

DE TRIBULACIONES Y MUDANZAS. SOBRE LA REFORMA DE LAS HACIENDAS LOCALES (*)

JAVIER SUÁREZ PANDIELLO

1. INTRODUCCIÓN.—2. EL PRESENTE DE LA HACIENDA LOCAL ESPAÑOLA. DATOS Y CIFRAS.—3. EL FUTURO DE LA HACIENDA LOCAL ESPAÑOLA. CAMBIOS LEGALES E INSTITUCIONALES Y MEJORAS EN LA GESTIÓN: 3.1. *Descentralización y nuevas competencias*. 3.2. *Un marco financiero básico*: 3.2.1. Los espacios fiscales propios. 3.2.2. Las transferencias intergubernamentales. 3.2.3. La Hacienda Extraordinaria. El recurso al crédito.—4. A MODO DE CONCLUSIÓN.—5. REFERENCIAS.

1. INTRODUCCIÓN

Como es bien sabido, la organización territorial del Estado español ha ido cambiando sustancialmente desde el último cuarto del siglo XX. El desarrollo de un proceso de descentralización sin precedentes, por los niveles que ha llegado a alcanzar en los últimos años, ha alterado por completo la distribución de las responsabilidades en la gestión pública en nuestro país, dando un poder antes nunca visto a las Administraciones Territoriales, sobre todo a las Comunidades Autónomas.

(*) Texto anterior a la aprobación del nuevo modelo de financiación autonómica.

CUADRO 1
Evolución de la descentralización del gasto público en España
 (% sobre el gasto público total*)

Año	Administración Central	Comunidades Autónomas	Entidades Locales
1978	89,00	—	11,00
1984	72,60	14,40	13,00
1990	59,52	23,91	16,57
1995	57,49	28,09	14,42
2000	52,14	31,72	16,40
2004	48,58	35,34	16,07
2005	47,43	36,90	15,67
2006	46,47	37,12	16,41

Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas.

* Hasta 2000, excluyendo pensiones de la Seguridad Social y clases pasivas y gasto por pasivos financieros. Desde 2000, con carga financiera y sin pensiones.

El cuadro 1 muestra la evolución en el tiempo de este proceso, en el que se puede ver cómo en un espacio relativamente corto de tiempo se ha procedido a descentralizar una parte muy considerable del sector público y ello además en un contexto de crecimiento del gasto, vinculado a la expansión de los principales servicios (universalización de la sanidad y educación, infraestructuras...). Sin embargo, el mismo cuadro 1 pone de manifiesto cómo ese proceso de descentralización ha «beneficiado» principalmente al nivel intermedio de gobierno, por cuanto las Entidades Locales apenas han visto crecer un 5 por 100 su dimensión relativa. De ahí que últimamente se venga acudiendo a tópicos ya muy manidos para hacer ver la necesidad de profundizar hacia abajo en la descentralización, al hilo del tantas veces invocado *Principio de Subsidiariedad* y del no menos reivindicado *Pacto Local*. Así, se habla del «siglo de los ayuntamientos», de la «cercanía al administrado», de la estructura «50-25-25», como objetivo, de la «insuficiencia crónica de recursos» y de tantos otros tópicos vinculados al mundo local a los que no estaría de más dotar alguna vez de contenido.

En las páginas que siguen, voy a tratar de ofrecer una panorámica general de la situación actual de la hacienda local española ya instalados de lleno en el siglo XXI y de las perspectivas que hacia ella se abren, una vez «cerrado» el proceso de traspaso de competencias «económicamente relevantes» a las Comunidades Autónomas, con la asunción por todas ellas de las competencias en materia de Sanidad.

La estructura del artículo es como sigue. En el siguiente apartado presentaré alguna información relevante que permita sintetizar el *statu quo* financiero del nivel local de la Administración. Posteriormente, dedicaré la sección tercera a apuntar las grandes líneas de lo que en mi opinión debería constituir la hoja de ruta de una reforma del modelo de financiación local que pretenda ser duradera, para lo que echaré mano de las conclusiones de un estudio reciente que tuve el honor de coordinar para la Federación Española de Municipios y Provincias. Finalmente, dedicaré un apartado final a plantear algunos cabos sueltos y aspectos coyunturales relacionados con la profunda crisis económica que vivimos, susceptibles de poner más en riesgo, si cabe, la viabilidad de la reforma, a menos que se gestionen adecuadamente los tiempos.

2. EL PRESENTE DE LA HACIENDA LOCAL ESPAÑOLA. DATOS Y CIFRAS

La historia reciente del proceso descentralizador ha visto pasar numerosos intentos de adecuar el sistema de financiación local a las necesidades emanadas de dicho proceso sobre la base del respeto a los principios de autonomía y suficiencia (1). Lo cierto es que el marco actual de financiación local data de 1988, año en el que fue promulgada la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, reformada parcialmente en 2002 (LRHL, en adelante). En su origen esta norma fue bien recibida por las Entidades Locales, sobre todo por parte de los Ayuntamientos, en la medida en que venía a moderar las tantas veces criticadas incertidumbres presupuestarias de estos entes. Así, por una parte se reforzaba la fiscalidad local, ampliando considerablemente su autonomía, al permitirse la libre fijación por las autoridades locales de los tipos a aplicar en sus impuestos propios, al tiempo que se adecuaba el llamado sistema de participación en impuestos del Estado (PIE) al mismo esquema de funcionamiento empleado en la financiación de las Comunidades Autónomas, estableciendo mecanismos de evolución automática de este importante conjunto de transferencias, al objeto de minimizar los conflictos políticos entre Administraciones que acarrea la negociación anual de su dotación global.

Sin embargo, y con la perspectiva que da el paso del tiempo, pese a las innegables mejoras que supuso la introducción de la LRHL, las expectativas

(1) Para una revisión más detallada de los principales hitos relativos a la financiación local en la etapa democrática *vid.* MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1998), cap. 4, para un repaso detallado y SUÁREZ PANDIELLO (2005), para un análisis de los cambios normativos más recientes.

de los gobiernos locales no se han visto del todo satisfechas. Así, la ausencia, con mínimas excepciones, de fuentes de ingresos elásticas respecto a la renta, el estancamiento de las transferencias estatales (PIE) ante la creciente asunción de competencias por la vía de hecho, el mantenimiento de discutibles criterios de distribución para las mismas y la ausencia de corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas en la financiación de los ayuntamientos (vía participaciones en ingresos de las Comunidades Autónomas o PICAs) siguen constituyendo hoy las principales quejas de carácter general que se plantean desde los gobiernos locales, además de ciertas críticas más puntuales, vinculadas a la aplicación técnica de las normas en su funcionamiento diario.

En las páginas que siguen, vamos a ver algunos datos relevantes acerca de la actualidad cuantitativa de la financiación local, como paso previo a plantearnos su futuro. Así, los cuadros 2, 3, 4 y 5 y los gráficos 1 y 2 muestran la estructura de los ingresos de las Entidades Locales españolas según la clasificación económica del Presupuesto de ingresos en 2006, último año para el que existen datos generales con cifras liquidadas. El primero de esos cuadros presenta los datos según derechos liquidados en miles de euros. El segundo agrupa los ingresos por categorías más amplias y los otros dos, así como los gráficos, muestran la estructura relativa de esos ingresos atendiendo respectivamente a su distribución institucional (por grupos de entidades) y económica (por grupos de ingresos).

Como se puede apreciar si se observa la estructura de ingresos de las Entidades Locales, la fiscalidad propia local, incluyendo impuestos, tasas, precios públicos y contribuciones especiales viene a suponer aproximadamente la mitad de los ingresos totales. Las transferencias procedentes de otras administraciones alcanzan alrededor de la tercera parte del presupuesto y el recurso al crédito poco más del 5 por 100. Esta estructura porcentual viene determinada básicamente por el nivel municipal de la Administración Local. De hecho, si se observa el gráfico 2 se ve un gran paralelismo entre las figuras correspondientes a los Ayuntamientos y al total de Entidades Locales, lo que no debería llamar especialmente nuestra atención dado que los ingresos totales de los municipios representan más del 70 por 100 del total de las Entidades Locales.

Más divergentes son, sin embargo, las cifras relativas al nivel superior de la Administración Local (Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares). Aquí, los datos ponen de manifiesto las importantes diferencias institucionales existentes entre los tres grupos de Entidades, derivadas de la existencia de regímenes especiales en el País Vasco y Canarias. En el primer caso, como es sabido, las Diputaciones Forales, en tanto que titulares del sistema de concierto, recaudan en su territorio la práctica totalidad de los tributos que en el resto del Esta-

do corresponden al gobierno central, lo que explica que sólo tres Diputaciones recolecten la tercera parte de los tributos del conjunto de Entidades Locales, lo que además para ellas supone el 95 por 100 de sus ingresos totales. Por su parte, el régimen especial de fiscalidad indirecta existente en Canarias es el que explica la relativamente alta recaudación tributaria que expresan los datos de Consejos y Cabildos Insulares (698.231 miles de euros en Impuestos Indirectos y unos ingresos fiscales que superan el 40 por 100 de los ingresos totales), lo que aproxima más la estructura de ingresos de este grupo de Entidades tomado en su conjunto a la del ámbito municipal, pese a que los Consejos Insulares de las Islas Baleares presentan un perfil análogo al de las Diputaciones de Régimen Común (sin impuestos indirectos, con el recargo sobre el Impuesto de Actividades Económicas (IAE) como única figura impositiva propia con capacidad de actuación discrecional sobre ella y fuertemente dependientes de las transferencias intergubernamentales).

Por lo demás, llama especialmente la atención la concentración de los ingresos procedentes del propio patrimonio (corrientes y, sobre todo, de capital) en el nivel municipal (95,58 por 100 de los ingresos procedentes de estas fuentes en el mundo local), reflejo indudable de la utilización del suelo como instrumento de financiación de inversiones públicas. De hecho, la cantidad obtenida por los municipios españoles en concepto de Enajenación de Inversiones Reales (3.365.258 miles de euros) supera en el año 2006 a la recaudación individual de todos los impuestos municipales a los que tienen derecho excepto el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI).

El cuadro 6 muestra la estructura de la fiscalidad de los municipios españoles, que es casi tanto como decir de la fiscalidad local, dado que, como ya se ha indicado, las Diputaciones de Régimen Común y los Consejos Insulares baleares apenas tienen tributos locales, más allá del recurso a tasas y precios públicos y el resto de Entidades Locales vienen sesgadas por sus regímenes especiales.

De la información ahí presentada se desprende que el 60 por 100 de los ingresos tributarios municipales provienen de la recaudación de los cinco impuestos que la LRHL ha puesto a su disposición con amplios márgenes de autonomía. Los impuestos compartidos con otras administraciones (IRPF, IVA e Impuestos Especiales que obtienen los municipios de más de 75.000 habitantes y las capitales de provincia y/o Comunidad Autónoma) apenas alcanzan el 3 por 100 del total; las cargas directas sobre los usuario de los servicios en términos de tasas y precios públicos les otorgan prácticamente la cuarta parte de sus ingresos fiscales y el uso de contribuciones especiales como instrumento de financiación de inversiones es mínimo (apenas un 1 por 100 de los tributos municipales).

Por lo que respecta a los impuestos, destaca por encima de todos el IBI, al que cabe calificar sin exageración como impuesto rey de la Hacienda Local, con una recaudación agregada en 2006 de 7.394.501 miles de euros, lo que representa casi la mitad de la imposición municipal (46,69%), prácticamente la tercera parte de sus ingresos fiscales (29,79%) y el 14,5 por 100 de los ingresos totales, incluidos los financieros. El segundo impuesto por su magnitud era en 2006 el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO), fruto del auge de la construcción en la fase alcista del ciclo y de la fijación de los tipos más elevados legalmente admisibles en buena parte de los principales ayuntamientos del país (2). Este dato no deja de resultar sorprendente, a la par que preocupante, en la medida en que el ICIO es un impuesto potestativo muy vinculado a la evolución del sector de la construcción (3). De hecho, el brusco frenazo sufrido por este sector en los dos últimos años augura serias dificultades financieras para muchos municipios acostumbrados a recaudaciones muy importantes de este recurso tributario, considerado ingreso recurrente, y que sin duda va a ser difícil suplir a corto plazo. El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), éste sí más estable, aparece como la tercera figura tributaria en orden de importancia (8,75% de los ingresos fiscales), seguido de otro impuesto cíclico, cual es el Impuesto sobre Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IΔVTNU). Llama en todo caso la atención el carácter cuasi-residual en el que se ha quedado el IAE, otrora segunda figura tributaria municipal, tras el recorte radical sufrido con la reforma del año 2002 que supuso la práctica desfiscalización por este concepto del 90 por 100 de los que hasta entonces eran sus.

Por otra parte, el cuadro 7 y los gráficos 3, 4 y 5 muestran la estructura de las transferencias recibidas por las Entidades Locales, según su origen. En la medida en que el grueso de las transferencias son de tipo corriente (por encima del 75 por 100 en el caso de los ayuntamientos y del 85 por 100 en el de las Diputaciones de régimen común), son éstas las que determinan la estructura general del sistema, como se observa en el paralelismo existente entre los gráficos 3 y 5. Por otra parte, el diferente peso cuantitativo de esta fuente de ingresos en las distintas Entidades Locales también debe ser tenido en cuenta a efectos de situar la dependencia financiera de otros niveles de gobierno en sus justos términos.

Con todo, resulta significativo resaltar cómo, a pesar de los grandes avances habidos en materia de descentralización, la realidad institucional española sigue haciendo descansar la financiación externa de nuestras localidades en el nivel

(2) *Vid.* CORDERO *et al.* (2008).

(3) *Vid.* para más detalles SÁNCHEZ MALDONADO y SUÁREZ PANDIELLO (2008).

central de la Administración. Así, cerca del 65 por 100 de las transferencias corrientes recibidas por los ayuntamientos y más del 90 por 100 de las que ingresan las Diputaciones de régimen común proceden del Estado (fundamentalmente, vía PIE). Hasta la fecha, aún no se han desarrollado de forma significativa fondos autonómicos para la financiación del gasto corriente local (PICAs), al objeto de hacer efectivo el precepto constitucional según el cual las localidades participarán en los ingresos de las Comunidades Autónomas, por lo que las ayudas regionales a los gobiernos locales vienen vinculadas fundamentalmente a la financiación de inversiones y, alternativamente, a la financiación de servicios que éstos prestan en suplencia de aquéllas.

Más allá de su peso cuantitativo en la hacienda local, es importante resaltar el hecho de que la distribución de transferencias entre ayuntamientos no da como resultado precisamente un modelo de equidad. Los gráficos 6 y 7 dan buena muestra de ello.

En el gráfico 6 se observa cómo los municipios radicados en territorios forales recibieron de media 739,46 euros por habitante en 2006, frente a un promedio de 286,34 euros por habitante en los territorios de régimen común, excluidas las Islas Canarias (2,5 veces más). Por su parte, los municipios canarios recibían en ese ejercicio 444,21 euros per cápita (más de un 50% por encima del resto de municipios de régimen común). Dado que de la diversidad competencial no se puede deducir este rango de diferencias, sólo cabe encontrar explicación en la mayor capacidad fiscal originada por los sistemas especiales de financiación de estos territorios (los derivados del Concierto vasco, el Convenio navarro y el régimen especial de Canarias) que, en última instancia, no sólo beneficia a los gobiernos autonómicos, sino que también se capilariza hacia el ámbito local, originando inequidades territoriales evidentes.

Por su parte, el gráfico 7 muestra la distribución (en medias) de las transferencias corrientes entre los municipios por tramos de población. Las importantes brechas que pone de manifiesto este gráfico tienen su origen en la inercia de un modelo de distribución que históricamente premió (en términos relativos) a las grandes ciudades a través de coeficientes desmesurados de ponderación de la población para los municipios de más de 500.000 habitantes y a la financiación fuera de fórmula de Madrid y Barcelona. En el caso de los municipios pequeños, la consolidación de mínimos garantizados y la errática evolución del indicador de esfuerzo fiscal son los factores que explican la cifra media obtenida, aun cuando en este caso la altísima dispersión entre ayuntamientos hace que este valor sea muy poco significativo.

El cuadro 8 y los gráficos 8 y 9 ofrecen información sobre la evolución del ahorro local en los últimos años en términos de contabilidad presupuestaria.

Concretamente el cuadro 8 muestra el ahorro bruto (diferencia entre ingresos y gastos corrientes) y el ahorro neto (una vez excluida la parte del ahorro bruto destinada a amortizar deuda viva) entre los años 2002 y 2006, siempre según datos de liquidaciones de presupuestos aplicando el principio de devengo (obligaciones y derechos reconocidos). Los datos nos muestran cómo el ahorro bruto local creció en valores absolutos un 67 por 100 entre 2002 y 2006, crecimiento que llega al 85 por 100 en el caso del ahorro neto. En términos relativos, y según puede observarse en los gráficos 8 y 9, tanto si ponderamos el ahorro por la magnitud de los ingresos ordinarios, como si nos fijamos en la proporción que supone éste en la financiación de las inversiones reales (4), debe destacarse el importante esfuerzo ahorrador realizado por las localidades españolas en los últimos años (5).

Finalmente, el cuadro 9 recoge datos sobre magnitudes relevantes de índole financiera, tales como la necesidad o capacidad de financiación (déficit o superávit no financiero), el déficit o superávit primario (excluyendo de su cálculo los intereses derivados de deudas contraídas con anterioridad) y la proporción de los ingresos corrientes que deben ser destinados a cubrir las cargas financieras (intereses y amortizaciones) derivadas de deudas vivas. Como se ve, las cifras de nuestras localidades no parecían, en este sentido, especialmente preocupantes. En los cinco últimos años para los que existen datos liquidados, éstos muestran que, tomados en su conjunto, todos los subgrupos de Entidades Locales han liquidado sus presupuestos con superávit, a excepción del año 2003, y los compromisos que suponen sus cargas financieras presentan una tendencia decreciente en el tiempo que, sin embargo, deberíamos relativizar a la vista del brusco cambio de tendencia en el ciclo económico, cuyos efectos se verán reflejados en las cuentas de los siguientes ejercicios (6).

(4) Lllaman especialmente la atención los datos relativos a los gobiernos provinciales e insulares contenidos en el gráfico 9. Una vez más debe recordarse que buena parte de estas cifras viene sesgada por la distorsión introducida por el régimen foral de financiación en el País Vasco.

(5) Debe repararse además en el hecho de que las cifras presentadas aún no recogen los efectos del cambio de ciclo en la Economía. Sin duda las caídas en la recaudación de los tributos más procíclicos como el ICIO, el IΔVTNU o las participaciones territorializadas en IRPF, IVA e Impuestos Especiales, unidas al carácter menos volátil o más permanente de la mayor parte de los gastos corrientes darán como efecto un empeoramiento de los niveles de ahorro, a menos que se produzcan cambios significativos en los principales instrumentos de financiación.

(6) Véase nota anterior.

CUADRO 2

*Estructura consolidada de ingresos de las entidades locales españolas, 2006
(miles de €)*

	<i>Ayuntamientos</i>	<i>Diputaciones de Régimen Común</i>	<i>Diputaciones de Régimen Foral</i>	<i>Cabildos y Consejos Insulares</i>	<i>Total EELL</i>
1. Impuestos directos	12.790.670	393.081	5.748.225	40.599	19.036.176
2. Impuestos indirectos	3.055.021	341.914	6.762.176	698.231	10.857.819
3. Tasas y otros ingresos	8.976.834	392.817	237.216	93.113	9.894.301
4. Transferencias corrientes	13.782.021	3.665.965	316.489	705.596	17.040.063
5. Ingresos patrimoniales	1.736.276	77.826	41.289	34.123	1.908.970
6. Enajenación de inversiones reales	3.365.258	41.227	11.300	30.388	3.466.782
7. Transferencias de capital	3.988.919	548.258	121.059	247.590	4.188.210
8. Activos financieros	126.000	95.245	21.532	15.481	258.315
9. Pasivos financieros	3.127.547	340.028	127.215	142.803	3.751.258
TOTAL INGRESOS	50.948.548	5.896.361	13.386.501	2.007.923	70.401.894

Fuente: MEH.

CUADRO 3

Estructura de ingresos de las entidades locales españolas, 2006 (miles de €)

	<i>Ayuntamientos</i>	<i>Diputaciones de Régimen Común</i>	<i>Diputaciones de Régimen Foral</i>	<i>Cabildos y Consejos Insulares</i>	<i>Total CCLL</i>
Ingresos fiscales	24.822.525	1.127.812	12.747.617	831.943	39.788.296
Transferencias corrientes	13.782.021	3.665.965	316.489	705.596	17.040.063
Transferencias de capital	3.988.919	548.258	121.059	247.590	4.188.210
Ingresos procedentes del propio patrimonio y su enajenación	5.101.534	119.053	52.589	64.511	5.375.752
Recurso al crédito	3.127.547	340.028	127.215	142.803	3.751.258
Otros ingresos	126.002	95.245	21.532	15.480	258.315
TOTAL INGRESOS	50.948.548	5.896.361	13.386.501	2.007.923	70.401.894

Fuente: MEH y elaboración propia.

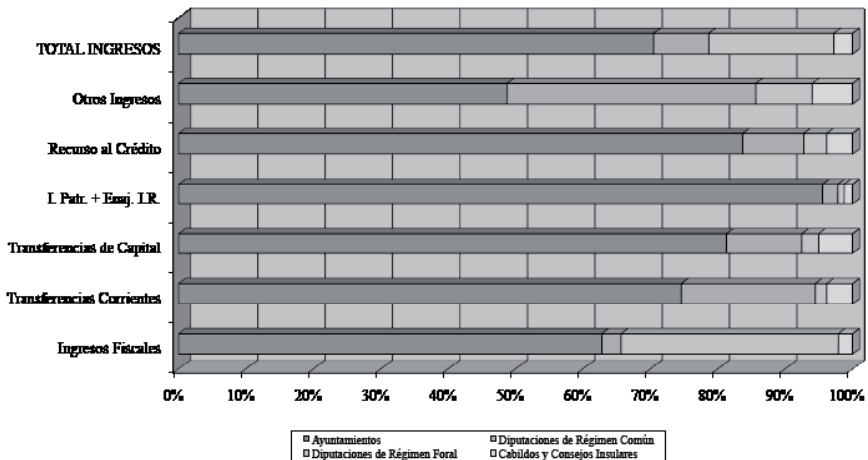
CUADRO 4

Distribución de ingresos por grupos de entidades locales, 2006 (%)

	Ayuntamientos	Diputaciones de Régimen Común	Diputaciones de Régimen Foral	Cabildos y Consejos Insulares	Total CCLL
Ingresos fiscales	62,79	2,85	32,25	2,10	100,00
Transferencias corrientes	74,62	19,85	1,71	3,82	100,00
Transferencias de capital	81,31	11,18	2,47	5,05	100,00
Ingresos procedentes del propio patrimonio y su enajenación	95,58	2,23	0,99	1,21	100,00
Recurso al crédito	83,68	9,10	3,40	3,82	100,00
Otros ingresos	48,79	36,88	8,34	5,99	100,00
TOTAL INGRESOS	70,53	8,16	18,53	2,78	100,00

Fuente: MEH y elaboración propia.

GRÁFICO 1

Distribución de los ingresos por grupos de entidades locales

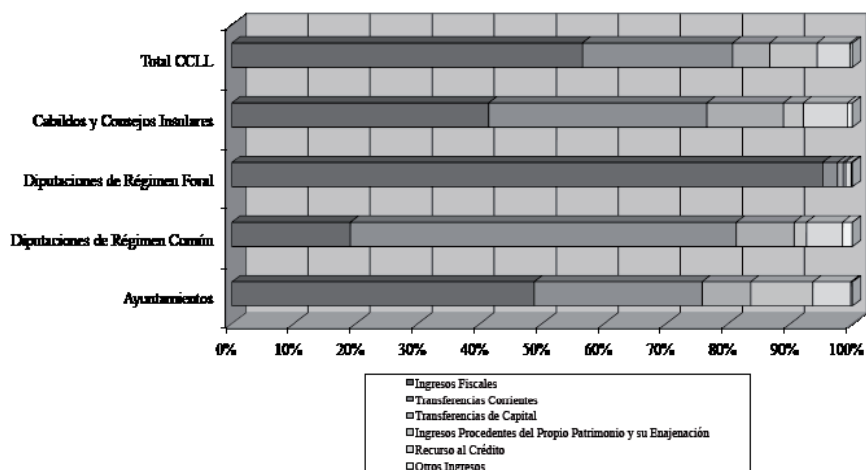
CUADRO 5

Distribución de ingresos por grupos de entidades locales, 2006 (%)

	Ayuntamientos	Diputaciones de Régimen Común	Diputaciones de Régimen Foral	Cabildos y Consejos Insulares	Total CCLL
Ingresos fiscales	48,72	19,13	95,23	41,43	56,52
Transferencias corrientes	27,05	62,17	2,36	35,14	24,20
Transferencias de capital	7,83	9,30	0,90	12,33	5,95
Ingresos procedentes del propio patrimonio y su enajenación	10,01	2,02	0,39	3,21	7,64
Recurso al crédito	6,14	5,77	0,95	7,11	5,33
Otros ingresos	0,25	1,62	0,16	0,77	0,37
TOTAL INGRESOS	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: MEH y elaboración propia.

GRÁFICO 2

Estructura de los ingresos locales

CUADRO 6
Estructura de los ingresos fiscales municipales, 2006

	Miles de euros	%
Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)	7.394.501	29,79
Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)	2.172.409	8,75
Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU)	1.476.727	5,95
Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)	1.413.285	5,69
Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO)	2.637.849	10,63
Impuestos compartidos (IRPF, IVA e I.I.EE.)	742.960	2,99
Tasas	5.072.559	20,44
Precios públicos por prestación de servicios	539.381	2,17
Precios públicos por utilizaciones privativas o aprovechamientos especiales	107.182	0,43
Contribuciones especiales	260.999	1,05
Otros ingresos	3.004.674	12,10
Ingresos fiscales	24.822.525	100,00

Fuente: MEH y elaboración propia.

CUADRO 7
Transferencias recibidas por las entidades locales según origen, 1998
 (millones de ptas.)

	Ayuntamientos	Diputaciones de Régimen Común	Diputaciones de Régimen Foral	Cabildos y Consejos Insulares
Del Estado	8.810.331	3.401.684	33.624	349.387
De Comunidades Autónomas	2.858.855	190.370	265.385	336.542
De Diputaciones, Consejos o Cabildos	1.725.578	624	-	-
De Ayuntamientos	99.268	37.251	2.533	13.241
De otros	287.988	36.037	14.947	6.426
<i>Transferencias Corrientes</i>	<i>13.782.021</i>	<i>3.665.965</i>	<i>316.489</i>	<i>705.596</i>
Del Estado	393.161	163.916	31.864	27.180
De Comunidades Autónomas	2.070.552	212.707	46.978	179.952
De Diputaciones, Consejos o Cabildos	733.112	66	174	25
De Ayuntamientos	15.546	86.398	1.134	25.452
De otros	776.549	85.170	40.909	14.980
<i>Transferencias de Capital</i>	<i>3.988.919</i>	<i>548.258</i>	<i>121.059</i>	<i>247.590</i>
Del Estado	9.203.492	3.565.600	65.488	376.567
De Comunidades Autónomas	4.929.407	403.077	312.363	516.494
De Diputaciones, Consejos o Cabildos	2.458.690	690	174	25
De Ayuntamientos	114.814	123.649	3.667	38.693
De otros	1.064.537	121.207	55.856	21.407
<i>Total Transferencias</i>	<i>17.770.940</i>	<i>4.214.223</i>	<i>437.548</i>	<i>953.186</i>

Fuente: MEH

GRÁFICO 3
Origen de las transferencias corrientes

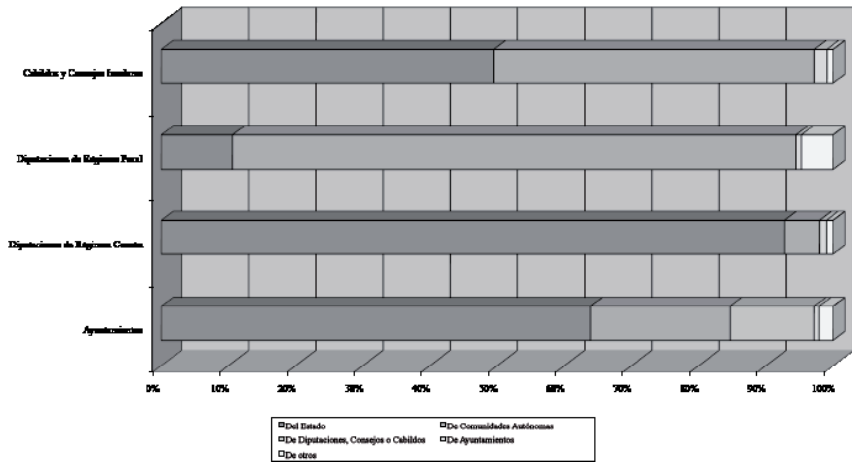


GRÁFICO 4
Origen de las transferencias de capital

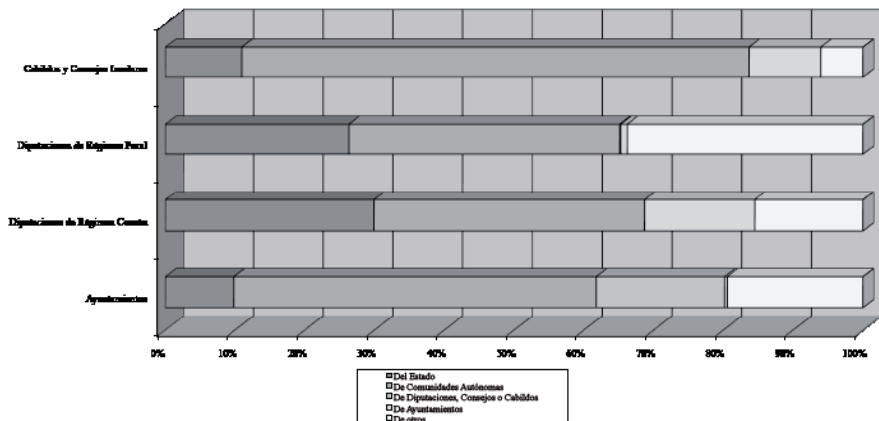


GRÁFICO 5
Origen de las transferencias (corrientes y de capital)

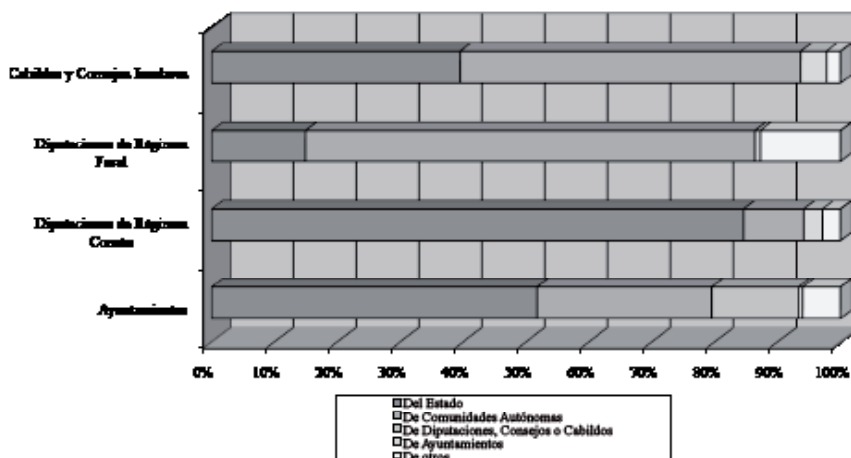


GRÁFICO 6
Transferencias corrientes recibidas de los municipios españoles (2006) (€/h.)

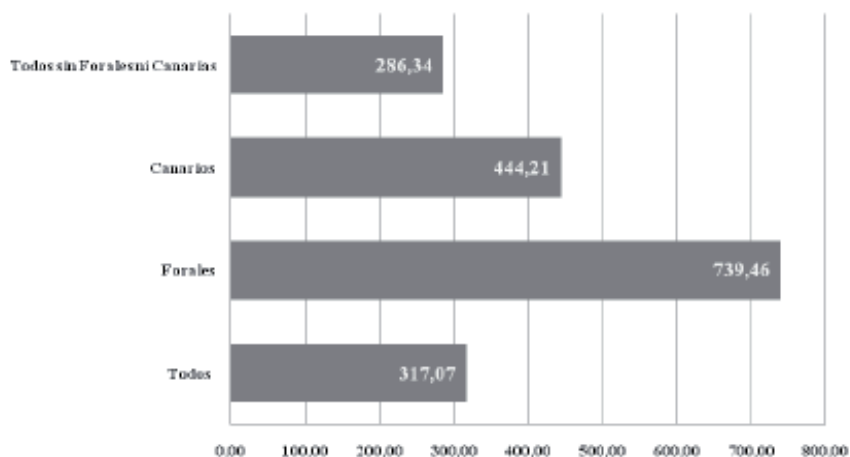
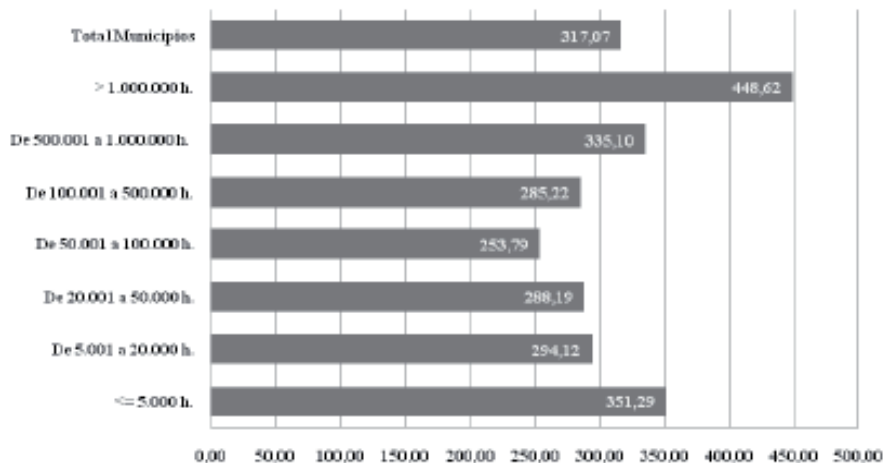


GRÁFICO 7
*Transferencias corrientes recibidas de los municipios españoles
 (2006) (€/h.)*



CUADRO 8
Ahorro local (miles de €)

		2002	2003	2004	2005	2006
Ayuntamientos	Ahorro Bruto	4.823.441	4.305.677	5.327.815	5.930.428	8.075.434
	Amort. Deuda	1.574.577	1.771.785	2.211.689	2.326.223	2.072.648
	Ahorro Neto	3.248.864	2.533.892	3.116.126	3.604.205	6.002.786
Diputaciones, Consejos y Cabildos	Ahorro Bruto	1.845.781	1.726.247	1.985.247	2.159.975	2.792.511
	Amort. Deuda	480.020	583.795	974.850	533.094	678.722
	Ahorro Neto	1.365.761	1.142.453	1.010.397	1.626.881	2.113.789
Total consolidado entidades locales	Ahorro Bruto	6.736.101	6.088.914	8.159.762	8.159.762	10.929.541
	Amort. Deuda	2.054.597	2.355.580	2.859.317	2.859.317	2.758.188
	Ahorro Neto	4.681.504	3.733.334	5.300.445	5.300.445	8.171.352

Fuente: MEH.

GRÁFICO 8
Ahorro bruto s/ingresos corrientes (%)

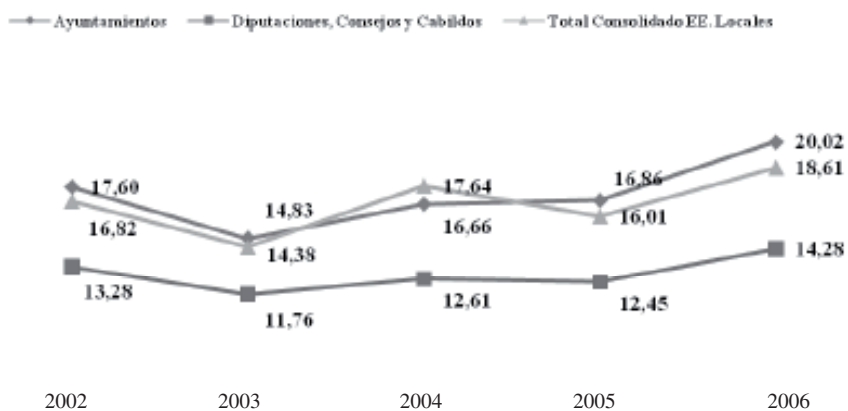
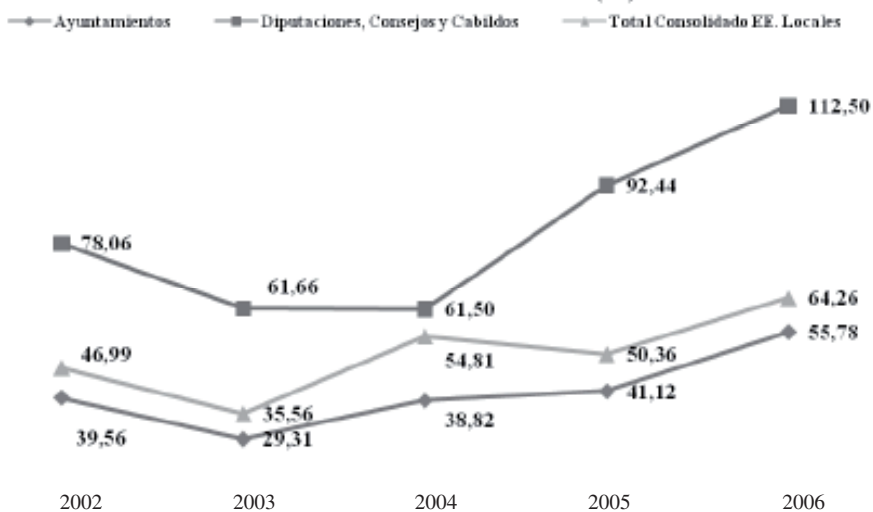


GRÁFICO 9
Ahorro neto s/inversiones reales (%)



CUADRO 9

Déficit (miles de €) y cargas financiera (% s/ingresos corrientes) locales

		2002	2003	2004	2005	2006
Ayuntamientos	Déficit (-) o Superávit (+) no Financiero	362.456	-906.722	1.226.923	2.511.463	3.391.860
	Déficit (-) o Superávit (+) Primario	1.130.749	-257.744	1.823.389	3.128.033	4.097.460
	Cargas Financieras	8,55	8,34	8,78	8,37	6,89
Diputaciones, Consejos y Cabildos	Déficit (-) o Superávit (+) no Financiero	37.866	-69.840	425.709	428.265	828.553
	Déficit (-) o Superávit (+) Primario	242.674	111.438	591.329	586.277	1.009.562
	Cargas Financieras	4,93	5,21	7,24	3,99	4,40
Total consolidado entidades locales	Déficit (-) o Superávit (+) no Financiero	400.069	-935.826	1.633.212	2.936.984	4.279.105
	Déficit (-) o Superávit (+) Primario	1.373.170	-105.571	2.395.298	3.711.565	5.170.483
	Cargas Financieras	7,56	7,52	8,54	7,13	6,21

Fuente: MEH.

3. EL FUTURO DE LA HACIENDA LOCAL. CAMBIOS LEGALES E INSTITUCIONALES Y MEJORAS EN LA GESTIÓN

Hasta aquí hemos visto alguna información cuantitativa sobre el presente de la Hacienda Local española. Sin embargo, cualitativamente existe un alto grado de incertidumbre sobre cuáles serán las restricciones normativas e institucionales del futuro próximo. Así, no está claro hasta dónde va a llegar el proceso de descentralización que eventualmente debe seguir a la esperada nueva Ley de Bases de Régimen Local, o de Gobierno Local, cualquiera que sea su denominación, y al desarrollo normativo de los nuevos Estatutos de Autonomía reformados y cuáles serán sus implicaciones financieras en términos de traspaso

de recursos de los gobiernos autonómicos a los locales para afrontar las nuevas competencias. Del mismo modo, sigue pendiente la reforma de la LRHL, tras la insatisfactoria experiencia de 2002. Fuentes de incertidumbre en este sentido son tanto el *cuánto* de la reforma como el sentido de la misma en términos de estructura de ingresos (*mix* entre espacios fiscales propios y transferencias intergubernamentales) en un momento de crisis económica profunda en el que la Administración Central ve incrementadas especialmente sus responsabilidades en materia de política estabilizadora.

3.1. *Descentralización y nuevas competencias*

Si hay algo en lo que parece que, al menos retóricamente, tanto las administraciones, a nivel institucional, como los distintos grupos políticos parecen estar de acuerdo es en el hecho de que una vez completado el proceso de traspaso de competencias económicamente más relevantes del Estado a las Comunidades Autónomas, va llegando el momento de profundizar en la descentralización hacia abajo, al objeto de hacer normativamente efectivo, con base en el principio de subsidiariedad, el marco de gestión del gasto público que por la vía de hecho vienen desempeñando las Entidades Locales. En este sentido, una de las referencias míticas de la transición, aunque carente de soporte técnico, era la aspiración a gestionar, una vez concluido el proceso, el 25 por 100 del gasto público desde el ámbito local.

Sin embargo, objetivamente parece muy difícil que, incluso a medio plazo, nuestras localidades lleguen a una dimensión así. Si observamos la experiencia internacional y volvemos la vista a los países de nuestro entorno, comprobaremos que allí donde el peso de la gestión local en el conjunto del gasto público es del nivel que venimos hablando, el eje común es que la educación, sobre todo la educación primaria, está gestionada desde los gobiernos locales. Es el caso de Gran Bretaña, o de los países nórdicos, por ejemplo. Se quiere decir con esto que ampliar el peso relativo del sector público local de una forma significativa implica absorber competencias con un peso presupuestario importante y ello requiere una capacidad de gestión que hoy no tienen la gran mayoría de nuestros ayuntamientos. Como es sabido, en nuestro país existen más de 8.000 municipios de los cuales sólo 113 tienen más de 50.000 habitantes y el número de los que no alcanzan los 1.000 habitantes supera el 60 por 100. Parece, en consecuencia, muy difícil que con esta estructura de los gobiernos locales la descentralización alcance a competencias cuantitativamente significativas, a menos que ésta se haga escalonadamente (empezando por las grandes ciuda-

des), potenciando la labor de las Diputaciones y de las instituciones de cooperación supramunicipal (mancomunidades, consorcios, comarcas...), o ¿por qué no? abriendo un proceso de integración de municipios que en las circunstancias actuales malviven sin masa crítica suficiente para prestar los servicios mínimos que tienen encomendados.

Evidentemente, la ampliación de competencias deberá llevar aparejada un incremento en la financiación, que en buena medida debería proceder de aquellas administraciones que se desprendan de la gestión de los servicios correspondientes. En este sentido, una queja bastante repetida de los gobiernos locales viene siendo que, ahora mismo, los ayuntamientos están ya prestando servicios relacionados con competencias que no tienen legalmente encomendadas, pero que están abordando en sustitución de otras administraciones. No es raro encontrar ejemplos de esto, incluso de servicios que en un momento inicial pudieron venir acompañadas de algún tipo de financiación por parte de otras administraciones, pero que en la realidad vienen a comprometer parte del presupuesto municipal. Parecería razonable que estas situaciones fueran tenidas en cuenta, máxime cuando los responsables de los gobiernos autonómicos han venido manifestándose en el sentido de que sólo las nuevas competencias deberían llevar consigo nueva financiación procedente de las Comunidades Autónomas para cubrir su coste efectivo, sin que éstas se sintieran responsables de cubrir hipotéticas lagunas de financiación vinculadas al pasado. En mi opinión, la organización del que será nuevo marco financiero para las Entidades Locales pasa por delimitar claramente el ámbito de las necesidades de gasto a partir del *statu quo*, lo que implicaría igualmente poner de manifiesto en su caso los orígenes de las hipotéticas carencias que se observen.

3.2. *Un marco financiero básico*

Siempre se ha dicho, y forma parte de los tópicos a los que nos referimos antes en materia de financiación local, que el primer objetivo a garantizar si se pretende dotar a los entes locales de un marco financiero estable es la *suficiencia*. Sin embargo, dotar de contenido a esta aspiración no es en absoluto tarea sencilla. En realidad, los instrumentos financieros no son más que medios para hacer frente a unos fines definidos en términos de necesidades de gasto vinculadas a las competencias asumidas. Estas necesidades vienen determinadas por los niveles de cobertura de los servicios públicos que hay que suministrar, los cuales siempre pueden ser mejorables, en condiciones de calidad o de cantidad, por lo que en la práctica las necesidades de gasto pueden ser vistas como un

pozo sin fondo, absolutamente ilimitadas. Así planteado el problema, el principio de suficiencia aparece como algo relativo y en un marco teórico debe entenderse como la capacidad de afrontar las competencias asumidas, suministrando los servicios que de ellas se desprendan con un nivel de cobertura *análogo* al garantizado al resto de las Administraciones Públicas para cubrir sus responsabilidades, y cuya implementación requerirá en todo caso un cierto consenso político en el seno del sector público.

Dicho esto, no cabe duda de que cualquier sistema financiero que se pretenda implantar debe asentarse sobre tres patas, *espacios fiscales* —entendidos en sentido amplio, incluyendo tanto impuestos propios y compartidos, como tasas y precios públicos— y *transferencias incondicionales* como soportes básicos del sistema, y eventualmente el *recurso al crédito* como instrumento complementario de financiación de inversiones (a añadir al *ahorro* generado en las operaciones corrientes y a los recursos procedentes de *transferencias de capital* de otras administraciones), al objeto de contribuir a la equidad intergeneracional. Las propuestas contenidas en las líneas que siguen, sistematizadas con base a esos tres grandes grupos de instrumentos financieros, no hacen sino resumir los resultados de un reciente estudio que tuve el honor de coordinar para la Federación Española de Municipios y Provincias (7) en el que apuntamos lo que en nuestra opinión deberían ser las líneas generales de la necesaria reforma del modelo de financiación.

3.2.1. *Los espacios fiscales propios*

Respecto a los tributos, y en el ámbito de los principios, normalmente se alude a la necesidad de respetar los de *suficiencia*, de *equidad*, de *eficiencia* y de *autonomía*. Dados los conflictos internos entre estos cuatro principios que han sido suficientemente desarrollados en la literatura económica (8), una vez más la práctica requiere relativizarlos y llegar a compromisos pragmáticos que permitan sustentar el sistema tributario local sobre bases razonables. En este sentido, y siguiendo a Doherty (1999) algunas características adecuadas podían ser: *Pocas figuras*, pero que sean *recaudables*, que sean *justas* y equitativas, que sean *baratas* de recaudar, que sean además *fáciles de entender* por el contribuyente, que sean fácilmente *internalizables*, y que además promuevan la

(7) Vid. SUÁREZ PANDIELLO *et al.* (2008).

(8) Vid. MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1998) para un resumen.

corresponsabilidad fiscal, siendo en todo caso su regulación respetuosa con el principio de *lealtad institucional*.

Dado que no partimos de la nada y no estamos elaborando un sistema tributario «ex novo», sino que existe un cierto consenso en la sociedad acerca de que la LRHL ha aumentado la corresponsabilidad fiscal desde 1988, desde que se permitió a los ayuntamientos fijar los tipos impositivos, y de que el balance en términos de «suficiencia», una vez más entre comillas no puede ser valorado de forma totalmente negativa, todas las partes implicadas parecen estar de acuerdo con que el punto de partida de la reforma es la Ley Reguladora de las Haciendas Locales vigente, a pesar de los pasivos de la reforma de 2002 (9), y el marco financiero que establece dicha Ley.

Así, en primer lugar y con carácter general, en la medida en que los impuestos locales actualmente vigentes y que a nuestro juicio deberían mantenerse en el sistema tributario, son tributos de naturaleza real y de producto, creemos que su objetivo básico debería limitarse al meramente *recaudatorio*, dedicando otros instrumentos (políticas de gasto y regulatorias principalmente) a la búsqueda de las finalidades extrafiscales o de política social que a menudo se les exigen a estos tributos. Es por ello que nos manifestamos partidarios de restringir al máximo las bonificaciones, deducciones y, en general, beneficios fiscales en los tributos locales por cuanto entendemos que la multiplicidad de objetivos les distrae a menudo de su misión esencial generando ineficiencias no compensadas con ganancias en términos de equidad.

Yendo más al detalle, proponemos, también con carácter general y sin perjuicio de algunos matices que apuntaré más adelante, que la autofinanciación local descance en las *cargas sobre el usuario* (tasas y precios públicos) y en el *Impuesto sobre Bienes Inmuebles*, como bases del sistema.

Respecto a las primeras, el uso del *principio del beneficio* viene siendo algo habitual en el marco de la tributación local y creemos que debería ser no sólo mantenido, sino incrementado tanto por razones de eficiencia como de equidad. La teoría económica nos dice que allá donde los servicios prestados son divisibles y, por tanto, sus usuarios perfectamente identificables, si además estos servicios no tienen un componente redistributivo claro y no generan efectos externos relevantes, la mejor forma de financiarlos es cobrándole el coste íntegro del servicio al usuario. Esto es eficiente, pues permite aproximar las tasas o precios públicos a los que se fijarían en el sector privado, de modo que la oferta se acomodaría a la demanda y además es equitativo en la medida en que no

(9) Mi posición sobre la mencionada Ley puede encontrarse en el ya mencionado artículo de SUÁREZ PANDIELLO (2005).

desplazamos la carga fiscal hacia quienes no disfrutaban de los servicios. En consecuencia, abogamos por un uso más intensivo de estas figuras siempre que ello sea posible (cuando se den las condiciones antes mencionadas de divisibilidad, no redistribución y no externalidad).

Por su parte, el IBI es el tributo municipal más importante en términos cuantitativos, como hemos visto en la sección anterior, y que, además, viene mostrando una tendencia a ganar peso dentro de la estructura financiera de los municipios. Su futura reforma debe pasar por el reconocimiento de este hecho y, en consecuencia, por su reforzamiento en consonancia con los principios impositivos de suficiencia financiera, flexibilidad, generalidad y equidad tributaria. Sin embargo, creemos que la regulación concreta de este tributo debe ser objeto de modificaciones sustanciales.

En primer lugar, y en coherencia con el planteamiento general realizado más arriba, debería minimizarse el uso de beneficios fiscales en este impuesto al objeto de ampliar al máximo su capacidad recaudatoria, lo cual no implica privarlo de cualquier elemento de diferenciación justificada. Antes al contrario existen ámbitos de actuación en la fiscalidad inmobiliaria en los que hay razones de eficiencia y/o de equidad para tratar diferenciadamente situaciones particulares, como son, a título de ejemplo, el tratamiento diferenciado de los inmuebles según usos (uso residencial frente a uso comercial, empresarial o profesional) o el tratamiento a las viviendas habituales respecto del resto de viviendas.

Por otra parte, el IBI de los inmuebles rústicos se encuentra, desde hace un cuarto de siglo, en una situación de estancamiento que es preciso superar teniendo en cuenta el incremento de calidad de vida en el sector agrario, vinculado, en gran medida, al esfuerzo financiero realizado por los Entes locales en la mayor provisión de servicios públicos en cantidad y calidad. En consecuencia, defendemos que este gravamen debe reconsiderarse y vincularse a las inversiones y gastos realizados por los municipios en el campo. Este planteamiento general exige un marco de negociación de los Entes locales con los sectores afectados.

En todo caso, la aproximación de los valores catastrales a los reales de la forma más suave y pacífica debe ser un objetivo fundamental de cualquier reforma de la Hacienda Local a medio plazo. Para ello se deben incorporar elementos de potenciación en la gestión catastral y una cooperación interadministrativa que permita optimizar la gestión de valores y sus efectos recaudatorios. La generalidad del impuesto requiere que, en el futuro, el mantenimiento de las bases de datos catastrales descansa más intensamente en las Entidades locales (las más interesadas en su actualización), sin perjuicio de la coordinación procedimental y de la integración de la información inmobiliaria en la base de datos nacional del Catastro. Somos conscientes en todo caso de que la coyun-

tura actual, con el descenso en los precios de la vivienda fruto del estallido de la denominada «burbuja inmobiliaria» y la crisis que afecta especialmente al sector de la construcción ayudan poco a la reforma, dada la sensibilidad de la población ante los cambios en la fiscalidad de un bien considerado de primera necesidad y que acumula buena parte de las inversiones de las familias de rentas medias y bajas (10).

Por lo que atañe al resto de impuestos locales, tal vez es el IAE el que se plantea mayores incógnitas respecto a su necesidad, viabilidad operativa y futuro. Como es sabido, su posición en el sistema fiscal local se ha deteriorado notablemente pasando de ser la segunda figura en potencial recaudatorio a la cuarta en términos agregados, de modo que estamos asistiendo a un notable empobrecimiento de su capacidad recaudatoria al mismo tiempo que se generalizan situaciones de clara inequidad fiscal, como la desfiscalización de los profesionales y artistas independientemente de sus rendimientos y el establecimiento de un mínimo de volumen de operaciones (no de resultados) como eje de la tributación. Ante esta situación, nuestra posición es abogar por una nueva reforma sustancial, consistente en reinventar un nuevo impuesto sobre actividades que corrija no sólo los defectos del IAE en su formulación actual, sino también aquellos que lastraron el anterior, ofreciendo argumentos para su práctica eliminación, aun siendo conscientes de que ello necesitaría una amplia base de consenso político que no estamos seguros de que se pueda alcanzar en este momento (11).

En cuanto al Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, creemos que debería reforzarse el carácter patrimonial del mismo, haciendo evolucionar su base imponible hacia una magnitud más cercana a la capacidad de pago, sin perder de vista la necesidad de preservar los ingresos municipales y sin desincentivar la renovación del parque de vehículos. En este sentido, la utilización de las tablas de valoración de medios de transporte usados aprobadas por el Ministerio de Economía y Hacienda a efectos del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y del Impuesto especial sobre Determinados Medios de Transporte representaría un claro avance en cuanto supondría de ruptura del principio de estancamiento tributaria. Por otra parte la adaptación complementaria de la tarifa al impacto medioambiental de los vehículos, en consonancia con lo propuesto recientemente por la Comisión Europea en materia de fiscalidad sobre vehícu-

(10) *Vid.* el ya mencionado artículo de SUÁREZ PANDIELLO y SÁNCHEZ MALDONADO (2008) para un reciente análisis de los vínculos entre el sector inmobiliario y la Hacienda local.

(11) Para más detalles, véase SUÁREZ PANDIELLO *et al.* (2008), págs. 291 y sigs.

los podría además ayudar al objetivo ya mencionado de renovación del parque, asunto éste que actuaría como excepción de la regla general de no buscar motivaciones extrafiscales a los tributos locales.

Respecto al Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, se trata de un tributo cuya justificación teórica desde el punto de vista de la equidad es poco cuestionable. Que las Entidades Locales aprovechen una parte de los recursos generados con las transacciones inmobiliarias parece de justicia y ésta es la base conceptual de este impuesto. Sin embargo, su configuración actual dista de ser satisfactoria en la medida en que incluye componentes de arbitrariedad en la determinación de la base imponible difícilmente justificables y excluye explícitamente a las plusvalías más claramente especulativas, como son las generadas en un período inferior al año. Consiguientemente, consideramos adecuado su mantenimiento como impuesto propio de los municipios, si bien con algunas adaptaciones tendentes a mejorar su acomodo al principio de capacidad económica. Una propuesta ambiciosa en este sentido consistiría en transformar el impuesto en uno nuevo y más amplio sobre las plusvalías inmobiliarias que gravase el incremento real de valor obtenido y que no se circunscribiera sólo al terreno, sino también a las construcciones y que afectase a todos los inmuebles independientemente de su calificación urbanística. Este nuevo impuesto debería en todo caso incorporar elementos de integración con otros tributos (típicamente el IRPF o el impuesto de sucesiones) a efectos de evitar problemas de doble imposición.

Finalmente, en lo que afecta a los tributos vigentes, el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras es un tributo que ha venido funcionando francamente bien para los ayuntamientos en términos recaudatorios hasta épocas muy recientes. Ciertamente, se trata de una novedad introducida por la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 1988, con poca justificación teórica, todo hay que decirlo, pero en el que se dan las circunstancias de comportarse de modo muy procíclico y que, por lo tanto, en momentos alcistas del ciclo genera recursos importantes para los ayuntamientos y baratos en términos de popularidad, al tener la consideración de impuesto indirecto, repercutible vía precios y, por lo tanto, generador de lo que se ha dado en llamar «ilusión fiscal» (12). Es por ello por lo que se propone mantenerlo dentro del espacio fiscal propio con cambios técnicos menores.

Respecto a la eventualidad de regular nuevos tributos locales, con carácter general no somos partidarios de ampliar excesivamente el espacio fiscal local

(12) Sobre el concepto, características y medidas de la ilusión fiscal, véase el excelente *survey* de OATES (1991).

por esa vía, de acuerdo con el planteamiento de Doherty (1999) que asumíamos como propio. Sin embargo, la previsible ampliación de las competencias municipales por el lado de los servicios de carácter personal y contenido social, sobre todo para los municipios de mayor dimensión, hacen necesario incorporar como nueva opción fiscal para los municipios algún tributo que dote de flexibilidad y personalización a un sistema tributario caracterizado en exclusiva por ser objetivo y de naturaleza real.

En este sentido, proponemos la ampliación de la participación en las grandes figuras del Estado (IRPF e IVA básicamente) a todos los municipios de más de 20.000 habitantes, al tiempo que creemos que sería oportuno habilitar para estos ayuntamientos el ejercicio potestativo de una cierta capacidad normativa, a efectos de que puedan ejercer su corresponsabilidad fiscal con mayor amplitud de opciones. Dada la actual configuración del IRPF español, creemos que la mejor opción de las posibles para ello sería habilitar la posibilidad de que los ayuntamientos que así lo deseen puedan establecer un recargo de tipo fijo (por ejemplo, entre el 0 y el 5 por 100) sobre la cuota líquida del IRPF estatal (13).

3.2.2. *Las transferencias intergubernamentales*

En la actualidad, y en lo que respecta a las transferencias, es la Participación en Ingresos del Estado (o PIE), en tanto que transferencia incondicional procedente de la Administración Central, la que viene constituyendo el complemento esencial para garantizar los principios de autonomía y suficiencia financiera, en la medida en que además, cuantitativamente, como ya señalamos en la sección 2, es la que aporta más recursos a las localidades de régimen común. De hecho una PIE configurada en abstracto puede ser vista como un instrumento coherente con los dictados de la teoría del federalismo fiscal, cuya razón de ser es cubrir la brecha eventualmente existente entre las necesidades de gasto de la administración local y su capacidad de generar recursos propios por vía fiscal.

Sin embargo, y como también hemos visto en la parte de análisis cuantitativo de este artículo, ni el tamaño, ni la fórmula de distribución de la PIE en el ámbito municipal han evolucionado de manera aceptable, sino que, más bien al contrario, han planteado bastantes problemas de equidad (14).

(13) *Vid.* SUÁREZ PANDIELLO (2008), para más detalles.

(14) Para un análisis cualitativo de los problemas originados en las sucesivas regulaciones de la PIE, *vid.* PEDRAJA y SUÁREZ PANDIELLO (1999 y 2008).

Poner en práctica un esquema adecuado de transferencias incondicionales requiere capturar apropiadamente las necesidades de gasto y ajustarlas por la capacidad fiscal, para lo que se necesita disponer de indicadores precisos en ambos casos. En la medida que hablamos de transferencias *intergubernamentales*, el primer paso debería ser estimar el eventual desequilibrio vertical a corregir por esta vía, esto es, calcular, en su caso, el «exceso de capacidad relativa» de la administración que transfiere respecto a la que recibe (en agregado) para un estándar de necesidades previamente delimitado en ambos niveles, lo que nos permitiría evaluar el monto global de las transferencias a repartir. En nuestro caso, hacer las cosas bien requeriría con carácter previo una clarificación institucional del rango de competencias que deben ser abordadas por las entidades locales, en el sentido ya mencionado, e, igualmente importante, un consenso explícito acerca del nivel básico de cobertura de las necesidades que permitiera separar de modo nítido y homogéneo en el espacio lo que son diferencias de costes «asumibles» por elementos diferenciales incontrolables por los gobiernos de lo que son meras ineficiencias de gestión. Dadas las evidentes dificultades prácticas para suplir estas carencias con celeridad y ante la palmaria existencia de urgencias financieras que requieren de la adopción de decisiones casi inmediatas, se necesitan acuerdos políticos que permitan suplir con la voluntad política lo que no se puede calcular con base en la realidad técnica.

A nuestro juicio, el acuerdo político de partida (respecto a un primer cálculo «consensuado» del desequilibrio vertical) pasa por reconocer la necesidad de inyectar en el sistema recursos adicionales en una cuantía a determinar, sobre la base de la constatación de que los gobiernos locales han venido incurriendo en un cierto volumen de «gastos de suplencia», derivados de legislaciones o normativas estatales y/o autonómicas que comprometieron los presupuestos locales al obligarles a incurrir en nuevos gastos sin venir acompañados de la financiación adicional necesaria. De este modo, la reforma podrá ser más o menos sencilla en la medida en que se reconozca y cuantifique ese presunto déficit de «lealtad institucional».

Una vez decidida la cuantía global de las transferencias a dotar por Estado (PIE) y Comunidades Autónomas (PICAs) con las que tratar de corregir los desequilibrios verticales, el paso siguiente sería establecer los criterios para su distribución entre gobiernos locales, al objeto de afrontar los eventuales desequilibrios horizontales.

A estos efectos, proponemos para los municipios de menor dimensión (con población menor de 20.000 habitantes) un criterio muy sencillo de distribución para la PIE, consistente en fijar una cantidad por habitante igual para todos, con un mínimo a tanto alzado que permita en todo caso cubrir los costes fijos de los

servicios suministrados. De facto, esto implica que la PIE (con alcance a todos los ayuntamientos de régimen común) utilizaría a la población como criterio exclusivo de necesidad, renunciando, en aras de la simplicidad, a usar indicadores más ajustados, además de suponer implícitamente que no hay diferencias sustanciales de capacidad fiscal dignas de ser corregidas a este nivel. Ciertamente, ambos supuestos son poco realistas, pero creemos que existen instrumentos para ajustar mejor los diferenciales de necesidad. En este sentido, sugerimos que las PICAs sean distribuidas con criterios más ajustados de necesidad, cuya concreción debería ser definida por las Comunidades Autónomas de acuerdo con las características de cada territorio. Igualmente proponemos que los criterios de distribución de la PIE con destino a los gobiernos provinciales deberían incluir entre sus indicadores de necesidad algunos vinculados a las necesidades específicas de los pequeños municipios (dispersión geográfica, orografía...), en la medida en que dichos gobiernos tienen entre sus responsabilidades la ayuda a los municipios de menor dimensión (15).

Por lo que respecta a los municipios de mayor tamaño y dado que éstos van a verse inevitablemente abocados, cuando no lo están ya, a una ampliación considerable de sus esferas de gestión en la que, sin duda, destacarán las nuevas responsabilidades en materia de servicios sociales que deberán acompañar al desarrollo de la Ley de Dependencia, creemos imprescindible reforzar sus mecanismos financieros mediante la generalización de participaciones territorializadas en las grandes figuras tributarias del Estado, en particular IRPF e IVA.

En consecuencia, nuestra propuesta es que todos los municipios de más de 20.000 habitantes participen de la recaudación del IRPF abonado por sus residentes y del IVA generado por el consumo en su territorio, como formas de internalizar los efectos del dinamismo en la gestión pública con objetivos de eficiencia. En la medida en que estas participaciones lo son sin ejercicio de capacidad normativa de los ayuntamientos sobre ambos impuestos (sin perjuicio de la posibilidad de establecer los recargos apuntados anteriormente), entendemos que deberían computarse como transferencias (como parte de la PIE) y no como ingresos por capítulos 1 y 2 respectivamente, más allá de las convenciones contables existentes.

Sin embargo, no podemos dejar de lado el hecho de que generalizar este tipo de participaciones puede traer consigo una mayor apertura en la brecha entre necesidades de gasto y capacidad fiscal, por cuanto a igualdad de competencias y, por tanto, de necesidades, un modelo como el presentado obligaría a

(15) Esta responsabilidad provincial es la que nos ha determinado a colocar en 20.000 habitantes el umbral de separación entre municipios pequeños y grandes.

los residentes en los municipios más pobres (con menor actividad económica y, por tanto, menos renta y menos consumo) a realizar un esfuerzo fiscal mayor para acceder a los mismos servicios.

Consiguientemente, aparecen en el horizonte dos objetivos que, razonablemente deberían ser perseguidos, pero que, lamentablemente no son cien por cien compatibles. De un lado, un principio básico de equidad requiere establecer mecanismos de nivelación que compensen las brechas entre las necesidades de gasto puestas de manifiesto en el ejercicio de las propias competencias y las capacidades fiscales determinadas por las bases tributarias disponibles para obtener recursos fiscales propios o participaciones en los de otras administraciones. Frente a esto un objetivo de eficiencia llevaría a premiar a aquellos ayuntamientos en los que el dinamismo de la gestión pública ayuda más a generar actividad y crecimiento económico, permitiéndoles internalizar parte de los frutos de esa gestión como forma de seguir alimentando la innovación y el crecimiento económico necesario para preservar los beneficios del Estado del Bienestar, uno de cuyos soportes esenciales se sitúa cada vez más en las ciudades. Finalmente, aunque no por ello menos importante, un mínimo de pragmatismo nos debe hacer ver que resulta imposible dar saltos en el vacío y corregir a muy corto plazo inequidades de décadas. Los ayuntamientos tienen su maquinaria administrativa que se engrasa con los recursos del sistema financiero y no resulta conveniente en modo alguno frenar el curso de los proyectos iniciados con medidas igualatorias bienintencionadas, pero de efectos inmediatos imprevisibles. En consecuencia, la implantación del nuevo sistema debería hacerse de manera gradual, consensuando, una vez más, políticamente la ponderación de los objetivos de eficiencia y equidad, utilizando la población como indicador básico de necesidad, en la medida en que es éste el componente más común de la misma a lo largo de todo el territorio y vinculando la capacidad a los determinantes de los ingresos fiscales locales. En todo caso es imprescindible complementar las transferencias a recibir vía PIE con otras procedentes de las Comunidades Autónomas (PICAs), cuyos criterios de distribución serían, como ya se ha indicado, fijados en cada Comunidad, teniendo en cuenta indicadores más ajustados de necesidad (16).

Finalmente, cabe indicar que el sistema de transferencias incondicionales propuesto está pensado para financiar necesidades generales de los ayuntamientos, de modo que si se demuestra que determinados territorios tienen necesidades particulares, por razón de especialización productiva o de costes especiales vinculados a la provisión diferenciada de servicios, como pueden ser los ofre-

(16) Para más detalles, *vid.* SUÁREZ PANDIELLO *et al.* (2008), págs. 300 y sigs.

cidos por razón de capitalidad o de estacionalidad, éstas deberían financiarse fuera de la fórmula general.

3.2.3. *La Hacienda Extraordinaria. El recurso al crédito*

La tercera pata sobre la que ha venido descansando tradicionalmente la financiación local ha sido el recurso al crédito, como instrumento esencial para la financiación de las inversiones. Los datos presentados en la sección 2 muestran cómo las inversiones locales han venido financiándose, a partir de la combinación del ahorro preservado tras la realización de operaciones corrientes, transferencias de capital procedentes de otras administraciones y endeudamiento, siendo prácticamente insignificante el uso de contribuciones especiales. En el caso de los municipios, la realización del propio patrimonio (suelo, fundamentalmente, dentro del capítulo de enajenación de inversiones reales) ha venido jugando también un papel destacado, aunque el futuro de este recurso está también sujeto a cierta incertidumbre, derivada tanto de la crisis del sector inmobiliario, como de eventuales cambios normativos que sobre el uso del suelo pudieran realizar las Comunidades Autónomas.

Una vez más, es posible encontrar en la teoría del federalismo fiscal argumentos tanto de eficiencia como de equidad que justifican la presencia de la deuda como instrumento financiero también para los gobiernos locales (17). Ciertamente, la mayor apertura de los mercados locales y la necesidad de coordinación financiera con el resto de las Administraciones Públicas en un contexto de Unión Monetaria como el que nos condiciona hacen que cobre sentido la presencia de limitaciones al endeudamiento local y la normativa española de estabilidad presupuestaria ha venido actuando en este sentido, introduciendo restricciones importantes a la generación de déficit y endeudamiento por parte de las Entidades Locales y la obligación de rendir periódicamente información a distinto nivel sobre las características, la cuantía y el destino del endeudamiento.

Sin embargo, creemos preciso resaltar la necesidad de una regulación flexible de esta materia, en la medida en que los gobiernos locales son administraciones esencialmente inversoras. Sin cuestionar en absoluto las ventajas de la estabilidad presupuestaria, por lo que tiene de elemento de credibilidad y transparencia de las cuentas públicas, sí nos gustaría alertar de las consecuencias indeseables que una regulación excesivamente dogmática y rígida de esta materia puede producir en las finanzas locales. De hecho, la aparición con cierto grado

(17) Vid. SUÁREZ PANDIELLO *et al.* (2008), capítulo 4.

de generalidad de mecanismos de ingeniería financiera, que no sólo afectan, por supuesto, al nivel local de gobierno, puede estar contradiciendo gravemente el cumplimiento del objetivo de transparencia buscado. Nadie pone en tela de juicio a estas alturas la bondad de ajustarse al presupuesto y de tratar de evitar la consolidación de déficit continuados, pero la profunda crisis que sufrimos nos enseña también que introducir rigideces excesivas cercena la capacidad de gestión de los gobiernos y el reparto equitativo de los costes de las inversiones entre generaciones.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

En este artículo he tratado de reflejar cuál es la situación presente de la Hacienda Local española tanto desde el punto de vista cuantitativo, como cualitativamente. Cara al futuro he querido expresar cómo la necesidad de clarificar el marco competencial afecta a las previsiones de reforma del marco financiero. En la medida en que parece concluido el proceso de asunción de competencias presupuestariamente relevantes por parte de las Comunidades Autónomas y que está en juego el nuevo sistema de financiación de ese nivel de gobierno, no sería razonable que las Haciendas Locales quedaran una vez más relegadas de este proceso de reformas. Es por ello por lo que hay que evitar la subordinación de la financiación local a los resultados de la negociación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, dado que lo que está en juego es la estabilidad institucional de uno de los poderes públicos.

No obstante, es cierto que la coyuntura económica no ayuda demasiado. La crisis se lleva por delante los ahorros de años de bonanza saldados con superávit presupuestarios y los ayuntamientos ven mermar de forma galopante sus ingresos, fruto de la caída en la recaudación tanto de tributos vinculados a sectores especialmente sensibles, como de la participación en ingresos del Estado, debido al mal comportamiento de los impuestos estatales de los que se nutre. Sin embargo, por la otra parte, las necesidades de gasto no merman, en la medida en que el peso del gasto social cada vez es mayor en el presupuesto de los ayuntamientos de una cierta dimensión, por lo que un recorte indiscriminado de los fondos estatales provocaría efectos especialmente problemáticos sobre la sostenibilidad de estos servicios. De modo que uno espera que la sensibilidad del gobierno central le haga huir de la simetría en el trato de realidades fuertemente asimétricas.

Con todo, creo que desde el municipalismo se hará mal si se mezclan las dificultades coyunturales, con las necesidades permanentes. Aunque no es fácil, y

probablemente tampoco deseable, conseguir que los gobiernos locales acepten la vieja consigna jesuítica de «en tiempos de tribulación, no hacer mudanzas», a mi juicio, pretender cerrar un modelo de financiación con pretensiones de estabilidad y duración en el tiempo, bajo la presión de una fuerte crisis económica sólo puede llevar a resultados insatisfactorios, y esto vale también para la reforma del modelo de financiación autonómica. De ahí que, en mi opinión, más que apurar la elaboración de una norma del calado de la nueva Ley de Financiación Local, debería optarse por «salvar los muebles» del presente, con la ayuda necesaria, pero sobre bases de austeridad, y clarificar sin prisas el futuro, a partir de un reconocimiento institucional de las competencias asumidas en una nueva Ley de Gobierno y a partir de ahí negociar el «cuánto» y el «cómo» del nuevo sistema de financiación sobre las bases consensuadas.

Ciertamente, los negros nubarrones de la recesión no deberían servir de excusa para dejar pasar una vez más la oportunidad de trabajar para construir un sistema de financiación estable y duradero, ahora que parece haber un amplio acuerdo en el seno de la Federación Española de Municipios y Provincias respecto a las bases de la reforma, pero siempre se dijo que «lo mejor es enemigo de lo bueno» y las prisas tampoco son buenas consejeras.

Puestos a dotar de contenido ese modelo deseado que se adecue a las características reales de los municipios teniendo en cuenta su diversidad, será preciso ajustar los distintos instrumentos de financiación en el contexto de una reforma integral de la financiación del Sector Público que como mínimo implique:

— Revisar los espacios fiscales propios de los entes locales respecto al significado, gama y rendimiento de las principales figuras tributarias, potenciando al IBI, como tributo más adecuado, por la vía de suprimir todas aquellas bonificaciones, exenciones y demás beneficios fiscales injustificadas, reajustando la configuración técnica del resto de tributos y ampliando la participación en alguno de los más dinámicos (típicamente IRPF e IVA), a fin de modernizar la fiscalidad local y dotarla de flexibilidad.

— Profundizar en la tributación basada en el principio del beneficio mediante una redefinición y aumento de la capacidad de las tasas para cubrir los servicios susceptibles de ser financiados por esta vía.

— Corregir la insuficiente e inadecuada dotación de transferencias intergubernamentales, mejorando sus criterios de distribución al objeto de ganar en convergencia y equidad interterritorial y, en todo caso inyectando en el sistema recursos adicionales, que permitan tanto recuperar las brechas de financiación relativas a los gastos de suplencia, como hacer políticamente viable el «aterri-zaje» temporal de los nuevos criterios de reparto territorial, minimizando los efectos negativos del ajuste sobre la programación a medio plazo de los esce-

narios presupuestarios de las entidades locales que se vieran más afectadas por estos cambios.

— Implantar un nuevo modelo de transferencias con base en criterios de necesidad y capacidad fiscal, el cual debería afectar tanto a la *Participación en Ingresos del Estado* (principal instrumento de financiación externa vigente en la actualidad) como al despliegue efectivo de participaciones incondicionales en los ingresos de las Comunidades Autónomas.

— Atender a la diversidad tipológica de los Ayuntamientos, es decir, 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, sin que ello signifique instaurar modelos de financiación local «a la carta».

— Finalmente, planificar adecuadamente la labor inversora de los ayuntamientos evitando incurrir en modelos de gestión pública oscurantistas o poco transparentes requiere, a mi juicio, revisar la normativa de estabilidad presupuestaria, permitiendo el uso flexible y transparente del recurso al crédito como instrumento de financiación local, lejos de visiones fundamentalistas de este asunto, sin perjuicio de la necesaria función de coordinación que en el caso de los mercados financieros corresponde a la Administración Central.

Sobre estas premisas, gestionando adecuadamente los tiempos y con la altura de miras y generosidad que se espera de gestores públicos inteligentes, será posible mejorar notablemente la financiación local, en el contexto de un nuevo modelo de financiación del sector público. Esperemos que «esta vez sí» se pueda alcanzar un acuerdo duradero, de modo que frente a lo que decía aquella viñeta de «El Roto» de que «la normalidad consiste en creer que lo que sucede es normal», más bien terminemos, como decía el presidente Suárez en los inicios de la transición, «haciendo normal a nivel de ley lo que es normal a nivel de calle». La «legalización de la normalidad» implica reconocer legalmente las competencias que los gobiernos locales asumen y dotar a estos gobiernos de un sistema de financiación que les permita seguir prestando los servicios de calidad que una sociedad avanzada demanda.

5. REFERENCIAS

CORDERO, J. M.; R. FERNÁNDEZ LLERA, C. NAVARRO, F. PEDRAJA, J. SUÁREZ PANDIELLO y A. UTRILLA (2008): *El Esfuerzo Fiscal de los Municipios Españoles*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales-Ayuntamiento de Madrid.

- DOHERTY, P. (1999): «Collection of Local Taxes», *Journal of Property Tax Assessment and Administration*, núm. 3, vol. 4, págs. 31-39.
- MEDINA GUERRERO, M., y A. ARROYO GIL (eds.) (2005): *Las Haciendas Locales: Situación Actual y Líneas de Reforma*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, Serie Claves del Gobierno Local, núm. 4.
- MONASTERIO, C., y J. SUÁREZ PANDIELLO (1998): *Manual de Hacienda Autonómica y Local*, 2.^a ed., Barcelona, Ariel.
- OATES, W. E. (1991): «On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey», en OATES (1991), págs. 431-448.
- (1991): *Studies in Fiscal Federalism*, Brookfield, Vt, Edward Elgar.
- PEDRAJA, F., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1999): «Sobre la nueva PIE municipal», en *Cuadernos de Información Económica*, núm. 144-145, págs. 150-163.
- (2008): «Reformar la PIE: ¿misión imposible?», *Papeles de Economía Española*, núm. 115, págs. 152-165.
- SÁNCHEZ MALDONADO, J., y J. SUÁREZ PANDIELLO (2008): «Hacienda Local y Urbanismo. ¿Es tan grave como lo pintan?», *CLM-Economía*, núm. 11, págs. 245-264.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (2005): «La nueva financiación local: ¿un modelo permanente?», en MEDINA GUERRERO y ARROYO GIL (2005), págs. 117-138.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (dir.); N. BOSCH, F. PEDRAJA y A. UTRILLA (2008): *La financiación local en España: radiografía del presente y propuesta de futuro*, Madrid, FEMP.

RESUMEN

Este artículo aborda algunas cuestiones clave para la reforma del sistema de financiación local. Para ello se ofrece una panorámica general de la situación actual de la hacienda local española y de las perspectivas que hacia ella se abren, una vez «cerrado» el proceso de traspaso de competencias «económicamente relevantes» a las Comunidades Autónomas. Además se apuntan las grandes líneas de lo que en mi opinión debería constituir la hoja de ruta de una reforma del modelo de financiación local que pretenda ser duradera, a partir de las conclusiones de un estudio reciente que he coordinado para la Federación Española de Municipios y Provincias. Finalmente, se plantean algunos cabos sueltos y aspectos coyunturales relacionados con la profunda crisis económica que vivimos, susceptibles de poner más en riesgo, si cabe la viabilidad de la reforma, a menos que se gestionen adecuadamente los tiempos.

PALABRAS CLAVE: Hacienda local; reforma; municipios.

ABSTRACT

This article focuses on several key issues about the reform of Local Financing System. So, a general framework is offered regarding the current state of Spanish Local Finance and the expected future, once the process of translation of economically relevant competences to Autonomous Communities is «closed». Furthermore, big guidelines on the road to the reform are pointed out, from the conclusions of a report elaborated for Spanish Federation of Municipalities and Provinces. Finally, some «loose ends» and circumstantial issues are discussed, linked the depth economic crisis we are living, which could add more risk to the viability of the reform.

KEY WORDS: Local Public Finance; Reform; Municipalities.

