

LA HACIENDA PUBLICA LOCAL EN LOS ULTIMOS
CINCO AÑOS (1986-1990)
(Especial referencia al caso de Andalucía)

por

BARTOLOMÉ PÉREZ RAMÍREZ

1. INTRODUCCION

Siempre se ha dicho que la Hacienda Local española, y por supuesto la andaluza, es el pariente pobre del sector público. Esto que no es nada nuevo, además es verdad. Mientras en Europa, de cada cien unidades monetarias gestionadas por el sector público, una cuarta parte pertenece a las haciendas locales, en España (y Andalucía) estamos situados a mitad de camino de Europa.

El pasado de la Hacienda Local española es una historia llena de *carencias*, de falta de *medios* y de *ausencia* de una verdadera autonomía municipal. Todo nacía y moría en Madrid. Los gobiernos municipales y provinciales llegaban a la capital de España en busca del dinero que hacía falta para llevar a cabo los objetivos marcados. Era un juego de presiones políticas y económicas que de alguna forma contribuyeron a explicar en nuestro país, las dicotomías *centro-periferia*, *regiones ricas-pobres* o *ciudades avanzadas (desarrolladas)-atrasadas (subdesarrolladas)*.

En este modelo de *política financiera centralista*, que tan malos resultados ha dado históricamente para nuestra Comunidad Autónoma, existía una fiscalidad local autóctona pobre, pero a la vez compleja, bastante compleja, no progresiva y sobre todo, insuficiente. De esta situación, lamentablemente, se han escapado pocos municipios (Barcelona y Madrid, pueden considerarse dos excepciones, entre

otras). Algunas veces ha dado la sensación de que los Entes locales no son Estado, sino algo aparte, aislado del resto de las AA.PP. Y, sin embargo, todo el mundo sabe que esto no es así. Los Municipios, las Provincias y los demás Entes locales también *son y forman parte del Estado*.

La verdadera autonomía política a nivel local pasa por la consecución de la autonomía económica, verdadero soporte del cambio de modelo, pues sin esta última difícilmente se obtiene la primera. Sin *autonomía económica* no existe *autonomía política*, lo cual implica necesariamente el desarrollo del artículo 142 de la Constitución española. Desde la Comunidad Autónoma Andaluza el camino por recorrer es amplio, en cuanto a la necesidad de buscar el equilibrio económico-financiero de las Corporaciones Locales. Pero este es un reto difícil pero no imposible de lograrlo. La contribución de las Haciendas Locales al proyecto de mejoras tanto cualitativas como cuantitativas del bienestar ciudadano, depende en buena medida de que sepamos conseguir los objetivos de Política Económica planteados.

El gran momento legislativo para el sector público local llega con la gran reforma que supone la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que en su título VIII regula las líneas generales del nuevo modelo de Hacienda Local. Sin embargo, esta Ley no culminó íntegramente la ordenación del sector local, por cuanto que un aspecto fundamental y trascendental de este último, como es el relativo a la actividad financiera, sólo pudo ser regulado en algunos aspectos a través del citado título octavo. En cualquier caso, la reforma del sistema financiero de las Corporaciones Locales llega con la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, que supone la configuración de un nuevo modelo de financiación.

2. LA FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES

2.1. Aspectos Generales

Nuestro punto de partida está bastante claro. La financiación de las Haciendas Locales debe permitir tanto el principio de *independencia* como el de *redistribución de la renta*. Esta independencia nos lleva a utilizar entre otros aspectos, el de *internalización de costes*

creciente que permite que cada municipio pueda internalizar y financiar sus costes de prestación de servicios. Pero, el establecimiento de este proceso de internalización de costes debe necesariamente de ser paulatino, progresivo, no establecerse de golpe, pues podría causar a corto plazo mayores perjuicios que beneficios sociales. No se le puede decir de golpe a los ciudadanos que paguen todo el coste de los servicios que reciben, puesto que pasaríamos de una situación en que se paga una parte o nada de los mismos a otra situación en que tendría que pagarse todo.

Además, este principio de internalización de costes no tiene por qué ser incompatible con la hacienda redistributiva, tanto a nivel personal, como espacial, ya que no sirve para nada internalizar costes en un Ayuntamiento donde no hay capacidad recaudatoria y donde es imposible establecer una mediana presión fiscal. No es lo mismo internalizar costes en Sevilla, Huelva o Granada que en Estepa o Paterna del Campo, por ejemplo. Seguramente las dos segundas poblaciones no podrían financiar exclusivamente sus políticas de gasto, dado que no existe suficiente nivel de renta objeto de tributación local.

Es el punto de partida para decirles a los ciudadanos cuánto cuestan los servicios que se prestan, de este coste qué parte se cobra así, como la que se deja de percibir. Es una fórmula clasificatoria que permite saber en qué situación se encuentra cada Ayuntamiento con independencia de las actuaciones que pueda realizar.

2.2. *La financiación de las haciendas locales a través de impuestos (La Ley 39/1988, LRHL)*

La Ley 39/88, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, que supone la configuración de un nuevo modelo de financiación; se trata de una ley complementaria de la Ley 7/85, la cual en su título VIII plasmó el modelo previsto en la Constitución, en cuyos artículos 137 y 142 se consagran los principios básicos post-constitucionales de financiación de las Entidades Locales dotando a las mismas de *autonomía* para la gestión de sus respectivos intereses en el primero de los preceptos citados e imponiendo el principio de *suficiencia financiera* en el segundo de ellos.

El principio de autonomía, referido al ámbito de la actividad financiera local, se traduce en la capacidad de las Entidades Locales para gobernar sus respectivas Haciendas. Por su parte, la suficiencia

financiera no sólo adquiere su consagración institucional, sino que, además, encuentra en la presente ley los mecanismos necesarios para poder convertirse en realidad material. A tal fin, se ponen a disposición de las Entidades locales, entre otras, dos vías fundamentales e independientes de financiación, cuales son los *tributos propios* y la *participación en tributos del Estado*, que por primera vez van a funcionar íntegramente con el objetivo de proporcionar el volumen de recursos económicos que garantice la efectividad del principio de suficiencia financiera.

En el ámbito de la Hacienda Municipal, el nuevo modelo de recursos, permite su clasificación en tres grupos diferenciados: los *recursos no tributarios*, los *recursos tributarios* y la *participación en tributos del Estado*. Vamos a referirnos solamente en el ámbito de esta conferencia al segundo de ellos, y dentro de él, a los impuestos directos.

En el campo de los recursos tributarios, la reforma ha introducido cambios verdaderamente sustanciales tendentes a *racionalizar* el sistema tributario local, ya que antes existían muchas figuras fiscales y cierta escasez recaudatoria eran sus resultados, *modernizar* las estructuras de los tributos locales y a *perfeccionar* el aprovechamiento de la materia imponible reservada a la tributación local, procurando, a la vez, facilitar la gestión del sistema diseñado. Estos tres principios, o cambios en el marco tributario local, son fácilmente perceptibles en el ámbito de la imposición directa.

Esta triple actuación se ha producido en la creación de cinco grandes impuestos, tres obligatorios y dos de carácter voluntario que son: el *Impuesto de Bienes Inmuebles*, el *Impuesto sobre Actividades Económicas* y el *Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica*, como obligatorios y el *Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras* y el *Impuesto sobre el Incremento de valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana*, como voluntarios.

Los impuestos de Bienes Inmuebles, Vehículos de Tracción Mecánica e Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana son de naturaleza directa y sobre el capital; el impuesto sobre Actividades Económicas es de naturaleza directa y grava la actividad económica. Y, finalmente, el impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras es de naturaleza indirecta.

Por último también se prevé la financiación de entidades supra-municipales concretadas en las Comarcas, entidades municipales asociativas y áreas metropolitanas, creándose, además, en favor de estas

últimas, un recargo sobre el Impuesto de Bienes Inmuebles sitos en el territorio de dichas Entidades. Además, se regula la financiación de las Entidades Locales de ámbito territorial inferior al municipio.

Con respecto a la Hacienda Provincial, la estructura del sistema de recursos es muy similar a la diseñada para los municipios, constando de los mismos grupos, esto es: *recursos no tributarios, recursos tributarios y participación en los tributos del Estado*.

En cuanto a los recursos tributarios, su configuración se ha realizado teniendo en cuenta la implantación en España del Impuesto sobre el Valor Añadido, que supuso un cambio profundo en la imposición estatal indirecta respecto de la cual la tributación provincial tenía gran incidencia a través, fundamentalmente, del Canon sobre la Producción de Energía Eléctrica y de los recargos sobre el Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas y sobre los Impuestos especiales de fabricación.

Teniendo en cuenta lo anterior, los recursos tributarios procedentes de impuestos de la Hacienda Provincial se basarán única y exclusivamente en el recargo sobre el Impuesto de Actividades Económicas.

2.2.1. *Los impuestos de la hacienda municipal*

(A) *Imposición obligatoria*

El artículo 60 de la Ley 39/88 indica que los Ayuntamientos *exigirán*, de acuerdo con la presente Ley y las disposiciones que la desarrollen, los siguientes impuestos:

1. Impuesto de Bienes Inmuebles.
2. Impuesto sobre Actividades Económicas.
3. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

Por otra parte, los Ayuntamientos *podrán* establecer y exigir el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

2.2.1.1. *El Impuesto de Bienes Inmuebles*

Es un tributo directo de carácter real, cuyo hecho imponible está constituido por la propiedad de los bienes inmuebles de naturaleza

rústica y urbana sitios en el respectivo término municipal. El impuesto de Bienes Inmuebles es, por tanto, un impuesto directo sobre el capital.

La base imponible de este impuesto estará constituida por el valor de los bienes inmuebles. Para la determinación de la base imponible se tomará como valor de los bienes inmuebles el valor catastral de los mismos, que será fijado tomando como referencia el *valor de mercado* de aquéllos, sin que, en ningún caso, pueda exceder de éste. El valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana estará integrado por el valor del suelo y el de las construcciones.

2.2.1.2. *El Impuesto sobre Actividades Económicas*

El Impuesto sobre Actividades Económicas es un tributo directo de carácter real, cuyo hecho imponible está constituido por el mero ejercicio en territorio nacional, de actividades empresariales, profesionales o artísticas, se ejerzan o no en local determinado y se hallen o no especificadas en las tarifas del impuesto.

Se consideran, a los efectos de este impuesto, actividades empresariales las agrícolas, ganaderas, forestales, pequeñas industrias, comerciales, de servicios y mineras.

La cuota tributaria será la resultante de aplicar *las tarifas* del impuesto y, en su caso, *el coeficiente* y el índice acordados por cada Ayuntamiento.

Comenzará a exigirse en todo el territorio nacional a partir del día 1 de enero de 1992 (según R.D. Legislativo 1.175/90, de 28 de septiembre de 1990). Hasta esta fecha continuarán exigiéndose las Licencias Fiscales de Actividades Comerciales e Industriales y de Actividades Profesionales y de Artistas, así como los recargos existentes sobre las mismas. Igualmente, y hasta la misma fecha, los Ayuntamientos podrán continuar exigiendo los Impuestos Municipales sobre Radicación y Publicidad.

2.2.1.3. *El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica*

Este tributo de la hacienda municipal es de naturaleza directa y grava la titularidad de los vehículos de esta naturaleza, aptos para circular por las vías públicas, cualesquiera que sean su clase y categoría.

(B) *Imposición potestativa (voluntaria)*

2.2.1.4. *El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras*

El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras es un tributo indirecto cuyo hecho imponible está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística. La base imponible del impuesto está constituida por el coste real y efectivo de la construcción, instalación u obra.

2.2.1.5. *El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana*

Este impuesto es un tributo directo que grava el incremento de valor que experimenten dichos terrenos y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los mismos. No está sujeto a este impuesto el incremento de valor que experimenten los terrenos de que tengan la consideración de rústicos a efectos del Impuesto de Bienes Inmuebles.

La base imponible de este impuesto está constituida por el incremento real del valor de los terrenos de naturaleza urbana puesto de manifiesto en el momento del devengo y experimentado a lo largo de un período máximo de 20 años.

2.3. *Los recursos de la Hacienda Provincial*

Las Diputaciones Provinciales podrán establecer un recargo sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas; dicho recargo se exigirá a los mismos sujetos pasivos y en los mismos casos contemplados en la normativa reguladora del impuesto y consistirá en un porcentaje único que recaerá sobre las cuotas mínimas y su tipo no podrá ser superior al 40 por ciento.

2.4. *Los recursos de otras Entidades Locales*

Las Areas Metropolitanas podrán establecer un recargo sobre el Impuesto sobre Bienes Inmuebles sitios en el territorio de la Entidad;

consistirá en un porcentaje único que recaerá sobre la base imponible del mismo y su tipo no podrá ser superior al 0,2 por ciento.

Las Comarcas, por otro lado, no podrán exigir ninguno de los impuestos y recargos regulados en la presente Ley ni percibir participación en los tributos del Estado. Las Leyes de las Comunidades Autónomas que, de acuerdo con lo dispuesto en sus estatutos, creen en su *territorio, Comarcas u otras Entidades* que agrupen varios Municipios determinarán los recursos económicos que se le asignen.

2.5. *Regímenes especiales*

Finalmente sólo resta considerar la existencia, junto con todo lo dicho hasta ahora, de regímenes especiales en materia de Haciendas Locales (Título V de la Ley 39/88), como son los casos de Baleares, Canarias, Ceuta y Melilla. Se posibilita también la existencia de regímenes especiales en el caso de los municipios de Barcelona y Madrid.

3. ALGUNOS ASPECTOS DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA EN LOS MUNICIPIOS DE BARCELONA-SEVILLA Y HUELVA DURANTE EL QUINQUENIO (1986-1990)

3.1. *La política de ingresos: Indicadores económicos*

Vamos a analizar en esta tercera parte, algunos de los indicadores económicos importantes que reflejarán en gran medida el camino seguido por la política de ingresos en los últimos años. Tendremos así, una visión más clara de cómo ha evolucionado el esfuerzo fiscal per cápita, el porcentaje de financiación con transferencias recibidas que marcan en cierta medida la pauta de comportamiento de la propia política presupuestaria local y el porcentaje de financiación con pasivos financieros, que nos demostrará cómo una buena parte de dicha política se financia con préstamos recibidos, es decir, a través del endeudamiento.

Si hacemos una comparación de estos indicadores con los presupuestos de las ciudades de Barcelona, Sevilla y Huelva obtenemos los siguientes resultados:

3.1.1. *El esfuerzo fiscal per cápita.* Que es la suma de los tres primeros capítulos de ingresos (Impuestos directos + Impuestos indirectos + Tasas y otros ingresos) dividido por el número de habitantes del Municipio.

CUADRO N.º 1

EVOLUCIÓN DEL ESFUERZO FISCAL PER CÁPITA EN LOS MUNICIPIOS
DE BARCELONA, SEVILLA Y HUELVA (1986-1990)
(En pesetas y su distribución porcentual)

Municipios	ESFUERZO FISCAL PER CÁPITA									
	1986	%	1987	%	1988	%	1989	%	1990	%
BARCELONA	30.298,93	56,08	31.923,00	53,59	36.724,58	53,44	37.885,35	51,41	43.429,74	47,12
SEVILLA	12.032,65	22,27	14.281,36	23,97	16.530,89	24,06	18.614,95	25,26	24.728,62	26,83
HUELVA	11.700,31	21,65	13.365,81	22,44	15.459,71	22,50	17.190,43	23,33	24.009,94	26,05
TOTAL	54.031,89	100,00	59.570,97	100,00	68.715,18	100,00	73.690,73	100,00	92.168,30	100,00

Fuente: Presupuesto Municipal ejercicios 1986-1990 Excmos. Aytos. de Barcelona, Sevilla y Huelva y declaración propia.

A destacar del cuadro núm. 1, como la presión fiscal per cápita de los Municipios de Sevilla y Huelva están muy igualados, ya que, de 12.032,65 y 11.700,31 pesetas en el año 1986 se pasa a 24.728,62 y 24.009,94 pesetas en el ejercicio de 1990; en cambio existe diferencia con el esfuerzo fiscal de los ciudadanos barceloneses, que sus 30.298,93 pesetas en 1986 venían a suponer 2,5 veces más que para los sevillanos y onubenses, para representar en 1990 43.429,74 pesetas, es decir, entre 1,7 y 1,8 veces la presión fiscal que soportan los ciudadanos de Sevilla y Huelva. Por lo tanto, podemos afirmar que existe mayor esfuerzo fiscal per cápita en el Municipio de Barcelona, que en el de Sevilla y Huelva; aunque la *distribución porcentual* va disminuyendo (56,08% en 1986 y 47,12% en 1990) en Barcelona y aumentando en los otros dos municipios, cuyo punto de partida es el 22% aproximadamente y el de llegada está en el 26%.

3.1.2. Porcentaje de financiación con transferencias

En este indicador se reflejará el tanto por ciento (%) de los presupuestos que es financiado vía transferencias recibidas (bien corrientes o de capital).

$$\frac{\text{Porcentaje de financiación con transferencias} = \text{Capítulo IV} + \text{Capítulo VII (de ingresos)} \times 100}{\text{Total de gastos}}$$

Destaca en el cuadro núm. 2, como es el Ayuntamiento de Huelva el que mayor porcentaje de financiación vía transferencias obtiene a partir del año 1988 y además, si comparamos la evolución desde el año 1986 al 1990, podemos observar que dicho Municipio gana 15,23 puntos porcentuales ($47,77\% - 32,54\% = 15,23\%$), mientras que Barcelona pierde 0,81 y Sevilla 3,2 puntos.

CUADRO N.º 2

EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE FINANCIACIÓN VÍA TRANSFERENCIAS
RÉCIBIDAS EN LOS MUNICIPIOS DE BARCELONA-SEVILLA Y HUELVA (1986-1990)

PORCENTAJE DE FINANCIACIÓN VÍA TRANSFERENCIAS

Municipios	1986	1987	1988	1989	1990
BARCELONA	33,17%	35,67%	34,40%	36,13%	32,36%
SEVILLA	32,62%	32,84%	29,32%	37,65%	29,42%
HUELVA	32,54%	34,11%	47,53%	57,39%	47,77%

3.1.3. *Porcentaje de financiación con pasivos financieros.* Con este indicador, veremos qué tanto por ciento (%) de la política presupuestaria es financiada acudiendo a los pasivos financieros (Préstamos recibidos).

$$\text{Porcentaje de financiación con Pasivos Financieros} = \frac{\text{Capítulo IX (de ingresos)} \times 100}{\text{Total de gastos}}$$

Según vemos en el cuadro núm. 3, de los tres Municipios analizados es el de Huelva el que presenta un menor porcentaje de financiación de su política de ingresos vía Pasivos Financieros; por lo tanto, el que menos opta por el endeudamiento, así, en el ejercicio de 1990, el Ayuntamiento de Barcelona presenta un porcentaje del 14,52%, el de Sevilla de 30,00% y el de Huelva el 12,06%. Existe un diferencial importante en la financiación vía Pasivos Financieros, diferencia positiva en este caso, para Huelva y negativa para Sevilla.

CUADRO N.º 3

EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE FINANCIACIÓN VÍA PASIVOS FINANCIEROS EN LOS MUNICIPIOS DE BARCELONA-SEVILLA Y HUELVA (1986-1990)

PORCENTAJE DE FINANCIACIÓN VÍA TRANSFERENCIAS

Municipios	1986	1987	1988	1989	1990
BARCELONA	9,05%	7,83%	11,33%	11,43%	14,52%
SEVILLA	19,00%	22,00%	29,40%	27,30%	30,00%
HUELVA	15,24%	4,10%	10,54%	6,00%	12,06%

3.2. *La política de gastos: Indicadores económicos.* En este apartado, analizaremos algunos de los indicadores que hacen referencia a la política de gastos llevada a cabo en los últimos años por los Ayuntamientos de Barcelona, Sevilla y Huelva. Así, veremos la evolución seguida por los gastos de personal (operaciones corrientes) y de inversión (operaciones de capital).

3.2.1. *Porcentaje de gastos de personal*

$$\frac{\text{Porcentaje de gastos de personal}}{\text{CAPITULO I (DE GASTOS)} \times 100} = \text{Total de gastos}$$

En el cuadro núm. 4, vemos cómo ha evolucionado el porcentaje de gastos de personal sobre el presupuesto total; así, desde el ejercicio de 1988, el menor porcentaje corresponde al Ayuntamiento de Huelva y el mayor al de Sevilla.

CUADRO N.º 4

EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE GASTOS DE PERSONAL SOBRE PRESUPUESTO TOTAL EN LOS MUNICIPIOS DE BARCELONA-SEVILLA Y HUELVA (1986-1990)

Municipios	1986	1987	1988	1989	1990
BARCELONA	36,96%	36,62%	29,91%	29,96%	27,89%
SEVILLA	48,00%	37,89%	34,12%	28,10%	28,53%
HUELVA	33,64%	40,53%	25,38%	24,81%	22,36%

3.2.2. *Porcentaje de gastos de inversión*

$$\text{Porcentaje de gastos de inversión} = \frac{\text{CAPITULO VI} + \text{CAPITULO VII (DE GASTOS)} \times 100}{\text{Total de gastos}}$$

Podemos observar en el cuadro núm. 5, cómo son los Ayuntamientos de Huelva (40,74%) y Sevilla (30,00%) en el ejercicio de 1990 los que presentan mayor porcentaje de *gastos de inversión*, es decir, los que apuestan por una política inversora fuerte en sus respectivas ciudades. Desde 1988, en estos dos Municipios se da unos porcentajes de inversión sobre presupuesto total muy por encima de los de Barcelona.

CUADRO N.º 5

EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE GASTOS DE INVERSIÓN SOBRE PRESUPUESTO TOTAL EN LOS MUNICIPIOS DE BARCELONA-SEVILLA Y HUELVA (1986-1990)

PORCENTAJE DE GASTOS DE INVERSIÓN

Municipios	1986	1987	1988	1989	1990
BARCELONA	16,24%	11,89%	19,37%	15,63%	15,58%
SEVILLA	19,29%	22,39%	29,63%	35,59%	30,00%
HUELVA	18,64%	4,18%	37,03%	38,16%	40,74%

3.3. *Nuevas perspectivas del gasto público local*

Quiero dar tres ideas sobre las recientes aportaciones en materia de gasto local que surgen tanto de la iniciativa de los ciudadanos como del quehacer político por parte de los rectores del mismo.

En primer lugar quiero defender la idea de que el gasto público local está experimentando actualmente en España (y por supuesto en los Países Occidentales y/o industrializados) *una metamorfosis; transformación* continua y permanente, que está llegando a límites que exigen un nuevo tratamiento y planteamiento en la gestión de los ser-

vicios públicos locales, o bien en los ingredientes cotidianos que englobamos con la expresión *calidad de vida*. Me atrevería a decir, a defender en esta conferencia, que el gasto público local *crece porque se transforma, y no que se transforma porque está en constante crecimiento*.

Las nuevas pautas de vida, la articulación social en las grandes ciudades, las demandas de los jóvenes, y un largo etcétera hacen que el concepto de gasto público esté en ebullición, se esté transformando. Un plan de acerados o de pavimentación de un barrio, la implantación de un parque o el alumbrado público era saludado hasta hace poco como un ejemplo de calidad de vida, de conquista ciudadana a través de sus Corporaciones Locales democráticas. Un plan de rehabilitación de centros escolares de Educación General Básica o simplemente el diseño y ejecución de un plan de instalaciones deportivas eran conquistas sociales importantes, o simplemente eran ejemplos del nuevo gasto público local, del nuevo quehacer de los artífices de la política económica local en el nuevo orden Constitucional.

El gasto local está experimentando pues una metamorfosis. El concepto y contenido de calidad de vida, de progreso, de bienestar está cambiando, transformándose el propio concepto de gasto público local. Las autoridades locales tienen que atender hoy a una nueva frontera de gastos sociales, que la sociedad demanda y desea. Este planteamiento nos lleva, por supuesto, a un crecimiento del gasto público local, pero derivado de la transformación que experimenta el mismo.

Algunos de estos nuevos sectores de gasto local, todavía no solidificados totalmente, son, entre otros, los siguientes:

— *Gasto público local derivado de las demandas de los jóvenes.*

La administración local española (y por supuesto la europea) tiene que hacer frente a estas nuevas demandas, que van desde las iniciativas locales en materia de empleo, hasta los programas de reinserción a la sociedad de jóvenes con problemas de droga. Las demandas culturales y de ocio son también elementos definidores de esta nueva sociedad y/o cultura urbana que se está transformando muy rápidamente.

— *Gasto público local derivado de las demandas de los ancianos.*

En España, y sobre todo en las ciudades, asistimos a una pirámide de población muy sesgada por arriba y abajo. La tercera edad (y por supuesto la que ya se denomina cuarta edad) necesita de la aten-

ción y preocupación de la Administración Local. El gasto público actual en estos menesteres es actualmente simbólico, marginal, pero tendrá que pasar a ser un sector de la política local, como puede serlo el que más.

— *Gasto público derivado de planteamientos medioambientales.*

La conservación del medio ambiente ha dejado de ser solamente una preocupación de los gobiernos Centrales y Regionales. Los Gobiernos Locales tienen mucho que decir en este sector, las demandas de los ciudadanos son crecientes, y no siempre las respuestas adecuadas o suficientes. La polución atmosférica en las grandes ciudades, la contaminación por ruidos de todo tipo, los problemas derivados de la escasez de agua, el reto tecnológico en los nuevos planteamientos de tratamiento de residuos sólidos urbanos, ofrece, entre otros, un elenco de sectores problemáticos, de gran preocupación y demanda ciudadana.

— Cultura, ocio, deporte y turismo como elementos definidores de una nueva cultura del gasto público local.

Una segunda idea en relación con la política de gasto público es la que se refiere a sus aspectos cualitativos; los ciudadanos, los votantes en general, aprecian más un gasto público eficaz que un gasto público mayor. Al igual que sucedía en el modelo anterior, el concepto y la dinámica del gasto local sufre una segunda transformación, una nueva metamorfosis. En los momentos actuales se trata de *gastar mejor*, no de gastar más.

Gastar mejor implica centrar la política cotidiana en los aspectos cualitativos, tales como calidad, rapidez, comodidad, etc. La previsión del gasto público local no es un fin en sí mismo; gastar más no implica de entrada, gastar mejor. Expansionar el gasto público de una gran ciudad no supone —de entrada— que incrementemos el grado de bienestar en esta gran urbe.

La política local debe, pues, orientarse hacia la obtención de los principios de *eficacia y eficiencia*. Gastar lo menos posible por unidad de bien público producido, por un lado, y conseguirlo lo más rápidamente posible, por otro. Una vez que la economía local está presente en un sinfín de actividades, como conquista histórica, y como paso de un sistema de economía raquítica a otro en crecimiento y casi homologable al modelo occidental, lo importante es cuánto cuesta el bien producido, en qué tiempo se produce, etc. De nada sirve una ampliación de la red de autobuses de una gran ciudad, o del número

de sus líneas (o de ambas cosas a la vez) si la velocidad comercial, comodidad, tiempo de desplazamiento, climatización del parque, etc., no varía y sigue igual que antes. La respuesta que los ciudadanos van a dar a esta situación seguramente consistirá en no utilizar el servicio, o no utilizarlo más. Es decir, no se generará nueva demanda.

Es evidente que los problemas derivados de la burocracia no son fáciles de resolver; pero este es el gran reto que tenemos por delante. Ser eficaces y eficientes en la gestión del gasto público local.

Otro asunto dentro de la política de gasto público en general, y de gasto local en particular, es el que hace referencia a su *distribución*. Durante bastante tiempo en España se ha defendido que el gasto total tendría que distribuirse en tres sumandos, cuyos porcentajes deberían ser: 50 por ciento para el Estado, 25 por ciento para las Comunidades Autónomas y 25 por ciento para las Administraciones Locales. Nada que objetar, en principio, a este tipo de planteamiento.

Pero ¿qué sucede en la actualidad? Las cosas no están tan claras, la distribución no es tan simple, los criterios no son tan contundentes. Hoy por hoy, de acuerdo con la experiencia y bagaje de más de 10 años de municipalismo democrático, de la experiencia europea, y de los nuevos planteamientos societarios ya expuestos en páginas anteriores, creemos que a la vertiente cuantitativa de la distribución del gasto público local debe precederle una variable cualitativa, como es el debate sobre la distribución de competencias. Hablar solamente del 50 - 25 - 25 como porcentajes de gasto público total asignados a cada una de las Administraciones puede resultar un trabajo estéril, falta de vigor y que lleva a resultados erróneos.

Hay que cerrar por todos los medios el modelo competencial del Sector Público; tanto del Estado con relación a las Administraciones Territoriales, como el de éstas entre sí. Bajo nuestro punto de vista hay que potenciar el desarrollo endógeno, las posibilidades potenciales a nivel local, hay que armonizar y equilibrar más el crecimiento y el desarrollo económico, exigiendo no sólo una *coordinación* entre políticas, sino también una *reconsideración y transformación* del actual mapa de competencias de cada Administración.

Reconsiderar el marco competencial debería, por poner algunos ejemplos de gran actualidad, tener en cuenta el papel que Ayuntamientos y Diputaciones deberían tener en el diseño de los planes de desarrollo regional, en el acceso directo a la participación de los fondos estructurales y programas comunitarios, en el diseño de la políti-

ca de incentivos regionales a nivel local, etc. Presencia, pues, en la toma de decisiones de política económica, y en nuevos sectores y/o áreas económicas al servicio de la búsqueda de un gasto público local ágil, eficaz y productivo, que satisfaga el máximo bienestar y contribuya a un crecimiento y desarrollo económico equilibrado y armónico, tanto en las grandes ciudades como en el resto de Corporaciones Locales.

Este debate —y también los anteriores— implica una reconsideración de la política de gasto público así como de su gestión. El tratamiento del Capítulo VI de Gastos va a ser igual a partir de ahora, o diferente, cabe preguntarse. Se trata de hacer bolsas de gasto público al servicio de políticas de desarrollo endógeno, o simplemente de dejar este único campo de la política local, con su deficiente tratamiento. No hay que dar la espalda a las ideas de coordinación y colaboración entre administraciones. Por aquí, y no por otro sitio, está el futuro de las Haciendas Locales en España. Hay que sumar esfuerzos, no dividirlos; hay que coordinar políticas, no establecer políticas competitivas.

El reto español y europeo va por este camino. Caminar por él, sin desviarse, va a constituir el esfuerzo que los administrados, los ciudadanos en general (jóvenes, ancianos, etc.) van a exigir en la década de los 90 o en el umbral del siglo XXI. Los ciudadanos quieren y desean bienestar. Pero este no siempre se obtiene por fórmulas cuantitativas; es más, parece ser que las mismas se están agotando. Las variables cualitativas creemos que serán, pues, los elementos verdaderos en que deberá pivotar la política local.

4. PRESUPUESTO, DESARROLLO Y BIENESTAR: EL EJEMPLO DE LA SEVILLA DE 1992

La política presupuestaria no constituye un fin en sí mismo; es un medio, un medio muy poderoso para conseguir fines, para alcanzar objetivos. El crecimiento económico, el desarrollo de Sevilla, la mejora del bienestar de sus ciudadanos, son, entre otros, objetivos irrenunciables del Gobierno de la ciudad. Y a su consecución se destina los presupuestos de los últimos años. Una prioridad básica consiste, por tanto, en la preparación de la Ciudad para la Exposición Universal de 1992 como reto que hay que asumir y cumplir; y eso se

lleva a cabo al contemplarse presupuestariamente créditos correspondientes a «sistemas generales de la ciudad» que van a actuar sobre ella transformándola, modernizándola y desarrollándola.

Se ha diseñado unos Presupuestos eminentemente inversores, unos Presupuestos generadores de economías externas de clima o atmósfera, atrayente para nuevas empresas e inversiones, tanto públicas como privadas, y sobre todo, al servicio del desarrollo y de la modernización de Sevilla.

La financiación de los sistemas generales (viarios y ferroviarios), las inversiones en vías públicas (acerados y pavimentados), expansión del alumbrado público, mejora de parques y jardines, conservación y reparación de centros escolares, tráfico y transportes, limpieza, por citar solamente algunos sectores, son ejemplos consustanciales con esta política presupuestaria para el desarrollo que estamos defendiendo para nuestra Ciudad y su área metropolitana.

Es evidente que estas inversiones de los últimos ejercicios tienen que ser continuadas en años sucesivos (pues la mayoría de ellas son plurianuales); la transformación de los sistemas generales no es tarea de un solo ejercicio, sino de varios. Deben constituir, van a ser, el motor de arranque y aceleración del proceso productivo urbano. Y en base a este criterio la Administración Local Sevillana ha firmado convenios con el resto de las Administraciones Públicas (Regional y Central) al objeto de garantizar antes de 1992 la realización de estas inversiones vitales para la ciudad, revitalizadoras de nuestra economía local y relanzadoras del papel de Sevilla en España y Europa.

Entendemos que el desarrollo económico no se mide sólo por cifras inversoras en infraestructuras y sistemas generales; toda política de desarrollo tiene que estar impregnada de aspectos sociales, cualitativos, que contribuyan a enriquecer la calidad de vida de los ciudadanos. Desarrollo y bienestar son dos caras de la misma moneda. Los Presupuestos del Ayuntamiento de Sevilla en los años 1988, 1989 y 1990 se han orientado en estos menesteres. Los Capítulos de Cultura, Juventud y Deportes, Vivienda, Medio Ambiente, Servicios Sociales, por citar algunos de ellos, son también muy importantes. La terminación de la restauración del Teatro Lope de Vega, la existencia del Palacio Municipal de Deportes, los centros de Servicios Sociales constituyen datos importantes en la política de calidad de vida.

Por todo ello se puede afirmar que los Presupuestos de nuestra Ciudad son también Presupuestos con gran sensibilidad social, preo-

cupado por generar un clima favorable para el uso y consumo de bienes de la cultura, y sobre todo por mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Defendemos, por tanto, y lo seguiremos haciendo, una política de desarrollo solidario, humano, con alto contenido social, al servicio del bienestar de los ciudadanos de Sevilla, sin renunciar, por supuesto, a las grandes inversiones para el crecimiento de la Ciudad. Este compromiso entre fines, entre objetivos, creemos que se encuentra en la política presupuestaria que estamos comentando y que su ejecución y puesta en marcha va a dar los resultados que la ciudadanía espera de los rectores de la política económica local.

PRESUPUESTOS Y EXPO'92

Hasta ahora hemos comentado algunas de las grandes prioridades de los Presupuestos de 1988-89 y 90; pero hemos de añadir una más, la celebración de la Exposición Universal de 1992. Se ha defendido desde el Ayuntamiento de Sevilla una Exposición como medio para el desarrollo económico de Sevilla y Andalucía, y no como un fin en sí misma. En este sentido se concibe la magna Exposición en los Presupuestos; en la medida de los escasos medios financieros del Ayuntamiento de Sevilla –mayores que ayer, pero insuficientes– se han incardinado los Presupuestos al servicio de la preparación de la Ciudad –en todas sus facetas y manifestaciones– para celebrar la Exposición Universal y poder recibir con la máxima dignidad a ciudadanos, empresarios, representaciones gubernamentales que pueden y deben permitir con su presencia y apoyo contribuir a la regeneración de la vida económica, financiera y empresarial de Sevilla y Andalucía. Los Presupuestos Municipales cubren esta frontera, colaboran con la Exposición y contribuyen con su esfuerzo inversor a preparar y modernizar la Ciudad.

Esperamos y deseamos que este enorme esfuerzo, tanto inversor como colaborador, presente como frutos inmediatos una reactivación de la economía sevillana, genere una ilusión colectiva entre ciudadanos y empresarios, genere actividad y empleo y contribuya y mejore la ventaja comparativa de nuestra Ciudad con respecto al exterior.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Sevilla, cuarta ciudad de España en población, está alcanzando cotas presupuestarias importantes (1988 = 46.150, 1989 = 55.620 y 1990 = 70.162 millones de pesetas) que sin ser suficientes, nos homologan cada vez más al bloque de las grandes ciudades españolas. Estos niveles presupuestarios conjuntamente con su orientación deben permitir sentar las bases de la transformación de nuestra Ciudad, no sólo a nivel infraestructural, sino también cultural y social. Somos, por tanto, optimistas sobre nuestro futuro inmediato. El clima de inversión pública y privada (hostelería, vivienda, etc.) es importante, como decisiva esperamos que sea la respuesta de las fuerzas económicas y sociales a la solución de los problemas existentes. Los pilares de mayores medios económicos y financieros para Sevilla están puestos; utilizarlos con rigor, rapidez y mantenerlos en los próximos años es la consigna a seguir.

Los indicadores económicos recientes reflejan que tanto la ciudad de Sevilla como su área metropolitana conforman un área geográfica en expansión; inversión total (pública y privada), empleo, producción, renta, etc., están en franca expansión, presentando un buen ritmo de crecimiento actual y unas excelentes expectativas de futuro.