

# 1. Cómo abordar la reforma de la financiación local\*

JAVIER SUÁREZ PANDIELLO

## 1.1. Introducción

Hace ahora tres décadas, con la Constitución democrática de 1978, se empezó a dar carta de naturaleza a un proceso de descentralización fiscal que con el paso del tiempo ha dado lugar a un cambio sustancial tanto en la organización territorial de las responsabilidades y competencias de gestión pública, como, consecuentemente, en las relaciones fiscales intergubernamentales. De hecho, a día de hoy, si excluimos el ámbito de la Seguridad Social, que por su carácter más institucional tiene vida propia, la parte del gasto público que se gestiona descentralizadamente supera ampliamente a la que gestiona el gobierno central, lo que ha llevado a sucesivas modificaciones en los instrumentos de financiación del sector público y su organización territorial.

Este proceso ha tenido unos protagonistas principales y prácticamente exclusivos en el ámbito de las Comunidades Autónomas, instituciones creadas *ex novo* a quienes se fueron atribuyendo cada vez más competencias, hasta el punto de ser hoy las máximas responsables de la gestión de los principales servicios vinculados al Estado de Bienestar (Educación, Sanidad, Vivienda y Servicios Sociales). Sin embargo, la preocupación obvia

por cimentar adecuadamente a estas nuevas instituciones llevó a orillar el desarrollo de los gobiernos locales, preexistentes a la Constitución de 1978, y primeros pararrayos, desde la proximidad, de las crecientes demandas de mejoras en la cantidad y calidad de los servicios públicos con que la ciudadanía saludó el restablecimiento de la democracia.

Fruto de ese desequilibrio en las preocupaciones descentralizadoras fue la consolidación de un modelo de financiación local que da síntomas de agotamiento y sobre el que el paso de los años ha llevado a constatar importantes fallos tanto en materia de eficiencia como de equidad.

Este trabajo trata de sentar las bases de lo que a nuestro juicio deberían ser los fundamentos de un nuevo modelo de financiación local que se integre adecuadamente en el engranaje del sector público español y permita una gestión de los asuntos públicos locales estable y duradera sobre argumentos de eficiencia y equidad. Para ello, en la primera sección del texto revisamos las principales disfunciones puestas de manifiesto en el modelo presente. La segunda sección resume muy brevemente cómo abordan este problema los países europeos, en la medida en que constituyen nuestro entorno más inmediato y son aquellos con los que actualmente tenemos vínculos más estrechos. A partir de ahí, las secciones tercera y cuarta resumen nuestras propuestas, de mayor a menor nivel de concreción, aun sin llegar a lo que se ha dado en llamar “letra pequeña” de las normas.

\* El contenido de este trabajo está basado en gran parte en textos del libro *La Financiación Local en España. Radiografía del presente y propuestas de Futuro* que recientemente he coordinado para la FEMP y del que son coautores Núria Bosch, Francisco Pedraja, Alfonso Utrilla y Juan José Rubio. La parte tributaria del libro se ha beneficiado también de las aportaciones de Javier Martín, Francisco Poveda y Juan Zorzoza.

## 1.2. De dónde venimos

---

Puestos a resumir el punto de partida desde el que se debe abordar la necesaria reforma del presente modelo de financiación local, es importante resaltar algunas disfunciones especialmente relevantes puestas de manifiesto en el mismo.

En primer lugar, se observa un creciente desajuste entre las funciones que los gobiernos locales están asumiendo paulatinamente en la realidad y las competencias normativas que vienen definidas y tienen encomendadas en su legislación básica. Esta brecha se debe tanto a la respuesta ante demandas de los ciudadanos por la prestación de servicios cada vez más sofisticados, como a los gastos de suplencia derivados de normativas estatales y autonómicas en las que el principio de lealtad institucional ha brillado por su ausencia. El proceso acelerado de inmigración de los últimos quince años ha agravado aún más, si cabe, este desfase. Parece evidente que las mayores demandas de nuevos servicios propios de procesos de modernización y democratización de nuestra sociedad pivotan, especialmente, sobre la administración más próxima al ciudadano, y esta no es otra que la Administración Local.

La explosión de actividades y servicios no obligatorios suponen un pesado lastre para los presupuestos municipales. Estas actividades inducen costes en los servicios de administración general y en los capítulos de inversión, de manera que, una vez imputados estos, alcanzan una cantidad significativa del gasto total municipal. En la medida en que el principio de subsidiariedad debe estar acompasado por un equilibrio entre financiación y el coste efectivo de las actividades y servicios a desempeñar, parece de justicia contemplar una compensación a los esfuerzos realizados para desarrollar servicios de suplencia que han sido crecientes en estos últimos años, como prerrequisito para crear las condiciones de una evolución equilibrada y sana de la función local. Parece justo, por tanto, reforzar la aportación del Estado hacia políticas estratégicas, tales como la inmigración, el transporte urbano y la política de vivienda, donde confluyen intereses nacionales, regionales y locales.

Sin embargo, la legislación vigente limita en exceso el poder de autogobierno local sobre la base de una tutela efectiva excesiva por parte de otras administraciones que resulta particularmente relevante en el caso de las grandes ciudades, cuya capacidad de gestión ha sido probada fehacientemente, lo que en la práctica supone una manifiesta falta de reconocimiento real del papel fundamental de las Entidades Locales en la provisión pública de servicios en un Estado moderno del bienestar. Los cambios institucionales que se vienen produciendo en el modelo territorial con la reforma de los Estatutos de las Comunidades Autónomas y la también inminente reforma del modelo de financiación autonómica podrían agravar este asunto, de modo que desde la órbita política, es necesario reconocer la función local en plano de igualdad con los demás niveles de gobierno, haciendo efectiva la autonomía municipal reconocida constitucionalmente.

Ciertamente, el desarrollo del llamado "Estado de la Autonomías", ha producido un importante trasvase de competencias desde la Administración Central hacia las Autonómicas, pero éste no ha venido acompañado de una descentralización efectiva y eficaz hacia las Entidades Locales, a pesar del continuo crecimiento de sus funciones. La consecuencia ha sido que, a nivel local, la descentralización no se ha concretado en un esquema de financiación suficiente para las nuevas funciones. Por el contrario, se ha notado un nuevo impacto económico, de gestión y financiero en el ámbito municipal consecuencia del desarrollo de las nuevas competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, ya que la capilarización del esquema de funciones y servicios se ha realizado a través de actuaciones cuya gestión eficiente exige un despliegue local con una cooperación y esfuerzo adicional de las Entidades Locales impuesta, en muchos casos, por la fuerza de los hechos y sin una adecuada participación en la planificación y en la financiación de los nuevos servicios por parte de las autoridades locales. De hecho, un análisis de las series temporales de datos agregados de los presupuestos liquidados de los Ayuntamientos pondría de manifiesto que el gasto corriente ha crecido especialmente en las subfunciones y áreas de ges-

tión local asociadas estrechamente a las competencias autonómicas.

Por otra parte, a lo largo de estos años se ha echado de menos una planificación concertada de recursos entre los tres niveles de organización territorial del Estado. Se ha producido un proceso de descentralización evidente desde la Administración Central a la Autonómica, cuya segunda fase estamos viviendo a través de un proceso generalizado de revisión de los Estatutos de Autonomía, mientras que se echa en falta un proceso de descentralización desde el nivel autonómico al local. Las reformas fiscales y financieras producidas en estos treinta años han operado en cada administración separadamente del resto, al modo de compartimentos estancos. La teoría de los vasos comunicantes no ha tenido aplicación alguna en las sucesivas reformas normativas de los diferentes instrumentos de financiación, cuando la presencia de competencias compartidas es evidente en múltiples ámbitos e incluso el origen de las fuentes de financiación (la capacidad contributiva de los ciudadanos) es siempre la misma.

En lo que respecta a las haciendas locales, el sistema de financiación ha estado excesivamente volcado en unos recursos propios basados en ingresos por impuestos de producto, cuya característica más relevante es la escasa elasticidad renta y, por tanto, la falta de adecuación de los niveles de recaudación a la coyuntura económica. El sistema actual de imposición local no se ajusta a la nueva filosofía que debería vincular la financiación local a la prestación de servicios personales, lo que exigiría una mayor relación entre fiscalidad local y variables económicas como renta y consumo, frente a un esquema de financiación local apoyado en la imposición sobre la propiedad y que se vinculaba en exclusiva al fenómeno arcaico de prestación de servicios locales relacionados con el patrimonio inmobiliario de los ciudadanos. En este sentido, la revisión de los recursos propios deberá afectar al significado, gama y rendimiento de las principales figuras tributarias. Se debería valorar la participación en alguno de los tributos más dinámicos a fin de modernizar la fiscalidad local y dotarla de flexibilidad, al tiempo que se debería también profundizar en la tri-

butación basada en el principio del beneficio a través de una redefinición y aumento de la capacidad de las tasas y precios públicos para cubrir el coste de los servicios correspondientes susceptibles de ser financiados por esta vía.

En cuanto a la otra gran fuente de recursos locales (las transferencias intergubernamentales) es preciso corregir la insuficiente e inadecuada participación en los ingresos generales del Estado (PIE), cuyos criterios de distribución han producido efectos claramente inequitativos. El modelo "dual" introducido en la última reforma, lejos de corregir este problema tiende a perpetuar, cuando no a agrandar, las inequidades históricas entre municipios similares, en la medida en que en sus niveles más altos (municipios de más de 75.000 habitantes y capitales de provincia o de comunidad autónoma) renuncia a incorporar mecanismo alguno de solidaridad o nivelación horizontal.

Con todo, si algo hay que resaltar en este ámbito es la muy insuficiente participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas. Las relaciones financieras entre Comunidades Autónomas y Entidades Locales (con algunas honrosas excepciones) se basan casi exclusivamente en la "cultura de la subvención condicional", que lastra la autonomía local y resulta notoriamente ineficiente al incentivar muy a menudo comportamientos espurios en los gobiernos locales, más vinculados a la lógica electoral que a la respuesta a prioridades reales en materia de necesidad. De ahí que sea especialmente necesario implantar participaciones municipales incondicionadas en los recursos de las mismas (PICAs).

Otro aspecto clave a destacar es la necesaria atención a la diversidad tipológica de los Ayuntamientos, que requiere establecer un marco de tratamiento 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. En este sentido, dado que el minifundismo municipal es un obstáculo para la presta-

ción eficaz y eficiente de los servicios públicos locales en España, parece necesaria la promoción de la intermunicipalidad, con un planteamiento inteligente y definido a medio plazo a través de la adopción de medidas de estímulo de la actuación conjunta de los municipios para la prestación de servicios públicos locales con claras externalidades positivas a nivel supramunicipal. Aquí, las Diputaciones Provinciales tienen un importante papel a asumir como gestores de servicios públicos en apoyo de los municipios de menor dimensión o capacidad de gestión.

En todo caso, si buscamos argumentos desde bases cuantitativas, del análisis de los datos relevantes sobre el comportamiento de las Haciendas Locales españolas en los últimos años se pueden extraer algunos rasgos que merece la pena recapitular y valorar, aun cuando la mera información presupuestaria es insuficiente para llegar a conclusiones robustas sobre el grado de cumplimiento de lo que es la misión esencial de los gobiernos, esto es satisfacer las necesidades de los ciudadanos de acuerdo con las competencias que tienen legalmente encomendadas.

Las tablas 1 y 2 muestran la evolución de algunas cifras representativas de las Entidades Locales españolas en el contexto del conjunto de las Administraciones Públicas a lo largo de los últimos años en términos de contabilidad nacional.

Así, la tabla 1, presentada en índices con base 100 para el año 2001, muestra una evolución de las cifras de las entidades locales muy pareja a la del conjunto de las Administraciones Públicas, tanto en lo que afecta a los empleos (gastos) no financieros como en materia de recursos (ingresos). Concretamente, el crecimiento del gasto total no financiero de los entes locales en términos de contabilidad entre 2001 y 2005 ha sido del 32%, exactamente lo mismo que el conjunto de las Administraciones Públicas, sólo un punto por debajo del crecimiento del PIB y 18 por encima del IPC. En consecuencia, se puede hablar de un mantenimiento global del peso del Sector Público Local en la Economía, frente a la notable expansión de las Comunidades Autónomas (sus gastos han crecido un 63% en este período) y un notable retroceso en términos reales de la Administración Central y de la Seguridad Social.

**Tabla 1.–Evolución de algunas cifras significativas de las AA.PP. españolas (índices)**

	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Total empleos no financieros</b>					
CCLL	100	109	118	122	132
CCAA	100	120	134	147	163
A. Central	100	87	88	97	98
S. Social	100	82	83	90	97
AAPP	100	108	114	124	132
<b>Total recursos no financieros</b>					
CCLL	100	108	114	123	131
CCAA	100	123	137	154	169
A. Central	100	87	89	93	104
S. Social	100	84	86	93	101
AAPP	100	108	116	125	138
<b>PIB</b>	<b>100</b>	<b>107</b>	<b>115</b>	<b>123</b>	<b>133</b>
<b>IPC</b>	<b>100</b>	<b>104</b>	<b>107</b>	<b>110</b>	<b>114</b>

Fuentes: IGAE e INE.

**Tabla 2.–Evolución de algunas cifras significativas de las AA.PP. españolas (millones de euros)**

	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Ahorro bruto</b>					
CCLL	3.792	4.075	3.516	3.758	3.759
CCAA	4.897	7.292	6.708	10.892	11.722
A. Central	8.419	9.308	10.731	9.680	20.355
S. Social	7.042	7.850	9.910	9.727	11.134
AAPP	24.150	28.525	30.865	34.057	46.970
<b>Cap/nec. financiación</b>					
CCLL	-256	-860	-1.900	115	-971
CCAA	-4.321	-3.535	-3.770	-586	-2.729
A. Central	-4.266	-3.680	-2.543	-9.552	4.102
S. Social	5.454	6.115	8.009	8.513	9.837
AAPP	-3.389	-1.960	-204	-1.510	10.239
<b>Deuda Administraciones Empresas</b>					
CCLL	22.326	23.873	25.783	27.214	28.868
CCAA	47.110	51.018	54.976	58.345	63.815
A. Central	322.903	324.174	320.141	320.716	319.077
S. Social	1.536	1.409	1.282	1.154	1.077
AAPP	393.875	400.474	402.182	407.429	412.837

Fuentes: IGAE e INE.

Sin embargo, en materia de ingresos los gobiernos locales han sufrido un cierto retroceso (siete puntos porcentuales entre 2001 y 2005) respecto al conjunto de las Administraciones Públicas, agrandándose la brecha con el nivel autonómico de la Administración.

Por su parte, la tabla 2 muestra, también en términos de contabilidad nacional, la evolución de las cifras de ahorro, déficit y deuda de los distintos niveles de gobierno, esta vez en millones de euros.

Ahí, podemos ver cómo, en materia de ahorro bruto, frente al notable y continuo crecimiento de las cifras correspondientes al conjunto de las Administraciones Públicas, impulsado especial, aunque no exclusivamente por el nivel autonómico de gobierno, las entidades locales han visto estancada su evolución, lo que da una primera muestra de desequilibrio vertical.

Respecto a los datos de déficit, se observa un importante incremento de las cifras correspondientes a los gobiernos locales entre 2001 y 2003, datos que cambian de tendencia en 2004 para volver a repuntar en 2005 y que en todo caso no concuerdan totalmente con las que emanan de las liquidaciones presupuestarias y que, sin embargo tienen su reflejo en una tendencia moderadamente creciente de su endeudamiento. En nuestra opinión, a este empeoramiento reciente de los datos de déficit público y la pérdida de peso relativo del ahorro en la financiación de los gastos de capital no es ajeno el que los datos de ahorro y déficit en términos de Contabilidad Nacional se determinen con base al criterio de caja, lo cual hace depender muy críticamente los resultados de las entregas a cuenta recibidas por los ayuntamientos en concepto de participación en tributos del Estado, entregas estas que han estado en los últimos años sistemáticamente alejadas (por debajo) de

la liquidación final, debido a una estimación muy a la baja de la evolución prevista para los Ingresos Tributarios del Estado (ITE) que les sirve de base.

Por su parte, las tablas 3 a 6 ofrecen una visión panorámica de la evolución de las principales partidas de gastos, ingresos, ahorro y déficit desglosadas por tipos de entidades.

De ellas puede verse que los gastos corrientes de las entidades locales españolas han crecido, en términos per cápita, un 16,25% entre 2001 y 2004, por encima del crecimiento del IPC (10,4%) y del PIB (9,3%), crecimiento que ha sido espectacular en los Consejos Insulares Baleares (52,65%), que tiene su origen en un proceso de descentralización de competencias desde la Comunidad Autónoma.

Un segundo rasgo especialmente destacable es el que se refiere a la distribución territorial del gasto. Aquí se ve cómo la estructura institucional afecta notablemente al gasto público local, hasta el extremo de apreciarse diferencias importantísimas no explicables en modo alguno por el rango de competencias existente. Así, dejando al margen a las Diputaciones Forales, cuya virtualidad como instituciones financiadoras del resto de Administraciones (autonómicas y municipales) de su territorio es obvia, los datos muestran cómo el gasto corriente por habitante de los Cabildos Insulares canarios es como media 5,8 veces el de las Diputaciones de Régimen común y tres veces el de los Consejos Baleares. Del mismo modo, en lo que respecta a los Ayuntamientos, también en medias, los municipios forales (vascos y navarros) gastan en operaciones ordinarias un 33% más per cápita que los de régimen común, excluidos los canarios. Estos últimos a su vez vienen gastando un 40% más que el resto de municipios de régimen común, es decir, todavía un 5% más que los forales.

Estas cifras nos dan una idea de cómo los regímenes particulares de financiación de estos territorios revierten en mayor gasto municipal para la satisfacción de necesidades que son en su mayoría comunes a todos los ciudadanos españoles. Así, en el ámbito provincial e

insular, los Cabildos Canarios, además de obtener muchos más recursos procedentes de sus ingresos fiscales, derivados de su régimen financiero especial, también reciben una cifra significativamente mayor de transferencias por habitante (2,8 veces de media más que las Diputaciones de Régimen Común y 1,5 veces más que los Consejos Baleares). En cuanto a los municipios, los canarios vienen recibiendo por transferencias corrientes, como media y por habitante, el doble que el resto de los municipios de régimen común, y un 6% por encima de la media de los municipios situados en territorios de régimen foral. En ambos casos (nivel provincial y municipal) estas cifras de transferencias, unidas a la presencia de importantes ingresos fiscales, resultados de la combinación de capacidad y esfuerzo fiscal propios han permitido a las administraciones locales con regímenes especiales disfrutar de mayores niveles de ahorro que, sin embargo, no siempre les han garantizado mantener cifras mejores en materia de déficit público. Las importantes brechas existentes entre los recursos de los que han dispuesto los municipios situados en territorios de régimen común (véanse gráficos 1 y 2) y los de aquellos radicados en circunscripciones con regímenes especiales (vascos, navarros y canarios) no son en general justificables sobre la base de diferencias competenciales o de costes en la prestación de servicios y bajo la hipótesis razonable de ausencia de despilfarro por parte de los últimos, ponen de manifiesto la existencia de amplios espacios de necesidades ciudadanas no cubiertas o cubiertas en términos relativamente insuficientes. Ello implica que por obvias razones de equidad debería incrementarse sensiblemente la financiación general de los gobiernos locales de régimen común.

Un último aspecto que nos interesa reseñar en este momento es el cambio que se produce en la estructura de la financiación de los gobiernos locales de régimen común entre los años 2003 y 2004. En efecto, los datos de la tabla 5 muestran un importante incremento en la recaudación de ingresos fiscales por parte de las Diputaciones de Régimen Común y también, aunque en menor medida, de los municipios, al tiempo que se disminuyen los ingresos por transferencias corrientes en el

**Tabla 3.–Evolución de los Gastos de las Entidades Locales Españolas (índices)**

	Gastos Corrientes				Gastos de Capital				Gastos Totales			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Ayuntamientos	100	106	114	118	100	124	128	114	100	110	116	118
Diputaciones de Régimen Común	100	105	111	114	100	112	114	106	100	105	113	114
Diputaciones de Régimen Foral	100	105	112	119	100	116	108	103	100	106	111	119
Cabildos Insulares Canarios	100	105	109	114	100	123	149	120	100	111	138	115
Consejos Insulares Baleares	100	119	132	153	100	154	201	161	100	128	155	154
<b>TOTAL EE.LL.</b>	100	106	113	116	100	123	127	112	100	108	115	116

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales.

**Tabla 4.–Evolución de los Gastos de los Ayuntamientos Españoles (índices)**

	Gastos Corrientes				Gastos de Capital				Gastos Totales			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Ayuntamientos de Régimen Foral	100	104	114	122	100	113	130	114	100	108	121	118
Ayuntamientos Canarios	100	104	112	118	100	109	111	84	100	106	112	108
Resto Ayuntamientos de Régimen Común	100	108	119	128	100	108	126	119	100	108	122	124
<b>TOTAL AYUNTAMIENTOS</b>	100	106	113	118	100	123	127	113	100	109	116	117

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales.

**Tabla 5.–Evolución de algunas partidas significativas de Ingresos de las Entidades Locales Españolas (euros per cápita)**

	Ingresos Fiscales				Transferencias Corrientes				Transferencias de Capital			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Ayuntamientos	297,58	316,12	338,05	376,11	216,71	228,49	253,79	267,40	221,89	246,51	297,19	281,82
Diputaciones de Régimen Común	23,16	23,64	21,42	39,32	132,43	139,48	148,57	136,91	29,39	32,65	34,64	37,41
Diputaciones de Régimen Foral	4.170,49	4.390,96	4.602,66	5.011,62	64,99	106,72	145,68	98,12	67,85	69,58	72,01	71,60
Cabildos Insulares Canarios	497,10	440,02	526,22	534,76	351,44	413,79	363,39	439,92	203,66	208,45	270,33	261,18
Consejos Insulares Baleares	26,17	26,67	22,39	54,07	218,85	272,30	289,69	268,09	57,35	109,94	82,72	80,75
<b>TOTAL EE.LL.</b>	612,35	644,43	657,12	728,56	316,55	336,04	362,01	344,55	78,12	91,60	91,57	84,94

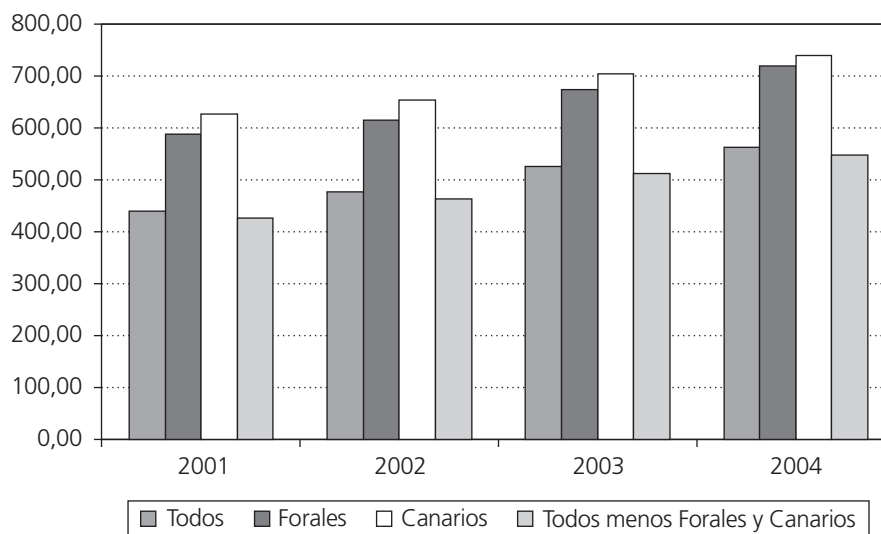
Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales.

**Tabla 6.–Evolución de algunas partidas significativas de Ingresos de los Ayuntamientos Españoles (euros per cápita)**

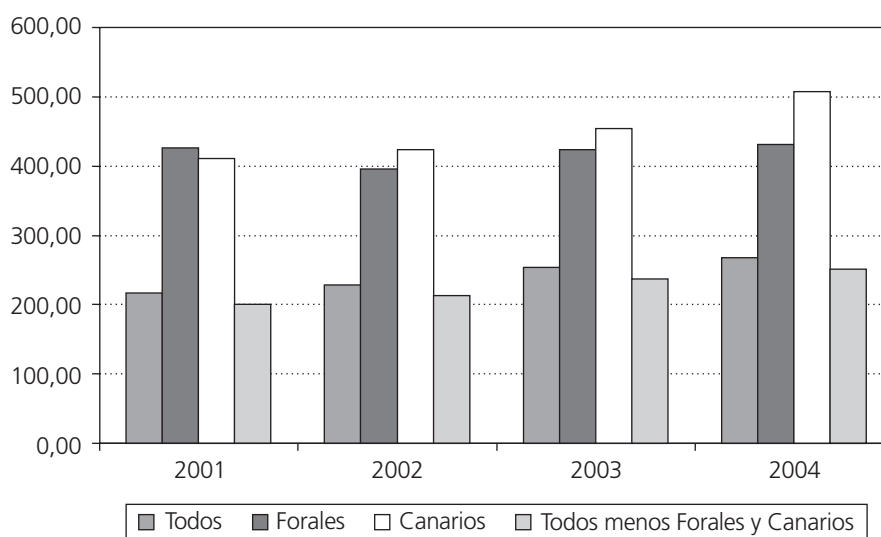
	Ingresos Fiscales				Transferencias Corrientes				Transferencias de Capital			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Ayuntamientos de Régimen Foral	363,75	379,15	410,41	450,56	426,73	396,27	423,59	431,82	243,94	273,79	306,34	305,99
Ayuntamientos Canarios	366,27	346,72	358,61	382,01	411,53	423,42	453,91	507,05	122,82	153,63	118,46	115,78
Resto Ayuntamientos de Régimen Común	290,38	310,80	332,16	369,95	200,76	212,77	237,83	250,75	222,38	245,67	298,99	282,09
<b>TOTAL AYUNTAMIENTOS</b>	297,58	316,12	338,05	376,11	216,71	228,49	253,79	267,40	221,89	246,51	297,19	281,82

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales.

**Gráfico 1.–Evolución de los Gastos Corrientes de los Municipios**





**Gráfico 2.–Evolución de las Transferencias Corrientes Recibidas por los Municipios**

ámbito provincial y crecen muy moderadamente en el municipal. La razón de estos cambios no es otra que la entrada en vigor en 2004 del nuevo sistema dual de aplicación de la Participación de las entidades locales en los Ingresos del Estado (PIE). Como consecuencia de ella, y de la sustitución para las Diputaciones de Régimen Común, Consejos y Cabildos Insulares y para los Ayuntamientos de más de 75.000 habitantes, más las capitales de provincia y de Comunidad Autónoma, de una parte, más o menos relevante, de lo que antes era una transferencia distribuida según fórmula, por una participación territorializada en la recaudación en impuestos concretos, ha dado lugar a un ajuste contable que, en la práctica supone un trasvase de recursos desde el capítulo 4 de ingresos (transferencias corrientes) a los capítulos 1 y 2 (Impuestos Directos e Impuestos Indirectos). En realidad el cambio es más formal que de contenido real, puesto que el hecho de que las participaciones territorializadas no vayan acompañadas de capacidad normativa alguna de los gobiernos locales sobre esos impuestos convierte en la práctica a esas participaciones en un particular sistema de transferencias positivamente relacionadas con la capacidad fiscal.

### 1.3. Experiencias europeas de financiación local

Una vez planteadas las principales disfunciones que presenta el modelo español de financiación local, creemos de interés volver la vista a los países de nuestro entorno, al objeto de comprobar si existe un “modelo europeo” de financiación local en el que pudiéramos inspirar nuestra reforma. Esta sección tiene por objetivo hacer ese ejercicio, describiendo brevemente las características principales de la hacienda local en Europa occidental (no se incluyen los antiguos países del Este).

Para ello, y en primer lugar, se hace una referencia al peso relativo de los gobiernos locales de los diferentes países objeto de estudio dentro del total del sector público de cada uno de ellos, analizándose a continuación el sistema de financiación a nivel local.

Con carácter previo, hay que decir que las cifras que se proporcionan del nivel local de gobierno de cada país incluyen las correspondientes a los diferentes escalones de administración local existentes (municipios, condados, etc.), de modo que trasplantado esto al caso espa-

ño, ello significa agrupar tanto los datos de municipios como de diputaciones, cabildos y consejos insulares.

La tabla 7 muestra la distribución del gasto público por niveles de gobierno en los países europeos analizados, distinguiendo entre los países federales y los unitarios, con base a la información proporcionada por el anuario estadístico de las Administraciones Públicas del Fondo Monetario Internacional referido al año 2004. A estos efectos, los países federales se caracterizan por tener tres niveles de gobierno (federación, estados y gobiernos locales), mientras que los unitarios únicamente tienen dos (central y local). Hay que decir que la clasificación como unitario o federal utilizada es la que realizan las fuentes estadísticas internacionales, lo que no siempre concuerda a nuestros efectos con la realidad de la descentralización fiscal. De hecho, España aparece a

menudo incluida entre los países unitarios (ciertamente no es federal en sentido administrativo), pese a tener un nivel intermedio de gobierno con un peso específico asimilable al de los países federales. Con mucha más razón, países como Francia e Italia que también tienen un nivel de gobierno intermedio o regional reconocido, son calificadas como unitarios y las cifras de referencia de estos gobiernos son contabilizadas como locales.

De la tabla 7 se desprende que los gobiernos federales europeos (Alemania, Austria, Bélgica y Suiza) presentan un nivel de gasto que tiene por término medio un peso relativo dentro del conjunto de su sector público del 16%. Suiza es el país que cuenta con un sector público local más desarrollado, con un peso relativo del 22%. Alemania y Austria lo presentan con un peso del 14%, y Bélgica del 13%. Si se compara con

**Tabla 7.–Distribución del gasto público por niveles de gobierno en diferentes países europeos (En % sobre el total de gasto público no financiero consolidado)**

	Nivel Central	Nivel Intermedio	Nivel local	Total
<b>Países federales</b>				
Alemania (2003)	63	22	14	100
Austria (2002)	69	17	14	100
Bélgica (2002)	64	23	13	100
Suiza (2001)	45	24	22	100
<b>Media países federales</b>	<b>60</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>100</b>
<b>Países unitarios</b>				
Dinamarca(2003)	41		59	100
Finlandia (2003)	63		37	100
Francia (2003)	82		18	100
Holanda (2003)	66		34	100
Irlanda (1997)	72		28	100
Italia (2000)	72		28	100
Noruega (2003)	69		31	100
Reino Unido (2003)	72		28	100
Suecia (2002)	56		44	100
<b>Media países unitarios</b>	<b>66</b>		<b>34</b>	<b>100</b>
<b>España (2005)</b>	<b>52</b>	<b>35</b>	<b>13</b>	<b>100</b>

Fuente: Fondo Monetario Internacional: *Government Finance Statistics Yearbook 2004*. Washington, D.C. Para España, IGAE: *Avance de la actuación financiera de las Administraciones Públicas, 2005*.

el caso español, se ve que los gobiernos locales españoles tienen el mismo peso que los belgas, un 13%, viéndose ligeramente superado por los de los otros países, con excepción de Suiza donde las diferencias son mayores.

Con respecto a los gobiernos unitarios, la media del peso relativo del gasto público local es del 34%. Cifra mucho más alta que la de los países federales. Los países con un gasto público local de más peso son los escandinavos (Dinamarca, 59%, Suecia, 44%, Finlandia, 37%, Noruega, 31%). Hay que decir, sin embargo, que muchas de las competencias que en estos países ostentan los gobiernos locales, están en los federales en manos del nivel intermedio o de los estados.

Las características principales de la financiación local en Europa se analizan a través de la estructura de los ingresos no financieros de los gobiernos locales en cada país (tabla 8). En función de la naturaleza y peso relativo de los impuestos y de las transferencias dentro del conjunto de ingresos se pueden distinguir cuatro modelos: el modelo insular, el de los países nórdicos, el de los países federales y el de los países latinos.

El modelo insular, que englobaría los casos de Irlanda y Reino Unido, se caracteriza por basar la imposición local en una sola figura, el impuesto sobre la propiedad inmueble. El peso de éste es algo más importante en el Reino Unido (13% del total de los ingresos no financieros) que en Irlanda (11%). Ahora bien, la fuente de ingresos más importante lo constituyen las transferencias, con un peso del 75% en Irlanda y del 66% en el Reino Unido, donde tienen un carácter de igualación fiscal, mediante un cálculo muy minucioso de las necesidades de gasto de los gobiernos locales.

Otro modelo a destacar es el de los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia). Su característica principal es que la tributación local se centra en la imposición sobre la renta individual, teniendo un gran peso relativo al lado de otras figuras impositivas, como la imposición sobre la propiedad inmueble, que tiene una importancia residual. Así, más del 40% de los ingresos

no financieros de los gobiernos locales de estos países provienen del impuesto sobre la renta individual (el 63%, en el caso de Suecia). La forma de estructurar la imposición local sobre la renta se basa en un sistema de bases imponibles compartidas entre el gobierno central y el nivel local de gobierno. Es decir, los gobiernos locales (municipios y condados) adoptan la base imponible del impuesto central sobre la renta. Sobre esta base aplican el tipo impositivo que establecen libremente (no hay límites). Los tipos impositivos son siempre proporcionales. Las transferencias tienen una importancia relativa más reducida que en el modelo insular, teniendo una especial relevancia las de nivelación fiscal.

El tercer modelo es el que presentan los gobiernos locales de los países federales europeos. Se caracteriza por ser una mezcla de los dos modelos anteriores, el escandinavo y el insular. Así encontramos la imposición sobre la propiedad inmueble y la imposición sobre la renta individual, teniendo ésta última más importancia que la primera, salvo en el caso de Bélgica. Suiza es el país en el que el impuesto sobre la renta individual tiene más peso relativo (35% de los ingresos locales no financieros), seguidos por Alemania y Austria con el 18%. Alemania y Austria, disfrutan de esta fuente de ingresos en forma de participación impositiva sobre el impuesto federal sobre la renta. Por ejemplo, los municipios alemanes participan en un 15% de la recaudación que obtienen por este impuesto en su territorio. Al lado de estas dos figuras encontramos otras de menor importancia relativa. Con todo, hay que destacar la imposición sobre la actividad económica que se concreta en un impuesto propio tanto en Alemania como en Austria, donde éste tiene más importancia que el de la imposición sobre la propiedad y grava los beneficios reales de las actividades económicas. También hay que decir, que los gobiernos austriacos tienen participaciones en una gran parte de los impuestos federales. Por eso, el apartado otros impuestos de la tabla 2 de los gobiernos locales austriacos representa el 23% de los ingresos no financieros. Con respecto a las transferencias su peso varía en función del país, oscilando del 18% del total de ingresos no financieros de Suiza al 47% de Bélgica.

**Tabla 8.–Estructura de los ingresos de los gobiernos locales en Europa  
(En % sobre el total de ingresos no financieros)**

<b>Países insulares</b>	<b>Irlanda 2003</b>	<b>Reino Unido 2003</b>		
Impuestos	11	13		
– Propiedad	11	13		
– Renta individual	–	–		
– Actividad económica	–	–		
– Otros	–	–		
Transferencias	75	66		
Otros ingresos no financieros	14	21		
<b>Total</b>	100	100		
<b>Países nórdicos</b>	<b>Dinamarca 2003</b>	<b>Finlandia 2003</b>	<b>Noruega 2003</b>	<b>Suecia 2002</b>
Impuestos	50	50	44	63
– Propiedad	3	2	1	–
– Renta individual	47	44	42	63
– Actividad económica	–	–	–	–
– Otros	–	4	1	–
Transferencias	36	27	34	21
Otros ingresos no financieros	14	23	22	16
<b>Total</b>	100	100	100	100
<b>Países federales europeos</b>	<b>Alemania 2003</b>	<b>Austria 2002</b>	<b>Bélgica 2002</b>	<b>Suiza 2001</b>
Impuestos	38	56	33	49
– Propiedad	6	5	19	8
– Renta individual	18	18	12	35
– Actividad económica	12	10	–	–
– Otros	2	23	3	6
Transferencias	34	20	47	18
Otros ingresos no financieros	28	24	19	33
<b>Total</b>	100	100	100	100
<b>Países latinos</b>	<b>Francia 2003</b>	<b>Italia 2002</b>	<b>España 2003</b>	
Impuestos	41	43	32	
– Propiedad	21	6	16	
– Renta individual	–	7	–	
– Actividad económica	12	–	4	
– Otros	8	30	12	
– Transferencias	40	42	46	
Otros ingresos no financieros	19	15	22	
<b>Total</b>	100	100	100	

Fuente: Fondo Monetario Internacional. *Government Finance Statistics Yearbook 2004*. Washington, D.C. Para España, Ministerio de Economía y Hacienda.

El último modelo a destacar es el latino (Francia, Italia, España). Se caracteriza por tener una estructura impositiva muy diversificada (sin destacar ninguna figura por su peso relativo), muy escasa importancia de la imposición sobre la renta individual y un peso apreciable de las transferencias. En todo caso, hay que hacer mención de lo relevante de la imposición sobre la actividad económica existente en Francia (la denominada "taxe professionnelle"), la cual aporta el 12% de sus ingresos no financieros.

La hacienda local española tradicional podía ser situada sin grandes problemas dentro de este modelo latino, en la medida en que presentaba una estructura tributaria bastante diversificada y sin concentrarse la imposición en ninguna figura especial como pasa con los modelos nórdico e insular, y sin ingresos notables procedentes del impuesto sobre la renta personal. Sin embargo, la última reforma de la hacienda local introduce, como es sabido, para los municipios de mayor dimensión (los de más de 75.000 habitantes y las capitales de provincia y de comunidad autónoma), una participación territorializada en el IRPF, parecida a la de los municipios alemanes y, a la vez, participaciones territorializadas en el IVA y en los impuestos especiales. En este sentido, el modelo de financiación local español parece estar evolucionando, al menos parcialmente, adoptando características del denominado modelo de los países federales europeos, como los de Alemania y Austria.

Con todo, la estructura de ingresos que presenta la tabla 8 corresponde a la del conjunto de municipios y provincias de régimen común (excluyendo las provincias forales vascas por la obvia distorsión que introducirían), contabilizándose conjuntamente los ingresos de municipios y provincias por homogeneidad con el resto de países, donde las cifras, como indicamos con anterioridad, incluyen todos los escalones de la administración local.

#### **1.4. Principios para la reforma y criterios generales**

La concreción de los contenidos que deberían integrar un nuevo modelo de financiación que afronte con ga-

rantías de éxito la superación de las ineficiencias e inequidades originados por el actual requiere necesariamente de la adopción de una serie de decisiones políticas acerca del marco institucional en el que este modelo se debe inscribir.

Idealmente, una primera y principal restricción debería ser la clarificación del marco competencial de las entidades locales, esto es, el reconocimiento explícito en una base normativa de las tareas que los gobiernos locales vienen afrontando (lo que en la transición el presidente Suárez definió como "hacer normal a nivel de ley lo que es normal a nivel de calle"), incluyendo tanto lo que son sus competencias propias (las contenidas en la normativa de Régimen Local), como aquellas derivadas de nuevas normativas estatales y/o autonómicas que imponen nuevas obligaciones a los gobiernos locales, sin ir, a menudo, acompañadas de la financiación adicional necesaria. En consecuencia, sería de desear que la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local, cualquiera que fuera su nueva denominación antecediera a la Ley de Financiación.

Un modelo de financiación no es, en realidad, otra cosa que un conjunto de instrumentos con los que afrontar la cobertura de unos objetivos. En el caso que nos ocupa, estos objetivos no pueden ser otros que la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. Esas necesidades se materializan en competencias y la gestión eficiente de esas competencias requiere asumir gastos que deben ser financiados. Alterar sustancialmente los instrumentos (modelo de financiación) sin tener claras las necesidades (competencias) no es sino dar saltos en el vacío y poner parches cuando se requiere cambiar los neumáticos.

Lamentablemente, una ley que parecía consensuada tras amplios períodos de discusión y esfuerzos compartidos por los responsables de la administración central, las entidades locales y los principales partidos políticos se quedó en punto muerto por urgencias de la política con minúsculas y así nos encontramos una vez más ante la tesitura de volver a poner el carro delante de los bueyes.

En todo caso, aun partiendo de esta incertidumbre institucional como premisa, cabe apuntar algunos principios o criterios generales que cualquier reforma que se aborde debería necesariamente respetar.

Así, la Constitución de 1978 hace referencia explícita a los principios de *suficiencia* y *autonomía*, principios que, en todo caso, deberían ser complementados al menos con los de *eficiencia*, *equidad*, *corresponsabilidad fiscal* y *lealtad institucional*.

Sin embargo, esa enumeración de principios no sería nada ilustrativa si no viniera acompañada de una mayor concreción conceptual acerca de lo que se *debería* entender por cada uno de ellos.

Por ejemplo, el principio de *suficiencia*, en tanto que requisito de que los recursos del modelo sean bastantes en su cuantía para hacer frente a las necesidades de gasto de los gobiernos locales, no dejaría de constituir una mera declaración de intenciones de imposible aplicación práctica si no viene acompañado de compromisos explícitos que lo desarrollen, pues resulta de sobra conocido que, al igual que sucede con las necesidades humanas, las de las Administraciones Públicas son ilimitadas. En la medida en que cualquier servicio puede ser mejorado en cantidad o calidad, la cobertura de una necesidad lleva casi siempre consigo el embrión de la siguiente, de modo que sólo un compromiso político acerca del grado relativo de cobertura de los servicios puede evitar la justicia de la queja por insuficiencia de recursos ante necesidades insatisfechas.

Del mismo modo, hablar de *autonomía* en la esfera local implica permitir no sólo que los gobiernos locales puedan establecer sus prioridades en materia de gasto en el ámbito de sus competencias, lo que llevaría a minimizar las transferencias condicionales o finalistas como instrumentos de financiación, sino también que estos mismos gobiernos gocen de cierta capacidad normativa en el lado de los ingresos, de modo que puedan adaptar su estructura financiera a sus propios objetivos políticos.

El principio de *eficiencia* debe ser entendido en el doble sentido negativo de “no despilfarro” en la asignación de los recursos públicos y de “no generación de incentivos perversos”. Así, tributos que desincentiven fuertemente el ahorro, el esfuerzo laboral, la asunción de riesgos o cualesquiera otras actitudes que pongan obstáculos al crecimiento y al desarrollo económico deberían ser proscritos. Del mismo modo, debería ser evitado cualquier sistema de transferencias que incluya entre sus criterios de reparto mecanismos generadores de riesgo moral.

El principio de *equidad* resulta más difícil de concretar en un sentido aséptico, pues en última instancia la equidad en el ámbito fiscal no es sino la noción de justicia distributiva vigente en una sociedad. En la medida en que personas distintas pueden tener ideas diferentes acerca de los elementos que sustentan esa noción, resulta imposible una vez más atribuirle a ese concepto un valor absoluto. Ello no obsta para que se puedan calificar de inequitativos aquellos sistemas tributarios que resulten regresivos tomados en su conjunto o aquellos sistemas de transferencias que premien financieramente a las localidades que dispongan de mayor capacidad fiscal a igualdad de necesidades.

Respecto al principio de *corresponsabilidad fiscal*, la idea base que se trata de plasmar con el mismo es la de hacer lo más simétrica posible la distribución de costes y beneficios políticos derivados de la gestión pública. En la medida en que el gasto perceptible por los ciudadanos genera beneficios políticos en términos de valoración ciudadana del gobierno que lo afronta y que la exacción de tributos resulta impopular, un modelo de financiación basado exclusiva o muy mayoritariamente en transferencias intergubernamentales resulta asimétrico, al exagerar las bondades de los receptores de transferencias y las maldades de quienes las otorgan. En consecuencia, un modelo que se sustente de modo apreciable en tributos propios con capacidad normativa para los gobiernos locales permitirá que estos compartan mejor con el resto de las administraciones el coste político de la provisión de bienes y servicios públicos.

Finalmente, aunque no menos importante, la idea que está detrás del principio de *lealtad institucional* es similar a la recientemente apuntada para el caso de la corresponsabilidad fiscal, si bien de orden inverso. De hecho, este principio implica que ningún gobierno debería imponer a otro obligaciones derivadas del ejercicio de su capacidad normativa, sin que éstas fueran acompañadas de los recursos financieros necesarios para afrontarlas. No hacerlo así conduciría a una situación de asimetría en la cual el gobierno “bueno” es el que legisla o regula actividades a beneficio de los ciudadanos y el “malo” quien no es capaz de cumplir esas normas por dificultades financieras.

La concreción de estos principios debería llevar a la edificación de un modelo de financiación que descansa sobre dos pilares básicos, cuales son un *espacio fiscal propio*, conformado por un conjunto de tributos (impuestos, tasas y contribuciones especiales) sobre los cuales los gobiernos locales deberían ser capaces de ejercer su capacidad normativa a los efectos de elegir la estructura de reparto de las cargas tributarias entre sus residentes del modo que consideren más adecuado y un conjunto de *transferencias incondicionadas* procedentes de la Administración Central (PIE) y de las Comunidades Autónomas (PICAs) que sirvan para complementar sus recursos financieros sobre bases de eficiencia y equidad. La suma de los ingresos obtenidos de ambos conjuntos de instrumentos debería ser suficiente para garantizar la cobertura de las necesidades de gasto corriente vinculadas a la prestación de los servicios encomendados a un nivel estándar de cobertura y además permitir generar un nivel de ahorro bruto con el que contribuir a cofinanciar nuevos proyectos de inversión.

Además de estos dos pilares básicos los gobiernos locales contarían con otros recursos complementarios como son los procedentes de la explotación del propio patrimonio, las transferencias de capital procedentes de otras administraciones y, eventualmente, el recurso al crédito que deberá servir para ayudar a financiar los proyectos de mayor envergadura y beneficios pluri-anales a largo plazo sobre la base de principios de equidad intergeneracional.

En todo caso, parece imprescindible resaltar que el verdadero ejercicio de la autonomía local y la consideración de los gobiernos locales como instituciones políticas de primer orden, sometidas ante todo a la voluntad popular, que es quien elige mediante el sufragio a sus órganos de gobierno, requiere incrementar sustancialmente el peso relativo que, en el ámbito de las transferencias, tienen las incondicionales respecto a las finalistas, sobre todo en lo que respecta a las ayudas recibidas de las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, la existencia de un altísimo grado de diversidad en el mundo local español pone de manifiesto un elenco de necesidades que resultan muy difíciles de afrontar financieramente sobre la base de un modelo único y rígido. Así, en España hay grandes metrópolis, con todo lo que ello significa; ciudades-dormitorio en las que residen mayoritariamente familias jóvenes con hijos pequeños que presentan necesidades de escolarización temprana relevantes, áreas rurales que pierden población; ciudades en declive con problemas de envejecimiento; municipios de montaña, con condiciones climáticas duras; municipios turísticos, con gran diferencia entre la población de hecho (que consume servicios) y de derecho (que paga impuestos); localidades con población muy dispersa y alejada de capitales más pobladas; municipios insulares...

Parece evidente, que no es posible legislar “a la carta” e incorporar a un único modelo de financiación tantas excepciones o peculiaridades como las apuntadas y muchas otras, igualmente ciertas, que generan necesidades individualizables a las que se debe hacer frente. Sin embargo tampoco sería realista resignarse a plantear un único modelo que responda a las “necesidades medias”, cuando la dispersión es tan alta. En la búsqueda del difícil equilibrio entre necesidades tan diversas, y en ausencia de un amplio debate, largamente postpuesto, respecto a la esencia del municipalismo y los mínimos de masa crítica que se requieren para hacer viable la gestión pública en el ámbito local, lo que nos llevaría inevitablemente a reordenar el mapa municipal como han hecho otros países (especialmente en Centroeuro-pa), creemos que el nuevo modelo de financiación de-



bería ser “dual” o incluso “trinitario”. Quiere ello decir que como mínimo deberían abordarse de modo diferenciado las necesidades de los pequeños y de los grandes municipios, sin descartar un tratamiento particular para los “muy grandes”.

Ciertamente, aquí la dificultad radica en situar de un modo pacífico la fronteras. Decidir hasta dónde debemos considerar un municipio como pequeño y cuándo empieza a ser grande o dónde termina de ser grande para empezar a ser muy grande no es tarea fácil y encontrar un consenso al respecto se nos antoja complicado. Es por ello que, en la propuesta que hacemos, el marco de referencia utilizado es la legalidad vigente, lo que permite mover las fronteras si una norma sustantiva relacionada con el marco competencial de los municipios lo considera adecuado.

Bajo esas premisas nuestra idea es considerar “pequeños” a los municipios con población inferior a los 20.000 habitantes, en la medida en que la actual legislación en materia de régimen local atribuye a las Diputaciones provinciales y entes asimilados la competencia en materia de “ayuda”, en sentido amplio, a la gestión de los ayuntamientos que no alcancen esa dimensión. Ello viene a decir que los que superen esa cifra de habitantes “deberían” ser más autosuficientes, o, si se quiere, se les atribuye *de facto* una capacidad de gestión más consolidada.

Asunto más delicado es el de las grandes ciudades. Aquí, la normativa actual es mucho más laxa, en el sentido de que tanto el actual modelo de financiación como la conocida como ley de grandes ciudades les parece otorgar tal categoría a los municipios de más de 75.000 habitantes (base poblacional), pero también a las capitales de provincia y/o comunidad autónoma que no alcancen esa cifra (base institucional). A nuestros efectos, esta distinción carece de lógica económica, en la medida en que la relación entre esta delimitación y las competencias o necesidades de gasto es inexistente, por lo que no resulta de utilidad, de cara a proponer medidas específicas para este grupo de ciudades. Cosa distinta es la normativa que afecta a Madrid y Barcelona. En la

medida en que a estas dos ciudades se les ha reconocido su especificidad mediante la otorgación sendas leyes (Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid y Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona) aquí sí parece haber razones que justifican un tratamiento especial para ellas.

En consecuencia, y dejando por el momento, al margen los casos de Madrid y Barcelona, nuestra propuesta inicial plantea acometer una profunda reforma en el modelo de financiación local que llevaría a definir para los pequeños municipios un espacio fiscal propio compuesto por los tributos actualmente vigentes, convenientemente reformados para dotarlos de mayor congruencia técnica sobre bases de los principios anteriormente citados y que matizaremos en el apartado siguiente, una PIE reformulada sobre bases exclusivamente de capitalización (probablemente con un mínimo de garantía a efectos de financiar los costes fijos de los servicios suministrados) y una PICA complementaria distribuida sobre la base de criterios de necesidad ajustados al territorio. Para el resto de municipios, nuestra propuesta incluiría además en su modelo de financiación, una participación en las grandes figuras tributarias (IRPF e IVA), un fondo de nivelación en PIE distribuido sobre las bases de criterios de necesidad e inversa de la capacidad fiscal y una cierta capacidad normativa sobre el IRPF.

En la siguiente sección precisaremos un poco más estas propuestas.

## 1.5. Las propuestas. Algunas precisiones

---

Como decíamos en el apartado anterior, los dos pilares básicos sobre los que debería apoyarse el nuevo sistema de financiación local son los contenidos del *espacio fiscal propio* de los gobiernos locales y del esquema de *transferencias incondicionales*. A continuación pasamos a detallar brevemente las grandes líneas de ambos bloques de instrumentos, con una referencia final a los instrumentos de financiación propuestos para el nivel provincial de gobierno.



### 1.5.1. El espacio fiscal propio

La edificación de un espacio fiscal propio para nuestros gobiernos locales que descansa sobre cimientos sólidos implica configurar adecuadamente los hechos imponibles susceptibles de ser utilizados y atribuirles a estos gobiernos márgenes de discrecionalidad suficientemente amplios como para poder ejercer su autonomía, al objeto de que puedan estructurar a su conveniencia y de acuerdo con su plan político la ponderación de sus ingresos procedentes de las distintas fuentes. Como norma general, y dado que los impuestos locales se caracterizan por ser tributos de naturaleza real y de producto, creemos que el objetivo básico de estos impuestos debería ser *recaudary* olvidarse de buscar finalidades extrafiscales o de política social para lo que se deberían utilizar otros instrumentos. En este sentido somos partidarios de restringir al máximo las bonificaciones, deducciones y, en general, beneficios fiscales en los tributos locales y utilizar políticas de gasto para cubrir los objetivos que explícitamente se consideren pertinentes en materia de política social.

Respecto a los instrumentos concretos de financiación, creemos que se deben mantener los tributos actuales con cambios sustanciales en su configuración. Aunque no es éste el lugar, por falta de espacio, para hacer una exposición detallada de las modificaciones propuestas, a continuación se exponen con brevedad las que consideramos más relevantes.

#### *Cargas sobre el usuario*

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 identificable, 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 tasa 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 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).

#### *Impuesto sobre Bienes Inmuebles*

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) es el tributo municipal más importante 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, en relación a este último principio, existen dos posturas claramente opuestas:

- En primer lugar, la de aquellos que consideran que se trata de un impuesto real, objetivo y de producto y que, por su propia naturaleza, al tratarse de un único elemento patrimonial y no acumularse con otros activos patrimoniales para medir la efectiva capacidad económica del contribuyente, no admite técnicamente elementos de personalización de la carga tributaria sin complicar excesivamente la gestión, liquidación y control del tributo. Para esta línea argumental, el impuesto debe cumplir con los principios de suficiencia, flexibilidad y generalidad que permitan una recaudación óptima, dejando a las políticas sociales municipales vía gasto público cualquier elemento redistributivo y de carácter social.
- Alternativamente, aquéllos que consideran que el impuesto, por su generalidad, no puede desconocer, pese a su carácter real, la existencia de determinadas circunstancias personales del sujeto pasivo que deberían ser objeto de un tratamiento favorable, siempre bajo la condición de que ha de ser el Ayuntamiento interesado el que decida sobre su aplicación o no.

Por nuestra parte, nos decantamos por la primera opción, en tanto que las circunstancias de especial protección (vejez, discapacidad, desempleo de larga duración, cargas familiares excesivas, etc.) pueden introducir diferencias sustanciales en la carga tributaria entre municipios, pueden distorsionar fiscalmente decisiones económicas y personales de residencia y, sobre todo, comprometer la recaudación del tributo y complicar su gestión, liquidación y control, originando tanto problemas de equidad, como de eficiencia. De modo que, en nuestra opinión, debería minimizarse el uso de beneficios fiscales en este impuesto al objeto de ampliar al máximo su capacidad recaudatoria, en la línea general ya expuesta. Ello no implica, sin embargo, privar al IBI 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. Son, a título de ejemplo, las posibilidades abiertas a tratar diferenciadamente a los inmuebles según usos (uso residencial frente a uso comercial, empresarial o profesional) o a diferenciar en 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 op-

timizar 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. En este sentido, se recomienda desarrollar, en toda su amplitud, los diferentes mecanismos de colaboración entre el Catastro y las Entidades locales. En este contexto, propuestas como la sugerida desde la Dirección General del Catastro de establecer un valor de referencia de los inmuebles permanentemente actualizado y susceptible de ser utilizado para que los municipios fijen libremente a partir de él las bases imponibles del IBI supondrían una mejora evidente en términos de equidad y autonomía.

#### *Impuesto sobre Actividades Económicas*

El Impuesto sobre Actividades Económicas se encuentra en estos momentos en el centro de un intenso debate sobre su necesidad, viabilidad operativa, y futuro. 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. Así pues, hemos asistido a un empobrecimiento de su capacidad recaudatoria al mismo tiempo que se han generalizado situaciones de inequidad fiscal, con la defiscalización de los profesionales y artistas independientemente de sus rendimientos, como hecho más paradigmático, y de errores técnicos graves como consecuencia de reformas parciales que no han considerado ni la función ni los objetivos del impuesto en un contexto básico de financiación local.

Su contenido normativo ha quedado en una posición tan injusta, que, aunque pueda salir airoso de alguna de las causas en las que se halla inmerso, no por ello deja de suponer un atentado a la modernidad y a la justa aplicación del sistema fiscal español. En este momento, y teniendo en cuenta lo insostenible de esta situación, en nuestra opinión ante el IAE sólo caben ya dos escenarios:

- La eliminación definitiva del impuesto con la consiguiente compensación a las Entidades Locales.
- La reformulación del impuesto en condiciones más asumibles en términos de eficiencia y equidad.

Por nuestra parte, nos manifestamos partidarios de la segunda de las alternativas, reinventar un nuevo impuesto sobre actividades que corrija no sólo los defectos del IAE en su formulación actual, sino también aquéllos 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.

#### *Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica*

En nuestra opinión, la mejor opción sobre el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (en adelante, IVTM), consiste en propugnar para él una mejora técnica, manteniendo su compatibilidad con las diversas tasas municipales existentes por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local. En consecuencia, esta mejora técnica debe suponer el reforzamiento del carácter patrimonial del impuesto.

Igualmente tiene que superarse el excesivo formalismo que hoy caracteriza a las condiciones establecidas para adquirir la cualidad de sujeto pasivo del impuesto (es sujeto pasivo no el dueño, sino quien figura como tal en el permiso de circulación), pues ello contraviene el principio de capacidad económica. En su lugar, se propone que el hecho de figurar como titular documental sea una presunción de titularidad real contra la que quepa aportar la prueba de lo contrario.

Respecto de la base imponible, debería evolucionarse 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 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 estanqueidad 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 vehículos, podría además ayudar al objetivo ya mencionado de renovación del parque, asunto este que actuaría como excepción de la regla general de no buscar motivaciones extrafiscales a los tributos locales. En todo caso, debería ensancharse el margen concedido a la autonomía municipal para modular la tarifa del IVTM.

En materia de gestión, uno de los principales problemas del IVTM es, sin duda, el de la deslocalización, que viene motivado, una vez más, por el excesivo formalismo del tributo. En efecto, la Ley atribuye su titularidad al municipio que corresponda al domicilio que conste en el permiso de circulación, que puede no coincidir con el domicilio real del sujeto pasivo. Para solucionar este problema, se sugiere cambiar el citado domicilio por este último. Es decir, en el que el sujeto pasivo tenga la residencia habitual, su domicilio social, la sede efectiva de sus negocios o la mayor parte de los activos. Ahora bien, también podría considerarse el criterio de afectación a la actividad desarrollada y, por tanto, la localización del vehículo en el lugar en el que se ejerza ésta.

#### *Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras*

El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (en adelante, ICIO) ha venido funcionando francamente bien para los ayuntamientos en términos recaudatorios hasta épocas muy recientes. Es por ello por lo que se propone mantenerlo dentro del espacio fiscal propio con cambios técnicos menores.

### *Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana*

Si hay en la actualidad un impuesto local cuya justificación teórica desde el punto de vista de la equidad es incuestionable, éste es, sin duda, el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (en adelante, IVTNU). Que las Entidades Locales aprovechen una parte de los recursos generados con las transacciones inmobiliarias parece de justicia y esa 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.

En este sentido, una primera sugerencia sería modificar la forma de determinar la base imponible sustituyendo el mecanismo actual de fijación de la misma por aplicación de un porcentaje del valor actual (administrativo) del inmueble, por algo más parecido a la realidad. Una manera de hacerlo sin salirse de sistemas objetivos podría consistir en comparar el valor administrativo del inmueble con el correspondiente al momento de la transmisión anterior. Sobre esa diferencia o incremento bruto del valor el Ayuntamiento aplicaría, para determinar la base imponible, un porcentaje fijado por la Ordenanza entre los mínimos y máximos que autorice la Ley. Además, este porcentaje podría ser diferente para distintas zonas o polígonos del municipio, en atención a la mayor o menor intensidad de la acción urbanística o, en general, de los servicios municipales que inciden en el valor de los inmuebles.

Alternativamente, una propuesta más ambiciosa 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.

En todo caso, y respecto de las operaciones gravadas, no deberían quedar fuera del impuesto las transmisiones realizadas antes de que haya transcurrido un año desde la anterior, ya que es precisamente en este tipo de transacciones a corto o muy corto plazo en las que se pone de manifiesto más palpablemente la voluntad especulativa del vendedor.

Además, deberían arbitrase mecanismos que impidan que los inmuebles de las entidades jurídicas queden, en la práctica, exentos del impuesto, al permanecer formal e indefinidamente en su patrimonio mientras se transmiten los títulos expresivos del capital social.

### *Otros impuestos*

Con carácter general no somos partidarios de ampliar excesivamente el espacio fiscal local por la vía de la implantación de nuevos impuestos. 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, además de ampliar la participación en las grandes figuras del Estado (IRPF e IVA básicamente) a todos los municipios de más de 20.000 habitantes, creemos que sería oportuno habilitar para estos ayuntamientos el ejercicio potestativo de una cierta capacidad normativa, a efectos de que puedan ejercer su responsabilidad fiscal con mayor amplitud de opciones.

En este sentido, y entre las alternativas disponibles con antecedentes claros en países de nuestro entorno, la figura que se nos antoja como más adecuada para ello es el IRPF. Como hemos comentado la imposición personal sobre la renta es habitualmente utilizada, si bien con distintos niveles de intensidad y bajo distintas formas de concreción (recargos sobre base o sobre cuota, participaciones territorializadas...) tanto en los países nórdicos como en los federales. Dada la actual configuración del IRPF español, en el cual coexisten un tramo estatal y otro autonómico con capacidad normativa en ambos, creemos que la mejor opción de las posibles 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%) sobre la cuota líquida del impuesto estatal.

### 1.5.2. Las transferencias incondicionadas

Como es sabido, de acuerdo con la teoría del federalismo fiscal, la razón de ser de las transferencias incondicionales es cubrir la brecha eventualmente existente entre las necesidades de gasto de una administración y su capacidad de generar recursos propios por vía fiscal. La instrumentación de un esquema adecuado de transferencias pasa, en consecuencia, por delimitar apropiadamente las necesidades de gasto, cosa nada fácil, en la medida en que hemos apuntado que las necesidades tienden a ser ilimitadas, y ajustarlas por la capacidad fiscal, lo que requiere disponer de indicadores precisos para ello.

Puestos a hacer propuestas bajo estas premisas, una primera condición es estimar el eventual desequilibrio vertical a corregir vía transferencias, esto es, calcular el presunto "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 conocer el monto global de las transferencias a repartir. En el caso español llegar a un acuerdo sobre esto parece tarea ardua por dos razones. En primer lugar, por la ausencia de una clarificación institucional del rango de competencias que deben ser abordadas por las entida-

des locales. En segundo lugar y vinculado a lo anterior, por la falta de un consenso explícito acerca del nivel básico de cobertura de las necesidades (vinculadas a las competencias) ante la ausencia de una normativa general en materia de contabilidad de costes que permita 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.

Sin embargo, darle más vueltas a estas carencias nos llevaría a insertarnos en una especie de "bucle melancólico". Ciertamente, sería necesario tratar de corregir estas insuficiencias informativas, pero, entre tanto, hay problemas efectivos de financiación que requieren de la adopción de decisiones que no pueden ser dilatadas en el tiempo *sine die*. Es por ello que, ahora más que nunca, se necesitan acuerdos políticos que permitan suplir con la voluntad lo que no se puede calcular con base en la realidad.

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, necesidad esta que tiene un doble origen:

- Por una parte, 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.
- Por otra parte, la existencia de una regla no escrita de *statu quo*, según la cual no es políticamente posible abordar una reforma que lleve a algún gobierno a una posición que empeore su posición financiera en términos absolutos.

En la medida en que se reconozca y cuantifique ese presunto déficit de "lealtad institucional" puesto de manifiesto en el primer caso y que se arbitren mecanis-

mos transitorios de convergencia para mejorar la equidad del sistema en el segundo de los supuestos, la reforma podrá ser más o menos sencilla.

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.

Por lo que respecta a los municipios de mayor tamaño y dado que estos 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 en la sección anterior), 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 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.

Vistas estas restricciones, nuestra propuesta para los municipios de mayor dimensión debe ser, por tanto, prudente y gradual. En cuanto a su contenido concreto, éste pasaría por:

- Generalizar la cesión de un porcentaje a determinar del IRPF y del IVA a todos los municipios de más de 20.000 habitantes. En el primer caso, el punto de conexión debería seguir siendo la residencia, en tanto que para el segundo debería encontrarse un indicador más ajustado de consumo local.
- La PIE se debería complementar con la instauración de una transferencia de nivelación a distribuir sobre la base de criterios de *necesidad* y *capacidad fiscal*, eliminando por inoperante, inequitativo y confuso el componente de esfuerzo fiscal. Esto supondría eliminar el actual Fondo Complementario de Financiación y sustituirlo por un mecanismo de reparto vía fórmula, recuperando parcialmente el espíritu anterior a la reforma de 2002.
- El indicador básico de necesidad debería ser la población, como componente más común de la misma a lo largo de todo el territorio. En cuanto a los coeficien-

tes de ponderación, estos deberían tender a converger gradualmente, a efectos de corregir las inequidades acumuladas por su evolución anterior.

- En cuanto al indicador de capacidad, éste debería venir vinculado a los determinantes de los ingresos fiscales locales.

En todo caso, las transferencias a recibir vía PIE deberían ser también complementadas con otras procedentes de las Comunidades Autónomas (PICAs), cuyos criterios de distribución serían fijados en cada comunidad, teniendo en cuenta indicadores más ajustados de necesidad.

### 1.5.3. La financiación provincial

Por último, y aunque este capítulo de propuestas ha venido enfocado casi en exclusiva al ámbito de la hacienda municipal, quisiéramos dedicar un espacio a la financiación de los gobiernos provinciales e insulares (Diputaciones, Cabildos y Consejos), en tanto que Administraciones locales también constitucionalmente reconocidas, y de las que se espera que cumplan una importantísima función de apoyo a los municipios de menor dimensión. Esta función de las provincias como soporte técnico, económico y tecnológico a los municipios coincide con la que tienen otros gobiernos supra-municipales en otros países y a nuestro entender debe mantenerse e incluso acrecentarse en el futuro.

En cualquier caso, y en la medida en que un modelo de financiación es un instrumento con el que cumplir objetivos que vienen marcados por el rango de competencias asumidas por el gobierno que lo utiliza, resulta especialmente relevante clarificar el ámbito de actuación de los gobiernos provinciales previamente, o como mucho simultáneamente, al diseño del esquema financiero. Algo así se intentó plantear en la legislatura anterior con la elaboración de lo que se llamó *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, en el que entre otras muchas reflexiones sobre el modelo de municipalismo que se quería para España se hacían propuestas concretas de ámbitos competenciales para los gobiernos provinciales. Así, por ejemplo, en ese docu-

mento se afirmaba que "... la garantía de que cualquier habitante, independientemente del lugar donde viva, tendrá acceso a servicios de calidad hacen necesarios a los entes intermedios. Además, los entes intermedios deben ayudar a que los municipios puedan ejercer sus competencias y a que los gobiernos locales puedan desarrollar sus políticas, supliendo la falta de capacidad de gran número de ellos." Asimismo, se indicaba que "la ley debería asegurar a la diputación la competencia para la cooperación local, porque ésta es la principal razón de ser de la misma, y porque en esa tarea está especializada mejor que ninguna otra institución pública. Para que se produzca una correcta ubicación de la provincia en el Estado autonómico, y dejen de existir interferencias, solapamientos o duplicidades entre distintas administraciones, el marco jurídico debe asignar a las diputaciones una competencia funcional en cooperación local y concretar los ámbitos o materias preferentes de dicha cooperación." Finalmente concluía con tres propuestas concretas para los gobiernos provinciales:

**Primera.** *Es preciso compatibilizar las distintas fórmulas de intermunicipalidad admisibles en nuestro ordenamiento (es decir, deben evitarse solapamientos entre las fórmulas previstas como necesarias por la Constitución, las que puedan crear las Comunidades Autónomas y las que surjan como resultado de la voluntad asociativa de los municipios).*

**Segunda.** *En ese sentido, un adecuado encaje de las diputaciones provinciales en el Estado autonómico es el de potenciar al máximo sus posibilidades de cooperación local con competencias funcionales sobre las materiales de los municipios. Ello sin perjuicio de ejercer todas aquellas otras competencias que las Comunidades Autónomas quieran atribuirles o delegarles.*

**Tercera.** *Las diputaciones deben orientar sus políticas de cooperación hacia las demandas municipales. Los ayuntamientos deben expresar sus prioridades a la Diputación, de modo que la acción concertada ponga al servicio de los municipios toda la capacidad técnica de la institución provincia.*

Estando básicamente de acuerdo con estas propuestas y entendiendo, por tanto, que la misión de los gobiernos provinciales debe ser esencialmente la de "gobierno de gobiernos que no pueden gobernar", entendido esto como apoyo a los municipios de menor dimensión y con menor capacidad de gestión, entendemos que su sistema de financiación debe vincularse esencialmente al de los municipios pequeños, los de menos de 20.000 habitantes, según el umbral que venimos fijando.

En este sentido, y dado que en España los representantes políticos de los gobiernos provinciales no son elegidos directamente por sufragio universal, creemos más adecuado que los impuestos no sean la fuente principal de ingresos de los gobiernos provinciales, sino que lo sean las transferencias que reciban de niveles superiores de administración. De acuerdo con algunos principios de buen gobierno generalmente admitidos, disponer de poder tributario exige poder aplicar el principio de la "accountability", o rendición directa de cuentas por parte de los electos ante los ciudadanos, cuestión esta más fácil de eludir en los casos de elección indirecta.

En consecuencia, proponemos para la financiación provincial un modelo basado en transferencias incondicionales, similar en sus principios al sugerido para los municipios de mayor dimensión (participación en IRPF e IVA más fondo de nivelación), si bien con dos diferencias importantes respecto a éste:

- Por una parte, dada la ausencia propuesta de fiscalidad propia para los gobiernos provinciales, más allá del recurso a tasas, precios públicos y demás cargas sobre usuarios de servicios prestados, entendemos que la fórmula de distribución de la parte correspondiente al fondo de nivelación no debería incorporar componentes de capacidad fiscal propia, limitándose a nivelar necesidades de gasto.
- Por otra parte, la vinculación de la financiación a las necesidades de los municipios de menor dimensión aconseja utilizar como indicadores de necesidad que



acompañen a la población características o variables que incidan más específicamente en los costes de prestación de servicios de los pequeños municipios, tales como la dispersión de la población, la superficie, o la orografía.

La implantación de un modelo de transferencias como el aquí propuesto implicaría también adoptar una decisión política consensuada acerca de la ponderación interna de los dos componentes (participación territorializada y fondo de nivelación) y de los límites a la nivelación, integrar en el modelo la participación en ingresos de las Comunidades Autónomas (PICA) y establecer criterios de evolución y revisión análogos a los propuestos para los municipios. En todo caso, con ello se recuperaría parte de la función de nivelación fiscal que tenía la Participación Provincial en los Tributos Estatales anterior a la actual regulación que se ha perdido con el sistema de cálculo del actual Fondo Complementario de Financiación en el caso de los gobiernos provinciales y que haría a nuestro modelo más homologable con los sistemas de transferencias a los gobiernos supramunicipales existentes en la mayoría de los países de nuestro entorno. Este componente de nivelación se nos antojaría además particularmente necesario si finalmente fuese aceptada nuestra propuesta de simplificar la financiación directa a los municipios de menor dimensión en los términos arriba indicados, lo que necesariamente llevaría a los gobiernos provinciales a complementar la cobertura de sus necesidades eventualmente insatisfechas.

## 1.6. A modo de conclusión

Planteábamos este trabajo con la intención de proponer las bases sobre las cuales se debería, a nuestro juicio, fundamentar la edificación de un nuevo modelo de financiación local al objeto de que fuera estable y duradero, al menos en sus elementos esenciales.

Para ello, partimos de constatar las principales disfunciones que presenta el modelo vigente, como antecedente a tener cuenta para no repetir errores pasados.

Posteriormente, observamos cómo no existe un “modelo europeo” de financiación local que nos pueda servir de guía u orientación, sino que, por el contrario, existen estructuras muy diversas de organización de los instrumentos de financiación en los distintos países.

A partir de ahí, sugerimos una serie de principios o criterios generales sobre los que basar la reforma (suficiencia, autonomía, eficiencia, equidad, corresponsabilidad fiscal y lealtad institucional), cuyos contenidos tratamos de concretar teóricamente al objeto de hacerlos operativos.

Llegados a este punto, no nos gustaría terminar el trabajo sin plantear dos asuntos que creemos del máximo interés. El primero de ellos hace referencia a los necesarios consensos políticos que se necesitan para abordar una reforma ambiciosa de las características que propugnamos. El segundo, más coyuntural, es el relativo a los “momentos” de la reforma, su implantación en el tiempo y los escenarios económico-financieros en los que debe inscribirse y que, sin duda, afectan a las restricciones presupuestarias.

Por lo que respecta al primero de estos asuntos, no cabe duda de que una reforma estructural profunda como la que creemos necesaria no puede hacerse sin un amplio consenso político, ni al margen de las modificaciones estructurales en el resto de los ámbitos de la Administración. En este sentido quisiéramos acentuar la necesidad de abordar simultáneamente la reforma de la financiación de los gobiernos locales y de los autonómicos y alcanzar consensos amplios sobre algunos elementos clave. Por citar sólo tres aspectos concretos, se necesitaría amplio consenso sobre:

- ¿Cuál debería ser la estructura deseable en términos de proporciones entre tributación propia y transferencias incondicionales? ¿Queremos una hacienda local que haga prevalecer los principios de autonomía y corresponsabilidad fiscal o preferimos una hacienda más volcada en consideraciones de equidad (igualitaristas), aun siendo más dependiente?

- ¿Cuál debería ser la configuración de la tributación sobre Actividades Económicas a la vista de la situación actual? ¿Creemos que la tributación de las actividades debe formar parte del espacio fiscal local o por el contrario deberíamos eliminarla del sistema?
- ¿Deben establecerse o no límites a la nivelación al objeto de compatibilizar incentivos en búsqueda de eficiencia y equidad?

Creemos que, estas preguntas y probablemente otras de similar calado, deberían ser respondidas *políticamente* con carácter previo a la instrumentación técnica de la reforma y sería deseable que las respuestas elegidas lo fueran desde el más amplio consenso a efectos de evitar que el nuevo modelo nazca con riesgos de inestabilidad.

Finalmente, y por lo que respecta al segundo de los asuntos mencionados, debemos ser conscientes de que el nuevo escenario de crisis económica internacional, que afectará necesariamente a las restricciones presupuestarias de todas las Administraciones Públicas, introduce nuevas complejidades en las relaciones intergubernamentales que pueden dificultar los acuerdos para la reforma de la financiación territorial. En este sentido, hay que confiar en que la altura de miras de los gobernantes de las distintas instituciones sea capaz de separar los problemas coyunturales de corto plazo de las necesidades estructurales del modelo de financiación territorial y que, más allá de los momentos concretos de su implantación definitiva podamos avanzar de un modo razonable y consensuado en la difícil construcción de nuestra descentralización fiscal.