

EMILIO CARRILLO BENITO  
Teniente de Alcalde de Economía del Ayuntamiento de Sevilla

## LA FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES

SUMARIO: 1. La “Perspectiva Doble G”: nuevos retos de los gobiernos locales. - 2. El “boomerang de la descentralización”: descentralización y neocentralismo. - 3. La reforma necesaria. - 4. El Informe de la Comisión de Expertos.

### 1. LA “PERSPECTIVA DOBLE G”: NUEVOS RETOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Abordar con rigurosidad el momento actual de la financiación municipal obliga a profundizar inicialmente en los nuevos retos de los gobiernos locales. En este sentido, conviene comenzar formulando una pregunta en absoluto retórica: ¿la responsabilidad de los gobiernos locales radica en gestionar el Ayuntamiento, en gobernar la ciudad o en ambas cosas a la par?

Para afrontar este interrogante es posible acudir a varios criterios, pero ninguno tan adecuado, desde luego, como el que deriva de la opinión y los requerimientos de los propios ciudadanos. Por tanto, la contestación de la pregunta precedente debe articularse a través de la respuesta a esta otra: ¿qué esperan y exigen los ciudadanos de sus gobiernos locales?

Situado así el asunto, caben pocas dudas acerca de que los gobiernos locales han de cubrir al unísono las dos facetas enunciadas: gestionar y gobernar. Visión de las cosas que da cuerpo a lo que denominaría como “Perspectiva Doble G” (P2G). Un enfoque global e integral que aborda la gestión del Ayuntamiento y el gobierno de la ciudad como dos caras de la misma moneda, persiguiendo tanto la eficacia, eficiencia y calidad en la gestión de los asuntos cotidianos y en la prestación de los servicios municipales básicos como la capacidad de impulso y liderazgo de la ciudad, de su territorio y de sus ciudadanos. Liderazgo, además, que enlaza directamente con la reflexión y la acción que dimana del ya famoso «pensar global, actuar local» que viene reclamando, con razón, Naciones Unidas, pues, efectivamente, la acción en el territorio concreto ha de tener muy presente el conjunto de los grandes flujos, fenómenos y procesos globales y las amenazas y oportunidades y las tendencias y orientaciones que de

ellos derivan, respondiendo adecuadamente a sus efectos e impactos no desde el prisma de la reflexión abstracta, sino del actuar local.

Bajo esta óptica "P2G", todo lo relativo a la interconexión entre gobierno local, ciudadanos y territorio trasciende del tan manido como cierto argumento sobre el papel de las Entidades Municipales como Administración más cercana a la gente y sus demandas. Sin menoscabo, en absoluto, de ello, la "Perspectiva Doble G" obliga a resaltar dos ideas fundamentales:

- Los Ayuntamientos son mucho más que Entes administrativos y su dimensión política reforzada se encuadra en la reconfiguración y potenciación del rol de la ciudad en un escenario marcado por la globalización.
- La ciudad no es sólo el Ayuntamiento, constituyendo la gestión de éste sólo una parte, por importante que sea, de la labor del alcalde y de su equipo de gobierno.

Esta batería de consideraciones desemboca, finalmente, en la necesidad de que los gobiernos locales aborden una agenda de trabajo que vaya más allá de las tareas burocráticas y que incluya la apertura de un nuevo marco de relaciones con la sociedad civil, fijando la atención mucho más en el ciudadano, sujeto activo de derechos y deberes, que en el mero administrado, perceptor pasivo de servicios públicos. En definitiva, es llegado el momento de que desde las instancias locales se impulse una "nueva forma de gobernar" que tenga su base en la participación ciudadana, el consenso social y la visión estratégica.

Obviamente, la "Perspectiva Doble G" y esa "nueva forma de gobernar" resitúan y dan una dimensión bien distinta al debate sobre la financiación y las competencias de la Administración Local. Recursos financieros y competencias que, lejos de cualquier tipo de endogamia u ombliguismo de las instancias locales, resultan indispensables para que los gobiernos municipales afronten los nuevos retos que el conjunto de la sociedad está planteando a los poderes públicos y al entramado institucional. Cerrar la puerta a esos nuevos recursos y competencias para la esfera local supondría dar el portazo en la cara a los propios ciudadanos y a sus legítimas aspiraciones.

## 2. *EL "BOOMERANG DE LA DESENTRALIZACIÓN": DESCENTRALIZACIÓN Y NEOCENTRALISMO*

Con el telón de fondo de las reflexiones de cierre del epígrafe anterior, ¿cuál es el estado de la cuestión en España en cuanto a financiación y competencias locales?

Para empezar, está fuera de dudas el enorme proceso descentralizador puesto en marcha por la Constitución de 1978 y ejecutado desde entonces. Un proceso que ha hecho saltar por los aires al antiguo y tradicional centralismo de nuestro Estado y ha dado forma a un novedoso "Estado de las Autonomías".

Sin ánimo de abordar el asunto en profundidad, valga con recordar que, en ese año 1978, la Administración Central absorbía más del 90 por 100 tanto del gasto como del ingreso público. En cambio, en la actualidad, le corresponde menos del 60 por ciento del gasto global. Porcentaje que, en la medida en que se completen transferencias pendientes, ya previstas, a las Comunidades Autónomas, se rebajará hasta poco más del 50 por 100. Y todo ello, conviene no olvidarlo, a lo largo de un cuarto de siglo, un periodo extremadamente reducido ante la entidad del proceso acometido.

Ahora bien, en el contexto de una dinámica descentralizadora tan potente han surgido ciertos comportamientos neocentralistas que impiden el más positivo desenvolvimiento de la citada dinámica y se revuelven contra la misma, a modo de auténtico "boomerang de la descentralización". Más concretamente, hay que hacer referencia a los siguientes hechos:

- La descentralización del gasto no ha ido acompañada de la de los ingresos públicos, cuya gestión y recaudación continúa en manos de la Administración Central en un porcentaje superior al 90 por 100 del total, vaciando de contenido el principio de corresponsabilidad fiscal.
- Las Comunidades Autónomas, surgidas, precisamente, del esfuerzo descentralizador, vienen cayendo en la flagrante contradicción de reclamar hacia arriba -de la Administración Central hacia ellas- mayor descentralización, mientras se muestran extremadamente centralistas hacia abajo -hacia la Administración Local de su respectivo territorio-. Con ello y ante la cascada descentralizadora puesta en marcha por el texto constitucional, las Autonomías no están actuando como "estaciones depuradoras", reteniendo para sí las competencias y funciones que estén en condiciones de desempeñar con más eficacia y dejando fluir hacia otros escalones territoriales las que éstos puedan ejercer más adecuadamente, sino como "presas" que impiden el normal discurrir de la corriente descentralizadora.
- El peso de las Entidades Locales en el conjunto del gasto y del ingreso público se encuentra prácticamente estancado desde la primera parte de los años 80: si antes de la Constitución absorbían el 9 por ciento del gasto y el 6 de los ingresos, en el presente sólo suponen el 13 por 100 del primero, porcentaje ya logrado en 1984, y casi idéntico ratio del segundo. La verdad es que las Haciendas Locales se han configurado como "cenicientas" del Estado de las Autonomías y eterno segundo plato en el proceso de revisión periódica de los sistemas de financiación de los Entes Territoriales. Un hecho que se ha vuelto a repetir en el año 2001, cuando se ha procedido a la reforma del modelo de financiación autonómica y se ha dejado para 2002 todo lo concerniente a la esfera local.
- Y no se puede olvidar tampoco la obsolescencia de los instrumentos de gestión económico-financiera vigentes en las Corporaciones Locales, con la consiguiente merma en sus niveles de eficacia, merced a una normativa y un diseño organizacional que hace inviable o, al menos, muy complicada la aplicación efectiva de sistemas

de gestión basados en la programación presupuestaria, dirección por objetivos, contabilidad de costes, planes de austeridad, planes de calidad,...

### 3. LA REFORMA NECESARIA

La contradicción y el choque frontal entre lo que la “Perspectiva Doble G” supone y el “boomerang de la descentralización” conlleva es abrumadoramente evidente. La enorme desintonía entre ambos pone de manifiesto, con rotundidad, la urgente necesidad de afrontar una profunda reforma que modifique el escenario financiero y competencias de las Entidades Locales en España. Una reforma que tenga como pilares fundamentales:

- plasmar en la realidad y articular efectivamente los principios de suficiencia, autonomía, corresponsabilidad y solidaridad;
- alcanzar un pacto global de financiación de las Administraciones Públicas en el que se integren los tres escalones territoriales básicos de las mismas -central, autonómico y local- y que sirva, entre otras cosas, para enfocar desde una misma óptica de Estado y hacer coincidir en el tiempo los procesos de revisión de los modelos de financiación autonómica y local;
- ampliar de forma decidida las competencias locales, para que los municipios puedan hacer frente a sus responsabilidades reales y a las demandas ciudadanas; y
- evitar que los puntos anteriores tengan cualquier tipo de influjo en los niveles de presión fiscal, pues la reforma financiera y competencias de los Entes Locales no debe gravitar sobre los ciudadanos, sino que ha de tener su soporte en el trasvase hacia el mundo local de ingresos y funciones hoy en manos de las Administraciones Central y Autonómica.

En el cuadro general definido por los apartados precedentes, la reiterada reforma debería avanzar en propuestas como las siguientes:

- incorporar a las Corporaciones Locales al Consejo de Política Fiscal y Financiera, para que participen, en condiciones de igualdad, en las deliberaciones y acuerdos que a tal foro corresponden;
- revisar a fondo el sistema de participación de la Administración Local en los ingresos del Estado (PIE), propiciando el incremento sustantivo de su montante y una fórmula de reparto más racional;
- conformar en cada Comunidad Autónoma fondos de cooperación local y de nivelación de servicios con una dotación presupuestaria que responda de verdad al papel que los municipios desempeñan;

- ampliar la capacidad tributaria de los Ayuntamientos a esferas imponibles pertenecientes hasta ahora a otras Administraciones, impidiendo, a la par, que escapen del campo municipal ámbitos fiscales como el de la actividad económica (el IAE, lejos de desaparecer, debe ser considerado como un impuesto a cuenta de la renta o los beneficios, estableciendo una deducción por el 100% de su cuota en el IRPF y en el Impuesto sobre Sociedades);
- potenciar la autonomía de las Entidades Locales en la gestión de sus tributos, sin dependencias del Estado, para aumentar la eficacia y la equidad distributiva;
- impulsar, definir, suscribir y ejecutar Pactos y Acuerdos Locales, a escala estatal y de cada Comunidad Autónoma, que posibiliten la transferencia de competencias y funciones a la Administración Local;
- mejorar el marco jurídico de funcionamiento de las Corporaciones Locales, propiciando y apoyando la utilización de instrumentos de gestión más modernos y eficientes; y
- evitar pasos atrás como la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica complementaria, una normativa inoportuna, carente de funcionalidad, perversa en su diseño y consecuencias, promotora de la discrecionalidad y atentatoria contra la autonomía local.

Se trata, por tanto, de trabajar, al unísono, en tres grandes campos de acción -recursos financieros, competencias y eficacia de la gestión pública- en un marco de corresponsabilidad por parte de los tres niveles básicos de la estructura territorial del Estado -central, autonómica y local-.

#### 4. EL INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS

El 16 de mayo de 2001, el Gobierno y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) fijaron los criterios para la negociación de un nuevo modelo de financiación de las Haciendas Locales, acordándose constituir un grupo de trabajo multidisciplinar con las siguientes características:

- Composición:
  - técnicos de la Administración General del Estado y de las Corporaciones Locales y
  - especialistas de Universidades y de la empresa privada.
- Objetivos:
  - revisión y análisis del sistema actual e indagar sobre las líneas de reforma del sistema vigente;

- aportar un balance sobre los resultados del actual sistema que permita conocer los desajustes que se han producido, qué instrumentos han fallado y cuáles deben mantenerse;
- ver la eficacia de cada uno de los impuestos municipales vigentes;
- examinar la adecuación del sistema de participación en los tributos del Estado a los servicios que las Administraciones Locales prestan a los ciudadanos; y
- efectuar propuestas de flexibilización y mejora de la gestión fiscal.
- Conclusiones:
  - El grupo deberá elaborar un listado abierto de temas a considerar, lo más amplio posible, que servirá de base para que una Comisión Mixta, en la que participarán representantes de la FEMP y el Gobierno, acuerde los contenidos del nuevo modelo.

De este modo, se configuró una Comisión de Expertos para la Reforma de la Financiación Local que cerró sus trabajos a mitad de 2002, siendo entregado, con fecha 3 de julio, el informe final, a modo de Libro Blanco, al Ministerio de Hacienda, al objeto de que impulse algo a todas luces imprescindible: la reforma de la Ley reguladora de las Haciendas Locales de 1988.

**CUADRO N°1:  
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS FISCALES MUNICIPALES**

|  |              |
|--|--------------|
| <b>Impuestos</b>                                       | <b>65,39</b> |
| Bienes Inmuebles (IBI)                                 | 30,64        |
| Actividades Económicas (IAE)                           | 12,65        |
| Vehículos de Tracción Mecánica                         | 09,16        |
| Construcciones. Instalaciones y Obras                  | 07,79        |
| Valores de los Terrenos de Naturaleza Urbana           | 05,15        |
| <b>Otros tributos</b>                                  | <b>14,51</b> |
| Tasas  | 13,38        |
| Contribuciones Especiales                              | 01,13        |
| <b>Precios públicos</b>                                | <b>11,96</b> |
| Prestación de Servicios                                | 06,49        |
| Utilizaciones Privativas o Aprovechamientos Especiales | 05,47        |
| <b>Otros ingresos</b>                                  | <b>08,00</b> |

Fuente: Dirección General de Financiación Territorial del Ministerio de Hacienda.

Más concretamente, el informe analiza una por una las fuentes de financiación de los Entes Locales (municipios, provincias y otras entidades supramunicipales) y, sin plantear la supresión de ningún tributo, ofrece un abanico de posibilidades para la reforma de muchos de ellos, con la salvaguardia de no trasladar la carga tributaria de una figura a otra.

Una de las principales recomendaciones consiste en dotar a los Entes Locales de mayores competencias normativas para instrumentar medidas de política fiscal y subir o bajar sus tributos. Esto conllevaría:

- la revisión de los criterios de sujeción y exención de tributos;
- la modificación de las normas que definen las bases imponibles;
- la ampliación de los límites de las horquillas que regulan el margen de actuación en los tipos de gravamen; y
- el aumento de la capacidad para delimitar nuevos beneficios fiscales.

En cuanto al funcionamiento de la participación en los ingresos del Estado (PIE), el informe expone tres grandes actuaciones:

- eliminar el Índice de Precios al Consumo (IPC) cual criterio de referencia para su actualización, considerándose en exclusiva a tales efectos la tasa de crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) a precios de mercado;
- mejorar la financiación local a través de la creación de una cesta de impuestos, en línea con la que existe ahora para las Comunidades Autónomas, que englobaría al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y los Impuestos Especiales, si bien el informe no indica los porcentajes de participación en la cesta de cada uno; y
- crear varios grupos de municipios, estratificados según su población, para atender más adecuadamente sus necesidades de financiación, integrando en uno de ellos, al objeto de su financiación específica, a las grandes ciudades.

Respecto a la posibilidad de ampliar o establecer recargos sobre tributos autonómicos, el informe estima que los que recaen sobre el juego son los únicos que ofrecen opciones reales para ser un instrumento efectivo de financiación.

Por otra parte, se propone que la tasa que se aplica actualmente al Grupo Telefónica por utilización privativa del dominio público (1,5 por 100 de sus ingresos) se aplique también al resto de operadores de telecomunicaciones y empresas que presten servicios, en forma colectiva, en electricidad, gas o agua.

Mención especial merece la cuestión del futuro del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) -su recaudación anual supone cerca de 1.800 millones de euros-, con relación al cual el Partido Popular asumió el compromiso electoral de proceder a su eliminación y ahora, desde el Gobierno, se ha comprometido a suprimirlo para el 90 por 100 de las pequeñas y medianas empresas. ¿Qué plantea el informe con relación a él? Pues aboga porque las actividades económicas sigan contribuyendo a las arcas municipales, aunque se reduzca drásticamente el número de contribuyentes del tributo. Con todo, advierte la dificultad de encontrar la alternativa válida al IAE. Tanto es así que el documento propone hasta 15 alternativas distintas:

- nueve de ellas bajo la hipótesis de mantenimiento del impuesto, con un sistema de deducciones muy amplio en función de las variables que van desde la cifra de negocio de la empresa, el beneficio neto, una cuota de tarifa mínima o la simple reducción de la estimación objetiva del IRPF; y
- seis en el escenario de su sustitución por diferentes gravámenes que van desde el consumo (una especie de IVA municipal) a la renta, las nóminas o la propiedad.

El informe señala, igualmente, que si lo que se pretende es disminuir la carga fiscal de determinados colectivos, como las PYME, una de las mejores opciones es deducir el IAE de las cuotas a pagar en el IRPF o en el Impuesto de Sociedades.