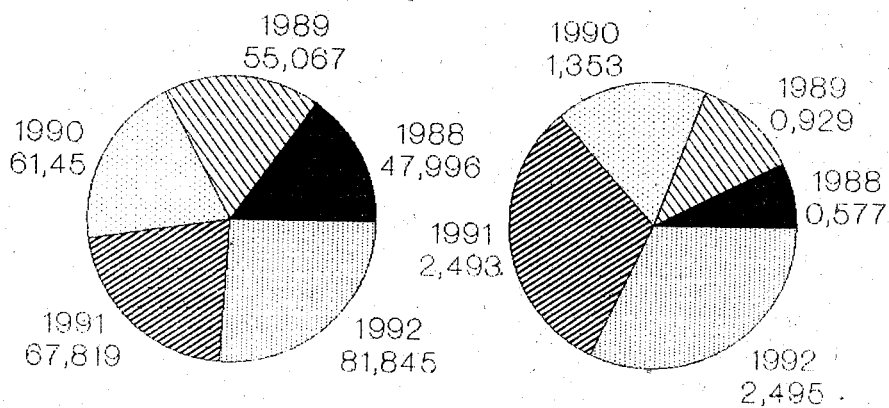
Están ordenadas alfabéticamente, por lo que el nº 1 corresponde a Andalucía, siendo el nº 17 la Comunidad Valenciana.

La partida mayor tanto de ingresos como de gastos corresponde al país Vasco con un volumen total de ingresos de sus Corporaciones Locales de 945.720 millones de pesetas y unos gastos de 943.599 millones.

El volumen menor lo tiene La Rioja (nº 16) con unos ingresos de 24.156 millones y unos gastos de 23.919 millones. Castilla-león se sitúa entre las Comunidades de término medio (nº 7) con unos ingresos de sus haciendas Locales de 261.670 millones y unos gastos de 268.144 millones.

Sólo en cinco de las diecisiete Comunidades Autónomas el volumen total de gastos de las Corporaciones Locales sobrepasa al de los ingresos, dándose esta situación en Aragón (nº 2: 127.223-123.944); Asturias (nº3: 58.752-58.751); Castilla-León (nº 7: 268.144-261.670); Navarra (nº 14: 42.031-41.551) y Comunidad Valenciana (nº 17: 358.021-356.248).

Cuadro n° 3 Transferencias

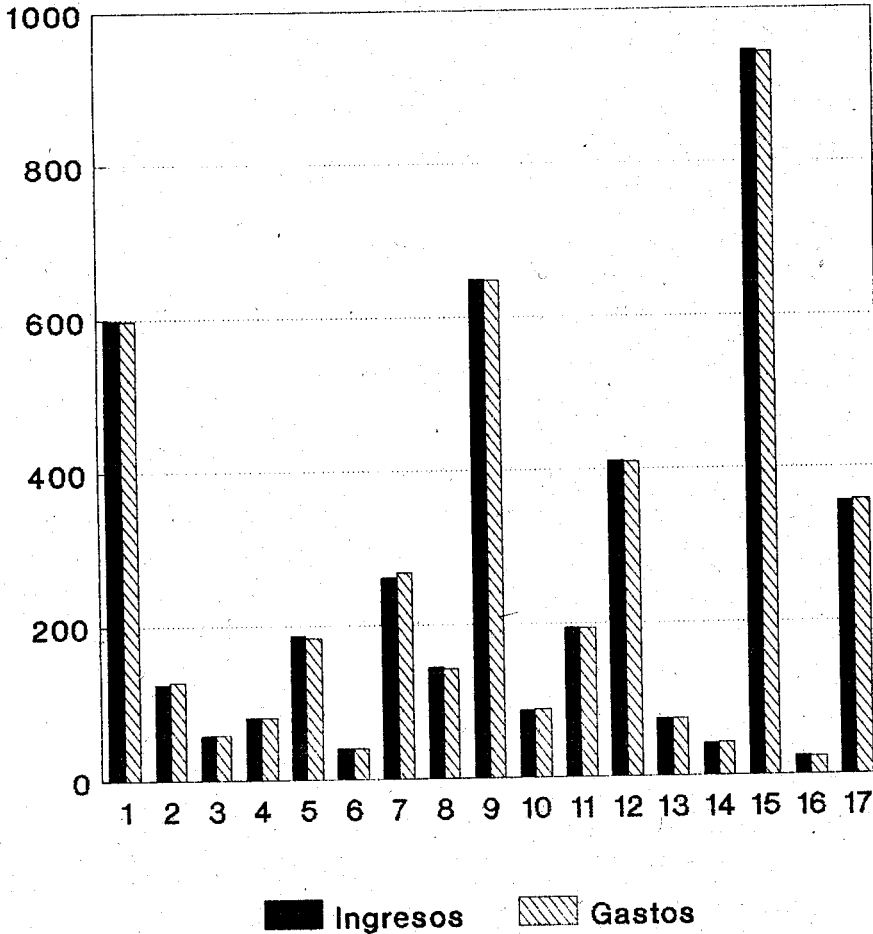


Estado y CC.AA.

Fuente: DGCHT y Elaboración Propia.

Cuadro nº 4

Ing-gas por CC.AA.



Fuente: DGCHT y Elaboración Propia

2.- Transferencias del Estado y de las Comunidades Autónomas a las Corporaciones Locales.-

2.1. Transferencias del Estado.

	1988	1989	1990	1991	1992
And.	93.952	122.560	153.671	156.894	172.228
Ara.	15.098	17.294	23.596	25.679	40.277
Ast.	9.048	10.930	13.404	15.622	17.119
Bal.	10.879	13.477	15.341	17.527	19.570
Can.	4.408	5.442	6.177	6.932	8.337
Cat.	9.503	14.330	16.948	19.453	24.466
C-L.	47.996	55.067	61.450	67.819	81.845
C-M.	23.679	34.160	37.150	40.524	47.494
Cat.	109.953	134.173	145.860	156.033	175.007
Ext.	12.819	16.165	27.152	28.475	35.693
Gal.	41.238	51.214	56.655	62.015	70.561
Mad.	62.605	79.234	88.203	98.803	116.520
Mur.	8.806	10.905	12.422	14.602	17.142
Nav.	800	986	1.274	1.146	1.234
PVa.	27.746	31.904	21.134	27.369	34.168
Rio.	2.085	2.730	3.093	3.571	4.381
Val.	57.411	70.869	77.464	86.470	101.706

Fuente: DGCHT y Elaboración Propia.

La tabla anterior nos muestra las transferencias corrientes realizadas por el Estado a las Corporaciones Locales de las diferentes Comunidades Autónomas.

Podemos resaltar como característica fundamental que el mayor volumen de transferencias se ha realizado en el último año del que disponemos datos lo ha tenido Andalucía (172.228 millones de pesetas), siendo la Comunidad que menos transferencias ha recibido Navarra con tan solo 1.234 millones en 1992. Por resaltar el primer año de referencia (1988) las Comunidades que

tuvieron mayor y menor volumen de transferencia fueron las mismas, representando en Andalucía el 94'03 % y en Navarra el 8'85 %.

2.2. Transferencias de las Comunidades Autónomas.

	1988	1989	1990	1991	1992
And.	4.533	8.299	10.376	15.880	18.529
Ara.	178	206	448	978	1.250
Ast.	327	368	569	808	1.154
Bal.	989	421	530	1.037	1.839
Can.	35.474	26.321	39.967	42.532	10.089
Cat.	200	65	163	173	328
C-L.	577	929	1.351	2.493	2.495
C-M.	373	396	1.087	1.918	5.699
Cat.	14.840	5.925	9.646	10.747	15524
Ext.	478	1.255	1.660	2.169	2.391
Gal.	442	551	693	1.255	2.485
Mad.	1.219	3.207	2.306	4.971	5.476
Mur.	518	728	1.262	1.793	3.357
Nav.	7.882	9.965	10.222	12.435	13.370
PVa.	2.248	4.193	7.233	10.350	18.780
Rio.	62	91	201	455	370
Val.	1.526	2.563	2.661	4.498	5.850

Fuente: DGCHT y Elaboración propia.

Igual que ocurría en las transferencias del Estado a las Corporaciones Locales, la Comunidad que ha realizado más transferencias a sus Corporaciones ha sido el País Vasco, seguida de Andalucía (cifras de 1992); la que menos transferencias ha realizado ha vuelto a ser la Rioja con tan solo 370 millones de pesetas en el mismo año.

La Comunidad Autónoma de Castilla-León no resalta especialmente dentro del total nacional en los diferentes conceptos que hemos analizado. En cuanto al total de ingresos y gastos ocupa el lugar número 6 de todas las Comunidades.

En cuanto a las transferencias tanto del Estado como de las Comunidades ha pasado en Castilla León de ser el 97'73 % en 1988 al 93'53 % en 1992, en cuanto a las transferencias del Estado.

Por lo que respecta a las transferencias de la Comunidad Autónoma ha pasado del 1'17 % en 1988 al 2'91 % en 1992.