
RADIOGRAFÍA DE LA FINANCIACIÓN LOCAL Y BASES PARA SU REFORMA

Resumen Ejecutivo

FEMP

Con este documento preliminar se trata de ofrecer una primera visión panorámica de la situación actual y de las perspectivas de las haciendas locales españolas que, a modo de radiografía, nos permita tener una visión estratégica de las fortalezas y debilidades de nuestro sistema de financiación local, de cara a los procesos de debate y discusión que se van a abrir en concurrencia y simultáneamente en el tiempo (según el compromiso asumido por el Gobierno de la Nación) con la reforma a medio plazo de los mecanismos de financiación autonómica, necesaria a la luz de las reformas estatutarias que se están generalizando en esta legislatura. En este sentido, defendemos una *revisión integral de los modelos de financiación estatal, autonómica y local*, evitando que la parte hasta ahora más débil en este proceso de negociación política, la administración local, vuelva a quedar marginada en la dinámica de búsqueda de un sistema de financiación global más suficiente, eficiente y equitativo, y con unos niveles de solidaridad interterritorial e interinstitucional que complementen la necesaria profundización en los aspectos de corresponsabilidad fiscal de todas las administraciones.

Problemas estratégicos de las haciendas locales

Un análisis estructural del funcionamiento general de las corporaciones locales pone de manifiesto una serie de carencias institucionales, políticas y económicas, cuyos factores de generación más relevantes se pueden resumir sintéticamente en los siguientes:

- Falta de reconocimiento real del papel fundamental de las entidades locales en la provisión pública de servicios en un Estado moderno del bienestar. En España, existe una débil participación del gasto público respecto al total del gasto de las Administraciones Públicas y una importante contribución relativa de los ingresos propios, sobre todo si la comparamos con el nivel autonómico.

- Falta de una planificación concertada de recursos entre los tres niveles de organización territorial del Estado en el proceso histórico de descentralización. Se ha producido un proceso de descentralización evidente desde la Administración Central a la Autonómica, cuya segunda fase estamos viviendo a través de un momento histórico de revisión de los estatutos de autonomía, mientras que se echa en falta un proceso de descentralización desde el nivel autonómico al local. Es más, la asunción de nuevas competencias por las CC.AA. ha supuesto un nuevo impacto económico, de gestión y financiero en el ámbito local debido a que la capilarización del esquema de funciones y servicios se ha realizado a través de un diseño de actuaciones cuya gestión eficiente exige un despliegue local con un compromiso de cooperación y un esfuerzo financiero adicional por parte de las entidades locales. Sin embargo, en muchos casos, este diseño ha sido impuesto por la fuerza de los hechos, sin una adecuada participación en la planificación económico-financiera de las autoridades locales. El análisis de series temporales de datos agregados de los presupuestos liquidados por los ayuntamientos muestra que el gasto corriente ha crecido, especialmente, en las subfunciones y áreas de gestión local asociadas estrechamente a las competencias autonómicas.
- La explosión de actividades y servicios no obligatorios que lastran de forma dramática los presupuestos municipales. Estas actividades inducen costes en los servicios de administración general y en los capítulos de inversión muy notables. Consideramos que el principio de subsidiariedad debe estar acompasado por un equilibrio efectivo entre financiación y coste efectivo de las actividades y servicios a

desempeñar. En caso contrario, y dada las limitaciones excepcionales al endeudamiento de las corporaciones locales que reconoce nuestra legislación local básica, se puede ver seriamente comprometido el esfuerzo de los gobiernos locales por mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Creemos, asimismo, de justicia contemplar una compensación económica a los esfuerzos financieros realizados para desarrollar servicios de suplencia que han sido crecientes en estos últimos años, como prerrequisito para crear las condiciones de una evolución equilibrada y sana de la función local. Sin embargo, no se trataría tanto de consolidar y sanear deudas anteriores como de conseguir un sistema que, en su dinámica a medio plazo, permita diluir el esfuerzo financiero realizado en fases pretéritas.

- Un sistema de financiación muy volcado, respecto a los gobiernos autonómicos, en los recursos propios donde prevalecen los impuestos de producto, cuya característica más relevante es la escasa elasticidad renta (incluso el mantenimiento anual de la presión fiscal se ha de hacer mediante actuaciones discrecionales del gobierno local) y, por tanto, su falta de adecuación de los niveles de recaudación a la coyuntura económica. Además el hecho de que la actividad económica de las zonas urbanas se basa cada vez más en el sector terciario, que normalmente necesita de inmuebles con menos superficie que la industria, acentúa la desproporción entre las rentas generadas por la actividad económica y los ingresos impositivos recaudados. Por tanto, el sistema actual de imposición local no se adecua a la nueva filosofía que vincula la financiación local a la prestación de servicios personales, por lo que se exige una mayor aproximación entre fiscalidad local y

variables económicas como renta y consumo, frente a un esquema de financiación local apoyado en la imposición sobre la propiedad y que se ligaba al fenómeno arcaico de prestación de servicios locales relacionados con el patrimonio inmobiliario de los ciudadanos.

- A pesar de lo anterior y en términos generales, se trata de un sistema de financiación que también depende especialmente de las transferencias incondicionadas de la Administración Central con el fin de aportar fondos para la suficiencia. Sólo en el caso de las transferencias de capital, las CC.AA. adquieren un papel relevante y, dado el carácter finalista de las mismas, podría hacernos pensar que los entes locales se convierten en meros instrumentos de aplicación de las políticas de inversiones diseñadas por las CC.AA., con pérdida efectiva de la autonomía de gasto en este concepto, si bien parece que esas transferencias de capital están sirviendo para reequilibrar a nivel regional el capital público a favor de aquellos municipios que difícilmente, por sus medios, serían capaces de llevar a cabo infraestructuras básicas para los ciudadanos. En este sentido, es de destacar que mientras los municipios grandes recibieron una media de 44,28 € por habitante en 2004, los pequeños percibieron 283,06 € como puede comprobarse en el cuerpo central del documento.
- Falta de adecuación de un modelo financiero general con la atención a la diversidad tipológica de los ayuntamientos. Es decir, se trataría de establecer un marco competencial y financiero que garantice la igualdad de los ciudadanos pero que evite enfoques excesivamente

simplistas y uniformes teniendo en cuenta la diversidad de las carencias económicas y de la problemática de la gestión de los ayuntamientos.

A estas importantes carencias, habría que añadirles las que se derivan del actual momento político, que se concretan en las siguientes preocupaciones, y que actúan como restricciones coyunturales del modelo de financiación local:

- Elevado nivel de incertidumbre en materias competenciales y de otra índole que debe alertarnos sobre el debate que se abrirá sobre el modelo de financiación autonómica en los próximos meses, con el fin de hacer un seguimiento de los instrumentos que se incorporen para resolver las cuestiones de nivel local. No conviene romper con la dinámica de que los gobiernos locales dependan, sobre todo en lo que respecta a la garantía de su suficiencia financiera, del gobierno central, aunque sí es necesario explorar nuevos instrumentos fiscales y financieros para garantizar la suficiencia de las administraciones locales y el papel que deben jugar las administraciones autonómicas.
- Debemos hacer un estrecho marcaje de los contenidos y desarrollos del Pacto Local en las distintas CC.AA., a raíz de las reformas estatutarias por cuanto pueden condicionar el futuro debate sobre el modelo general de financiación local, incorporando por la puerta de atrás fórmulas financieras impuestas al margen de los intereses de los gobiernos locales.

Conclusiones Generales del estudio preliminar

Con el objetivo de sentar la bases de nuestra propuesta preliminar, se ha realizado en el cuerpo central de este documento una amplia revisión del comportamiento de los principales instrumentos de financiación ordinaria, así como del endeudamiento de las haciendas locales españolas, junto con el correlativo estudio del comportamiento de los gastos más representativos de las mismas y los saldos correspondientes, lo que nos permite poner de manifiesto una serie de aspectos de relevancia a considerar en el debate, como conclusiones generales a destacar de esta radiografía. En este sentido cabe destacar:

- La situación de privilegio en la que se mueven los territorios forales, debido a los excedentes que generan sus especiales sistemas de financiación respecto a los regímenes comunes. Ello permite una financiación vía transferencias corrientes sustancialmente más elevada en los municipios forales, aunque también conviene reconocer una carga fiscal individual en estos algo mayor.
- Los municipios pequeños presentan en 2004 unos ingresos totales por habitante superiores a los grandes como media (1.038€ frente a 853€), Ello es consecuencia del diferencial en las transferencias de capital recibidas para financiar infraestructuras básicas necesarias con independencia del número de habitantes, lo que dispara la ratio per capita. Especialmente significativa es la gran

concentración de las transferencias de capital en los municipios de menos de 5.000 habitantes.

- Respecto a los ingresos fiscales los municipios más grandes son los que mayor carga fiscal individual generan, debido tanto a su mayor capacidad tributaria (bases más amplias) como a su mayor compromiso político en el ejercicio de la corresponsabilidad fiscal.
- Los municipios comprendidos entre 100.001 y 500.000 habitantes son los que han recibido una menor cantidad de ingresos totales por habitantes (827,73€ de media). Ello se debe principalmente a que son los municipios que reciben menos transferencias corrientes. En este dato se aprecia una crítica implícita al actual sistema de transferencia ya que se pueden estar consolidando inequidades derivadas de la renuncia a la nivelación de la situación financiera para municipios de más de 75.000 habitantes a partir de una fórmula de variables de necesidad, capacidad y/o esfuerzo, como consecuencia del nuevo sistema de participaciones territorializadas más un fondo complementario de financiación.
- Los municipios comprendidos en el tramo entre 50.001 y 100.000 habitantes son los que mantienen una fiscalidad más alta, debido en parte al ejercicio de la propia autonomía fiscal, si bien otra parte (referida sólo al año 2004) podría tener su origen en el efecto contable de la incorporación a la fiscalidad propia de las

participaciones territorializadas en impuestos que afectan a los municipios de más de 75.000 habitantes.

- En cuanto a las transferencias corrientes, son las grandes ciudades de más de 500.000 habitantes las más beneficiadas, aunque especialmente llamativa, en la recepción de este tipo de transferencias, ha sido la situación de los municipios canarios que se han beneficiado de un fondo autonómico de financiación municipal de cuantía destacable, y cuyo ejemplo podría servir para justificar el despliegue definitivo de las Participaciones en Ingresos de las Comunidades Autónomas como mecanismo central de la financiación local.

Bases para la reforma del sistema de financiación local

- Del análisis de los datos relevantes sobre el comportamiento de las Haciendas Locales españolas en los últimos años que se desprende de las liquidaciones de sus presupuestos se pueden extraer algunos rasgos que merece la pena recapitular y valorar, aun cuando la mera información presupuestaria es insuficiente para llegar a conclusiones robustas sobre el grado de cumplimiento de lo que es la misión esencial de los gobiernos, esto es satisfacer las necesidades de los ciudadanos de acuerdo con las competencias que tienen legalmente encomendadas.
- En este sentido, y a nuestro juicio, el relativo buen comportamiento de los gobiernos locales en materias de ahorro y déficit que se deduce de los datos observados no debe ser interpretado como indicador evidente de que el modelo actual de financiación proporciona buena “salud financiera”, sino más bien como argumento en defensa del “buen hacer” o “gestión responsable” de la mayoría de los gobiernos locales, los

cuales han tendido mayoritariamente a autocontrolar sus deseos de expandir el gasto en respuesta de las demandas ciudadanas, ciñéndose a sus disponibilidades financieras y huyendo de aventuras inciertas. No obstante, los saldos presupuestarios del conjunto de Corporaciones Locales en términos de Contabilidad Nacional en los últimos años muestran un comportamiento más errático en función del volumen de inversiones realizado en cada año, con un empeoramiento reciente del déficit público y una pérdida de importancia del ahorro en la financiación de los gastos de capital.

- De hecho, las importantes brechas existentes entre los recursos de los que han dispuesto los municipios situados en territorios de régimen común y los de aquellos radicados en circunscripciones con regímenes especiales (vascos, navarros y canarios) no son en general justificables sobre la base de diferencias competenciales o de costes en la prestación de servicios y bajo la hipótesis razonable de ausencia de despilfarro por parte de los últimos, ponen de manifiesto la existencia de amplios espacios de necesidades ciudadanas no cubiertas o cubiertas en términos relativamente insuficientes. Ello implica que por obvias razones de equidad debería incrementarse sensiblemente la financiación general de los gobiernos locales de régimen común.
- Por otra parte, la amplísima dispersión puesta de manifiesta en los datos relativos a los municipios de menor dimensión y la relativa infradotación (en términos de transferencias generales e incondicionales) de la mayoría de los municipios en relación con las grandes ciudades nos alerta acerca de los efectos de lo desafortunado de las últimas modificaciones legales en materia de Participación en Tributos del Estado, que tienden a perpetuar, cuando no a agrandar las inequidades históricas entre municipios similares, al introducir un modelo dual que en sus niveles más altos (municipios de más de 75.000 habitantes y capitales de provincia o de comunidad autónoma) renuncia a incorporar mecanismo alguno de solidaridad o nivelación horizontal.
- Finalmente, las relaciones financieras entre Comunidades Autónomas y Entidades Locales (con algunas honrosas excepciones) se basan casi

exclusivamente en la “cultura de la subvención condicional”, que lastra la autonomía local y resulta notoriamente ineficiente al incentivar muy a menudo comportamientos espurios en los gobiernos locales, más vinculados a la lógica electoral que a la respuesta a prioridades reales en materia de necesidad.

- Consecuencia de todo ello es la necesaria y urgente revisión del modelo de financiación, agravada aún más si cabe por la presencia de ciertas necesidades sobrevenidas (asunción de competencias por la vía de hecho, escasa o nulamente financiadas) y por los cambios institucionales que se vienen produciendo en el modelo territorial con la reforma de los Estatutos de las Comunidades Autónomas y la también inminente reforma del modelo de financiación autonómica. Desde la órbita política, es necesario reconocer la función local en plano de igualdad con los demás niveles de gobierno, haciendo efectiva la autonomía municipal reconocida constitucionalmente.
- Llegados a este punto no queda sino apuntar las líneas generales por las que a nuestro juicio debería regirse la reforma del sistema de financiación local, para lo cual apuntamos las siguientes ideas:
 - El sistema de financiación local debería formar parte de un modelo coherente de financiación del conjunto del Sector Público que permita distribuir adecuadamente los recursos entre los distintos niveles de gobierno de acuerdo con la tipología de sus competencias y con base a los principios de *suficiencia, autonomía, eficiencia, equidad y corresponsabilidad fiscal*.
 - En este sentido, y de acuerdo con los principios establecidos en nuestra Constitución, la Administración Central debe garantizar la suficiencia financiera de los Entes Locales, atendiendo a la naturaleza de sus necesidades, para lo que éstos deberían contar con un *espacio fiscal propio* y de *transferencias incondicionales complementarias*.

- Es más si se pasan nuevas competencias a los gobiernos locales, el sistema de financiación debería tener los instrumentos necesarios para financiar adecuadamente estas nuevas competencias, lo que ha de redundar en un aumento del peso específico de los gobiernos locales dentro del conjunto del sector público.
- La articulación concreta de la estructura de los diferentes instrumentos de financiación permite opciones diferentes. Dada la enorme diversidad del mundo local español, nuestra propuesta iría por la vía de establecer un sistema *dual* de financiación local cuyas bases diferenciales tendrían como elemento de referencia el tamaño de los municipios en términos de población.
- Así, los pequeños municipios, considerando como tales los que no sobrepasen el umbral de ¿10.000? ¿20.000? habitantes y cuyas competencias se restrinjan a la prestación de servicios básicos de índole territorial contarían con un sistema de financiación muy simple, cuyo contenido vendría determinado por la fijación de los tributos obligatorios actualmente vigentes (convenientemente reformados, a efectos de dotarles de mayor perfección técnica, e incluyendo las tasas y demás cargas sobre usuarios de servicios) y una transferencia incondicional con base en la población, suficiente para cubrir con garantías las necesidades emanadas de las competencias legalmente asumidas. En algunos casos de especial minifundismo local, debería incluso contemplarse la conveniencia de una mayor dependencia financiera para garantizar su funcionamiento independientemente de su capacidad fiscal.
- Por su parte, en los municipios de mayor dimensión, responsables también de la prestación de servicios de naturaleza más personal, entre los que cabe destacar como novedad de especial relevancia, los vinculados al desarrollo de la Ley de Dependencia, deberían verse reforzados los sistemas de participación en las figuras tributarias más fácilmente territorializables, flexibles y vinculadas

a la capacidad económica de los ciudadanos (especialmente IRPF), sobre las que además deberían los gobiernos locales poder ejercer cierta capacidad normativa limitada a efectos de profundizar en la corresponsabilidad fiscal. Las transferencias complementarias incondicionales a recibir por estas localidades deberían tener un carácter esencialmente nivelador y de solidaridad, de modo tal que fueran distribuidas de forma directamente proporcional a las necesidades de gasto e inversamente proporcional a la capacidad fiscal propia sobre la que pudieran ejercer su propia autonomía.

- Una vez determinada la cuantía de las transferencias y con la finalidad de que el sistema goce de estabilidad y flexibilidad, aquellas deberían revisarse cada cierto tiempo y evolucionar con un índice relacionado, directa o indirectamente, con los recursos de la Hacienda de la que proceden.
- Además, entendemos que la atención a la diversidad en el seno del municipalismo español no puede llevar en ningún caso al establecimiento de sistemas financieros a la carta, razón por la que estimamos que las situaciones particulares (una vez identificadas y justificadas) deberían ser abordadas mediante instrumentos específicos y no a través de modificaciones del propio sistema de financiación general.
- En materia de tributación general, no somos partidarios de abrir en exceso el abanico de los hechos imposables. Más bien por el contrario, creemos que las figuras tributarias locales deberían ser pocas en número, de bases amplias y por tanto amplia capacidad recaudatoria y mayor racionalidad, y, en todo caso, poco “generosas” en materia de beneficios fiscales, de modo que cumplan el objetivo esencial de allegar recursos a la Administración Local, quedando la vía de los incentivos y el ejercicio de la política social más en la órbita del gasto público.

- Concretamente, creemos que la fiscalidad inmobiliaria, entendida en sentido amplio y el gravamen de los actos o negocios de naturaleza económica a través de figuras tributarias que recojan mejor la actividad desarrollada en el ámbito local, deberían formar en todo caso parte esencial del sistema fiscal, al tiempo que la tributación sobre la renta personal debería ser susceptible de ser aprovechada por los ayuntamientos a partir de una cierta dimensión.

- Del mismo modo, el uso del *principio del beneficio* mediante la aplicación de cargas sobre el usuario (tasas, precios públicos y, eventualmente, contribuciones especiales) debería ampliar su campo de acción en el mundo local, en la medida en que buena parte de los servicios que prestan los gobiernos locales tienen las características adecuadas para su utilización (servicios divisibles, con usuarios identificables, sin componentes redistributivos relevantes y que no generan efectos externos de importancia). La extensión de la aplicación de este principio permitiría además contrarrestar la rigidez del uso de la población de derecho como criterio básico de necesidad y lograr una mejor adecuación entre la financiación y los usuarios de los servicios locales, al introducir factores de racionalidad y control tanto en la demanda de los servicios públicos (que tiende a infinito cuando el precio es nulo), como en la oferta ya que sin este tipo de señales de pseudomercado se tiende a generar una provisión ineficiente del servicio público.

- Sería, igualmente necesario abrir una reflexión sobre el papel reservado a las Diputaciones provinciales en la financiación de determinadas competencias y articular mecanismos estables de financiación más acordes con la naturaleza de sus intervenciones, aspecto éste que también debería alcanzar al conjunto de las instituciones de carácter supramunicipal.

En definitiva, nos enfrentamos a un sistema de financiación muy volcado en los recursos propios, centrado en ingresos por impuestos de producto, cuya característica más relevante es la escasa elasticidad renta y, por tanto, su falta de adecuación de los niveles de recaudación a la coyuntura económica. El sistema actual de imposición local no se adecua a la nueva filosofía que vincula la financiación local a la prestación de servicios personales, por lo que se exige una mayor vinculación entre fiscalidad local y variables económicas como renta y consumo, frente a un esquema de financiación local apoyado en la imposición sobre la propiedad y que se vinculaba al fenómeno arcaico de prestación de servicios locales relacionados con el patrimonio inmobiliario de los ciudadanos. Un nuevo sistema de financiación local exigiría, con el fin de ajustarse a las características reales de los espacios municipales teniendo en cuenta su diversidad, los siguientes ajustes estructurales:

- Corregir la insuficiente e inadecuada participación en los ingresos generales del Estado (PIE), cuyos criterios de dotación y distribución deberían ser más transparentes y acordes con los principios de suficiencia, eficiencia y equidad.
- Corregir una muy insuficiente participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas, mediante el despliegue definitivo de Fondos Autonómicos incondicionales.

- Una revisión de los recursos propios que afectarían al significado, gama y rendimiento de las principales figuras tributarias, incorporando bien elementos nuevos en los tributos existentes, bien nuevos tributos y/o participaciones en los tributos del Estado, vinculados al principio de capacidad de pago de los ciudadanos.

- La profundización de la tributación basada en el principio del beneficio a través de una redefinición y aumento de la capacidad de las tasas, precios públicos y contribuciones especiales para cubrir los servicios correspondientes susceptibles de ser financiados por estas vías.

- La incorporación de expedientes casi automáticos de compensación o cobro de derechos económicos que impidan el incremento de las deudas tributarias y no tributarias que otras administraciones públicas mantienen con los ayuntamientos, como prueba práctica del respeto al principio de lealtad institucional.