



Finanzas locales, crisis y ajuste: análisis y propuestas

Javier Suárez Pandiello
Universidad de Oviedo

Francisco Pedraja Chaparro
Universidad de Extremadura

José M. Cordero Ferrera
Universidad de Extremadura

Octubre de 2012

Resumen

Exponemos nuestra visión sobre los problemas más acuciantes de la Administración Local española dentro del actual marco económico (crisis profunda) e institucional (cuestionamiento general del modelo de relaciones intergubernamentales) en el que nos encontramos. En primer lugar se abordan cuestiones relativas a la organización territorial y los procesos de fusión de municipios, así como el papel de las Diputaciones. En segundo lugar, se discute la distribución de competencias, con una breve referencia al problema de los gastos impropios. Finalmente, ofrecemos algunas reflexiones acerca del modelo de financiación y su posible reforma, distinguiendo entre sus dos principales fuentes de obtención de recursos, los tributos propios y las transferencias.

Documento presentado a la *III Conferencia sobre Federalismo y Descentralización en España*, celebrado en Santiago de Compostela los días 16-17 de octubre de 2012 organizado por REDE (Universidad de Vigo), con el patrocinio de la Consellería de Facenda de la Xunta de Galicia, el Instituto de Estudios Fiscales la Universidade de Vigo y el FEDER.



Javier Suárez Pandiello es Doctor en Economía por la Universidad de Oviedo y Catedrático de Hacienda Pública en esa misma Universidad, habiendo además sido profesor visitante del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). En el ámbito académico, se ha especializado en Federalismo Fiscal y Haciendas Territoriales, temas sobre los que ha publicado nueve libros (entre ellos el *Manual de Hacienda Autónoma y Local*, escrito en colaboración con Carlos Monasterio) y un centenar de artículos en revistas académicas internacionales tales como *Public Finance/Finances Publiques*, *Environment and Planning C*, *Local Government Studies*, *Journal of Policy Modelling*, *International Journal of Manpower* y *Journal of Public Finance and Public Choice*; y nacionales tales como *Investigaciones Económicas*, *Hacienda Pública Española* y *Papeles de Economía Española*, entre otras. También es autor de numerosos capítulos en libros colectivos.

En el ámbito profesional, ha asesorado en materias de financiación territorial a diversos gobiernos regionales y locales, a la Federación Española de Municipios y Provincias y a la Comisión Europea; ha formado parte de varias Comisiones Nacionales constituidas para el estudio y la realización de propuestas de reforma de la financiación local (la última en 2007 como director de un estudio para la FEMP), y forma parte del panel de expertos del Fiscal Affairs Department (FAD) del Fondo Monetario Internacional, para el que ha trabajado en misiones en Bolivia y El Salvador. También ha sido National Correspondant para España de la Association of Local Public Economics (ALPEs).

En el ámbito de la gestión académica ha sido Decano de la Facultad de CC.Económicas y Empresariales de la Universidad de Oviedo y Vicedecano de su Facultad de Derecho. Además fue Vocal del Comité Asesor número 8 (Ciencias Económicas y Empresariales) de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora y Miembro del Comité de Evaluación de Ciencias Sociales y Económicas de UNIQUAL, la Agencia de Evaluación de la Calidad y Acreditación del Sistema Universitario del País Vasco. Entre 2008 y 2012 fue Editor Ejecutivo de la revista académica *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, editada por el Instituto de Estudios Fiscales.



Francisco Pedraja Chaparro es Catedrático de Economía Aplicada (Hacienda Pública y Sistemas Fiscales) en la Universidad de Extremadura. Autor de un centenar de artículos en revistas científicas extranjeras (*Journal of Productivity Analysis*, *Journal of the Operational Research Society*, *Local Government Studies*, *Environmental and Planning*, *International Review of Administrative Sciences*, entre otras) y españolas (*Investigaciones Económicas*, *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, *Revista de Economía Aplicada*, etcétera), así como de una docena de libros sobre Hacienda Pública, especialmente en los campos de haciendas descentralizadas y eficiencia del gasto público. Ha dirigido diversos proyectos de investigación competitivos de carácter nacional y regional

(en la actualidad es IP del proyecto Educación secundaria en España: análisis de resultados y diseño de políticas ECO2009-13864-Co3-01). Miembro de diversos Comités Nacionales de Expertos en Investigación en Economía (Programa Ramón y Cajal, Planes Nacionales de Investigación, etcétera). Ha realizado Informes para las distintas esferas de la Hacienda Pública y participado como miembro en diversas Comisiones para su reforma (Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales, Estatuto de Autonomía de Extremadura, etcétera).

Es presidente del Comité Científico de los Encuentros de Economía Pública y miembro del Consejo de redacción de diversas revistas de Economía; ha sido editor asociado de la revista Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública. Académico Correspondiente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, en la actualidad es Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Extremadura.



José Manuel Cordero Ferrera es Licenciado y Doctor en Economía por la Universidad de Extremadura. Su experiencia investigadora se centra en el estudio de las técnicas para la medición de la eficiencia en el sector público, la economía de la educación y la financiación de las haciendas territorializadas, tanto en el ámbito local como autonómico. Tiene publicados varios artículos de investigación en revistas científicas de prestigio como *Hacienda Pública Española*, *Revista de Economía Aplicada*, *Revista de Educación*, *Papeles de Economía Española*, *Applied Economics*, *Computers and Operations Research*, *Journal of Operational Research Society*, *Journal of Medical Systems*, *International Review of Administrative Sciences* y *Regional and Sectoral Economic Studies*, además de ser coautor de varios libros y capítulos de libros.

Ha sido profesor visitante en la Universidad de Columbia en Nueva York. Ha participado en varios proyectos competitivos y contratos de investigación con distintas entidades (Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Ciencia e Investigación, Agencia Española de Cooperación Internacional, Junta de Extremadura, Universidad de Extremadura). En la actualidad es Profesor de Hacienda Pública en el Departamento de Economía de la Universidad de Extremadura. Previamente realizó funciones de asesoramiento técnico para el Presidente de la Diputación Provincial de Badajoz y Presidente de la Comisión de Haciendas Locales de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

1. Introducción

El contexto de máxima austeridad en el que deben desarrollar sus actividades las Administraciones Públicas en la actualidad, y en el que se prevé que continuarán operando en los próximos años está produciendo un fenómeno de creciente desafección ciudadana hacia los gestores de los servicios públicos de una intensidad tal, que plantea síntomas preocupantes respecto a la sostenibilidad del marco institucional con el que llevamos funcionando desde la restauración de la democracia.

Así, según revela el Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de septiembre, cuatro de cada diez españoles encuestados son partidarios de revertir el Estado autonómico, bien suprimiendo directamente las comunidades o reduciendo su nivel de autonomía, de modo que los partidarios de un Estado con un único Gobierno central y sin ejecutivos regionales han aumentado casi dos puntos y medio en sólo dos meses. Estos datos provienen de una reciente encuesta de opinión (principios del pasado mes de septiembre) basada en 2.472 entrevistas realizadas en 236 municipios de 47 provincias. Frente a ellos, un 29,4 se manifiesta cómodo con el actual modelo y un 8,9 por ciento reivindica que se reconozca a las comunidades la «posibilidad de convertirse en Estados independientes».

Ciertamente, la profunda y prolongada crisis económica en la que estamos inmersos supone un innegable caldo de cultivo para el cuestionamiento general del orden constitucional vigente y la polarización de la sociedad respecto a cuáles serían las medidas más adecuadas para revertir la situación desde el sector público, y tanto la presión exterior de lo que se han dado en llamar los mercados y las instituciones supranacionales, como la contestación interna ante las medidas de ajuste presupuestario y de recorte en las prestaciones de servicios sociales parecen descartar el respeto a aquella vieja máxima jesuítica de que “en tiempos de tribulación, mejor no hacer mudanzas”.

En consecuencia, nos encontramos en la antesala de lo que, parece, será la adopción de trascendentes medidas de reforma en las relaciones fiscales intergubernamentales en el contexto de nuestro Estado de las Autonomías, que “amenazan” con afectar a todos los pilares del sistema, desde los servicios gestionados por la Administración Central, como el sistema de pensiones de la seguridad social, hasta la reordenación del mapa de prestaciones de servicios públicos responsabilidad de las comunidades autónomas, incluidos las más básicas, como educación, sanidad y desarrollo de la ley de dependencia, sin olvidar, y a ello dedicaremos este artículo, la organización, marco competencial y recursos financieros del poder local.

Centrándonos en el ámbito local, las necesidades de abordar una amplia reforma de las estructuras de gobierno y del marco legal de los gobiernos locales no son nuevas, sino que viene siendo retrasadas una y otra vez por diversas razones, entre las que no es la de menor importancia su subordinación a otras “prioridades” en materias de reformas legales e institucionales.

Son muchos los asuntos en los que la vida de los ciudadanos se encuentra mediatizada por las acciones y/u omisiones de los gobiernos locales y de ahí que cualquier cambio en su estructura organizativa, competencial y financiera tenga trascendencia inmediata.

La literatura académica en sus diversas variantes (jurídica, politológica, económica...) ha venido poniendo de manifiesto reiteradamente una serie de disfunciones que vienen lastrando la capacidad de los gobiernos locales para acometer sus tareas esenciales de prestación de servicios públicos y canalización de demandas ciudadanas. Así, ya resulta tópico y cansino hablar del minifundismo local y sus presuntas consecuencias a la hora de aprovechar economías de escala, de la asunción de competencias impropias que, supuestamente llevan a efectuar gastos de suplencia, y, por encima de todo, de la endémica insuficiencia de recursos con los que afrontar sus necesidades de gastos.

En el ámbito institucional, estos asuntos han llevado tanto a la Administración Central como a la Federación Española de Municipios y Provincias, e incluso a algunas Comunidades Autónomas a promover innumerables grupos de trabajo, elaborar “libros blancos” y de todos los colores y encargar estudios bien intencionados sobre los que fundamentar reformas que, pareciendo contar con amplio consenso político en las instituciones, finalmente no acababan concretadas en disposiciones normativas de amplio calado.

El último de los intentos de reforma del que tenemos noticia en el momento presente (octubre de 2012) es el que se plasma en el *Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* que viene circulando por ámbitos políticos y académicos, pero que no parece aun gozar del consenso necesario para su concreción definitiva en nuestro ordenamiento jurídico.

En las próximas líneas trataremos de dar nuestra visión de estos temas en el marco económico (crisis profunda) e institucional (cuestionamiento general del modelo de relaciones intergubernamentales) en el que nos encontramos. Para ello estructuraremos el trabajo en diferentes bloques. En primer lugar se abordarán cuestiones relativas a la organización territorial y los procesos de fusión de municipios, así como el papel de las Diputaciones. En segundo lugar, se tratará la distribución de competencias, con una breve referencia al problema de los gastos impropios. En tercer lugar, se ofrecen algunas reflexiones acerca del modelo de financiación y su posible reforma, distinguiendo entre sus dos principales fuentes de obtención de recursos, los tributos propios y las transferencias.

2. Organización territorial

La presencia de más de 8.000 municipios, de los cuales una amplísima mayoría tiene una dimensión muy reducida, viene alertando con frecuencia sobre la sostenibilidad del mapa municipal tal como está hoy configurado. Parece evidente que cualquier administración digna de tal nombre requiere de una mínima masa crítica que permita aprovechar al máximo los resortes y las palancas de los instrumentos de gestión pública. Sin embargo, no han faltado en este de-

bate posiciones críticas que podríamos calificar como de exageradas, simplistas y poco rigurosas. Por ejemplo se viene poniendo el acento desde determinados ámbitos en los excesivos costes que supone mantener estructuras administrativas mínimas en municipios muy pequeños y en la imposibilidad de aprovechar en esos ámbitos economías de escala en la gestión de los servicios públicos. Pareciera como si la mera eliminación de fronteras por integración de municipios en espacios más amplios fuera a dar lugar a ahorros ingentes de recursos públicos y a mejoras espectaculares en las condiciones de eficiencia en las que se suministrarían los servicios a los ciudadanos.

No obstante, en nuestra opinión es preciso suavizar el tono de tales advertencias y matizar convenientemente el alcance de las mejoras de eficiencia esperables. Es verdad que la gestión pública requiere una estructura administrativa y que probablemente el incremento de la dimensión mínima de los municipios permitiría configurar equipos de gestión más profesionalizados, repartir responsabilidades entre más personas y, en última instancia, tomar decisiones sobre bases técnicamente más sólidas. Sin embargo, nosotros no esperaríamos de ese proceso ahorros de costes especialmente significativos. Lo que encarece en la práctica es el coste de los servicios es básicamente, suponiendo que se optimizan precios y cantidades de inputs, la dispersión de la población y es problema no se combate con la mera agregación de unidades administrativas. El hecho de que haya extensas áreas del país, sobre todo en el ámbito rural, en el que la población se encuentre muy diseminada hace que suministrarle a esa población los servicios básicos (por ejemplo abastecerles de agua potable, retirarles los residuos, mantenerles en buen estado los caminos o carreteras, y no digamos nada de prestarles servicios personales tales como la atención domiciliaria a ancianos...) deba hacerse a unos costes unitarios muy superiores a aquellos en los que se incurriría si el mismo número de personas vivieran en un entorno más concentrado en áreas con mayor densidad de población. Pues bien, el hecho de agrupar municipios poco abarataría el coste de estos servicios, si la población se mantiene fija en el territorio. Sería de esperar que tras la eventual fusión de municipios, los individuos seguirían siendo usuarios de los servicios, al menos en las mismas condiciones de cantidad y calidad (los camiones de la basura recorrerían los mismos kilómetros, se necesitaría mantener las mismas infraestructuras hidrográficas o de comunicación rodada, etc.) y consiguientemente pocos ahorros se conseguirían (las economías de escala no aplicarían en estos casos). Además, en esos ámbitos los “políticos” son casi en su totalidad “amateurs”, esto es, personas desinteresadamente dedicadas a la colectividad, sin sueldos fijos y a quienes no pocas veces les cuesta dinero propio su labor representativa. Todo lo más (y no es poco) con una fusión de municipios en unidades más grandes se podrían evitar (cara al futuro) ciertos dispendios producidos por emulación, como son la proliferación de centros deportivos, recreativos o culturales poco justificados en entornos próximos por necesidades de la población, si bien a cambio el mantenimiento de estructuras institucionales más amplias podrían más bien encarecer los costes administrativos, sobre todo en materia de personal.

Alternativamente, hay quien sugiere que la solución a estos problemas pasa, no tanto por la supresión de municipios, como por la potenciación de la intermunicipalidad a través de la configuración de nuevas entidades cooperati-

vas, como son las mancomunidades o los consorcios para la gestión de servicios concretos o la instauración de nuevas instituciones supramunicipales con alcance más general como las comarcas. Desde nuestro punto de vista, la experiencia acumulada en nuestro país no avala, con carácter general, esa solución como “bálsamo de Fierabrás”. Ciertamente, se pueden encontrar algunas experiencias exitosas de gestión compartida de servicios concretos, pero nuestra sensación es que en la mayoría de los casos el funcionamiento de este tipo de organismos dista de ser satisfactorio. Por una parte, requieren de una nueva estructura administrativa superpuesta a la propia de los ayuntamientos, lo que encarece de mano el coste de los servicios. Además genera en no pocas ocasiones tensiones de tipo político entre los municipios “cooperantes”, en asuntos como la definición de la cabecera de la institución, la elección de la presidencia o la representación de los intereses territoriales en la misma. Por último, y no menos importante, el hecho de que estos organismos se financien por aportaciones de los propios ayuntamientos también genera a menudo tensiones relevantes, en la medida en que resulte complicado establecer mecanismos adecuados de gestión de esos recursos y eventuales sanciones a quienes se demoren en aportarlos a las arcas comunes, sobre todo en los casos de municipios con escasez de recursos propios.

En consecuencia, si se nos pregunta acerca de la conveniencia de reducir de forma significativa el número de gobiernos municipales, nuestra respuesta sería que sí es conveniente, pero no por razones de ahorros significativos de costes, sino con base, esencialmente, en argumentos de eficacia en la atención de las necesidades de la población.

Otro argumento a favor de aumentar la dimensión mínima de los ayuntamientos tiene que ver con la sensibilidad de estos a la presión de los grupos de interés. Ciertamente, la teoría del federalismo fiscal tiene como piedra angular justificativa de la descentralización la explotación de las ventajas que en términos democráticos y de eficiencia tiene acercar las decisiones a los usuarios de los servicios públicos, con lo que ello tiene de incentivo a la correcta revelación de preferencias. Sin embargo, la descentralización también tiene algunas contraindicaciones que deben ser tomadas en cuenta y entre ellas no es despreciable la mayor vulnerabilidad de los gobiernos locales a la acción de los grupos de interés. Algunos ejemplos pueden servir para ilustrar esta cuestión. Como sabemos, una parte relevante de la crisis financiera que sufrimos viene explicada por la expansión inmobiliaria en amplios territorios del país, que además ha dado lugar a algunos problemas colaterales, como son la generación de problemas ambientales (destrucción de franjas costeras, por ejemplo) o la necesidad de expandir el gasto corriente para la cobertura de los nuevos servicios requeridos por la expansión urbanística, sobre todo cuando el crecimiento del municipio se hace en horizontal (iluminación, recogida de residuos, seguridad ciudadana, etc.). Pues bien, han sido numerosos los casos de municipios de pequeño tamaño que han visto incrementar notablemente sus desarrollos urbanísticos por la presión de constructores que convencían a sus regidores de las presuntas bondades de esa expansión en términos de empleo a corto plazo para los vecinos, recursos adicionales (fiscales y en especie) para acometer infraestructuras, presuntos tributos futuros recurrentes a pagar por los eventuales nuevos residentes atraídos, etc. Ante tales promesas, parece evidente que la capacidad de resisten-

cia de un gobernante local es reducida, aun cuando existan serias dudas sobre la viabilidad del proyecto a medio plazo o su impacto medioambiental. Hoy, insertos en la crisis, conocemos, a toro pasado, los efectos de esa escasa capacidad de resistencia.

En el mismo sentido, el hecho de que la mayor parte de la financiación vía transferencias desde los gobiernos autonómicos a los locales haya tenido lugar por la vía finalista y con base en criterios de reparto que atendían más a los programas de gastos diseñados por el ente otorgante que a las necesidades del receptor ha dado como consecuencia la inflación de infraestructuras innecesarias o redundantes, cuyo mantenimiento genera gasto corriente que una vez más con la perspectiva del tiempo vemos que resulta inasumible para los ayuntamientos. Aquí también se observa como la escasa capacidad de resistencia a la presión desde la proximidad explica la proliferación de polideportivos sin usuarios, museos sin visitantes o piscinas sin bañistas, financiados en origen a escaso coste (para el gobierno local), pero heredando cargas importantes en términos de gasto corriente.

Como último ejemplo, el escaso uso en términos relativos de las cargas sobre usuarios (tasas y precios públicos) por parte de los ayuntamientos para financiar servicios divisibles poco redistributivos también puede explicarse en buena parte por la vulnerabilidad de los gobiernos a las presiones próximas.

Todos estos argumentos aplican con mayor intensidad en los municipios de menor dimensión y de ahí que parezca razonable la reordenación del mapa municipal en el sentido de reducir visiblemente el número de municipios, si bien en el ámbito de los pequeños municipios rurales, como decíamos pesen más los argumentos de eficacia y vulnerabilidad a la acción de los grupos de presión que los de mero ahorro de costes en la prestación de servicios ya desplegados. Cosa distinta sería la agrupación de municipios contiguos de tamaño medio como los existentes en las periferias de las grandes ciudades. Probablemente, si nos circunscribimos a razones meramente económicas, estos serían los casos en los que un proceso de fusión estaría más indicado. Al tratarse de áreas urbanas con población concentrada, aquí si operarían las economías de escala, seguramente se podrían generar además ahorros importantes en remuneraciones de representantes políticos y la configuración de equipos técnicos altamente profesionalizados podría dar lugar a mejoras significativas en la eficiencia y la calidad de los servicios suministrados, sin merma significativa de la representatividad política.

Con todo, la solución que, al parecer, pretende aportar el Gobierno a este problema no nos resulta convincente. En el texto del mencionado *Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* se apunta que “En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, las Diputaciones provinciales, los Cabildos o Consejos Insulares en su caso, asumirán la titularidad de las competencias para la prestación común y obligatoria, a nivel provincial o infraprovincial, de todos o algunos de los servicios previstos en este precepto¹, cuando la prestación en el ámbito municipal, ya sea en razón

¹ Se refiere a las competencias mínimas obligatorias de los municipios

de la naturaleza del servicio, la población, o la sostenibilidad financiera no cumpla con los estándares de calidad a que se refiere el apartado anterior”.

Con esta redacción parece que se quiere potenciar el papel de unas instituciones que, si bien están consagradas en el texto constitucional como poderes locales básicos, su funcionamiento actual dejan mucho que desear y requieren, en todo caso de un serio debate sobre su futuro (cuyo contenido excede de un texto como el presente), tanto desde el punto de vista de sus competencias, como del de su representatividad democrática. De hecho, la propuesta del Gobierno amplía el rango de sus competencias hasta el punto de atribuirles la gestión concreta de responsabilidades que hoy son de los municipios, sin proponer, como cabría esperar en consecuencia cambios de calado en su diseño institucional. Concretamente, lo que más nos llama la atención de la propuesta en los términos actuales es el déficit democrático que incorpora, al traspasar buena parte de la capacidad de decisión sobre asuntos que les competen desde los residentes en los municipios pequeños hacia el conjunto de los residentes en la provincia (o isla), incluidos los de las ciudades de mayor dimensión, con intereses sustancialmente diferentes. Una manera de salvar este escollo, si el Gobierno se empeñara en seguir por esa vía en lugar de asumir propuestas más arriesgadas, en la medida en que los órganos de gobierno de las Diputaciones, Cabildos y Consejos son elegidos de forma indirecta a partir de los resultados de las elecciones municipales, sería limitar el perímetro de elección de esos representantes al ámbito de los municipios de menos de 20.000 habitantes, dado que es a sólo a ellos a quienes tienen que prestar los servicios.

3. El marco competencial

Un segundo asunto que aparece recurrentemente tanto en las reivindicaciones de los representantes de gobiernos locales, como en muchos estudios académicos es el de la necesidad de clarificar el marco competencial entre administraciones, utilizando como telón de fondo la presunta “sobreactuación” de los ayuntamientos por medio de la asunción *de facto* de competencias de otras administraciones mediante la realización de los denominados “gastos impropios”. El argumento, de sobra conocido, es que los gobiernos locales, por razones de proximidad, actúan como primeros pararrayos de las demandas de los ciudadanos y se “ven obligados” a incurrir en gastos que no les corresponderían por ser destinados a cubrir necesidades que son competencia de otros (principalmente las comunidades autónomas), pero que estos otros no cubren (o cubren insuficientemente). En última instancia, este tipo de actuaciones habría llevado a los gobiernos locales a gastar por encima de sus posibilidades (buena parte de esos gastos impropios los habrían efectuado a sus propias expensas, sin ayuda de las administraciones a las que suplen) y justificaría la demanda de financiación adicional en cantidades importantes. Algunos estudios académicos han cuantificado el peso relativo de éstos últimos en un entorno del 30 por ciento de los gastos totales, cifra ésta que ha servido, a nuestro juicio erróneamente, como base para una reivindicación de los gobiernos locales ante la Administración Central de la necesidad de incrementar la financiación local en una cuantía aproximada de ese importe.

Sobre este asunto, nuestra posición ha sido reiteradamente expuesta en otros trabajos (Pedraja y Suárez, 2008; Suárez *et al.*, 2008). Creemos que tal reivindicación resulta exagerada y carente de fundamentación que la legitime. En realidad, bajo el rótulo general de “gastos impropios” se incluyen en la práctica rúbricas muy diversas, que no siempre ponen de manifiesto como se quiere hacer ver agravios financieros territoriales. De hecho podríamos incluir aquí aquellos derivados de competencias asumidas por los gobiernos locales mediante delegación de otras administraciones que vienen acompañadas de la correspondiente financiación vía transferencias o cargas sobre los usuarios. Ciertamente, a veces, y no pocas, lo que sucede es que el ente que delega competencias, con el tiempo va rebajando el nivel de cobertura financiera de las prestaciones. En esos casos el gasto local pasa a ser un verdadero “gasto de suplencia” que sí le origina un déficit de financiación a los gobiernos locales, sobre el que parece legítimo reivindicar mejoras, pero estamos hablando de un subconjunto del presunto 30 por ciento que habría que cuantificar adecuadamente. Finalmente, quedarían por cuantificar también toda una pléyade de gastos “voluntarios”, cuya relación con necesidades básicas de la población debería justificarse muy bien antes de pedir ayudas financieras ajenas. En ámbitos como el del ocio, festejos o actividades culturales y deportivas es posible hallar ejemplos paradigmáticos de “gastos voluntarios”.

Por lo que respecta al Gobierno Central, en su exposición de motivos, el Anteproyecto de Ley mencionado plantea como uno de sus objetivos “clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones” para lo que “se trata de definir con más precisión las competencias que deben ser desarrolladas por la Administración local, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas. Se trata de que las Entidades locales no vuelvan a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuentan con la financiación adecuada. De este modo, sólo cuando estén financieramente garantizados los servicios obligatorios que debe prestar la administración local podrá entonces prestar servicios facultativos”.

Con esta redacción, el Gobierno reconoce, como no podía ser menos, la existencia del problema, si bien la solución que propone para el mismo se queda en el ámbito regulatorio (restringir la actuación de los gobiernos locales en el futuro), pero sin apuntar soluciones concretas al presente. Conviniendo que este tema de los “gastos impropios” tiene suficientes aristas como para no despa-charlo con una solución simplista, creemos que es preciso un mayor esfuerzo de los tres niveles de gobierno para darle una salida (probablemente una negociación de compromiso) a la transición hacia un modelo con competencias mejor definidas.

4. El modelo de financiación

Finalmente, el tercero de los temas recurrentes y que además se presenta como eterna asignatura pendiente y elemento nuclear para cualquier reforma es el relativo al modelo de financiación. Sobre este asunto, los tópicos y lugares comunes hacen referencia a la “insuficiencia crónica” de recursos, la consideración de los gobiernos locales como “parientes pobres” excesivamente tutelados o la pervivencia de un sistema tributario propio “excesivamente rígido e inflexi-

ble”, además de los siempre presentes “agravios comparativos” entre territorios (municipios radicados en comunidades de régimen común frente a las forales) o por tamaños (pequeños frente a grandes, o grandes frente a grandísimos).

Yendo por partes, el argumento de la “insuficiencia crónica” resulta difícil de valorar, tanto para refutarlo como para avalarlo. En realidad, hablar de suficiencia implica equilibrar necesidades de gasto con recursos financieros. Los segundos, relativamente objetivos, pueden evaluarse sobre la base de calcular la capacidad fiscal propia (aplicación de tipos impositivos estándar a las bases tributarias, más o menos conocidas² y valoración del grado de cobertura de tasas y precios públicos sobre el coste de los servicios divisibles) y estimar la senda de crecimiento de las transferencias generales incondicionadas recibidas sobre bases bastante, aunque no totalmente objetivas. Sin embargo, el cálculo de las necesidades es más complicado. Por una parte, y como ya hemos dicho, el marco competencial no está del todo claro y ello genera incertidumbres. Por otra parte, aunque lo estuviera, cualquier servicio es susceptible de mejora en términos de cantidad y/o de calidad, de modo que el nivel de cobertura depende críticamente de aspectos como la “voluntad” o prioridades políticas de los gobernantes y del nivel de eficiencia con el que se presten los servicios. Ambas cosas afectan a cantidades y precios y no resulta objetivo identificar necesidades de gasto con gasto efectivo.

Respecto al calificativo de “parientes pobres” altamente tutelados, a día de hoy parece cuanto menos excesivo. Si entendemos por “pobres” el hecho de que su financiación sea insuficiente, no habría más que reiterar el argumento anterior, pero si hablamos de tutelas en el ámbito financiero, cabe recordar que, en media, aproximadamente la mitad de los ingresos de los ayuntamientos proviene de la explotación de sus propias fuentes tributarias, sobre las que los gobiernos locales tienen amplio margen de capacidad de decisión, y un tercio adicional de sus recursos proviene de transferencias incondicionales, que, en consecuencia son de libre disposición presupuestaria. Ciertamente existen transferencias condicionales (sobre todo transferencias de capital), especialmente importantes para los pequeños municipios y existen restricciones relevantes al endeudamiento, pero de ahí a hablar de tutelas excesivas parece, cuanto menos una valoración discutible.

Respecto al carácter “rígido e inflexible” del sistema tributario local, también aquí habría que establecer matices. Ciertamente tienen razón los responsables de la gestión local al poner el acento en la asimetría que supone en la comparación entre administraciones el carácter sumamente “perceptible” de los tributos locales para los contribuyentes, frente a la “ilusión fiscal” presente en las grandes figuras tributarias de las que se nutren Estado y Comunidades Autónomas. Las retenciones en la fuente en el caso del IRPF o la ocultación de los impuestos indirectos tras la bruma de los precios en el de los impuestos indirectos permiten disimular el esfuerzo fiscal que otros niveles territoriales de gobierno exigen a sus contribuyentes. Ello colisiona con la necesidad que tienen los gobiernos locales de adoptar medidas discrecionales sobre tipos impositivos

² La tarea es relativamente sencilla en lo que respecta a los impuestos obligatorios (IBI, IAE e IVTM), pero no tanto en el caso de los potestativos, que no se comportan como ingresos recurrentes).

o beneficios fiscales para ajustar sus ingresos, dado el carácter peculiar de sus bases tributarias, donde éstas dependen de valoraciones administrativas en su mayor parte ajenas a los propios gobiernos locales. Sin embargo, lo que es objetivamente un “bien” para los ciudadanos (la transparencia a la hora de hacer sus valoraciones sobre lo que les cuestan los servicios públicos) no debería ser motivo de queja en su esencia, sino todo lo más argumento para la generalización de esa necesaria transparencia a otros ámbitos de la Administración. Además, la evolución de los ingresos tributarios en los últimos años previos a la crisis desactiva buena parte de estos argumentos. En concreto las altísimas recaudaciones en materia de impuestos potestativos (sobre todo del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras) y la cesión a las mal denominadas “grandes ciudades” de participaciones sin capacidad normativa en IRPF, IVA e Impuestos Especiales deberían haber servido para moderar la intensidad de las quejas.

Por último, siempre queda el recurso al “agravio comparativo”, que lamentablemente se utiliza a menudo como instrumento para la desunión dentro del nivel local de gobierno más que para avanzar sobre la base de intereses comunes. En este sentido, podemos resumir en tres los argumentos más comunes de agravio.

A menudo se pone de manifiesto el “privilegio” del que gozan los municipios radicados en territorios forales, que se benefician de mayores transferencias, al beneficiarse de un mayor tamaño de la “tarta” a repartir entre las administraciones, fruto de los criterios de gestión de esos regímenes especiales (Convenio navarro y Concierto vasco). La infravaloración de las aportaciones de los territorios forales a la Administración central (Cupo vasco y Aportación navarra) vendrían en estos casos generando un exceso relativo de financiación en dichos territorios, parte de los cuales estarían revirtiendo en sus municipios, en la medida en que el grueso de sus transferencias incondicionales proviene de las instituciones forales (Diputaciones Vascas y Comunidad Foral de Navarra) y no de la Administración central (PIE) como en el resto de España. Ciertamente los datos avalan esta queja, que por otra parte es común también al sistema de financiación autonómico, de modo que parece imprescindible en aras a la equidad territorial una revisión del modelo que, sin cuestionar a los regímenes forales basados en derechos históricos reconocidos en la Constitución Española, ofrezcan resultados financieros más acordes con dichos principios de equidad.

En segundo lugar, habitualmente los municipios más pequeños se quejan de que el modelo de financiación beneficia a los grandes al primar excesivamente la población y no tener en cuenta los mayores costes de prestación de servicios cuando la población está diseminada. Esta queja se ha visto amplificada por la instauración de un sistema dual de reparto de transferencias incondicionales (PIE) según el cual para los pequeños municipios se aplica una fórmula que contiene un cierto componente nivelador (parte de los ingresos se distribuyen aparentemente con base al inverso de la capacidad tributaria), mientras que para los grandes la nivelación no existe y además reciben, como ya hemos indicado, una participación en el rendimiento en su territorio de las grandes figuras tributarias. En este sentido, aunque la segunda de las críticas es cierta, la primera no lo es tanto. Los datos muestran que son muchos los municipios que reciben per cápita cantidades muy superiores a las que van a ciudades de tamaño mayor y

ello es debido a la consolidación de mínimos de financiación garantizados por sucesivas reformas y fondos especiales destinados a financiar pequeños ayuntamientos. Si a ello le añadimos que cualquier transferencia condicionada para sufragar proyectos concretos de inversión incrementa el año en que se obtiene notablemente los ingresos per cápita recibidos, veríamos que los agravios (que ciertamente siempre existen) no lo son tanto entre municipios pequeños (como un todo) y grandes, sino entre municipios “individuales” comparados entre sí, incluso, y sobre todo, dentro de los mismos tramos de población.

Por último, existe una reiterada queja acerca del agravio que históricamente vienen sufriendo las ciudades de tamaño medio respecto a las grandes metrópolis, consecuencia de las reglas de reparto de la Participación municipal en Ingresos del Estado (PIE). Ciertamente, durante muchos años el criterio básico de reparto de la PIE fue la población (75%), como elemento básico de necesidad, la cual se ponderaba en función de una escala que terminaba en 1,47 para los municipios de población comprendida entre los 100.000 y los 500.000 habitantes y que saltaba hasta el 2,80 para las cuatro ciudades de más de 500.000 habitantes (Sevilla, Valencia, Zaragoza y Málaga), excluidas Madrid y Barcelona, cuyos ingresos eran todavía mayores.

Esta exagerada diferencia en ponderaciones, que no tenía sustento económico alguno³, pues a nivel competencial no hay ninguna diferencia entre las ciudades de ambos tramos de población, fue consolidada en 2004 con el cambio de modelo de distribución de transferencias, en la medida en que las (mal) denominadas grandes ciudades (municipios de más de 75.000 habitantes y capitales de provincia o comunidad autónoma, aunque no alcancen esa cifra) pasan a recibir unos ingresos por esta vía que se obtienen por adición de las ya citadas participaciones en IRPF, IVA e Impuestos Especiales y un denominado Fondo Complementario de Financiación (FCF) que cubría, para cada municipio afectado, la brecha entre la recaudación obtenida de esas participaciones y la transferencia recibida el año anterior calculada con arreglo a la fórmula que sobredimensionaba el peso de la población. En la medida en que los criterios de evolución del nuevo sistema de transferencias obviaban cualquier mecanismo de nivelación, las inequidades pasadas quedaban consolidadas, al tiempo que se abría la puerta a la generación de otras nuevas.

En relación a este último aspecto, incluso aceptando que no existieran desigualdades en la situación de partida, si fijamos, como se hace, una tasa de evolución (el ITE) para la transferencia (FCF), sólo se mantendría la equidad horizontal a lo largo del tiempo, en el caso de que tanto las necesidades de gasto como las capacidades fiscales de todos los municipios del sistema evolucionasen a una misma tasa coincidente con la de la transferencia. Tal hipótesis resulta difícil de sostener tanto para la etapa expansiva del ciclo económico (hasta 2007) como para la recesiva (hasta 2009). Esta falta de equidad, en sentido dinámico, resulta todavía más preocupante en un modelo que eliminó la tradicional revisión quinquenal al considerar el legislador el nuevo sistema como permanente. En este punto, queremos matizar que se habla de 2009 como último año de recesión, porque en 2010, último año para el que se dispone de datos

³ La escasa evidencia existente en nuestro país limita las deseconomías de escala a niveles de población mucho más reducidos (Solé y Bosch, 2005).

sobre la liquidación del modelo, los municipios incluidos en ambos modelos han experimentado un notable crecimiento en su financiación gracias al enorme crecimiento (alrededor del 50%) experimentado por el índice de evolución (ITE) entre 2009 y 2010. Es obvio que la situación económica del país no ha experimentado un cambio tan radical en esos dos años. Más bien hay que achacar ese cambio al mecanismo utilizado para el cálculo del ITE que, según lo dispuesto en la Ley 21/2001 reguladora del sistema de financiación autonómica, sigue un criterio de caja, de modo que el cálculo la recaudación estatal del ejercicio se obtiene restando de la recaudación real total obtenida por el Estado, el importe de las entregas a cuenta realizadas a favor de las Comunidades Autónomas⁴ y las liquidaciones definitivas correspondientes a dos años anteriores⁵. Esta fórmula de cálculo hace que el valor del índice dependa de las previsiones del Estado a la hora de realizar las entregas a cuenta, pudiendo experimentar importantes oscilaciones de un año a otro, con la consiguiente incertidumbre generada en la previsión de ingresos por parte de los entes locales. De hecho, en los ejercicios de 2008 y 2009, la “inesperada” llegada de la crisis conllevó la acumulación de una deuda de 3.730 millones de euros por parte de los municipios, que se les irá descontando de las entregas a cuenta de los 10 ejercicios siguientes.

Otro elemento con una notable incidencia en los resultados de los dos modelos es la existencia de una garantía financiación. Esta garantía, en forma de financiación mínima igual a la transferencia recibida en 2003, existe sólo para los municipios de menor dimensión (modelo de variables) en el caso del modelo de variables. Los municipios incluidos en el modelo de cesión no la introdujeron por considerarla irrelevante, pues se pensaba que los recursos del FCF aumentarían gracias al ITE y las participaciones territorializadas superarían incluso el crecimiento de ese índice de manera que los recursos transferidos a cada municipio perteneciente a ese sistema superarían año a año lo obtenido en el año de partida. Tal hipótesis se confirmó en los años expansión económica (hasta 2007) pero dejó de hacerlo a partir de entonces. Así, en el año 2009 los municipios del modelo de cesión vieron cómo los recursos del FCF se redujeron en un 20% respecto a los del primer año de vigencia del modelo (2004), mientras que los del modelo de variables mantuvieron su financiación mínima gracias a una aportación adicional del Estado cercana a los 500 millones de euros⁶.

En el caso de que se abordase una reforma del modelo de transferencias, consideramos que la mejor opción pasaría por mantener un sistema de financiación diferenciado o dual para municipios pequeños, cuyo límite podría fijarse en los de menos de 20.000 habitantes, y municipios de mayor dimensión⁷. Dicha reforma debería implementarse de manera que, en un plazo razonable, se alcanzaran sus objetivos sin más garantía, en esa transición, que la regla del *statu*

⁴ Este importe se basa en las previsiones presupuestarias de ingresos de acuerdo con la evolución seguida en los años anteriores.

⁵ Este retraso de dos años se corresponde con el tiempo necesario para poder conocer la liquidación definitiva de las diferentes figuras tributarias, especialmente del IRPF.

⁶ Lamentablemente, esta inyección adicional de recursos por parte del Estado pasó desapercibida debido a que todos los municipios incluidos en este sistema de variables registraron una liquidación negativa en el ejercicio 2009 como consecuencia de las ya comentadas previsiones excesivamente optimistas del gobierno en el cálculo de las entregas a cuenta.

⁷ Seguimos, con algunas diferencias, las propuestas en este ámbito realizadas por Suárez Pandiello *et al* (2008) y Pedraja y Suárez Pandiello (2008).

quo. A continuación desarrollamos de manera esquemáticamente esta posibilidad.

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

Para el resto de municipios, la idea central que ha de presidir el diseño de la reforma es la misma que fundamenta la propuesta de sistemas diferenciados de financiación en general y de transferencias en particular. Esa idea es que el tipo de competencias, la naturaleza de éstas, condiciona, como derivada, la financiación; es decir, el tipo de ingresos tributarios propios, el alcance de las transferencias e incluso, la importancia relativa de esos componentes. Lo que decimos tiene, no solo una base teórica, sino que puede contrastarse con la experiencia comparada⁸. Por tanto, los municipios de mayor dimensión añadirían a las competencias básicas otros servicios de carácter más personal e incluso social y se financiarían con los actuales impuestos (convenientemente reformados) y tasas y un sistema de participaciones sobre figuras tributarias de base amplia con posibilidades de territorialización, como el impuesto sobre la renta o los impuestos sobre el consumo. En este último caso, consideramos que la participación sólo debería establecerse si es posible una auténtica territorialización, cosa que no sucede, en general, en la actualidad.

En cuanto al mecanismo de cierre de la financiación ordinaria, las transferencias, deberían estar basadas en una fórmula distributiva, en la que la población sería el indicador de necesidad, apostando por la convergencia de los coeficientes de ponderación de manera que se reduzcan las diferencias que han venido favoreciendo a los municipios de mayor tamaño. Por otra parte, habría que introducir un verdadero indicador de capacidad que incorporase, además de las bases imponibles de las principales figuras tributarias existentes, las correspondientes a las nuevas participaciones territorializadas (especialmente, IRPF) y que, a diferencia de lo que hoy sucede, otorgara mayores recursos a quienes tuvieran menor capacidad. Respecto a la evolución de cada uno de estos componentes, las participaciones territorializadas lo harían en función de las recaudaciones correspondientes en los distintos municipios que serán diferentes entre sí, mientras que el fondo debería hacerlo según un índice general asociado a una macromagnitud (PIB, por ejemplo) o al conjunto de los ingresos de la hacienda que realiza la transferencia. Esta última debería calcularse de manera que estuviera al margen de los cambios en el sistema de financiación de las CCAA lo que no ha sucedido con la última reforma.

⁸ En este sentido resulta ilustrativo el trabajo de McMillan (2008).

Esta propuesta tiene la ventaja de conectar parte de la transferencia con la evolución económica del municipio pero mantiene el inconveniente de que los nuevos FCF calculados en el año base quedarán en el futuro desconectados de la evolución de las necesidades y capacidades relativas de los municipios. Con el fin de evitar ese problema, podría aplicarse la fórmula distributiva al conjunto de los FCF en el año base que evolucionaría anualmente según el índice general anteriormente comentado y se distribuiría según indicadores de necesidad y capacidad de acuerdo con la opción seleccionada en el ajuste del año base con la particularidad de incorporar, entre los factores de capacidad, a las nuevas participaciones territorializadas. Además, como elemento de estabilidad del sistema de transferencias, éste debería revisarse cada cierto tiempo.

Por último, en la medida que se avanzase en el traspaso a los municipios de nuevas competencias de carácter personal o social debería ajustarse el sistema de financiación en diferentes ámbitos. En primer lugar, reforzando los ingresos propios, permitiendo por ejemplo en el IRPF la posibilidad de establecer un recargo variable y limitado sobre la cuota líquida estatal. En segundo lugar, diseñando un sistema de transferencias con un objetivo nivelador. Y por último, incentivando el despliegue de participaciones municipales en ingresos de las comunidades autónomas (PICAs)⁹, más respetuosas con la autonomía local que los programas de subvenciones condicionadas que tanto proliferan hoy en día. Esta última medida podría conseguirse vinculando una parte de la participación en los ingresos del Estado asignada a las Comunidades Autónomas a la creación de las PICAs, de manera que las propias Comunidades Autónomas pudiesen establecer parcialmente los criterios de distribución basados en necesidades y que deberían ser aplicados, de forma más ajustada, en su territorio.

Referencias bibliográficas

McMillan, M.L. (2008): *A local Perspective on Fiscal Federalism: Practices, Experiences, and Lessons from Industrial Countries*, en Shah (ed.): *Macro Federalism and Local Finance*. Washington. World Bank.

Pedraja, F. y Cordero, J.M. (2011): “Las participaciones locales en los tributos de las Comunidades Autónomas de régimen común”, en Lago, S. (coord.): *Las transferencias intergubernamentales en España: análisis y propuestas de reforma*, Instituto de Estudios Fiscales, en prensa.

Pedraja, F. y Suárez Pandiello, J. (2008): “Reformar la PIE, ¿misión imposible?”, *Papeles de Economía Española*, 115, 152-165.

Solé, A. y Bosch, N. (2005): “On the Relationship between Local Authority Size and Expenditure: Lessons for the Design of Intergovernmental Transfers in Spain”, *Public Finance Review*, 33, 343-384.

Suárez Pandiello, J. (coord.), Bosch, N; Pedraja, F; Rubio, J.J. y Utrilla, A. (2008): *La financiación local en España: Radiografía del presente y propuestas de futuro*, Federación Española de Municipios y Provincias, Gráficas Verona.

⁹ Véase Pedraja y Cordero (2011).