

Financiación municipal: equilibrios, especialización e incentivos

Francisco Pedraja Chaparro
Universidad de Extremadura
pedraja@unex.es
Javier Suárez Pandiello
Universidad de Oviedo
jspandi@uniovi.es

1. INTRODUCCIÓN

Las dificultades de financiación de los gobiernos locales se han convertido en los últimos tiempos en un problema enquistado, cuyas dimensiones aparecen, sin embargo, ante la opinión pública de modo confuso, tanto en lo que respecta a su cuantía como en lo que afecta a las responsabilidades de su origen. Así, desde determinados ámbitos se achacan esas dificultades a la propia gestión de los gobiernos locales, atribuyéndoles, con carácter general, conductas irresponsables por embarcarse en proyectos sobredimensionados para sus capacidades, fiando buena parte de su financiación propia a recursos erráticos, como los vinculados al sector de la construcción. Alternativamente, desde los gobiernos locales se defienden, aduciendo que su mayor proximidad a los ciudadanos les obliga a responder de una manera más ágil a las demandas de servicios, las cuales, a menudo, van más allá de sus competencias explícitamente atribuidas por la legislación vigente, yendo la normativa financiera varios pasos por detrás en lo que respecta a la cobertura de las nuevas necesidades.

Sea cual fuere en la realidad el peso de la participación de ambas explicaciones en la situación actual de las finanzas locales, y aunque no perdamos de vista el interés de la Hacienda Pública por la elección de los medios adecuados para obtener sus fines en un contexto de

escasez, en este artículo nos interesa más el análisis de los equilibrios de la organización pública en un marco de incentivos y coordinación de sus acciones.

Con esa visión presentamos una serie de guías de análisis¹ que se pueden materializar en 1) el equilibrio necesario entre competencias y financiación con el fin de alcanzar la suficiencia; 2) la especialización de los instrumentos financieros en el logro de objetivos adicionales, como son la autonomía y la equidad, y, por último, profundizando en la relación entre competencias y financiación, 3) la conveniencia de ajustar el tipo de instrumentos a la naturaleza de esas competencias.

Estas guías nos servirán para identificar algunos problemas de la Hacienda municipal, valorar los cambios realizados y, con el trasfondo de la crisis económica, indicar algunas claves para abordar con éxito su futura reforma.

2. UN PRIMER EQUILIBRIO: COMPETENCIAS Y FINANCIACIÓN

El principio de suficiencia se fundamenta en la necesidad de ajustar la financiación ordinaria con el gasto derivado de las competencias atribuidas a la Hacienda municipal. Sin embargo, en la medida en que las necesidades de gasto son ilimitadas (siempre cabe introducir mejoras en los servicios, sea en cantidad o en calidad), incluso bajo la hipótesis de fijación clara y explícita de estas competencias, no es posible identificar de modo absoluto el respeto a este principio. Además, en el contexto de un modelo de Estado descentralizado, como el existente en España, la existencia de varias esferas de Hacienda obliga a acen-
tuar más si cabe el carácter relativo del principio de suficiencia, por cuanto éste requiere que la financiación ordinaria cubra las necesidades de gasto a un nivel similar en todas ellas (*equilibrio fiscal vertical*). El principio de *lealtad institucional* vendría a ser, *de facto*, una garantía dinámica del cumplimiento de la suficiencia en ese sentido relativo.

Desde la anterior perspectiva, un elemento limitador del éxito de las reformas en las Haciendas subcentrales en España ha venido siendo la ausencia de una visión integradora y, dado el protagonismo alcanzado por el nivel regional, la consideración residual de la esfera municipal, que se ha limitado a sufrir, pasivamente, las consecuencias de las sucesivas reformas del sistema de financiación autonómico.

Concretamente, la última reforma de la financiación autonómica es una prueba más (reiterada) en la que se desconoce el carácter cada

¹ Una discusión de los problemas de la Hacienda municipal siguiendo el esquema que ahora desarrollamos se anticipa en PEDRAJA (2009).

vez más interrelacionado de nuestro sistema fiscal, donde, por poner un ejemplo evidente, todos los niveles participan en la recaudación de impuestos tan relevantes como el IRPF y el IVA, de manera que los aumentos de cesión al nivel regional acaban afectando, se quiera o no, a la financiación local²; todo ello con el agravante, desde una perspectiva política, del incumplimiento de la promesa realizada para llevar a cabo una reforma conjunta de la financiación autonómica y local.

Una visión integradora como la requerida hubiera facilitado el pleno desarrollo de un instrumento financiero constitucionalmente previsto, cual es la participación de las Haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas (PICA's), y cuyo escasísimo despliegue aleja la estructura del modelo de financiación vía transferencias en España de lo que es más habitual en los países con federalismo fiscal más avanzado³.

En todo caso puestos a verificar (con todas las prevenciones posibles) orígenes de eventuales incumplimientos en el principio de suficiencia a nivel local, podríamos distinguir entre aquellos cuya razón última proviene del lado de la demanda y los que se basan en problemas de oferta.

2.1. La insuficiencia desde el lado de la demanda

Como decíamos anteriormente, una de las principales fuentes de crítica al modelo de financiación por parte de los gobernantes en el ámbito local es la falta de sintonía entre los servicios *efectivamente* prestados por los municipios y los recursos puestos a su disposición para hacer frente a estos servicios. Desde la representación institucional de los ayuntamientos se traslada que una parte creciente de esa brecha financiera tiene su origen en la existencia de los denominados *gastos impropios*, tras los que se encontraría la presión de la demanda de los ciudadanos por cada vez más y mejores servicios, sin que los demandantes conozcan la atribución legal de competencias entre niveles de gobierno. En este caso, una difusa delimitación competencial estaría permitiendo que gastos correspondientes a otros niveles de gobierno sean realizados por los municipios sin que éstos tengan asignada la financiación correspondiente.

² Tal aumento de cesión provocará una menor recaudación a favor del Estado y, en la medida que los municipios del sistema de cesión participan en unos determinados porcentajes de la parte no cedida, verán disminuir sus ingresos. Por su parte, esa menor base incidirá negativamente en la evolución del ITE (Ingresos Tributarios del Estado), índice sobre el que se basa la evolución dinámica de la principal transferencia incondicional que reciben los ayuntamientos, y, en consecuencia, tanto los municipios del sistema de variables (en el cálculo global de la transferencia anual) como los de cesión (vía Fondo Complementario) se verán afectados negativamente en su financiación. Volveremos sobre este importante asunto más adelante.

³ Véanse, por ejemplo, BOADWAY y SHAH (2007).

Cuando uno trata de cuantificar la importancia de esos gastos se encuentra con importantes problemas. La complejidad del marco legal (Ley Reguladora de Bases de Régimen Local y legislación sectorial estatal y autonómica sobre cada materia) no facilita la delimitación de un catálogo preciso de esos gastos; por otra parte, las fuentes de información alternativas (encuestas a los responsables municipales, clasificación funcional del gasto, etc.), cada una con sus deficiencias, son otra causa de posibles discrepancias en los resultados. Los trabajos realizados⁴ los sitúan entre algo más del 10 y el 30% del gasto total, del que, en todo caso, habría que descontar aquellas partidas que cuentan con una financiación específica proporcionada por la Hacienda a la que suplen.

No obstante, hablar de gastos improprios incluyendo todos los no obligatorios es tanto como asimilar las competencias asumidas por delegación de otras Administraciones y con algún grado de financiación incorporada, con verdaderos gastos de suplencia derivados de respuestas a necesidades no satisfechas por otras Administraciones sin financiación alguna y con gastos voluntariamente asumidos en asuntos de dudosa necesidad social y que pudieran servir para alimentar comportamientos demagógicos, cuando no clientelares.

En este sentido, nuestra opinión es que la reivindicación de financiación adicional vinculada a gastos improprios en virtud del principio de suficiencia sólo se armaría de razón si los gobiernos locales fueran capaces de acotar más el concepto, identificando claramente aquellos que *objetivamente* suponen necesidades cubiertas en suplencia de otras Administraciones con recursos propios y dirigiendo la reivindicación hacia las Administraciones que han sido eventualmente «beneficiarias» de las acciones locales, en el sentido de haberse «ahorrado» gastos que eran de su incumbencia.

A título de ejemplo, y por abundar en el argumento, uno de los fenómenos que se ha detectado, ya desde la década pasada, como origen de nuevas necesidades de gasto local, no recogidas en el catálogo de competencias obligatorias de la Ley de Bases de Régimen Local, es el de la inmigración, el cual ha elevado sustancialmente la población de nuestras ciudades y, especialmente, las necesidades de servicios sociales de todo tipo que tienen a los inmigrantes como destinatarios. Ciertamente, éstas fueron necesidades sobrevenidas y para las que los ayuntamientos carecían de financiación específica. Sin embargo, no es menos cierto que para las otras Administraciones Públicas la inmigración provocó

⁴ Las diferencias pueden tener su origen también en los distintos ámbitos de aplicación (determinadas Comunidades Autónomas y toda España). Sobre este tema, VILALTA *et al.* (2011), y TRÁNCHEZ *et al.* (2011).

también alteraciones en sus necesidades, conceptualmente muy similares. Pensemos en el caso de las Comunidades Autónomas, las cuales han asumido las competencias en materias de educación, sanidad y vivienda en unas condiciones de financiación determinadas y en unos momentos en los que, la mayor parte de ellas, ni se podían plantear la magnitud que llegaría a tener este fenómeno. Así, las nuevas necesidades de escolarización de inmigrantes, muchos de ellos provenientes de países en los que el idioma es diferente, o de prestaciones sanitarias a personas que vienen de lugares con indicadores de salud mucho más deficientes, supusieron una tensión añadida sobre los presupuestos autonómicos. Si estos gobiernos, como parece ser el caso, reclamaran financiación adicional al gobierno central y éste respondiera aceptando esas demandas, dada la novedad del fenómeno, el efecto final sólo podía concretarse en una menor cantidad o calidad de los servicios prestados por el gobierno central (por ejemplo, defensa, acción diplomática o grandes infraestructuras de transportes y comunicaciones), o en una elevación de la presión fiscal sobre el conjunto de los ciudadanos. En este último caso, y volviendo a la argumentación anterior, podría plantearse por qué debería ser el Estado quien eleve la presión fiscal y no los gobiernos territoriales (autonómicos y locales) quienes lo hagan, dado que las «nuevas» necesidades se manifestaban principalmente a estos niveles.

En todo caso, y por acabar con este asunto, en nuestra opinión, siendo encomiable la intención de cuantificar el gasto no obligatorio, en términos de suficiencia, creemos que lo relevante no es tanto la distinción entre la naturaleza (obligatorio – no obligatorio) del gasto cuanto la existencia de brechas financieras objetivas entre necesidades de gasto y capacidad financiera. De hecho pueden perfectamente coexistir situaciones de gasto no *obligatorio* que no causan brechas financieras (el financiado mediante transferencias específicas) con otras de gasto *obligatorio* que sí las causen. Un ejemplo de esta última situación sería la aprobación de normas estatales o autonómicas que impongan nuevas obligaciones de gasto a los municipios sin venir acompañadas de financiación adicional⁵.

2.2. La insuficiencia desde el lado de la oferta

Por otra parte, en la justificación económica de la descentralización no debería olvidarse la existencia de factores limitadores procedentes de la oferta, como sucede con el *tamaño mínimo* para aprovechar las

⁵ En el ámbito de la seguridad ciudadana se pueden encontrar algunos ejemplos de este tipo de situaciones que no sólo atentan contra el principio de suficiencia, sino también contra el de lealtad institucional, interpretado éste como garantía dinámica de aquél, según lo definimos anteriormente.

economías de escala y de gestión en la prestación de los servicios municipales⁶. Eso nos lleva directamente a plantear la incompatibilidad económica entre la provisión eficiente de los servicios que legalmente deben prestar los municipios y la actual estructura municipal, con más de 8.000 unidades, de las que el 84% tiene menos de 5.000 habitantes y el municipio mediano no llega a los 600 habitantes (Tabla 1).

TABLA I.
ESTRUCTURA POBLACIONAL DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES

Población	Número de municipios	Porcentaje
> 500.000	6	0,07
Entre 100.001 y 500.000	56	0,69
Entre 50.001 y 100.000	83	1,02
Entre 20.001 y 50.000	252	3,11
Entre 5.000 y 20.000	918	11,31
Entre 1.000 y 5.000	1.937	23,87
< 1.000	4.862	59,92
Total	8.114	100,00
Media	5.795	
Mediana	582	

Fuente: Nomenclátor (INE, 2010) y elaboración propia.

Este factor limitador se hace aún más evidente cuando enfrentamos la actual estructura municipal con una vuelta de tuerca más en el proceso descentralizador, como se pretende con el Pacto Local, según el cual se propone profundizar en la descentralización de tal forma que los gobiernos municipales asuman *de jure* un rango mayor de competencias hoy gestionadas por las Comunidades Autónomas. Si se quisiera de verdad que el Pacto Local dejase de ser un mito para transformarse en realidad, o bien debería limitarse este proceso a municipios con un tamaño suficiente, o, alternativamente, si se pretendiese que tuviera un carácter más general habría de condicionarse a una reforma previa de la estructura municipal.

Incluso sin llegar a esa segunda descentralización, la incapacidad de los municipios de menor población para prestar eficientemente los servicios exigidos por ley debe hacernos insistir en las distintas alternativas de cooperación municipal, desde la más exigentes, como

⁶ El debate sobre el tamaño de los municipios españoles no es algo nuevo, sino que se viene reproduciendo sistemática y reiteradamente en la literatura. A título de ejemplo y sin ánimo de exhaustividad pueden citarse los trabajos de MONASTERIO (2000), REGO (2003) o CARAMÉS (2005).

las fusiones municipales, a las más simples de las mancomunidades. El pesimismo con el que se contempla la reducción del número de municipios habría de ponderarse con las experiencias exitosas en el ámbito comparado⁷, del que pueden extraerse algunas enseñanzas: análisis técnicos previos, consenso político, un periodo dilatado en el que se combinen los incentivos de diverso tipo en sus fases iniciales y la coacción en las últimas, etc. Por último, el hecho de que las competencias en las alternativas de cooperación municipal correspondan a las Comunidades Autónomas permite una flexibilidad que parece muy conveniente dada la heterogénea realidad municipal existente entre ellas (con situaciones tan distintas como las de Murcia y Castilla y León, donde los municipios de menos de 5.000 habitantes no llegan al 20% en el primer caso y alcanzan el 98% en el segundo).

Ciertamente, abrir un proceso generalizado de fusiones impuestas no parece *a priori* el camino más deseable, dado que los condicionantes políticos e identitarios podrían hacerlo inviable. Sin embargo, tampoco parece adecuado mantener en el tiempo situaciones insostenibles por su ineficiencia económica. Es por ello que debería inicialmente explorarse la vía de la convicción mediante la generación de incentivos financieros. Éstos podrían ser articulados a través de las fórmulas de reparto de la participación en los tributos del Estado o de las Comunidades Autónomas, combinadas, en su caso, con fondos específicos dotados conjuntamente por la Administración central y las Comunidades Autónomas, siempre con el objetivo de generar nuevas instituciones que supongan un beneficio neto con respecto a la situación inicial.

Sin embargo, en aquellos casos en que la situación financiera de un municipio sea insostenible o cuando se prevea una situación de insolvencia a corto plazo no debería descartarse la vía de la fusión forzosa. Previamente, la legislación debería haber recogido claramente los supuestos en los cuales este mecanismo se activaría, por ejemplo, sobre la base de una negativa y reiterada evolución de ciertos indicadores de gestión presupuestaria o de deuda viva. Como condiciones necesarias (exigibles también para las fusiones voluntarias) deben añadirse la contigüidad territorial de los municipios a fusionar, la existencia de «masa crítica» en términos de población (tamaño mínimo), la adopción de un plan de reformas estructurales para mejorar la gestión y, por último, la comprobación de una capitalización financiera suficiente en la entidad local resultante.

Con todo, cabe resaltar que fusionar municipios o instaurar mecanismos de cooperación interjurisdiccional no deben ser vistos como fines en sí mismo, sino como instrumentos para lograr la viabilidad

⁷ Véanse DAFFLON (1996) y LOTZ (1998).

administrativa y financiera del sistema. Aunque no se pueda decir con carácter general que un tamaño razonable garantice el éxito, resulta muy difícil que la oferta de servicios de calidad financieramente sostenible sea posible sin alcanzar una dimensión mínima⁸.

3. MÁS ALLÁ DE LA SUFICIENCIA: ESPECIALIZACIÓN INSTRUMENTAL E INCENTIVOS

Puestos a organizar la estructura de instrumentos que componen la base de la financiación ordinaria aparecen dos categorías que, sin renunciar al objetivo de suficiencia, añaden principios u objetivos adicionales derivados de su especialización. Los ingresos tributarios propios proporcionan la *autonomía* imprescindible para la correspondencia entre financiadores y beneficiarios del gasto local. Los ingresos transferidos tratan de que el anterior ajuste pueda realizarse en condiciones de *igualdad* entre los municipios (equilibrio fiscal horizontal). El diseño de un modelo de financiación estable y duradero requiere que para la concreción de los dos grupos de instrumentos deba tenerse en cuenta la conexión entre ambos con el fin de que el sistema de incentivos subyacente sea adecuado.

3.1. Ingresos tributarios propios: autonomía

Como nos enseña la teoría de las Haciendas descentralizadas, para el ajuste del gasto local a las preferencias de los ciudadanos, las competencias deben venir acompañadas por unos instrumentos financieros sobre los que los municipios tengan una cierta autonomía. También nos enseña que el elemento más significativo en el ejercicio de esa autonomía es el *tipo impositivo*, que permite llevar a cabo ajustes, en el margen, entre ingresos y gastos.

Por otra parte, la historia de la Hacienda municipal nos muestra hasta qué punto resulta difícil contar con un sistema fiscal propio con un peso relativamente significativo y cómo su consolidación es garantía de solvencia para las finanzas municipales. En el caso español, el arraigo a lo largo del tiempo de un sistema tributario local, sustentado sobre impuestos de bases poco flexibles, ha hecho de la impopularidad una de sus características principales. En comparación con los tributos que se atribuyen al resto de las Administraciones Públicas, los principales impuestos locales recurrentes (Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Impuestos sobre Vehículos de Tracción Mecánica y

⁸ En SUÁREZ PANDIELLO y FERNÁNDEZ LLERA (2011) puede encontrarse una propuesta más concreta de reforma institucional.

el Impuesto sobre Actividades Económicas) son tributos claramente perceptibles por los ciudadanos, que, además, exigen ineludiblemente la adopción de medidas discrecionales por parte de los gobiernos locales ante incrementos en las necesidades de gasto. Ciertamente, la perceptibilidad de los tributos es una característica recomendable desde el punto de vista de la eficiencia en la medida en que impide que los ciudadanos subestimen el coste de los servicios públicos y, consiguientemente, colabora en el siempre necesario proceso de rendición de cuentas exigible a quienes gestionan asuntos públicos. Sin embargo, esta característica también ha derivado en más presión por parte de determinados grupos de interés fiscal, en determinadas actitudes «populistas» en las reformas fiscales planteadas por los legisladores y en la utilización excesiva de la recaudación procedente de tributos no ordinarios para financiar gasto corriente.

La primera de estas actitudes (presión de grupos de interés) se vio materializada en la práctica supresión desde 2002 del Impuesto sobre Actividades Económicas para un amplísimo número de ayuntamientos. Las evidentes deficiencias de un tributo que grava el mero ejercicio de actividades, independientemente de su rendimiento, crearon en su momento el caldo de cultivo para la presión de los colectivos afectados, los cuales consiguieron, a nuestro juicio lamentablemente, sacar adelante una reforma que desfiscalizó a la mayoría de empresarios y profesionales, que no contribuyó en absoluto a mejorar la equidad del sistema, ni en sus aspectos interpersonales (ahonda en la desigualdad de trato de las rentas según fuentes), ni en los interterritoriales (discrimina entre municipios en función de sus especialidades productivas)⁹.

Respecto a la segunda de las actitudes comentadas, la última reforma fiscal local trataba presuntamente de identificar avances en la autonomía con la concesión a los gobiernos de facultades de modificar cada vez más elementos tributarios con la finalidad de personalizar los tributos. Así, por ejemplo, se permite conceder bonificaciones a familias numerosas, a quienes utilicen energías renovables o a las empresas que mantengan determinadas prestaciones sociales para sus empleados. Sin embargo, como indicamos anteriormente, el elemento relevante en el ejercicio de la capacidad normativa es el tipo impositivo, máxime dadas las características de bases restringidas que tienen los impuestos locales (no son impuestos generales sobre renta o patrimonio, sino que gravan sólo determinados componentes de éstos). Abrir la puerta a otros elementos, además de desfigurar la na-

⁹ Para más detalles, véanse SUÁREZ PANDIELLO (2002) y POVEDA (2000).

turalidad propia de los impuestos municipales tradicionales, complica notablemente su gestión y reducen su capacidad recaudatoria¹⁰.

Finalmente, la impopularidad, o ausencia de ilusión fiscal, de los impuestos obligatorios condujo a los ayuntamientos, con carácter general, a una sobreexplotación, en términos relativos, de tributos no ordinarios (o, cuando menos, irregularmente distribuidos en el tiempo), como el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, para financiar gasto corriente, amén del uso indiscriminado de otros ingresos vinculados a la construcción y la expansión urbanística. Ello ha hecho que el estallido de la burbuja inmobiliaria y la consiguiente crisis económica en la que estamos inmersos en la actualidad afecte de una manera mucho más dramática, si cabe, a las finanzas municipales que a las del resto de Administraciones Públicas, como podemos constatar en los datos ofrecidos en el apartado 4.

La Tabla 2 muestra la estructura de la tributación municipal en el año 2007 (año previo a la de los efectos de la crisis económica en los ayuntamientos) en comparación con el año 2002 (fecha de referencia de la última reforma tributaria).

TABLA 2.
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS FISCALES MUNICIPALES

	2002		2007		Δ (02-07)
	Miles de €	%	Miles de €	%	%
Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)	5.043.438	33,29	8.048.396	35,53	59,58
Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)	1.700.331	11,22	2.284.858	10,09	34,38
Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IΔVTNU)	914.867	6,04	1.533.818	6,77	67,65
Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)	1.939.116	12,80	1.455.262	6,42	-24,95
Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO)	1.341.010	8,85	2.394.402	10,57	78,55
Tasas y precios públicos	3.904.739	25,77	5.801.935	25,61	48,59
Contribuciones especiales	212.807	1,40	200.260	0,88	-5,90
Otros ingresos (*)	93.457	0,62	932.704	4,12	898,00
Ingresos fiscales	15.149.765	100,00	22.651.635	100,00	49,51

Fuente: D. G. de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales.

(*) Incluye en 2007 la participación territorializada en impuestos concretos.

¹⁰ Véanse SUÁREZ PANDIELLO *et al.* (2008).

Como se ve, la estructura de la fiscalidad municipal ha variado notablemente desde 2002 (año de la última reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales). Sin computar los efectos de la crisis económica en 2007, el peso del IAE en la tributación local se había reducido a la mitad, con una caída en términos absolutos de la cuarta parte de su recaudación. Por el otro lado, se había producido un espectacular incremento de ingresos procedentes del ICIO (casi el 80%), sobreexplotado por el auge de la construcción, el cual pasaba a ser en 2007 el segundo impuesto por recaudación (por encima del Impuesto de Vehículos y sólo detrás del IBI) y la tercera figura tributaria si agrupásemos en una única partida la recaudación de tasas y precios públicos.

Destacables también son el incremento del IAVTNU (67,65%) y, por supuesto, la partida de otros ingresos, que incluye las participaciones territorializadas en IRPF, IVA e impuestos especiales que financian a los municipios de más de 75.000 habitantes y a las capitales de provincia y Comunidad Autónoma, aunque no alcancen esa cifra de población. Se observa una cierta tendencia, tras la reforma del sistema de transferencias, de asimilar tributación propia a simples participaciones territorializadas, considerando que su puesta en marcha supone un avance en el principio de autonomía. Lo cierto es que se trata de figuras más próximas a las transferencias en las que, en el mejor de los casos, como sucede con el IRPF, se cambia el criterio de distribución y, en el peor, como ocurre con la imposición indirecta general y específica, ni siquiera se consigue ese objetivo dadas las dificultades de obtener índices de consumo, generales y específicos, en el ámbito municipal. En realidad, aun cuando contablemente estas participaciones aparecen en los capítulos 1 y 2 del presupuesto, el hecho de que los ayuntamientos carezcan de capacidad normativa alguna sobre ellas, unido a su incorporación efectiva al sistema de participaciones en tributos del Estado (PIE), las convierten en la práctica en transferencias incondicionales del Estado.

Por su parte, el IBI se consolidaba como la principal figura tributaria local, con un peso del 35% de los ingresos fiscales (51,21% de los meramente impositivos) y con un crecimiento en términos absolutos de casi el 60%.

Mención especial merece el uso de tributos asociados al principio del beneficio. Aunque se observa cierta prevención por parte de muchos gobiernos locales a su utilización extensiva, basada una vez más en su impopularidad, buena parte del gasto local tiene las características que establece la teoría para su exigencia (servicios divisibles, con escaso componente redistributivo y no generadores de externalidades positivas). Tasas y precios públicos vienen representando al-

rededor de la cuarta parte de los ingresos fiscales de los municipios y probablemente sería deseable, incluso, incrementar su peso relativo. Por el lado contrario, un instrumento de financiación local basado en el principio del beneficio, que destaca por su uso cada vez más residual, son las contribuciones especiales como.

3.2. Ingresos transferidos: equidad

En la medida en que las necesidades de gasto, derivadas de las competencias, y las capacidades fiscales, consecuencia de las fuentes tributarias propias, no se distribuyen uniformemente entre los municipios parece conveniente contar con unos ingresos procedentes de los niveles superiores (transferidos) que permitan prestar niveles similares de servicios, teniendo en cuenta las mencionadas diferencias en necesidades y capacidades fiscales municipales¹¹.

El sistema de transferencias debe considerar indicadores adecuados de necesidad y de capacidad fiscal a la hora de su reparto entre municipios, ajustando su distribución con la evolución de esos indicadores. Teniendo en cuenta las prescripciones anteriores, el sistema de transferencias del Estado (PIE) tiene algunas deficiencias notables¹²:

Respecto al factor de necesidad, la población (indicador básico y prácticamente único utilizado a lo largo del tiempo) ha venido ponderándose con unos coeficientes crecientes, según el tamaño del municipio, que resultan exagerados para los de mayor población (superior a 500.000 habitantes que prácticamente dobla a los del tramo anterior entre 100.000 y 500.000 habitantes). Su justificación ha de buscarse en el ámbito de la economía política como consecuencia de la presión que ejercen estos grandes municipios, ya que, desde el punto de vista normativo, no tienen competencias adicionales. Una prueba de tal exageración se obtiene de la comparación con el sistema de financiación autonómico, donde, para competencias típicas del estado del bienestar (sanidad, educación, etc.), la diferencia en el ajuste de la población no alcanza al 13%; es decir, una séptima parte del ajuste realizado en el ámbito municipal (90%).

El indicador de capacidad ha venido identificándose con la recaudación efectiva, de manera que la transferencia se ha distribuido de una forma directamente proporcional (a más capacidad más transferencia) y, en consecuencia, contrariamente a las prescripciones de la teoría.

Desde la última reforma¹³, la aplicación de un sistema dual (variables y cesión) en función del tamaño municipal, además de consoli-

¹¹ Véanse, por ejemplo, BOADWAY y HOBSON (1993), o BOADWAY (2002).

¹² PEDRAJA y SUÁREZ PANDIELLO (2002).

¹³ PEDRAJA y SUÁREZ PANDIELLO (2004, 2008).

dar inequidades y defectos de sistemas anteriores, ha desvinculado, para el caso de municipios de cesión, la evolución de la transferencia recibida con los cambios en los indicadores de necesidad y capacidad relativa entre ellos. En consecuencia, incluso suponiendo la existencia de equidad horizontal en el momento inicial, el sistema no permitiría su mantenimiento a lo largo del tiempo.

A esas deficiencias cualitativas (con implicaciones cuantitativas evidentes) habría que añadirles las inequidades territoriales derivadas del mantenimiento de regímenes especiales de financiación (sistema foral en País Vasco y Navarra y régimen especial canario) que han dado como resultado diferencias muy significativas en la financiación *per cápita* recibida por los ayuntamientos, como se puede ver en los datos contenidos en la Tabla 3 y en el Gráfico 1.

Los municipios forales reciben la mayor parte de sus transferencias corrientes de las Diputaciones Forales (País Vasco) y de la Comunidad Foral (Navarra) en virtud de sus regímenes de concierto y convenio, respectivamente, siendo mínima su PIE. Por su parte, los municipios canarios se ven especialmente beneficiados por un Fondo Autonómico que se nutre en buena parte de ingresos obtenidos en la comunidad canaria en virtud de su especial régimen económico-financiero. Frente a estas situaciones, el despliegue de participaciones municipales en ingresos de las Comunidades Autónomas (PICA's) es aún muy limitado en el resto del territorio español¹⁴.

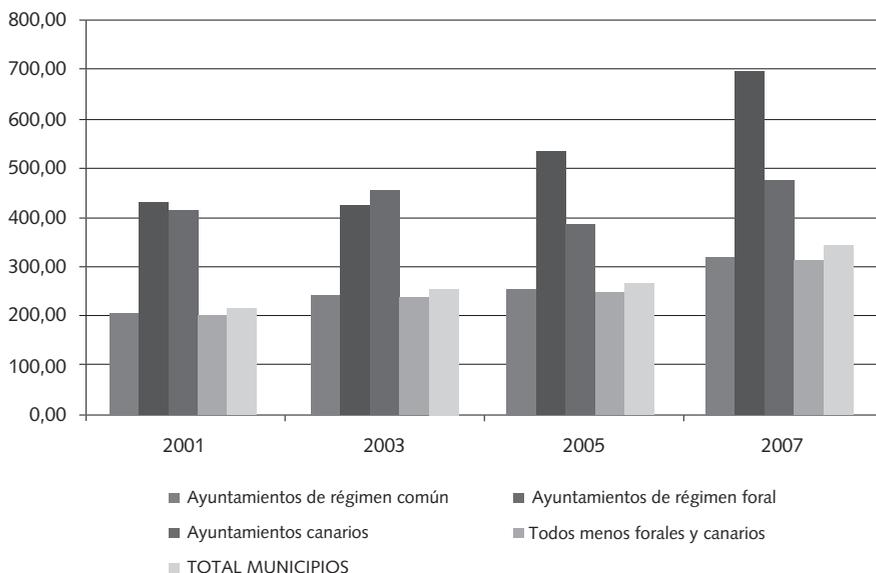
TABLA 3.
TRANSFERENCIAS CORRIENTES A LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES

Transferencias Corrientes		2001	2003	2005	2007
Aytos. de régimen común	€/H	203,50	240,82	251,92	318,07
	Índice	93,90	94,89	93,60	93,32
Aytos. de régimen foral	€/H	426,73	423,59	531,60	692,58
	Índice	196,91	166,91	197,51	203,20
Aytos. canarios	€/H	411,53	453,91	383,89	472,64
	Índice	189,90	178,85	142,63	138,67
Todos menos forales y canarios	€/H	200,76	237,83	245,33	310,32
	Índice	92,64	93,71	91,15	91,05
TOTAL MUNICIPIOS	€/H	216,71	253,79	269,15	340,84
	Índice	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: D. G. de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades locales.

¹⁴ Véanse PEDRAJA y CORDERO (2008).

GRÁFICO I.
TRANSFERENCIAS CORRIENTES A LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES



3.3. Incentivos compatibles

Si es importante el diseño de las fuentes de financiación tributaria propia y transferida, no lo es menos una adecuada conexión que permita a cada de ellas cumplir sus objetivos. La experiencia municipal cuenta con ejemplos positivos y negativos en este sentido.

En el activo hay que destacar la estabilidad del sistema de transferencias entendida como incapacidad de su modificación por parte de los municipios. Tal endurecimiento de la restricción presupuestaria vía transferencias ha facilitado, sin duda, el que los municipios miren hacia los tributos a la hora de buscar modificaciones en el gasto corriente. La situación contrasta con la financiación regional, donde existe un incentivo a modificar el sistema, ya que se sabe que con ese cambio se obtendrán mejoras de financiación vía transferencias sin necesidad de acudir al expediente políticamente más costoso de la tributación propia.

Cosa distinta son los problemas de gestión de las transferencias, donde la mezcla de defectos en el procedimiento de cálculo de sus anticipos y el optimismo del gobierno sobre la situación de la economía ha generando una ilusión financiera sobre la verdadera restricción presupuestaria, tanto en el caso de los gobiernos regionales como locales. De hecho, los municipios habían internalizado la recepción de una especie de «paga extra», en la medida en que las «pesimistas» o, en

todo caso, infravaloradas predicciones de recaudación del gobierno en la época de «vacas gordas» hacían que la liquidación definitiva fuera sistemáticamente favorable a los ayuntamientos, cuando la recaudación real superaba ampliamente a la prevista. Sin embargo, esta situación también ha cambiado radicalmente, de modo que la liquidación definitiva correspondiente al año 2008 ya ha resultado negativa para los ayuntamientos, quienes deberán devolver al Estado una cuantía agregada de 1.580 millones de euros, a los que habrá que añadir 3.923 millones correspondientes al año 2009. Pese a las «facilidades de pago» ofrecidas por el gobierno de la nación, que permitirá fraccionar temporalmente el pago a lo largo de varios años, es fácil deducir el grado en que se acentúan los agobios presupuestarios de los gobiernos locales.

En el pasivo también nos encontramos con la incompatibilidad entre un mal entendido avance en la autonomía, como posibilidad de modificar otros elementos tributarios más allá del tipo impositivo (lo que, además de encarecer la gestión, resta potencial recaudatorio a los impuestos municipales), con un sistema de transferencias (modelo de variables) que intenta beneficiar a aquellos municipios que realizan un mayor esfuerzo al incluir ese indicador como variable distributiva. El problema con el esfuerzo fiscal se ve agravado por su deficiente cálculo y por la injusticia que supone su aplicación restringida a una parte de los municipios al quedar excluidos los del sistema de cesión.

4. LA CRISIS COMO RESTRICCIÓN Y COMO SÍNTOMA

De lo comentado hasta aquí se desprende la necesidad de una reforma profunda, tanto en las competencias como en los instrumentos de financiación local. Sin embargo, no es posible obviar el hecho de que la profunda crisis que se ha instalado en nuestra economía introduce nuevas restricciones a la par que hace visibles ciertos síntomas de deficiencias en la gestión tributaria que la época de expansión había mantenido ocultos.

Por una parte, la crisis está provocando una caída espectacular en los ingresos tributarios procedentes de los impuestos potestativos (IDVTNU e ICIO), que, como habíamos visto, venían soportando en buena medida la fiscalidad local con sus importantes crecimientos de los últimos años. Además, también se está retrayendo la recaudación de ciertas tasas, fundamentalmente las conectadas con el sector inmobiliario, y los ingresos compartidos (IRPF, IVA e impuestos especiales) en los municipios de mayor dimensión. La Tabla 4 muestra la variación en los ingresos vinculados a la actividad constructora entre 2007 y 2009, año éste en que la crisis económica ya se muestra con toda su virulencia, para los municipios de más de 50.000 habitantes.

TABLA 4.
LIQUIDACIÓN AGREGADA DE INGRESOS LOCALES VINCULADOS
CON LA CONSTRUCCIÓN

Municipios de más de 50.000 h. (millones de €)

Tributo	2007	2008	2009	% Δ (2007-2009)
Impuesto sobre el Incremento de Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana	1.025,61	850,38	847,04	-17,41
Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras	1.032,85	867,01	631,08	-38,90
Contribuciones especiales	56,57	75,00	59,02	4,33
Enajenación de terrenos	1.127,62	634,09	406,37	-63,96
Otros ingresos urbanísticos (*)	584,17	416,46	254,45	-56,44
Total	3.826,82	2.842,94	2.197,96	-42,56

(*) Incluye la suma de ingresos por licencias urbanísticas, cuotas de urbanización y aprovechamientos urbanísticos.
Fuente: D. G. de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades locales.

Como se ve, la caída agregada de este tipo de ingresos supera el 40% en estas ciudades. En materia tributaria, el Impuesto de Construcciones, que había llegado a situarse en 2007 como la segunda fuente de ingresos impositivos después del IBI, pierde en dos años casi el 40% de su recaudación, y el Impuesto sobre Incremento de Valor de los Terrenos, el 17,4%, lo que pone de manifiesto hasta qué punto resulta preocupante el uso generalizado de tributos no recurrentes para financiar gasto ordinario. El retroceso en el resto de ingresos urbanísticos contabilizados en el capítulo tercero del presupuesto, exceptuando las contribuciones especiales (licencias urbanísticas, cuotas de urbanización y aprovechamientos urbanísticos) supera el 56% y el de las enajenaciones de terrenos se aproxima al 64%. Ciertamente, estos últimos son ingresos extraordinarios de capital, pero debe notarse que habían llegado a alcanzar en 2007 cifras superiores incluso a las de recaudación individual de los impuestos potestativos.

Si a todo esto le añadimos la caída general de la participación en ingresos tributarios del Estado, que obligará a los ayuntamientos a devolver ingresos por excesos en las entregas a cuenta, como hemos visto anteriormente, parece que a los municipios no les queda más remedio que adoptar, como conducta más ortodoxa, medidas discrecionales para la elevación de la presión fiscal local, a pesar de lo malo de la coyuntura. La otra alternativa sería acudir a medidas de gestión

menos deseables, como el recurso al endeudamiento financiero, o, peor aún, ante las mayores restricciones a esta fuente de financiación extraordinaria¹⁵, demorar el pago a proveedores.

La Tabla 5, referida únicamente a las capitales de provincia, muestra cómo efectivamente el esfuerzo fiscal relativo ha aumentado como media en todos los impuestos, especialmente en los obligatorios, donde el margen de recorrido es, al menos aparentemente, mayor¹⁶. Cabe resaltar también en las cifras mostradas en la Tabla 4 cómo las tasas de crecimiento del esfuerzo fiscal medio son sustancialmente mayores en los impuestos obligatorios, lo cual no es más que el reflejo de cómo los tipos exigidos en el Impuesto de Construcciones y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de Terrenos se encontraban ya casi en máximos.

TABLA 5.
ESFUERZO FISCAL RELATIVO MEDIO PARA EL CONJUNTO
DE CAPITALES DE PROVINCIA

Tributo	2007	2009	% D
Impuesto sobre Bienes Inmuebles	74,72	80,30	7,47
Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica	67,17	75,54	12,46
Impuesto sobre Actividades Económicas	40,69	43,86	7,79
Impuesto sobre el Incremento de Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana	88,14	88,94	0,91
Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras	89,42	91,38	2,19

Fuente: Ránking tributario de los municipios españoles. Ayuntamiento de Madrid.

¹⁵ El gobierno aprobó el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptaban medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, en el que, entre otras medidas con impacto en las entidades locales, se afectaban los ahorros derivados de la reducción de los gastos de personal al saneamiento de remanentes negativos, a la reducción del endeudamiento o, en su caso, a la financiación de inversiones. Inicialmente, además, se disponía que con la entrada en vigor de esta norma, con efectos del 1 de enero de 2011 y hasta 31 de diciembre de 2011, las entidades locales y sus entidades dependientes o Administraciones Públicas *no podrían acudir al crédito público o privado a largo plazo, en cualquiera de sus modalidades, para la financiación de sus inversiones, ni sustituir total o parcialmente operaciones preexistentes, a excepción de aquellas que en términos de valor actual neto resulten beneficiosas para la entidad por disminuir la carga financiera, el plazo de amortización o ambos*. Véanse SUÁREZ PANDIELLO y FERNÁNDEZ LLERA (2011) para más detalles.

¹⁶ Cuando hablamos de «recorrido» nos estamos refiriendo a la distancia entre los tipos impositivos establecidos y los máximos legalmente permitidos, aun cuando el «recorrido fiscalmente admisible» por los ciudadanos depende también de aspectos tales como la relación existente entre la valoración catastral y los valores reales de la propiedad, muy vinculado a los procesos y fechas de revisión de valores catastrales. Sobre esfuerzo fiscal de los municipios españoles, véase CORDERO *et al.* (2010).

Por lo que respecta al endeudamiento financiero, los datos oficiales demuestran que éste se encuentra fuertemente localizado en un reducido número de ciudades de gran tamaño. La Tabla 6 recoge los últimos datos al respecto publicados por el Banco de España.

TABLA 6.
DEUDA VIVA DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES (MILLONES DE € Y %)

TIPOS ENTIDADES LOCALES	31/12/2009	31/12/2010	Δ (2009-2010)
Total municipios, mancomunidades y agrupaciones inframunicipales	28.887	29.085	0,69
Total capitales de provincia	14.311	14.412	0,71
Mayores de 500.000 habitantes	10.361	10.490	1,25
Barcelona	753	1.202	59,63
Madrid	6.762	6.453	-4,57
Málaga	738	743	0,68
Sevilla	522	454	-13,03
Valencia	835	890	6,59
Zaragoza	752	748	-0,53
Resto de capitales de provincia	3.949	3.922	-0,68
Resto ayuntamientos, mancomunidades y agrupaciones inframunicipales	14.277	14.357	0,56
Ciudades Autónomas	299	316	5,69

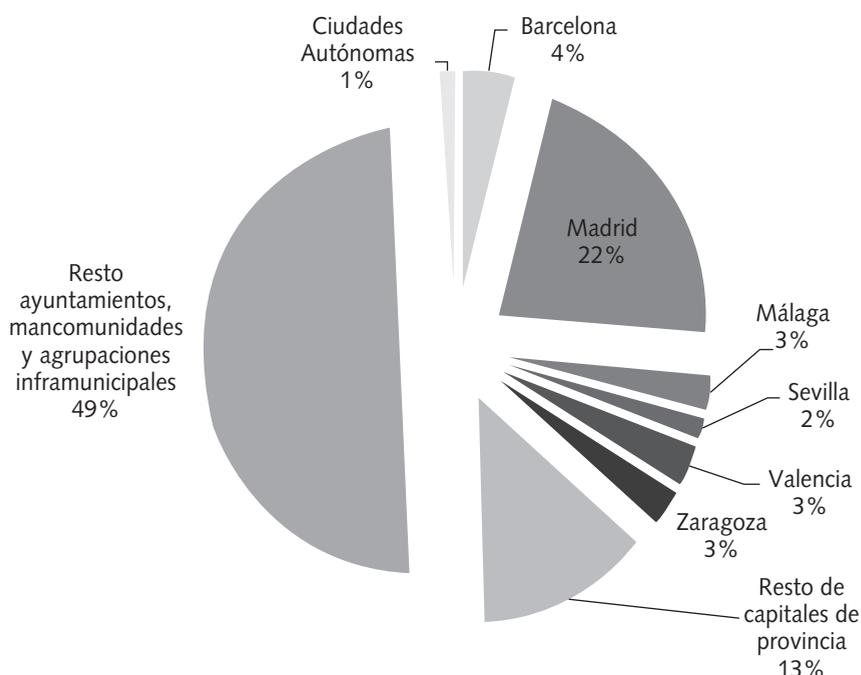
Fuente: Banco de España

Como se ve además en el Gráfico 2, a finales de 2010 la mitad de la deuda correspondía a las capitales de provincia. Las seis grandes ciudades de más de 500.000 habitantes agrupaban más del 35% de la deuda total, a pesar de ser precisamente ellas las que han venido disponiendo de más recursos financieros, tanto por la fortaleza de sus bases imponibles como por el privilegio, ya comentado, que les supuso históricamente la especial ponderación de la población en los criterios de distribución de la PIE, y la ciudad de Madrid concentraba ella sola el 22% del total, a pesar de haber conseguido rebajarla en un 4,57% respecto a finales del año anterior.

De ahí que, frente a quienes apelan a la necesidad de un rescate generalizado a los gobiernos locales, nosotros opinemos que tal actuación sólo podría generar incentivos perversos en la medida en que discriminaría a los gobiernos que han llevado a cabo una gestión más eficiente y menos «aventurera» de los recursos públicos, respetando en mayor medida su restricción presupuestaria. El «riesgo mo-

ral» que supone la asunción de deudas propias por gobiernos ajenos aparece de este modo como lo contrario a cualquier incentivo al buen gobierno, máxime cuando la existencia de experiencias previas de rescates financieros, presentados como soluciones irrepetibles a problemas únicos, resta credibilidad a su carácter excepcional¹⁷.

GRÁFICO 2.
DEUDA VIVA DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES (31/12/2010)



5. NATURALEZA DE LAS COMPETENCIAS: MEZCLA Y ALCANCE DE INSTRUMENTOS

Una especialización financiera de segundo grado es aquella que va más allá de la simple división entre ingresos propios tributarios y transferidos, tratando de ajustar el tipo de unos y de otros e incluso su importancia relativa a la naturaleza de las competencias. Un par de casos servirán para ilustrar lo que decimos.

¹⁷ Para un análisis más detallado del endeudamiento local, incluidas sus conexiones con la regulación general de la estabilidad presupuestaria, véanse SUÁREZ PANDIELLO y FERNÁNDEZ LLERA (2011). Sobre la deuda local pueden consultarse, además, los interesantes trabajos de VALLÉS *et al.* (2003), y BASTIDA y BENITO (2005).

Una Hacienda local que tenga asignados unos servicios locales tradicionales normalmente podrá alcanzar la suficiencia con un sistema tributario en el que su figura fundamental sea la imposición sobre la propiedad inmobiliaria (con la que están relacionados esos servicios) y un conjunto de tasas e ingresos públicos, junto con una transferencia general, como mecanismo de cierre de la financiación ordinaria que, sin excesivas pretensiones, mejore la suficiencia relativa. Frente a esto, una Hacienda local que añada a esos servicios tradicionales típicos de la Hacienda municipal otros de carácter más personal e incluso social necesitará bases fiscales más amplias y flexibles que las derivadas de la propiedad inmobiliaria, como sucede con la renta (un Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas). A su vez, las transferencias no sólo serán relativamente más importantes, sino también más exigentes, acentuando su carácter nivelador e incorporando, en el índice de capacidad, las nuevas bases utilizadas en la tributación municipal.

Este planteamiento no sólo tiene un fundamento teórico, sino que es posible encontrar también ejemplos en la experiencia comparada¹⁸. El ejemplo más paradigmático es el caso de los países nórdicos, donde el tamaño medio municipal está entre los 10.000 y 30.000 habitantes. Si bien es cierto que estos países carecen de nivel intermedio de gobierno, pueden ser vistos como ejemplos de Hacienda local con servicios personales y sociales donde los municipios se encargan de la prestación, en sus niveles básicos, de los principales bienes preferentes y se financian, fundamentalmente, con un impuesto proporcional sobre la renta (en general, variable dentro de una horquilla) sobre una base imponible central con un sistema de transferencias claramente nivelador.

La Tabla 7 trata de identificar para el caso español, a partir de la clasificación funcional y a pesar de sus limitaciones, una diferenciación en la importancia relativa de los servicios que se prestan en función del tamaño del municipio.

Si nos fijamos en la última columna que muestra los datos agregados de todos los municipios, casi la mitad del gasto se destina a la función 4 (Producción de bienes públicos de carácter social), siendo dentro de ésta las partidas principales las dedicadas a Vivienda y urbanismo, Recogida de basuras y limpieza viaria, Promoción y difusión de la cultura y Educación física, deportes y esparcimiento. Las funciones 1 (Servicios de carácter general), 3 (Seguridad, protección y promoción social) y 5 (Producción de bienes de carácter económico) también tienen pesos respetables, casi siempre en los alrededores del 10% del gasto total.

¹⁸ Véase McMILLAN (2008).

TABLA 7.
FUNCIONES DE GASTO DE LOS MUNICIPIOS (%) (2007)

	Hasta 5.000	De 5.001 a 20.000	De 20.001 a 50.000	De 50.001 a 100.000	Más de 100.000	Total
0.- Deuda pública	2,30	4,32	6,45	4,60	10,37	5,61
1.- Servicios de carácter general	20,67	10,87	10,85	10,45	7,96	12,94
2.- Protección civil y seguridad ciudadana	0,82	3,97	5,84	6,95	8,67	7,55
3.- Seguridad, protección y promoción social	11,41	14,59	11,99	23,06	13,45	10,62
4.- Producción de bienes públicos sociales	38,14	45,61	45,53	43,71	47,44	47,35
42b.- Enseñanza Primaria y Secundaria	0,55	3,64	3,31	6,56	4,33	3,34
43.- Vivienda y urbanismo	9,42	16,86	11,28	11,01	10,86	15,47
441.- Saneamiento, abastecimiento y distribución de agua	4,79	3,58	4,88	3,22	1,21	2,43
442.- Recogida de basuras y limpieza viaria	1,69	5,65	7,62	7,58	6,83	6,51
44a.- Otros servicios de bienestar social	5,71	1,23	1,74	0,58	5,06	3,01
451.- Promoción y difusión de la cultura	4,51	6,10	6,05	6,45	7,52	5,58
452.- Educación física, deportes y esparcimiento	2,49	6,88	7,95	6,60	8,12	6,02
5.- Producción de bienes de carácter económico	19,79	12,85	9,45	4,83	6,09	10,54
511.- Carreteras, caminos vecinales y vías públicas urbanas	19,20	11,15	8,27	4,26	3,29	7,20
513.- Transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo	0,00	0,12	0,85	0,22	1,38	1,82
6.- Regulación económica de carácter general	0,69	3,29	4,20	5,36	3,62	3,27
7.- Regulación económica de sectores productivos	4,73	3,42	5,05	1,04	2,40	1,29
9.- Transferencias a Administraciones Públicas	1,44	1,09	0,63	0,00	0,00	0,83
Total gastos	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: D. G. de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades locales.

No es, sin embargo, ésa la estructura del gasto de los municipios más pequeños. Comparativamente, éstos gastan mucho más (en términos relativos) en servicios de carácter general (20,67%), prácticamente duplicando el peso que esta función tiene con datos agregados del conjunto de los municipios, lo que viene a constituir una prueba de los problemas de escala y de los costes fijos de apertura del ayuntamiento.

Del mismo modo, los enormes gastos en mantenimiento de carreteras, caminos vecinales y vías públicas (19,20%) prácticamente triplican el peso relativo de esta función de gasto en relación con el agregado. Por el otro lado, el gasto es prácticamente marginal en protección civil y seguridad ciudadana (0,82% frente a un 7 en datos agregados) y, contra lo que se afirma a menudo, la deuda no parece un problema para los municipios pequeños tomados en su conjunto, dado que apenas supone un 2,3% del total de sus gastos.

En todo caso, y aunque la información contenida en la clasificación funcional del gasto debe ser tomada con cierta prevención, debido a que la homogeneidad de las convenciones contables utilizadas en los diferentes ayuntamientos no es todo lo fiable que cabría esperar, parece claro que existen diferencias significativas entre las funciones de gasto según tamaño que podrían justificar una reforma del sistema de financiación no uniforme para todos los municipios. A ello dedicaremos la sección final de este trabajo.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN. UN NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN LOCAL

Reformar el modelo de financiación local en un momento como el presente, en medio de una crisis económica profunda y con las peculiaridades del mundo local español, no va a ser tarea sencilla y requerirá, sin duda, de grandes dosis de consenso político si se pretende que la reforma sea duradera. Estos consensos deberían alcanzar, al menos, y con carácter general, a tres aspectos esenciales del mismo, cuales son: 1) el peso relativo que debería esperarse de los dos grandes instrumentos de financiación (los espacios fiscales propios y transferencias interterritoriales); 2) el ámbito de aplicación y organización del modelo (unitario, para todos los municipios, o dual, distinguiendo entre grandes y pequeños municipios), y 3) su incardinación en el modelo autonómico, coordinando los papeles que deberían jugar en el modelo la Administración local y las autonómicas.

Respecto al primero de los asuntos, se requiere combinar adecuadamente principios e incentivos contrapuestos, tales como el desarro-

llo de la autonomía, mediante la instauración de espacios fiscales propios, sobre la base de pocos impuestos locales fáciles de gestionar y con capacidad recaudatoria relevante y el respeto a la equidad que debe ser conseguido mediante la aplicación de transferencias de nivelación.

En relación con el segundo, las características del mundo local español apuntadas a lo largo de este trabajo nos hacen manifestarnos claramente partidarios de un modelo dual de financiación local. Sin embargo, aun cuando hablamos de dualidad del sistema de financiación local, ello no implica que ante necesidades específicas deban establecerse modelos de financiación a la carta que dificultarían notablemente la transparencia y efectividad del sistema. Los objetivos específicos, dentro del sistema de financiación, habrán de tratarse con instrumentos concretos, como sería el caso, por ejemplo, de corregir externalidades interjurisdiccionales mediante transferencias condicionadas (compensatorias).

La tercera de las bases de consenso exige incrementar el peso de las Administraciones autonómicas, tanto en la organización del mapa local, mediante la eventual regulación de sus bases territoriales, como en materia de financiación, incentivando el despliegue de participaciones municipales en ingresos de las Comunidades Autónomas (PICA's), más respetuosas con la autonomía local que los programas de subvenciones condicionadas que tanto proliferan hoy en día.

Con esa base, y teniendo en cuenta la anterior restricción, esbozamos a continuación una propuesta de sistema de financiación diferenciado o dual para municipios pequeños y municipios de mayor dimensión¹⁹.

En el caso de los municipios pequeños, para los cuales debería especificarse un tamaño crítico, las competencias estarían restringidas a servicios básicos y su financiación se llevaría a cabo mediante un sistema fiscal muy simple, constituido por los impuestos obligatorios vigentes y las tasas, así como por un sistema de transferencias incondicionadas de cuantía fija por habitante. Ante la ausencia de una contabilidad de costes, la determinación de esa transferencia por habitante podría obtenerse a partir de las partidas relevantes, tales como gasto corriente, ingresos fiscales y ahorro, de un municipio tipo, una vez eliminados los valores extremos de ese conjunto de municipios. Dichas transferencias podrían ser complementadas por otras como mecanismo explícito de incentivación a la cooperación en la prestación de servicios en la línea comentada anteriormente.

¹⁹ Para un análisis detallado de estas propuestas, SUÁREZ PANDIELLO *et al.* (2008).

Por su parte, los municipios de mayor dimensión añadirían a las competencias básicas otros servicios de carácter más personal e incluso social y se financiarían con los actuales impuestos (convenientemente reformados) y tasas y un sistema de participaciones sobre figuras tributarias de base amplia con posibilidades de territorialización.

Esa posibilidad de territorialización requiere del establecimiento de otro tamaño crítico relevante sobre el cual establecer los puntos de conexión fiscal necesarios. En el caso del Impuesto sobre la Renta, el punto de conexión parece relativamente fácil de determinar a partir del domicilio fiscal del contribuyente, e incluso podría otorgarse a los gobiernos locales un cierto grado de capacidad normativa que mejore sus niveles de autonomía, por ejemplo, otorgándoles la posibilidad de establecer un recargo variable y limitado sobre la cuota líquida estatal. En el caso de los impuestos sobre el consumo, aunque la territorialización es mucho más complicada, debería intentarse ajustar la recaudación al consumo del territorio y con ello reducir la asimetría que se produce entre usuarios y contribuyentes, reforzando así el papel de las tasas. No creemos necesario ampliar el número de figuras tributarias puramente locales en la medida en que no encontramos bases inexploradas que generaran importantes recaudaciones con bajos costes de gestión.

En cuanto al mecanismo de cierre de la financiación ordinaria, las transferencias deberían ser no solo más importantes, sino también más exigentes, con un marcado carácter nivelador. A nuestro juicio, la población tiene todas las características para convertirse en el indicador de necesidad más adecuado servir de base a las transferencias a distribuir desde la Administración central, sin perjuicio de que pudieran convivir con otros indicadores a aplicar en los ámbitos autonómicos. En todo caso, los coeficientes de ponderación de la población deberían converger reduciendo las diferencias que han venido favoreciendo a los de mayor tamaño. Por otra parte, habría que introducir un verdadero indicador de capacidad que incorporase, además de las bases imposables de las principales figuras tributarias recurrentes, las correspondientes a las participaciones territorializadas y que, a diferencia de lo que hoy sucede, otorgara mayores recursos a quienes tuvieran menor capacidad. Por último, el sistema de transferencias, a diferencia de lo que sucede con el actual modelo de cesión, debería ajustar en el tiempo su reparto a la evolución de los mencionados indicadores de necesidad y capacidad fiscal.

En todo caso, el cambio de sistema precisaría, dado su alcance y la necesidad de respetar las situaciones de partida, una notable inyección de recursos adicionales y un dilatado periodo transitorio

para que los objetivos de la reforma lleguen a hacerse efectivos, pues, como dice un personaje de la novela *León el africano*, del premiado escritor libanés Amin Maalouff, «... nadie puede aprender un oficio sin lastimarse las manos o el bolsillo». Aquí no se trata de aprender un oficio, sino de «oficiar» adecuadamente un cambio institucional, y ello requiere grandes dosis de generosidad por todas las partes implicadas.

BIBLIOGRAFÍA

- BASTIDA, F. J., y BENITO, B. (2005): «Análisis del endeudamiento en los ayuntamientos: un estudio empírico», *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 126: 613-635.
- BOADWAY, R. (2001): «Intergovernmental Fiscal Relations: The Facilitator of Fiscal Decentralization», *Constitutional Political Economy*, 12: 93-121.
- BOADWAY, R., y HOBSON, P. (1993): «Intergovernmental Fiscal Relations in Canada», *Canadian Tax Paper*, 96, Canadian Tax Foundation. Toronto.
- BOADWAY, R., y SHAH, A. (eds.) (2007): *Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice*. The World Bank. Washington D. C.
- CARAMÉS, L. (2005): «Consideraciones en torno al tamaño de los municipios», *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 13: 40-45.
- CARAMÉS, L.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y PEDRAJA, F. (eds.) (2009): *Siempre Hacienda Pública. «Ensayos en homenaje al profesor Enrique Fuentes Quintana»*, Civitas Thomson Reuters.
- CORDERO, J. M.; FERNÁNDEZ LLERA, R.; NAVARRO, C.; PEDRAJA, F.; SUÁREZ PANDIELLO, J., y UTRILLA, A. (2010): *El esfuerzo fiscal de los municipios españoles*, 2ª edición, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- DAFFLON, B. (1996): *The requirement of a balanced local budget: theory and evidence from the Swiss experience*, en POLA *et al.* (1996): 228-250.
- LOTZ, J. (1998): *Local government reforms in the Nordic countries, theory and practice*, en RATTSO (1998), pp. 19-28.
- MCMILLAN, M. L. (2008): *A local Perspective on Fiscal Federalism: Practices, Experiences, and Lessons from Industrial Countries*, en SHAH (2008): 245-290.

- MONASTERIO, C. (2000): «Pacto local, Hacienda local y tamaño de los municipios», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 4: 99-112.
- PEDRAJA, F., y CORDERO, J. M. (2008): «Sobre las participaciones locales en los ingresos de las comunidades autónomas», *Papeles de Economía Española*, 115: 152-165.
- Pedraja, F. (2009): *Algunas claves de la Hacienda municipal y del éxito de su reforma*, en CARAMÉS *et al.* (2009): 61-78.
- PEDRAJA, F., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (2002): «Subvenciones generales a los municipios: Valoración y propuestas de reforma», *Papeles de Economía Española*, 92: 120-129.
- PEDRAJA, F., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (2004): «La última ‘reforma’ de la participación municipal en los tributos del Estado: un análisis cualitativo», *Papeles de Economía Española*, 100 (2): 77-89.
- PEDRAJA, F., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (2008): «Reformar la PIE: ¿misión imposible?», *Papeles de Economía Española*, 115: 180-189.
- POLA, G.; FRANCE, G., y LEVAGGI, R. (eds.) (1996): *Developments in Local Government Finance*, Cheltenham: Edward Elgar.
- POVEDA, F. (2000): «El Impuesto sobre Actividades Económicas. Razones para su inaplazable reforma», en *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 108: 569-587.
- RATTSO, J. (ed.) (1998): *Fiscal Federalism and State-Local finance. The Scandinavian perspective*, Cheltenham: Edward Elgar.
- REGO, G. (2003): «Acerca de la Hacienda local y su reforma. Una propuesta modesta», *Revista Galega de Economía*, 12 (1): 1-21.
- SHAH, A. (ed.) (2008): *Macro Federalism and Local Finance*. Washington. World Bank.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (2002): «El Impuesto sobre Actividades Económicas, ¿terapia o eutanasia?», en *Papeles de Economía Española*, 92: 240-253.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (dir.); BOSCH ROCA, N.; PEDRAJA CHAPARRO, F.; RUBIO GUERRERO, J. J., y UTRILLA DE LA HOZ, A. (2008): *La financiación local en España: Radiografía del presente y propuestas de futuro*, Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias.
- SUÁREZ PANDIELLO, J., y FERNÁNDEZ LLERA, R. (2011): «Crisis económica y reforma de la Hacienda local en España». *XXIII Seminario Regional de Política Fiscal*. Santiago de Chile, 18-21 de enero de 2011. (http://www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/1/41751/Suarez_Pandiello_Fernandez_Llera_doc.pdf).

- VALLÉS, J.; PASCUAL, P., y CABASÉS, F. (2003): «Endeudamiento municipal y efectividad de las restricciones institucionales de disciplina crediticia (1988-2000)», *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 166: 9-47.
- VILALTA, M. (dir.); MAS D., y SALINAS P. (2011): *El gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007*, Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid.