

HACIENDAS MUNICIPALES EN LA PROVINCIA DE SEVILLA: (I) LA HACIENDA ORDINARIA

352.72 (46. Sevilla)

por

José Pérez Blanco

Doctor en Ciencias Económicas

Este trabajo constituye la síntesis de una parte, referente a la Hacienda ordinaria, de la Tesis doctoral defendida por el autor en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Sevilla, el 15 de enero de 1983, calificada *cum laude* y dirigida por el Catedrático Dr. Camilo Lebón Fernández.

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. LA HACIENDA MUNICIPAL ORDINARIA: 1. PRESUPUESTOS DE INGRESOS (1974-78) EN PESETAS DE 1974. 2. PRESUPUESTOS DE GASTOS (1974-78) EN PESETAS DE 1974.—III. PRESUPUESTOS DE INGRESOS Y DE GASTOS EN 1980: 1. PRESUPUESTOS DE INGRESOS. 2. PRESUPUESTOS DE GASTOS.—IV. LA CLASIFICACION FUNCIONAL DEL GASTO EN 1980. — V. PRESION FISCAL MUNICIPAL. — VI. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCION

Coincidieron varias motivaciones para que el autor eligiera este tema para su Tesis. En primer lugar, proseguir el camino desbrozado por el profesor LEBÓN con la suya, «La Hacienda del Muni-

pio de Sevilla (Evolución y crisis actual)», extendiendo la investigación a todos los Municipios sevillanos.

Por otra parte, el autor ha mantenido estrechos contactos con la realidad de la vida municipal como Economista de la Diputación de Sevilla (1971-82). Estos lazos le han deparado un fuerte conocimiento de la realidad hacendística de los Ayuntamientos, cuyo tema sigue avalado, en nuestros días, por el interés creciente que el campo de la Hacienda local presenta a los estudiosos, campo —por demás— abierto plenamente a la investigación.

El método seguido en este trabajo ha sido fundamentalmente empírico, obteniendo la abundante información que lo vertebra mediante recurrencia directa a los archivos de los 102 Municipios, a los de la Unidad Básica de Administración Local y a los del IEAL, así como a la encuestación directa en otros casos.

El período que se estudia abarca los años pares comprendidos entre 1974-80, período relativamente corto, sin duda, pero interesante, por cuanto durante el mismo ha acontecido en nuestro país un fuerte proceso inflacionista, con la inevitable traducción de sus efectos sobre la Hacienda. Además, el período tiene la particularidad de comprender los años de transición política, notado agudamente en los Municipios. Este último ingrediente añade sabor e interés al trabajo que aquí se condensa.

Todo trabajo de síntesis es necesariamente difícil, más aún cuando el trabajo original consta de 1.800 páginas, divididas en tres tomos, que comprenden una introducción, dos primeros capítulos instrumentales, dedicados, respectivamente, a narrar la historia de la Hacienda local en nuestro país y a efectuar una estimación de la renta personal disponible en todos los Municipios de Sevilla. El segundo capítulo intenta, además, una comarcalización y una subcomarcalización de la Provincia con base en los indicadores de renta calculados, cuya división espacial se hace operativa en todo el estudio, presentando la información en tres niveles de agregación: el municipal, comarcal y provincial.

Sigue el capítulo tercero, que versa sobre la Hacienda ordinaria, y al que vamos a dedicar la primera parte de este estudio. El cuarto y quinto tratan sobre el gasto en personal y los servicios que prestan los Municipios. Con el sexto se entra en el análisis de la Hacienda extraordinaria; el séptimo describe las técnicas y filosofía del ACB y PPBS y su posible aplicación a las alternativas de inversiones locales y presupuestarias; el noveno trata de inventariar

los déficit de infraestructura y equipamiento en toda la Provincia, articulando un Plan plurianual para su absorción. Cierra el trabajo un apartado con las principales conclusiones que se han derivado de los capítulos anteriores.

Necesariamente esta síntesis ha de hacer unas brevísimas referencias a los dos primeros capítulos. En el primero se evidencia la crónica insuficiencia que ha padecido la Hacienda municipal española al menos desde que Pascual Madoz dispuso la más amplia desamortización de bienes de propio que han padecido nuestros Municipios. La Hacienda de los Ayuntamientos se vio obligada a una necesaria transformación desde una Hacienda patrimonial a otra basada en la fiscalidad. La historia de la Hacienda municipal es también la de su progresiva pérdida de autonomía financiera, al asentarse la mayor parte de los ingresos en los recursos y participaciones en los impuestos de la Hacienda central, así como en las subvenciones y transferencias de la misma procedencia.

En el *capítulo segundo*, y mediante la observancia de un alto coeficiente de correlación entre la existencia de vehículos automóviles y consumos de energía eléctrica para usos domésticos con las cifras de renta personal a nivel nacional medio, se llega a determinar la correspondiente recta de regresión:

$$x = 2.482 y + 62,6 z + 21.058$$

donde x = renta personal; y = número de automóviles por cien habitantes; z = consumo de electricidad no industrial, per cápita, en Kwh.

Este procedimiento ya fue utilizado por el Ayuntamiento de Barcelona en 1969, con notable éxito, siguiendo la metodología establecida por Fernando Aramburu. Posteriores estudios que hemos realizado han llegado a demostrar que las correlaciones no sólo persisten, sino que han aumentado con el tiempo, y así, en 1980, el coeficiente para las variables renta-electrificación se sitúa en 0,988, y entre renta-motorización, en 0,951.

Los cálculos establecidos permiten agrupar los Municipios en seis grandes Comarcas, cuyas nominaciones y niveles medios de renta personal disponible se detallan en el Cuadro número 1.

CUADRO NÚM. 1

RENTA PERSONA DISPONIBLE POR COMARCAS (1980)

Provincia de Sevilla

<i>C o m a r c a s</i>	<i>Renta persona disponible — Pesetas</i>	<i>% s/media provincial</i>	<i>% s/media nacional</i>
Sierra Norte	240.956	67,53	66,09
Valle del Guadalquivir	266.053	74,68	73,09
Campaña-Marismas	264.666	74,29	72,71
Infl. de la capital	417.380	117,16	114,66
Aljarafe	343.972	96,55	94,50
Sierra Sur	270.067	75,81	74,19
MEDIA PROVINCIAL	356.232	100,00	97,86

El cuadro anterior muestra grandes desigualdades de renta personal en las diferentes Comarcas. Dos de ellas, la de influencia de la capital y el Aljarafe, que totalizan el 63 por 100 de toda la población, se encuentran en una situación similar —incluso superior— a la media nacional, mientras que el resto de las Comarcas se mantienen en unas tres cuartas partes del promedio del país. Coexisten, pues, zonas que pudiéramos calificar como en nivel intermedio de desarrollo con otras donde se acusa un subdesarrollo relativo. Los Municipios encuadrados en las Comarcas más atrasadas ascienden a 69, de los 102 que integran la Provincia.

Estas Comarcas se han subdividido en 25 Subcomarcas a efectos de prestación de servicios comunes, utilizando amplios estudios sobre flujos de transportes de personas y mercancías, *hinterland* convivenciales, prestación de servicios comerciales y sanitarios y otros indicadores. Esta subdivisión posibilitaría una más racional y económica prestación de servicios públicos, tales como mataderos, policía, servicio contra incendios, asilos, orfanatos, hospitales de primera cura, centros de formación profesional, bachillerato, etc.

En todos los capítulos restantes de la Tesis se ha agrupado la información por Comarcas, delatándose —en muchos aspectos hacendísticos— cómo los ingresos y gastos, los presupuestos extraordinarios, la presión fiscal, etc., guardan —en la mayor parte de los casos— una cierta correlación positiva alta con la variable renta personal.

II. LA HACIENDA MUNICIPAL ORDINARIA

Mediante recurrencia a los archivos municipales y de la UBAL se obtuvieron los datos correspondientes a las liquidaciones presupuestarias entre 1974-78, y a través de encuestación directa, los correspondientes a 1980. En el transcurso del período se promulgaron dos disposiciones que afectaron a la metodología del estudio:

- a) La Orden ministerial de 1 de febrero de 1977, que modifica la contabilización del gasto en personal, suprimiendo la doble contabilización de la llamada «nómina única». La Ley de 1 de agosto de 1963 había establecido que dicho gasto, por conceptos, figurase en el Capítulo I de Gastos, además de repetir el total de retribuciones globales en el mismo Capítulo, como «nómina única». Como contrapartida, se formalizaba en Ingresos dicho importe, en el Capítulo VII.
- b) La Orden ministerial de 14 de noviembre de 1979, que ordena la nueva estructura de los Presupuestos, la cual había permanecido prácticamente inalterada desde 1958, posibilitando así la clasificación funcional de los mismos.

Respecto a la primera de las contingencias, hubieron de realizarse las oportunas correcciones para depurar los Presupuestos de los efectos de la doble contabilización, que distorsionaba los resultados. En cuanto al segundo aspecto, hubo que dividir el estudio en dos subperíodos (1974 a 1978 y 1980) e intentar posteriormente homologar ambas estructuras presupuestarias para hacer posible la comparación de los Presupuestos de todo el período.

1. PRESUPUESTOS DE INGRESOS (1974-78) EN PESETAS DE 1974

El Cuadro número 2, que sigue, recoge las cifras de ingresos ordinarios, por Capítulos y en pesetas constantes del año 1974.

CUADRO NÚM. 2

LIQUIDACION PRESUPUESTOS MUNICIPALES DE INGRESOS

(En miles de pesetas de 1974)

Capítulos	1974	%	1976	%	1978	%
I. Impuestos directos.	636.470	15,51	486.541	10,43	503.358	11,15
II. Impuestos indirectos	115.564	2,82	316.013	6,78	302.375	6,70
III. Tasas y otros	786.826	19,18	806.871	17,31	865.733	19,17
IV. Subv. y transf. ...	1.187.014	28,93	918.423	19,70	1.037.217	22,97
V. Ing. patrimoniales.	63.202	1,54	39.685	0,85	42.095	0,93
VI. Extraord. y de capital	103.162	2,51	779.473	16,72	48.314	1,00
VII. Event. indetermin. imprevisto	461.124	11,24	631.257	13,54	831.338	18,41
VIII. Resultas	749.763	18,27	682.960	14,67	885.509	19,61
	4.103.125	100,00	4.661.223	100,00	4.515.939	100,00

Es importante observar la práctica petrificación del total de ingresos en el período y sobre todo el descenso absoluto entre 1976-1978, ya que la Hacienda municipal, por motivaciones fundamentalmente políticas, atravesaba una profunda crisis de gestión. A este respecto, cabe apuntar las altas cifras de Resultas, que llegaban en 1978 a suponer cerca del 20 por 100 del total.

Asimismo sorprende el incremento que experimenta el Capítulo VI en el año 1976, motivado por las operaciones de endeudamiento llevadas a cabo por las Corporaciones en dicho año en virtud de los créditos otorgados por el BCLE para «liquidación de deudas», procedimiento especial arbitrado por ley en el año 1975. Este procedimiento excepcional habría de repetirse en dos ocasiones posteriores (1977 y 1979). Con todo, fue el Ayuntamiento de la capital el que originó más del 85 por 100 del importe total de créditos para liquidaciones de débitos.

El peso de las rentas patrimoniales es prácticamente insignificante; no así el Capítulo VII, que acogía como ingresos los procedentes de operaciones de tesorería para cubrir déficit financieros transitorios y que encontraban su contrapartida en el Capítulo VII de Gastos. La elevada cuantía de estos capítulos, así como su crecimiento temporal, afirma la insuficiencia de disponibilidades que padecían los Ayuntamientos, cuya circunstancia conectada con las altas resultas mantenidas en ingresos —y en gastos—, así como con las operaciones efectuadas para liquidación de deudas, describen indubitablemente la crisis financiera de la Hacienda municipal sevillana en el período que estudiamos.

Es notoria la petrificación de la imposición de producto, tan característica en etapas inflacionistas, ya que los impuestos directos municipales se asentaban, esencialmente, en dicho tipo de imposición. Por el contrario, va creciendo la importancia de la imposición indirecta, debida igualmente al proceso de incremento de los precios, que suponía mayores recaudaciones aun con los mismos tipos impositivos, igual que pudo haber ocurrido con las tasas si los Ayuntamientos predemocráticos hubieran contado con apoyo popular para revisar las tarifas oportunamente.

Incluso las participaciones, subvenciones, etc. (Capítulo IV) se vieron afectadas desfavorablemente por el clima de transitoriedad política y por las dificultades financieras de la propia Hacienda central. De representar casi el 29 por 100 de los ingresos, se situaron en el 23 por 100, transcurrido el quinquenio.

Si excluimos las Resultas e incluimos los datos homologados del Presupuesto de 1980, el Cuadro número 3 nos muestra la evolución porcentual de la fiscalidad propia municipal y de las participaciones, subvenciones, transferencias recibidas del Estado, así como la de «operaciones de tesorería» y «otras». Hemos tomado aproximadamente como ingresos fiscales propios los que figuran en los Capítulos I, II y III, y como ingresos procedentes del Estado, los que figuran en el IV.

CUADRO NÚM. 3

PORCENTAJES DE LAS PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIACION
DE LA HACIENDA MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE SEVILLA

(Excluidas Resultas)

A ñ o s	Fiscalidad municipal	Ingresos del Estado	Operaciones de Tesorería	Otras
1974	45,89	35,40	13,75	4,96
1976	40,45	23,08	15,86	20,61
1978	46,04	28,57	22,90	2,49
1980	50,02	30,10	14,61	5,27

Los ingresos procedentes de la propia fiscalidad tienen una participación relativa muy similar en 1974 y 1978, causando la fuerte baja que se acusa en 1976 la incidencia de los ingresos por cuenta de capital, incidencia que queda reflejada en el alto porcentaje de «otras cuentas», que llegó al 20,61 por 100. Ya en 1980, como tendremos ocasión de comprobar, asciende la propia fiscalidad hasta el punto de nutrir la mitad de los ingresos, caminando así la Hacienda de los Municipios hacia cotas de mayor autonomía.

Paralelamente ante tal fenómeno, decrece la importancia porcentual de los ingresos procedentes del Estado, hasta 1978, con la particularidad notable de que, ya en 1980, debido al esfuerzo de la Hacienda del Estado por financiar más abundantemente a los Municipios, dicho ratio se eleva a un 30 por 100. El decrecimiento en la recurrencia a las operaciones de tesorería y al endeudamiento es también notable y parece evidenciar una mayor suficiencia, la cual se habría logrado por una vía mixta, no sólo por el aumento de la importancia de los propios tributos y exacciones locales, sino merced a la mayor generosidad del Estado.

2. PRESUPUESTOS DE GASTOS (1974-78) EN PESETAS DE 1974

La evolución de los Presupuestos ordinarios de Gastos entre 1974-78 se describe en el Cuadro número 4, una vez depuradas las cifras del concepto «nómina única».

CUADRO NÚM. 4

LIQUIDACION DE LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES DE GASTOS

(En miles de pesetas de 1974)

Capítulos	1974	%	1976	%	1978	%
I. Personal	1.826.824	48,38	1.856.875	40,02	2.048.742	44,21
II. Materiales	618.325	16,38	823.023	17,74	626.184	13,51
III. Clases Pasivas	44.347	1,17	66.556	1,43	38.502	0,83
IV. Deuda	145.114	3,84	182.109	3,92	97.741	2,11
V. Subvenciones y participaciones	50.959	1,37	54.311	1,17	47.175	1,02
VI. Extraord. y de capital	326.366	8,64	397.158	8,56	85.578	1,85
VII. Reintegrables, etc.	176.333	4,67	483.498	10,42	758.175	16,36
VIII. Resultas	586.926	15,55	775.849	16,74	932.176	20,11
	3.774.624	100,00	4.639.377	100,00	4.634.273	100,00

Al igual que observamos con los Presupuestos de Ingresos, el crecimiento de los Presupuestos municipales conjuntados se acusa fuertemente entre 1974-76, pero sobre todo sobresale su práctica estabilidad entre 1976-78. Debe notarse cómo el gasto en personal ofrece poco aumento en todo el quinquenio, a una tasa media no superior al 2,5 por 100. A pesar de ello, dicho gasto significa un porcentaje muy abultado sobre el presupuesto total.

El gasto corriente en materiales (bienes y servicios) tiene que reducirse drásticamente en 1978, por tener que dar cobertura a

otros gastos obligatorios, entre ellos el aumento de los pagos al personal y el crecimiento de las devoluciones por operaciones de tesorería.

Poca trascendencia relativa tiene el gasto en clases pasivas. El Capítulo IV indica el pago de intereses por deuda consolidada, mientras que el VI recoge las amortizaciones del principal. Este último capítulo decrece fuertemente en 1978, debido a que, con anterioridad, el Ayuntamiento de Sevilla había llevado a cabo la cancelación total de varios préstamos con el BCLE.

También escasa importancia registra el Capítulo V, que se refiere a las subvenciones otorgadas por los Ayuntamientos a particulares e instituciones privadas, fundamentalmente.

El Capítulo VII recoge —como quedó dicho— la contrapartida de las operaciones de tesorería, contabilizadas en el capítulo del mismo ordinal de Ingresos. Estas devoluciones de préstamos a corto se hacen cada vez mayores como consecuencia de la mayor insuficiencia que, gradualmente, van soportando las Corporaciones. Finalmente, las Resultas, por pagos debitados y no realizados, van acrecentándose con el tiempo, hasta llegar a representar una quinta parte del total Presupuesto de Gastos.

Sin embargo, lo más interesante sea quizá el elevado ratio que los gastos de personal, unido al de compra de bienes corrientes y de servicios, representan sobre el gasto global. Dichos capítulos representan porcentajes diferentes según se tomen sobre dicho total o excluyendo del mismo las Resultas e incluso el conjunto del Capítulo VII, ya que las operaciones de tesorería computadas en ingresos y gastos minimizan el alto porcentaje que ambos capítulos primeros representan. El Cuadro número 5 ofrece tales porcentajes, bajo los diferentes supuestos descritos:

CUADRO NÚM. 5

PORCENTAJE DEL GASTO EN PERSONAL Y MATERIALES

<i>A ñ o s</i>	<i>S/Ppto. total</i>	<i>Excluidas Resultas</i>	<i>Excluidas Resultas y Operaciones de Tesorería</i>
1974	64,76	77,02	81,09
1976	57,76	71,00	80,20
1978	57,72	72,37	91,31
1980	55,00	72,18	88,06

Evidentemente, los porcentajes señalados, en cualquiera de las columnas, indican el peso excesivo que tales gastos corrientes representan. Particularmente relevantes son los de la última columna, porque, excluidas del total del Presupuesto las Resultas y las Operaciones de Tesorería, éste llega a alcanzar —como porcentaje— el 88 por 100 de todos los gastos en 1980.

Si a dicho ratio se añade el que representa la carga financiera (intereses más devolución de principal por préstamos debitados), tal como se hace en el Cuadro número 6, se comprende fácilmente el estrechísimo margen que les queda a los Municipios para otros gastos corrientes y sobre todo para llevar a cabo inversiones de capital.

CUADRO NÚM. 6

PORCENTAJE DEL GASTO DE PERSONAL, MATERIALES Y CARGA FINANCIERA

(Sobre el total del Presupuesto, excluidas Resultas y Capítulo VII)

<i>A ñ o s</i>	<i>Personal + +Materiales</i>	<i>Carga financiera</i>	<i>% total</i>
1974	81,09	15,60	96,69
1976	80,20	17,10	97,30
1978	91,31	6,30	97,61
1980	88,06	9,40	97,46

III. PRESUPUESTOS DE INGRESOS Y DE GASTOS EN 1980

1. PRESUPUESTOS DE INGRESOS

En el Cuadro número 7 se detallan los capítulos de ingresos, en pesetas corrientes de 1980. Los cuatro primeros constituyen ingresos corrientes, y los restantes, por cuenta de capital. También se versionan las cifras en pesetas constantes de 1974.

CUADRO NÚM. 7

PRESUPUESTOS ORDINARIOS DE INGRESOS 1980

<i>Capítulos</i>	<i>Miles ptas. corrientes</i>	<i>%</i>	<i>Miles ptas. de 1974</i>
0. Resultas	2.048.035	15,26	747.533
1. Impuestos directos	2.294.961	17,10	837.660
2. Impuestos indirectos	746.324	5,56	272.408
3. Tasas y otros ingresos	2.671.016	19,91	974.920
4. Transferencias corrientes	3.431.086	25,56	1.252.346
5. Ingresos patrimoniales	93.377	0,70	34.083

<i>Capítulos</i>	<i>Miles ptas. corrientes</i>	<i>%</i>	<i>Miles ptas. de 1974</i>
6. Enajenación inversiones reales	5.803	0,04	2.118
7. Transferencias de capital	307.780	2,29	112.340
8. Variación activos financieros	158.661	1,18	57.911
9. Variación pasivos financieros	1.661.934	12,40	606.605
	13.418.963	100,00	4.897.924

Los ingresos corrientes superan, con mucho, a los contabilizados por cuenta de capital. Estos últimos suponen sólo el 16,61 por 100, computando entre los mismos la variación de pasivos financieros, esto es, los ingresos por créditos y préstamos recibidos por las Corporaciones, ya sean como meras operaciones de tesorería, ya sea para endeudamiento a más largo plazo.

Si se excluyen las Resultas y se toman los datos sobre el total del Presupuesto por ingresos corrientes, los impuestos directos suponen un 25,10 por 100; los indirectos, el 8,15 por 100, y las tasas, el 29,21 por 100. Las transferencias corrientes —fundamentalmente recibidas del Estado— llegan al 37,54 por 100. Es decir, la fiscalidad municipal autónoma aporta el 62,46 por 100 de todos los ingresos corrientes (excluidas Resultas), y el restante 37,54 por 100 lo cubre el Estado con sus aportaciones (participaciones, subvenciones, transferencias, recargos, etc.).

Quizá, llegado a este punto, sea interesante examinar sobre qué figuras principales se asientan los impuestos, así como las tasas y transferencias para saber la verdadera estructura, los auténticos pilares sobre los que se asientan los Presupuestos municipales de la Provincia de Sevilla y que —creemos— no difiere sustancialmente de la estructura media de las restantes Provincias. El Cuadro número 8 se refiere únicamente a las principales exacciones impositivas directas:

CUADRO NÚM. 8
EXACCIONES IMPOSITIVAS DIRECTAS

<i>Figuras</i>	<i>% s/total impuestos directos</i>
Recargo licencia fiscal impuesto industrial ...	6,26
Impuesto radicación	27,02
Contribución territorial urbana	27,24
Cuota fija contribución territorial rústica	7,96
Licencia fiscal impuesto industrial	12,58
Impuesto incremento valor terrenos	15,81
	96,87

De las trece exacciones que constituyen la imposición directa, sólo siete de ellas —que recaen sobre la propiedad inmobiliaria y el mero ejercicio de actividades económicas— aportan casi la totalidad (97 por 100) de todos los ingresos de tal carácter.

En cuanto a la imposición indirecta, baste señalar que el 80 por 100 de la misma proviene del Impuesto municipal sobre circulación de vehículos, aportando el Impuesto sobre la publicidad otro 9 por 100.

Finalmente, las participaciones en los ingresos del Estado —ese 37 por 100 que señalábamos anteriormente— proviene de forma mayoritaria de tan sólo tres conceptos: la Participación en el Fondo Nacional, que aporta el 16 por 100; el Impuesto sobre carburantes, el 20 por 100, y la Participación en los Impuestos indirectos, el 52 por 100. Es decir, tan sólo tres conceptos nutren el 88 por 100 de los ingresos por el Capítulo IV.

Respecto a las tasas, hemos de apuntar que el 50 por 100 de la recaudación proviene únicamente de siete figuras diferentes: por licencias urbanísticas, por abastecimiento de agua, por recogida de basura, alcantarillado, cementerios, mercados y mataderos. El otro 50 por 100 se halla muy fraccionado entre más de treinta exacciones diversas. El nivel de las tarifas, en general, es incapaz de cubrir el coste medio del servicio, y se producen con frecuencia déficit de gestión que tienen que ser cubiertos recurriendo a los ingresos ordinarios.

Resulta evidente la recuperación de los ingresos habidos en 1980 sobre los de los años precedentes si los comparamos, en lo posible, con las cifras contenidas en el Cuadro número 2, y sobre todo es de resaltar que, pese a la crónica insuficiencia de la Hacienda municipal, ésta haya conseguido vencer los efectos erosivos de la inflación, manteniendo —incluso— un moderado crecimiento en términos reales. Por otra parte, es manifiesta la gran concentración de los ingresos corrientes municipales y la escasez de gastos de capital, separadas de estos últimos la variación de pasivos financieros. En definitiva, sólo once conceptos diferentes sirven de apoyo a cerca del 90 por 100 del Presupuesto corriente de Ingresos.

La Hacienda municipal gana puntos en el terreno de su fiscalidad autónoma, si bien algunos de los conceptos impositivos que le sirven de sustento no se gestionan directamente por la Administración local. Del 46 por 100 que representaba dicha fiscalidad —excluidas Resultas—, en 1978, se pasó al 50 por 100 en 1980, y parece

que —en los últimos años— la tendencia se ha acentuado aún más. Pero, además, sobre esta situación positiva, también crecieron fuertemente los ingresos recibidos del Estado entre ambos años, pasando a significar el 30,10 por 100 en 1980, desde el 28,57 por 100 que representaban dos años antes. El reforzamiento de los ingresos municipales tiene, pues, un carácter mixto.

2. PRESUPUESTOS DE GASTOS

Se inserta seguidamente el Cuadro número 9, que incluye los Presupuestos de Gastos de todos los Municipios sevillanos, recordando al lector que se trata de liquidaciones presupuestarias.

CUADRO NÚM. 9

PRESUPUESTOS ORDINARIOS DE GASTOS 1980

<i>Capítulos</i>	<i>Miles ptas. corrientes</i>	<i>%</i>	<i>Miles ptas. de 1974</i>
0. Resultados	2.126.078	15,69	776.018
1. Personal	6.111.708	45,12	2.230.773
2. Compra bienes y servicios	2.132.411	15,74	778.330
3. Intereses	757.034	5,59	276.317
4. Transferencias corrientes	153.114	1,13	55.886
5. Inversiones reales	92.544	0,68	33.779
7. Transferencias de capital	93.641	0,69	34.179
8. Variación activos financieros	21.052	0,16	7.684
9. Variación pasivos financieros	2.058.462	15,20	751.338
	13.546.044	100,00	4.944.304

Los cuatro primeros capítulos constituyen gastos corrientes, y los restantes, gastos por cuenta de capital. Los últimos representan el 16,73 por 100 de todo el Presupuesto conjunto, aunque debido casi completamente a la variación de pasivos financieros (15,20 por 100). Ya observamos anteriormente (Cuadro núm. 5) la elevada carga que soportan los Presupuestos por el renglón de gastos en personal y en compra corriente de bienes y servicios. Así, en efecto, del cuadro anterior —eliminando Resultados— se deduce que dicho gasto conjunto supone el 72,18 por 100 de todo el Presupuesto y un 88,06 por 100 si también se excluyera el importe del Capítulo IX. Si a ello se une la carga financiera, calculada por nosotros en un 9,4 por 100, quedaría un leve margen para inversiones, como anteriormente comentábamos.

Si comparamos el Cuadro número 9, anterior, con el número 4 podrá observarse que el gasto unificado de personal más compra de bienes corrientes y servicios crece —entre 1978 y 1980— en un 12,48 por 100 en pesetas constantes de 1974, mientras que decrecen las Resultas —en iguales términos— en un 17 por 100, aproximadamente. Quizá esto delata el nuevo rumbo de la Hacienda municipal hacia una mayor suficiencia que le permite afrontar las subidas de remuneraciones al personal y la compra más abundante de bienes corrientes, incluso superando los aumentos que denota el IPC entre ambos años, ya que —al propio tiempo— se convierte en mejor pagador a sus acreedores, como se manifiesta por la baja de resultas de gastos procedentes de otros ejercicios.

De la observación de los Cuadros números 9 y 7 podrá deducirse también cómo los ingresos corrientes (unos 11.191 millones de pesetas de 1980) bastan para cubrir los gastos corrientes (11.126 millones), situándose ambas rúbricas en el 83 por 100 del total de ambos Presupuestos. Por último, cabe indicar, respecto a 1978, últimos datos que nos ha facilitado el IEAL, cómo los Presupuestos de todos los Municipios sevillanos representan, aproximadamente, el 4,5 por 100 del conjunto nacional, lo que evidencia la mayor importancia presupuestaria relativa de esta Provincia.

IV. LA CLASIFICACION FUNCIONAL DEL GASTO EN 1980

Por primera vez, y gracias a la nueva estructura presupuestaria posibilitada por la Orden ministerial de 14 de noviembre de 1979, podemos ofrecer esta clasificación para el conjunto de los Presupuestos municipales de una Provincia. Se trabaja aquí sobre Presupuestos preventivos iniciales, por lo cual aparecen nivelados en ingresos y gastos. El Cuadro número 10 ofrece la clasificación del gasto, que responde a las preguntas ¿para qué se gasta?, ¿qué áreas de servicios se pretenden cubrir con el gasto municipal?

CUADRO NÚM. 10

CLASIFICACION FUNCIONAL DEL GASTO EN 1980

<i>Funciones</i>	<i>Miles ptas. corrientes</i>	<i>%</i>
1. Servicios generales	2.714.353	27,74
2. Educación	504.826	5,16
3. Sanidad	554.876	5,66
4. Pensiones, SS. SS. y otros	830.835	8,49
5. Vivienda y bienestar comunitario	2.739.788	28,00
6. Otros servicios comunitarios	618.642	6,33
7. Fomento de la economía	257.342	2,63
8. No clasificados	1.565.641	15,99
	9.786.303	100,00

Lógicamente, por tratarse de preventivos, no aparecen Resultas en estos Presupuestos y no pueden compararse con los totales del Cuadro número 9, que, además, está construido tomando las liquidaciones presupuestarias. Pese a las nominaciones con que aparecen distinguidas las diversas funciones, un estudio más profundo nos llevaría al conocimiento, por ejemplo, de que la señalada con el número 5, «Vivienda y bienestar comunitario», acoge el gasto de mera conservación de edificios e infraestructura básica de los Municipios y se materializa principalmente en el pago de nómina a peonaje y obreros para la reparación y conservación de redes de agua y alcantarillado, pavimentaciones, etc. La función 6, «Otros servicios comunitarios», recoge los gastos de festejos populares, y la 7, «Fomento de la economía», se limita a recoger el gasto de vigilancia, limpieza y conservación de mercados y mataderos y poco más.

Por ello, tras las denominaciones funcionales, se esconde una realidad bien evidenciada: la suma de las funciones 1 + 4 + 5 viene a constituir cerca del 65 por 100 de todo el gasto (sus dos terceras partes). Estas funciones son mínimas e imprescindibles y en modo alguno representan inversiones, antes bien pago de nóminas y pequeños materiales de construcción para conservación, mantenimiento de equipamientos e infraestructura o para mantener la prestación de servicios administrativos básicos y de policía.

Sin embargo, los gastos que denotarían un mayor nivel prestacional: las funciones 2 y 3, «Educación» y «Sanidad», no llegan ni al 11 por 100 de todo el Presupuesto. La función 8, «No clasificados», suele acoger el gasto en amortización de préstamos e intere-

ses, así como diversos pagos de transferencias, motivo por el cual es tan elevada su cuantía.

En definitiva, esta clasificación funcional refuerza las conclusiones anteriores sobre la estructura del gasto municipal. El gasto se encuentra concentrado en funciones mínimas obligatorias y corrientes, y poca atención puede prestarse a aquellas funciones que denotarían una mayor calidad de los servicios propio de comunidades más desarrolladas. Especialmente, los gastos redistributivos, como la sanidad o la cultura, o los que impulsarían el crecimiento económico, tienen hoy muy poco peso en la Hacienda municipal, al menos en la Provincia de Sevilla. Incluso la actividad de prestación de servicios, propia de las Corporaciones locales, se ve muy desdibujada, pudiendo asegurarse que —tales servicios— se prestan con una calidad insuficiente.

V. PRESION FISCAL MUNICIPAL

En esta apretada síntesis que estamos realizando sobre la Hacienda municipal de la Provincia de Sevilla, parece que no debe faltar un apartado ilustrativo de la presión fiscal que soporta el vecindario, presión derivada únicamente de la fiscalidad local. El volumen absoluto de dicha carga estará constituido tan sólo —siguiendo a autores como COSCIANI— por la imposición, directa e indirecta, tasas y contribuciones especiales, esto es, por la imposición derivada del poder impositivo local, aunque la recaudación no se efectúe —en algunos casos— por el propio Ayuntamiento.

En el Cuadro número 11 se insertan los datos, absolutos y relativos, tomados estos últimos respecto a la renta personal disponible (RPD) calculada por el procedimiento que indicábamos en la Introducción de este trabajo.

La presión fiscal aludida, incluso la mayor observada en 1980, es extremadamente exigua e incluso decreciente en el tiempo. Exigua si se compara con la media de las Administraciones locales de otros países, como Alemania (3,20 por 100), Francia (3,70 por 100), Gran Bretaña (4,10 por 100), Austria (5,10 por 100) y, sobre todo, con Naciones como Suecia (12,30 por 100) o Noruega (10,40 por 100), si bien las esferas de competencia en los diversos países son muy variables, amén de que —generalmente— están tomadas sobre el PNB y no sobre la RPD, como en nuestro caso hacemos.

CUADRO NÚM. 11

PRESION FISCAL MEDIA MUNICIPAL
(conjunto de los Municipios de la Provincia de Sevilla)

Años	Ingresos fiscales (miles ptas. 1974)	Ingresos fiscales per capita (ptas. 1974)	% de presión fiscal
1974	1.508.932	1.090	0,83
1976	1.626.291	1.142	0,87
1978	1.668.313	1.133	0,86
1980	2.083.193	1.409	1,08

Dicha presión fiscal media de la Provincia de Sevilla es parecida a la calculada, para 1970, por L. A. CARAMEZ para el Municipio de Vigo y que cifró en el 1,03 por 100 sobre el PNL. Camilo LEBÓN calculó la correspondiente al Municipio de Sevilla, también en 1970, estimándola en el 1,21 por 100 sobre el PNL, mientras nuestros cálculos arrojan el porcentaje del 1,08 por 100 en 1980. Así pues, parece desprenderse que a largo plazo la presión ha disminuido. Esta afirmación se avala con base en los estudios sobre la materia efectuados por el profesor GARCÍA AÑOVEROS y otros colaboradores con referencia a los años 1940-65. Los citados estudios situaban la presión media a nivel nacional en el 3 por 100 en 1945 y en el 2,02 por 100 para 1964. Las mismas fuentes calculaban la presión fiscal media en la Provincia de Sevilla (1964) en el 1,85 por 100.

Por Comarcas de la Provincia de Sevilla, la presión fiscal de cada una es la que se indica en el Cuadro número 12.

CUADRO NÚM. 12

PRESION FISCAL MUNICIPAL POR COMARCAS (1980)

Comarcas	% sobre RPD
Sierra Norte	1,06
Valle del Guadalquivir	1,08
Campaña-Marisma	1,33
Zona influencia capital	1,08
Aljarafe	0,71
Sierra Sur	1,00
MEDIA PROVINCIAL	1,08

La media provincial tiende a gravitar a 1,08 por 100, debido a que dos zonas muy pobladas (la de Influencia de la capital y el

Valle) coinciden con dicha media. Sorprende la baja presión fiscal del Aljarafe, sin embargo una de las zonas más desarrolladas y ricas en recursos de toda la Provincia, así como la alta presión que se ejerce sobre los Municipios de la Campiña-Marismas. Ambas Sierras (zonas deprimidas) presentan un porcentaje menor al medio provincial. Sin embargo, siempre que se ofrecen cifras medias se encubre —de alguna forma— la realidad, y, en efecto, así sucede en nuestro caso. La mayor parte de la presión fiscal es soportada por industriales, agricultores y comerciantes, sobre todo a partir del año 1978, y en alguna manera los propietarios de fincas rústicas tendrían una presión muy superior a la del vecino sin propiedades o sin ejercicio de otra actividad económica que no fuera la de su prestación de trabajo.

VI. CONCLUSIONES

El presente trabajo constituye una fracción —quizá la más importante— del total que se derivaría si hubiéramos tratado de hacer una síntesis completa de la tesis doctoral que aquí se resume. Efectivamente, se ha ceñido a algunos —no todos— de los aspectos de la Hacienda ordinaria de los Municipios de la Provincia de Sevilla. Dentro del apartado de la Hacienda ordinaria, cabría la referencia a cuestiones tan importantes como el cálculo de la carga financiera, el nivel de endeudamiento, los superávits y déficits municipales, etc., cuya referencia se omite aquí por cuestiones de espacio. Quedan por describir y sintetizar aspectos tan interesantes como los de la Hacienda extraordinaria, el nivel de prestación de servicios públicos municipales, el Plan de inversiones y otros varios. Si es posible, y en número posterior de esta publicación, intentaremos ofrecer una panorámica general de tales aspectos.

Por ello, forzosamente, las conclusiones que se derivan del presente estudio tienen que ser muy parciales. Pese a ello, sí pueden extraerse algunas, que —muy sintéticamente— podrían ser:

- 1.^a La insuficiencia financiera que sigue padeciendo la Hacienda municipal, al menos la de la Provincia de Sevilla, resultado o conclusión que estimamos extrapolable al resto de los Municipios españoles en alguna medida. Ciertamente que esa insuficiencia aparece paliada ya en el año 1980, y que incluso parece que va disminuyendo aún más en los últimos dos años,

- pero también es evidente que todavía la Hacienda municipal no ha logrado cumplir plenamente con el principio wagneriano de suficiencia, cumplimiento indispensable para atender los gastos corrientes y de capital que demandan Municipios modernos y en crecimiento. Los ingresos, incluso en pesetas constantes, han aumentado entre 1974 y la actualidad, en parte por los aumentos de recaudación derivados de la propia fiscalidad y en gran medida gracias a la elevación sustanciosa de las transferencias y ayudas recibidas de la Hacienda central. Estas últimas casi se han triplicado entre 1980 y 1982.
- 2.^a Como demuestran las cifras del Cuadro número 3, se ha notado entre 1974-80 un notable incremento de la fiscalidad local en valores relativos. Dicha fiscalidad cubre el 50 por 100 de los ingresos corrientes de 1980, aunque apoyándose en una mayor participación en los ingresos del Estado, que representaron el 30 por 100, como asegurábamos en el apartado anterior.
 - 3.^a La fiscalidad municipal se asienta sobre pocas e importantes figuras. Excluyendo del cálculo las Resultas, el 25 por 100 que aportan los impuestos directos se nutre tan sólo de cuatro figuras distintas. Los indirectos —que suponen el 8 por 100 de los ingresos— se apoyan únicamente en el Impuesto sobre Circulación de Vehículos. Las participaciones en los ingresos del Estado se sustentan en cuatro grandes rúbricas. La recaudación por tasas supera el 30 por 100 de todos los ingresos del ejercicio corriente.
 - 4.^a El bajo nivel de presión fiscal que hemos advertido, las bajas tarifas que se mantienen por tasas por prestación de servicios, así como la exigüedad de los porcentajes que se aplican por contribuciones especiales (en el período 1974-80 sólo representaban el 16 por 100 del coste de las obras ejecutadas), hacen particularmente insuficiente a la Hacienda local, teniendo que seguir mantenida y subvencionada por el Estado. Hoy por hoy parece difícil nutrir los presupuestos ordinarios municipales con exacciones propias gestionadas por los Municipios, pero es de todo punto deseable que la fiscalidad autónoma crezca cada vez más para que —en la misma medida— pueda conseguirse una Hacienda municipal menos subordinada.
 - 5.^a Al respecto, parece imprescindible abordar una reforma pro-

funda de la Hacienda local, que, ante todo, debe potenciar los ingresos procedentes de la imposición directa por ser menos regresiva, agotando las bases imponibles que depara la propiedad inmobiliaria y el ejercicio de actividades económicas, sin olvidar la mayor presión que puede ejercerse con los arbitrios existentes, y en especial con el que recae sobre la publicidad.

Deben revisarse las tarifas por prestación de servicios para cumplir con la exigencia legal de que cubran los costes de explotación. Así se evitaría que tales déficits recaigan indiscriminadamente sobre los gastos del presupuesto ordinario y mermen su potencialidad. Igualmente es necesario avanzar en la aplicación de mayores cuotas por contribuciones especiales para obras y servicios, evitando que gran parte de la financiación recaiga sobre el presupuesto de capital de la Corporación.

- 6.^a De todas las maneras, la reforma propugnada debe ser gradual para posibilitar la acomodación del contribuyente y también para ir adecuando la máquina administrativa que tienen los Ayuntamientos a las nuevas tareas de gestión de los tributos.
- 7.^a Mayores ingresos, provenientes de la pretendida reforma, posibilitarían un mayor margen real para el endeudamiento, vía inexcusable para efectuar las inversiones en capital fijo social que reclama la realidad cotidiana de los Municipios. Estas inversiones actualmente se ciñen a poco más de las que depara la generosidad de los Planes Provinciales de Obras y Servicios, pese al esfuerzo inversor que han emprendido algunos Municipios.
- 8.^a Complemento indispensable para una mejor gestión fiscal municipal es, como hemos dicho, adecuar la tosca maquinaria administrativa que poseen los Ayuntamientos. Es necesario ofrecer a los funcionarios locales medios para su perfeccionamiento. Al propio tiempo, se impone una tarea de mentalización del vecindario. Es evidente que la mejora de la Hacienda municipal pasa inevitablemente por aumentar la presión fiscal, y este aumento debe ser comprendido y apoyado por el propio contribuyente.



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
VIDA LOCAL

III. JURISPRUDENCIA

