

PERSPECTIVA ANDALUCISTA DE LAS HACIENDAS LOCALES

Afirma la Ley 39/1988 Reguladora de las Haciendas Locales que "la evolución histórica de la Hacienda Local Española, desde que ésta pierde definitivamente su carácter puramente patrimonialista durante la primera mitad del S. XIX y se convierte en una Hacienda eminentemente fiscal es la crónica de una institución afectada por una insuficiencia financiera endémica.

A pesar de que en sus artículos 137 y 142 la Constitución Española consagra los principios de autonomía municipal y suficiencia financiera, estos conceptos han carecido de significado para los dos partidos que han ocupado el Gobierno Central en el transcurso de los once años de andadura democrática municipal.

En el momento del nacimiento de la Democracia, se daba una situación en el subsector de las Administraciones Locales caracterizada por su anquilosada respuesta a las demandas del ciudadano, y la imposibilidad de adaptar la oferta de servicios públicos al incremento del nivel de renta y mutaciones sociales que el desarrollo económico había aportado.

En este nuevo escenario político, las Corporaciones Locales se encontraron legitimadas para responder a estas demandas, e instadas a su vez por los ciudadanos, que exigían soluciones a sus problemas educativos, sanitarios, de vivienda, paro, etc..., y la creación de infraestructuras que les facilitaran alcanzar sus aspiraciones sociales.

Ante esta situación, y dentro de un contexto de suficiencia económica garantizado por la Constitución, el Gasto Público Local tenía que expandirse, y asimilarse al de aquellos países desarrollados con ámbito competencial similar al nuestro.

Las fuentes de ingresos con las que contaban los Ayuntamientos no eran en absoluto suficientes, situándose exactamente al mismo nivel que, años

atrás, había obligado a los Gobiernos de la Transición a adoptar medidas excepcionales para cubrir los déficits.

Para paliar esta evidente insuficiencia, los Gobiernos Centrales han tenido actuaciones claramente diferenciadas.

En una primera etapa, correspondiente al Gobierno de la U.C.D., correspondiente al periodo transcurrido entre 1.979 y 1.982, se incrementó la participación de las Corporaciones Locales en los ingresos del Estado, evolucionando el porcentaje de dicha participación desde un 5% sobre los Impuestos Indirectos en 1.977, a un 7% sobre todos los impuestos estatales no cedidos a las Comunidades Autónomas en 1.982.

Por contra, el Gobierno Central continuaba manteniendo el control sobre la imposición municipal. Esta línea de actuación, si bien supuso un "globo de oxígeno" para las Corporaciones Locales, no constituyó un mecanismo que asegurara su equilibrio financiero.

Con la llegada al poder, el Gobierno Socialista intentó, en primer lugar, dar solución a los déficits acumulados, que las medidas adoptadas por el Gobierno Centrista no habían conseguido eliminar.

La Ley 24/83, además de constituir una operación de saneamiento por la que el Estado se haría cargo de los déficits a 31 de diciembre de 1.982, se proponía incidir en la Imposición Municipal por dos vías; creando el Recargo Municipal sobre el I.R.P.F., y liberalizando la fijación de tipos impositivos.

Si bien la intención de la Ley 39 era buena, erró en su instrumentación. La plena libertad de fijación de los tipos de recargo sobre el IRPF y de las Contribuciones Territoriales fueron declaradas inconstitucionales, con lo que las Corporaciones Locales no sólo dejaron de ingresar lo que habían presupuestado, sino que tuvieron de devolver las cantidades ingresadas, con lo que los problemas de déficit y equilibrio financiero se agravaron notablemente.

La tan esperada Ley 39/1988 que antes de su aparición hizo abrigar muchas esperanzas a los Ayuntamientos, como un instrumento que solucionara de una vez por todas la tan cacareada y perseguida suficiencia económica, sólo aportó una simplificación fiscal, consagrando la tendencia de las Corporaciones Locales de fortalecer sus figuras impositivas en

detrimento de las tasas. En materia de déficits no ha traído ninguna solución eficaz, condenando por otra parte a unos crecimientos de participación en los ingresos del Estado puramente vegetativos.

Por ello, y en contraste con la política llevado a cabo por el gobierno de la UCD, la política socialista se ha caracterizado por una fórmula de gestión mantenida hasta hoy, que tendía a la liberación de los Ayuntamientos en su política fiscal, pero que al mismo tiempo los condenaba a la percepción de unas transferencias del Estado impropias de otros países europeos con Corporaciones Locales de similares competencias que el nuestro.

Las consecuencias de esta política ha sido puesta de manifiesto por el Banco de Crédito Local, que en un reciente informe, anunciaba la duplicación de los déficit de los Ayuntamientos españoles en el transcurso de los dos últimos años.

Desde una perspectiva autonómica, la perspectiva no es más halagüeña, ya que el Gobierno Socialista de la Junta de Andalucía no ha podido ser más coherente con la política llevada a cabo por su Gobierno Central en cuanto a la escasez a la que ha sometido a los Ayuntamientos no afines a su siglas.

El sistema con que la Junta de Andalucía coopera con la gestión de las Corporaciones Locales ha venido reflejado en los últimos años por los denominados "Planes de Cooperación Municipal", basados en una serie de programas instrumentalizados por las diferentes Consejerías, cuyo gasto viene previamente definido en aplicaciones muy específicas.

Estos procedimientos de gestión, contienen en nuestra opinión, numerosos defectos: en primer lugar por la definición de la aplicación del gasto que formulan las distintas Consejerías. En nuestra opinión las Corporaciones Locales son administraciones mayores de edad, y nadie mejor que ellas conoce sus necesidades y a dónde ha de ir dirigido el gasto.

En segundo lugar, porque el sistema de concesión no contiene criterios objetivos de reparto, dándose el peligro de arbitrariedades en su concesión, provocando situaciones en la que se fomenta el "clientelismo político".

Ya el pasado año, y más debido a la insistente presión de los municipios que a la voluntad del Partido Socialista, que finalmente eligió el socorrido camino de introducirlo como enmienda una vez que el Proyecto de Presupuesto estaba en la Cámara, fue creado un Fondo de carácter no finalista en su aplicación, siendo bautizado con el nombre de "Programa de Nivelación de los Servicios Municipales".

Lo que pudo haber representado un gran avance, y resaltado el carácter progresista de nuestra Comunidad Autónoma, por ser la primera en la creación de este Fondo, quedó en algo que no puede calificarse sino de "ridículo".

La escasísima dotación con que nació el Fondo, 1.000 millones de pesetas a repartir entre el total de municipios andaluces, le otorgó un carácter puramente testimonial, incapaz de producir ningún tipo de efectos políticos, con Transferencias a los municipios que han sido calificadas por estos como "limosnas indignas".

Para colmo de desdichas, en los Presupuestos para 1990, la Junta de Andalucía conservó su sistema de cooperación con los entes locales, aunque eso sí, vendiendo políticamente "que el Programa de Nivelación de los Servicios Municipales", experimentaba un alza notable, ya que se duplicaba con respecto al año anterior.

Creemos que basta sólo una pequeña parte de estos argumentos para llegar a la conclusión de que al Partido en el Gobierno no le interesa en absoluto el desarrollo de la Constitución en lo que respecta a los Ayuntamientos, ya que probablemente le resulta más rentable políticamente tenerlos sometidos a una posición de dependencia bajo el paternalismo de las Administraciones de Rango Superior.

Por ello, el Partido Andalucista, va a exigir el cumplimiento de los siguientes puntos:

- Adecuación de la Participación de los Entes Locales en los ingresos del Estado de manera que el Fondo Nacional de Cooperación Municipal cubra al menos la tercera parte del gasto público municipal.
- Promulgación de una ley especial de carácter estatal, mediante la cual se solucione definitivamente el problema de los deficits municipales, situación que ya ha alcanzado por su cronismo el carácter de estructural.

- Incremento de participación de los Entes Locales en los presupuestos de la Junta de Andalucía hasta alcanzar el 20% del gasto municipal andaluz.
- Desaparición en los Presupuestos de la Junta de Andalucía de todos los programas cuyo contenido consiste en subvenciones de carácter finalista, sinónimo del fomento del clientelismo político.
- Concesión de competencia absoluta a los Eutes locales respecto a la determinación de bases imposables de los tributos que le son propios, con completa libertad en lo que respecta a la fijación de los elementos sustantivos determinantes de las cuotas tributarias.
- Flexibilización de los mecanismos de tutela del Estado, que siempre ha tratado a los Ayuntamientos como individuos menores de edad.

Otras muchas medidas podrían mencionarse, que favorecerían la aptitud de las Corporaciones locales para brindar un mejor servicio al ciudadano. Por motivos de claridad hemos mencionado estos puntos que no ^{son} otra cosa que el reflejo de la exigencia Andaluista en el desarrollo de la Constitución.

~~y~~ ~~Señala~~ ~~del~~ ~~más~~ ~~amplio~~ ~~respecto~~ ~~a~~ ~~los~~ ~~Avances~~ ~~local~~ ~~con~~ ~~respecto~~ ~~a~~ ~~los~~ ~~...~~
~~la~~ ~~libertad~~ ~~en~~ ~~su~~ ~~desarrollo~~ ~~de~~ ~~nuestra~~ ~~Constitución~~ ~~de~~ ~~1-978.~~

DESARROLLO ECONOMICO Y EMPLEO

Tradicionalmente la generalidad de los Ayuntamientos Españoles han contemplado su potencialidad económica como un instrumento de influencia sobre la economía local.

Los ^{mecanismos} instrumentos con los que los Entes Locales han contado tradicionalmente para incidir en la economía de su entorno son variados, como a título de ejemplo puede mencionarse el caso de la actividad inversora en obras públicas como promotor o contratista, las funciones de ordenación urbana, o su papel de consumidor de bienes y servicios.

Durante esta época, cuando un Ayuntamiento trataba de afrontar de una manera más activa los problemas socioeconómicos, solía hacerlo desde un punto de vista de carácter asistencial, trasladando la responsabilidad de los más complejos hacia el Estado.

Pero es a partir de la crisis del petróleo cuando la crisis se hace sentir de manera más cruda sobre el ciudadano, y el desempleo se convierte en una de sus consecuencias más temidas.

Una vez demostrada la insuficiencia de los mecanismos tradicionales de lucha contra el desempleo, se origina un replanteamiento de las convenciones al uso.

De esta manera son rechazadas las opiniones que concedían exclusividad de competencias en la resolución de problemas de esta naturaleza.

Y es que las discusiones relativas a competencias no son nuevas, sino que existen referencias documentales que se remontan a los tiempos de la Segunda República.

Esta corriente tuvo influencia en el marco legal, como recoge nuestra Carta Magna en sus artículos 40 y 128.2, y la Ley de Bases de Régimen Local en sus artículos 25,86,87 y 88, donde se hace alusión expresa a las formas jurídicas de gestión municipal que confieren al municipio un amplio

abánico de posibilidades en el campo del intervencionismo económico.

Bajo esta nueva perspectiva, son numerosos los Ayuntamientos que empiezan a realizar un papel más activo en su entorno económico, respondiendo a la demanda que de una manera directa era realizada por el ciudadano.

Contemplado desde otro punto de vista, podemos afirmar que los Ayuntamientos poseen una especial aptitud dentro del espectro de las administraciones para resolver este tipo de problemas, como son:

- Proximidad al ciudadano
- Conocimiento objetivo de los problemas, ya que están imbuídos en la realidad social que cualquier otra administración.
- Constituir un interlocutor eficaz y ágil ante los laberintos burocráticos de la Administración.
- Capacidad de proporcionar una respuesta ágil y eficaz ante los problemas específicos del ciudadano.

De esta manera, las tendencias actuales de opinión apuntan de una manera mayoritaria a creer que la lucha contra el desempleo es un problema de todos, no sólo de aquellos que lo padecen, y por tanto en su solución deben estar implicados todos los agentes que estén capacitados a aportar algo positivo al sistema.

No debemos olvidar que el problema del paro no sólo lo sufren aquellos a quienes afecta de una manera directa, sino que por el contrario, es toda la sociedad la que se ve afectada de una manera indirecta por diversos conceptos, unos de naturaleza económica y otros extraeconómica.

Dentro del primer grupo, se encuentran los cada vez más altos costes de los subsidios de cualquier naturaleza, lo que unido al hecho de que el desempleo reduce el número de contribuyentes, hace que los gastos aumenten en proporción multiplicativa. En el segundo grupo, se contempla la inseguridad ciudadana e incluso el problema de la droga.

La inmensa mayoría de los sondeos de opinión realizados ultimamente que han perseguido determinar cual es el problema social más grave para un determinado grupo de población, ha dado como resultado que el desempleo

constituye el peor problema social de nuestro tiempo.

Sin embargo, a pesar de que todos están de acuerdo sobre su gravedad y la urgente necesidad de resolverlo, prácticamente nadie aporta soluciones concretas al respecto.

Son innumerables las afirmaciones que cada día pueden leerse en la prensa sobre declaraciones de voluntad para mitigar el desempleo y las manifestaciones convocadas para su erradicación, pero prácticamente nulas las medidas puestas en práctica con decisión y fe en sus resultados.

Las maneras en que los Ayuntamientos con inquietudes en esta materia han afrontado el trabajo han sido variadas. Las principales líneas de actuación han sido las siguientes:

1. Creación de Estructuras Especializadas

1.1 Departamentos Municipales

Dentro de esta línea se contemplan los departamentos municipales que tienen como finalidad la creación de empleo.

Han sido muy numerosas las experiencias de este tipo en nuestra nacionalidad. Sin embargo, muy pocas las efectivas.

Las razones de esta ineficacia radican en nuestra opinión en la forma en que se concibieron estas estructuras, que bautizadas por la Junta de Andalucía con el nombre de Unidades de Promoción de Empleo, fueron subvencionadas a los ayuntamientos en sus costes. La escasa cualificación del personal contratado y el dudoso interés de los Municipios perceptores hizo caer a estos entes en el ostracismo, quedando limitado su trabajo en la inmensa mayoría de las ocasiones a funciones formativas dentro de los programas del Instituto Nacional de Empleo.

2.2 Sociedades Municipales

Esta modalidad ha nacido bajo la necesidad de dotar a la estructura de una capacidad operativa que el propio Ayuntamiento no puede

ofrecer, debido al encorsetamiento legal al que están sometidos.

Varias experiencias de este tipo han ido relacionadas con la gestión de una determinada infraestructura como puede ser caso de un polígono industrial.

3.3 Sociedades Mixtas

Tienen idéntica vocación que la anterior, con la diferencia de que su accionariado está compuesto de empresas u organismos privados y públicos. En nuestra opinión esta es una de las fórmulas más adecuadas, ya que teniendo las ventajas que otorga la circunstancia de poseer personalidad jurídica propia, posee también una cualidad integradora, pudiendo facilitar el consenso siempre necesario entre los principales agentes económicos.

2. Creación de Infraestructuras

Muchos han sido también los Entes Locales que aprovechando ayudas financieras de cualquier tipo han impulsado la creación de polígonos industriales, necesarios para el asentamiento empresarial.

Otras fórmulas más modernas han perseguido la creación de los denominados centros de empresas o los modernos parques industriales.

3. Medidas Administrativas

Otro tipo de Ayuntamientos, sin crear estructuras especializadas en el trabajo de creación de empleo, han expresado su voluntad en este sentido mediante la adopción de medidas de diversa naturaleza, como la concesión de bonificaciones tributarias, simplificación administrativa, e incluso en la prestación de ciertos servicios.

La falta de tradición en nuestro país en la disciplina del trabajo de los Ayuntamientos para dinamizar el desarrollo económico y como consecuencia de éste la creación de empleo, hace especialmente difícil la adopción de uno u otro esquema de funcionamiento.

Además, las características específicas de un municipio o comarca determinada hace que no existan fórmulas universales de funcionamiento, sino que cualquier receta debe provenir de un estudio meticulado de la situación concreta.