

Resumen

En este artículo se ofrecen datos de la evolución reciente de las haciendas locales españolas en los que se ponen de manifiesto ciertas inequidades en la distribución relativa de los ingresos por territorios. Además, se evalúan los problemas originados por la eclosión de nuevas necesidades colectivas a satisfacer por los gobiernos locales y las dificultades de financiación que tales problemas eventualmente podrían originar a las haciendas locales, dado el sistema vigente. En concreto, se trata de relativizar el problema inscribiéndolo en el contexto del conjunto de las administraciones públicas y se cuestiona la necesidad de instaurar planes de saneamiento financiero generalizados, sobre la base de argumentos tanto de eficiencia como de equidad.

Palabras clave: gobierno local, federalismo fiscal, gestión pública.

Abstract

In this article we offer data on the recent development of Spanish local finance departments in which there appear certain inequities in the relative distribution of income by geographical areas. In addition, we evaluate the problems stemming from the upsurge of new collective needs to be met by local governments and the funding difficulties that such problems could eventually cause in local finance departments in view of the current system. Specifically, it is a case of relativizing the problem by inscribing it within the context of the public administrations as a whole and the question is posed of the need to implement widespread financial reorganization plans on the basis of arguments both of efficiency and fairness.

Key words: local government, fiscal federalism, public management.

JEL classification: H11, H70, H77.

INSUFICIENCIA RELATIVA, GASTOS IMPROPIOS Y FINANCIACIÓN LOCAL

Javier SUÁREZ PANDIELLO

Universidad de Oviedo

I. INTRODUCCIÓN

Estas alturas del siglo XXI, y con el nivel actual de desarrollo de la descentralización en España, cuando se ha vuelto a abrir el proceso de reforma de los estatutos de autonomía, resulta evidente la insatisfacción existente en el ámbito del municipalismo con el vigente modelo de financiación local, y ello a pesar de que apenas han transcurrido cinco años de la plena entrada en vigor de la última modificación de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Puestos a buscar las causas de esta insatisfacción se apuntan a menudo varias explicaciones:

— De un lado, se echa en falta un reconocimiento real del papel fundamental de las entidades locales en la provisión pública de servicios en un Estado moderno del bienestar. A pesar de tratar de resolver las demandas de los ciudadanos desde la proximidad, hasta el punto de abordar a menudo tareas cuya competencia aparece explícitamente encomendada a otros niveles de gobierno, a menudo se presenta a los ayuntamientos ante la opinión pública como administraciones pedigrüeñas y confrontadas entre sí por localismos mal entendidos, al tiempo que se amplifican los casos de malas prácticas que aparecen esporádicamente en los medios de comunicación, trasladando una a todas luces injusta sensación de ineficiencia en la gestión pública local.

— Por otra parte, y vinculado a lo anterior, se tiende a resaltar la presunta insuficiencia de los recursos que, con carácter general, proporciona el sistema de financiación, debida, sobre todo, a la falta de instrumentos que compensen la supuesta «deuda histórica» originada por esos denominados «gastos impropios» o «de suplencia», derivados de necesidades no vinculadas a las competencias obligatorias atribuidas a los entes locales en la Ley de Bases de Régimen Local, al tiempo que perviven las críticas hacia los instrumentos concretos de financiación puestos a disposición de las localidades y la reivindicación de soluciones especiales, en forma de planes de saneamiento financiero, para determinados municipios cuya situación es especialmente delicada.

— Por último, se pone de manifiesto la creencia generalizada de que el proceso de reforma estatutaria reiniciado en el ámbito autonómico pudiera llevar consigo la dilación y, en todo caso, subordinación una vez más de la resolución de los problemas de financiación local a la salida del laberinto autonómico.

En este artículo, se reflexiona sobre los problemas originados por la eclosión de nuevas necesidades colectivas a satisfacer por los gobiernos locales y sobre las dificultades de financiación que tales problemas eventualmente podrían estar originando a las haciendas locales, dado el sistema vigente.

Para ello, se repasan algunos datos especialmente relevantes al objeto de relativizar el problema, inscribiéndolo en el contexto del conjunto de las administraciones públicas (AA.PP.) y de la estructura territorial del Estado, al tiempo que se pone en cuestión la necesidad de instaurar planes de saneamiento financiero generalizados sobre la base de argumentos tanto de eficiencia como de equidad.

II. ALGUNOS DATOS

El cuadro n.º 1 presenta, en índices con base 100 para el año 2001, la evolución de las administraciones públicas españolas en los últimos años. En él se puede observar cómo las cifras de las entidades locales suponen prácticamente un calco de las del conjunto de las administraciones públicas en materia tanto de gastos no financieros como de ingresos.

Así, frente a la explosión del gasto autonómico en el período 2001-2005 (63 por 100 de creci-

miento, fruto del traspaso de la competencia en materia de sanidad a las comunidades que aún no la gestionaban y del fuerte incremento del gasto en esta materia), el crecimiento del gasto total no financiero de los entes locales en ese período ha sido del 32 por 100, sólo un punto por debajo del crecimiento del PIB, dieciocho por encima del IPC y exactamente la misma proporción en que ha crecido el conjunto de las administraciones públicas. En consecuencia, el peso global del sector público local en la economía permanece constante, frente a la notable expansión de las comunidades autónomas (CC.AA.) y el retroceso en términos reales de la Administración Central y (coyunturalmente) de la seguridad social.

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, el cuadro n.º 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 AA.PP., impulsado especial, aunque no exclusivamente, por el nivel autonómico de gobierno, las entidades locales (EE.LL.) 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, sin embargo tienen su reflejo en una tendencia moderadamente creciente de su endeudamiento.

CUADRO N.º 1

EVOLUCIÓN DE ALGUNAS CIFRAS SIGNIFICATIVAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS
(Índices)

	2001	2002	2003	2004	2005
Total empleos no financieros:					
EE.LL.	100	109	118	122	132
CC.AA.	100	120	134	147	163
Administración central	100	87	88	97	98
Seguridad social.....	100	82	83	90	97
AA.PP.	100	108	114	124	132
Total recursos no financieros:					
EE.LL.	100	108	114	123	131
CC.AA.	100	123	137	154	169
Administración central	100	87	89	93	104
Seguridad social.....	100	84	86	93	101
AA.PP.	100	108	116	125	138
PIB.....	100	107	115	123	133
IPC.....	100	104	107	110	114

Fuentes: IGAE e INE.

CUADRO N.º 2
EVOLUCIÓN ALGUNAS CIFRAS SIGNIFICATIVAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS
(Millones de euros)

	2001	2002	2003	2004	2005
Ahorro bruto:					
EE.LL.	3.792	4.075	3.516	3.758	3.759
CC.AA.	4.897	7.292	6.708	10.892	11.722
Administración central	8.419	9.308	10.731	9.680	20.355
Seguridad social.....	7.042	7.850	9.910	9.727	11.134
AA.PP.	24.150	28.525	30.865	34.057	46.970
Cap/nec. financiación:					
EE.LL.	-256	-860	-1.900	115	-971
CC.AA.	-4.321	-3.535	-3.770	-586	-2.729
Administración central	-4.266	-3.680	-2.543	-9.552	4.102
Seguridad social.....	5.454	6.115	8.009	8.513	9.837
AA.PP.	-3.389	-1.960	-204	-1.510	10.239
Deuda administraciones públicas:					
EE.LL.	22.326	23.873	25.783	27.214	28.868
CC.AA.	47.110	51.018	54.976	58.345	63.815
Administración central	322.903	324.174	320.141	320.716	319.077
Seguridad social.....	1.536	1.409	1.282	1.154	1.077
AA.PP.	393.875	400.474	402.182	407.429	412.837

Fuentes: IGAE e INE.

El cuadro n.º 3 muestra la estructura de las entidades locales españolas para el año 2004, último para el que existe información desagregada ampliamente representativa. Se puede observar cómo en el caso de los ayuntamientos, sus

ingresos fiscales —capítulos 1 al 3 de ingresos (1)— suponen más de la mitad de sus ingresos totales no financieros, es decir, excluyendo los capítulos 8 y 9 del presupuesto de ingresos. En la medida en que tales ingresos proceden ma-

yoritariamente (2) de tributos sobre los que los gobiernos locales ejercen su capacidad normativa a la hora de elegir los tipos impositivos o el importe de las tarifas en el caso de las tasas, se puede asegurar con contundencia que los ayun-

CUADRO N.º 3
ESTRUCTURA DE INGRESOS DE LAS ENTIDADES LOCALES ESPAÑOLAS (2004) (MILES DE EUROS)

	AYUNTAMIENTOS		DIPUTACIONES DE RÉGIMEN COMÚN		DIPUTACIONES DE RÉGIMEN FORAL		CABILDOS Y CONSEJOS INSULARES		TOTAL EE.LL. (CONSOLIDADO)	
	Miles de euros	Porcentajes	Miles de euros	Porcentajes	Miles de euros	Porcentajes	Miles de euros	Porcentajes	Miles de euros	Porcentajes
1. Impuestos directos.....	10.762.717	26,61	390.798	7,07	4.401.059	41,57	30.433	1,71	15.585.007	27,72
2. Impuestos indirectos.....	2.229.372	5,51	285.889	5,17	5.506.492	52,01	608.279	34,09	8.630.031	15,35
3. Tasas y otros ingresos	6.927.491	17,13	321.500	5,81	180.575	1,71	86.835	4,87	7.516.401	13,37
4. Transferencias corrientes.....	11.258.446	27,83	3.022.093	54,65	181.115	1,71	623.179	34,92	13.620.354	24,23
5. Ingresos patrimoniales.....	808.665	2,00	47.801	0,86	22.811	0,22	20.020	1,12	899.298	1,60
6. Enajenación de inversiones reales	2.122.941	5,25	22.663	0,41	3.095	0,03	12.938	0,73	2.161.637	3,84
7. Transferencias de capital.....	2.918.280	7,21	591.177	10,69	144.040	1,36	201.189	11,28	3.187.746	5,67
8. Activos financieros.....	90.143	0,22	153.976	2,78	2.465	0,02	10.682	0,60	257.265	0,46
9. Pasivos financieros.....	3.333.514	8,24	693.903	12,55	146.000	1,38	190.784	10,69	4.364.200	7,76
Total ingresos.....	40.451.568	100,00	5.529.799	100,00	10.587.651	100,00	1.784.339	100,00	56.221.939	100,00

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

tamientos han venido ejerciendo sobradamente su corresponsabilidad fiscal, asumiendo los costes de impopularidad que supone elevar la presión fiscal, acudiendo directamente a los ciudadanos en un ambiente de especial proximidad y sobre bases claramente perceptibles. Esta «cultura tributaria» consolidada en el ámbito municipal contrasta con su bajo ejercicio por parte de las comunidades autónomas de régimen común, y está en el origen de buena parte de los recelos que los gobiernos locales sienten hacia los autonómicos. Sin embargo, esa estructura de ingresos diverge un poco si ajustamos el zoom y descendemos al análisis de los ingresos municipales por tamaño de población, como se hace en el gráfico 1.

El cuadro n.º 3 muestra también la diversidad de las instituciones fiscales españolas en materia de financiación. Así, puede verse cómo las diputaciones provinciales de régimen común dependen casi en exclusiva de las transferencias que reciben del Estado (3). Esto aparece algo mati-

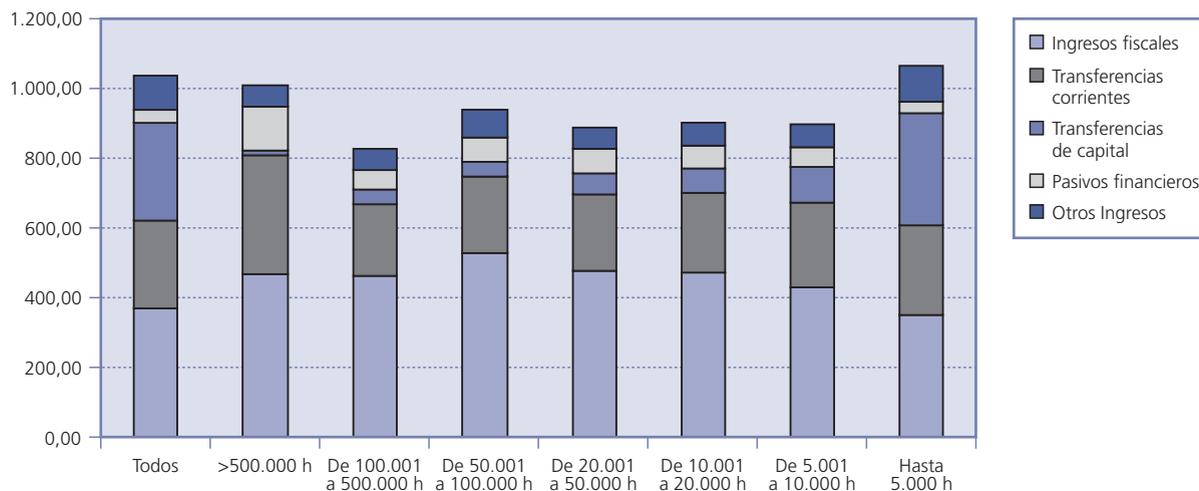
zado en el caso de los gobiernos insulares debido al régimen especial de tributación indirecta vigente en Canarias (no así en Baleares), que da lugar a ingresos relevantes por el capítulo 2. Por último, las diputaciones de régimen foral cuentan con un sistema de financiación, como es sabido, completamente atípico, en la medida en que son estos gobiernos (los de los denominados territorios históricos vascos) quienes recaudan la práctica totalidad de los tributos en sus territorios, y con ellos proceden posteriormente a financiar no sólo sus propias necesidades de gasto, sino también las del resto de instituciones radicadas allí (municipios y gobierno autonómico).

En el cuadro n.º 4, de cuyo contenido se puede deducir la estructura de los ingresos fiscales de los municipios españoles, se ve cómo la imposición sobre la propiedad inmobiliaria (IBI) se configura como elemento nuclear de la fiscalidad local (30 por 100 de los ingresos fiscales locales). Este hecho concuerda tanto con las re-

comendaciones de la teoría de la Hacienda pública (que sugiere que los gobiernos locales graven sobre todo hechos impositivos con poca capacidad de movilidad interjurisdiccional) como con la experiencia internacional (en la cual la imposición sobre la propiedad aparece en la gran mayoría de los sistemas tributarios locales).

La utilización de cargas sobre el usuario (tasas y precios públicos, que en conjunto suponen aproximadamente la cuarta parte de los tributos locales) aparece como la segunda fuente de ingresos fiscales, seguida del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica y el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, tributo éste de muy notable rendimiento en los últimos años debido al auge de la construcción. Llamam la atención, sin embargo, la caída en peso relativo del Impuesto sobre Actividades Económicas, tras la reforma que defiscalizó por esta vía a los profesionales y a las empresas con menos de un millón de euros de volumen de operaciones, y el im-

GRÁFICO 1
ESTRUCTURA DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES (EUROS PER CÁPITA) (2004)



CUADRO N.º 4

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS FISCALES MUNICIPALES (2004)

	Miles de euros	Porcentaje
Impuesto sobre bienes Inmuebles (IBI).....	6.039.067	30,32
Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM).....	1.924.229	9,66
Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IΔVTNU).....	1.180.139	5,92
Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE).....	1.243.511	6,24
Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO).....	1.897.152	9,52
Tasas.....	4.046.031	20,31
Precios públicos por prestación de servicios.....	476.210	2,39
Precios públicos por utilizations privativas o aprovechamientos especiales.....	126.062	0,63
Contribuciones especiales.....	234.973	1,17
Otros ingresos (*).....	2.752.206	13,84
Ingresos Fiscales.....	19.919.580	100,00

(*) Incluye la Participación Territorializada en Impuestos Concretos.
Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales.

portante peso relativo del epígrafe residual otros ingresos, explicado por la aparición en él de las participaciones territorializadas en impuestos concretos, las cuales, sin embargo, y en puridad, no deberían ser consideradas ingresos

fiscales de los ayuntamientos al carecer éstos de capacidad normativa sobre ellas.

Por otra parte, resulta algo chocante el hecho de que los gobiernos locales españoles dependan

básicamente, sobre todo en lo que respecta a la garantía de su suficiencia financiera, del Gobierno central. Como se observa en el cuadro n.º 5, aproximadamente dos terceras partes de las transferencias corrientes que reciben los

CUADRO N.º 5

TRANSFERENCIAS RECIBIDAS POR LAS ENTIDADES LOCALES SEGÚN ORIGEN (2004)
(Miles de euros)

	Ayuntamientos	Diputaciones de régimen común	Diputaciones de régimen foral	Cabildos y consejos insulares
Del Estado.....	7.433.598	2.785.867	29.994	289.682
De comunidades autónomas.....	2.198.136	164.424	125.479	300.455
De diputaciones, consejos o cabildos.....	1.356.617	2.254	0	0
De ayuntamientos.....	56.868	28.207	8.061	12.471
De otros.....	213.226	41.341	17.581	20.571
Transferencias corrientes.....	11.258.446	3.022.093	181.115	623.179
Del Estado.....	331.801	152.916	2	23.861
De comunidades autónomas.....	1.410.716	205.362	90.236	144.306
De diputaciones, consejos o cabildos.....	537.086	951	23	0
De ayuntamientos.....	13.505	88.850	1.941	24.583
De otros.....	625.171	143.098	51.837	8.438
Transferencias de capital.....	2.918.280	591.177	144.040	201.189
Del Estado.....	7.765.399	2.938.782	29.995	313.544
De comunidades autónomas.....	3.608.852	369.786	215.715	444.761
De diputaciones, consejos o cabildos.....	1.893.704	3.205	23	0
De ayuntamientos.....	70.373	117.057	10.003	37.054
De otros.....	838.397	184.439	69.418	29.010
Total Transferencias.....	14.176.725	3.613.270	325.155	824.368

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

ayuntamientos proceden del Estado, y esta cifra aumenta hasta el 92 por 100 en el caso de las diputaciones provinciales de régimen común. Estos datos entran en contradicción con las ideas de potenciación del Estado de las autonomías, e incluso con la misma aplicación del principio de subsidiariedad; en todo caso, no concuerdan con la experiencia internacional de los países en los que buscamos reflejarnos. Así, en los países federales, lo habitual es que el Gobierno central se preocupe de la organización y la financiación del nivel intermedio de la Administración (estados, *länder*, regiones, cantones, ...), y son estos los que asumen mayores compromisos en relación con el nivel local. Sin embargo, aquí, las comunida-

des autónomas desempeñan un papel secundario en relación con la financiación local que podría no corresponderse con la filosofía que presuntamente subyace en el modelo de organización administrativa que venimos desarrollando, aun cuando venga constitucionalmente refrendado, y que da origen en la práctica a importantes inequidades territoriales, fruto de la pervivencia en el tiempo de regímenes especiales de financiación cuyos efectos trascienden del ámbito autonómico para adentrarse también en el de las entidades locales. El cuadro n.º 6 y los gráficos 2, 3 y 4 presentan en este sentido algunos datos ilustrativos.

El cuadro n.º 6 presenta la evolución de algunas partidas presu-

puestas especialmente significativas extraídas de las liquidaciones de los ejercicios 2001 a 2004. Se trata de las obligaciones reconocidas por gastos corrientes o de funcionamiento de los ayuntamientos y de los derechos liquidados por los dos principales grupos de ingresos utilizados para financiar dichos gastos, diferenciando territorialmente entre los municipios radicados en comunidades que disfrutaban de régimen foral (Navarra y País Vasco), los situados en una comunidad con régimen especial de fiscalidad indirecta (Canarias) y el resto de municipios ubicados en comunidades de régimen común a todos los efectos. Las cifras entre paréntesis representan los índices, tomando como 100 el valor para cada año de la media

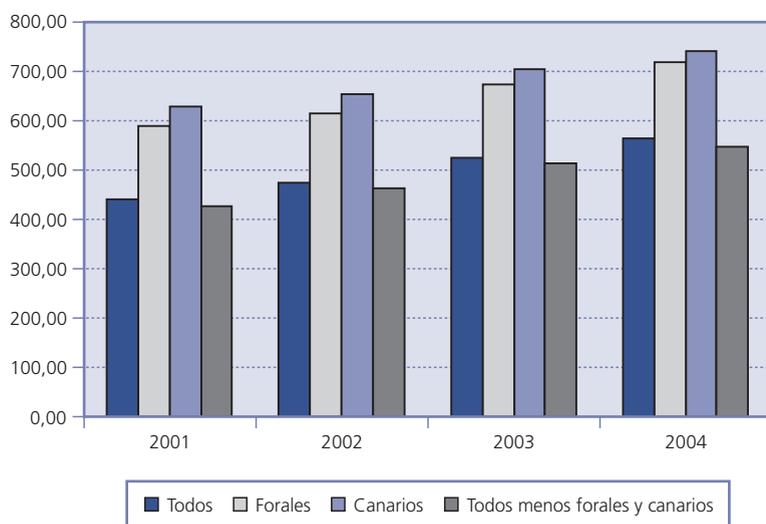
CUADRO N.º 6

EVOLUCIÓN DE ALGUNAS PARTIDAS SIGNIFICATIVAS DE LAS ENTIDADES LOCALES ESPAÑOLAS (EUROS PER CÁPITA E ÍNDICES)

		2001	2002	2003	2004
Gastos corrientes	Ayuntamientos de régimen foral	588,26 (115)	615,19 (113)	673,54 (116)	719,43 (119)
	Ayuntamientos canarios	626,68 (122)	654,25 (120)	703,68 (121)	739,99 (122)
	Resto ayuntamientos de régimen común	426,82 (83)	462,64 (85)	511,99 (88)	547,59 (90)
	Total ayuntamientos	512,47 (100)	544,13 (100)	582,94 (100)	605,99 (100)
Ingresos fiscales	Ayuntamientos de régimen foral	363,75 (122)	379,15 (120)	410,41 (121)	450,56 (120)
	Ayuntamientos canarios	366,27 (123)	346,72 (110)	358,61 (106)	382,01 (102)
	Resto ayuntamientos de régimen común	290,38 (98)	310,80 (98)	332,16 (98)	369,95 (98)
	Total ayuntamientos	297,58 (100)	316,12 (100)	338,05 (100)	376,11 (100)
Transferencias corrientes recibidas	Ayuntamientos de régimen foral	426,73 (197)	396,27 (173)	423,59 (167)	431,82 (161)
	Ayuntamientos canarios	411,53 (190)	423,42 (185)	453,91 (179)	507,05 (190)
	Resto ayuntamientos de régimen común	200,76 (93)	212,77 (93)	237,83 (94)	250,75 (94)
	Total ayuntamientos	216,71 (100)	228,49 (100)	253,79 (100)	267,40 (100)

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

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS CORRIENTES DE LOS MUNICIPIOS

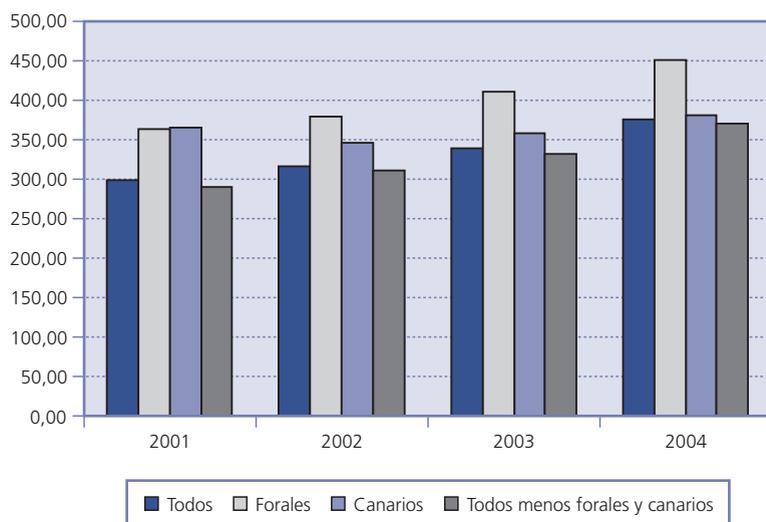


de los ayuntamientos, incluyendo en ésta a los tres conjuntos de localidades comparados.

Los datos contenidos en este cuadro y representados en los gráficos 2, 3 y 4 no dejan de resultar

llamativos. Así, los municipios situados en territorios que carecen de régimen especial vienen gastando (excluidas inversiones) alrededor de un 30 por 100 menos por habitante que los radicados en territorios forales o en Canarias.

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS FISCALES DE LOS MUNICIPIOS



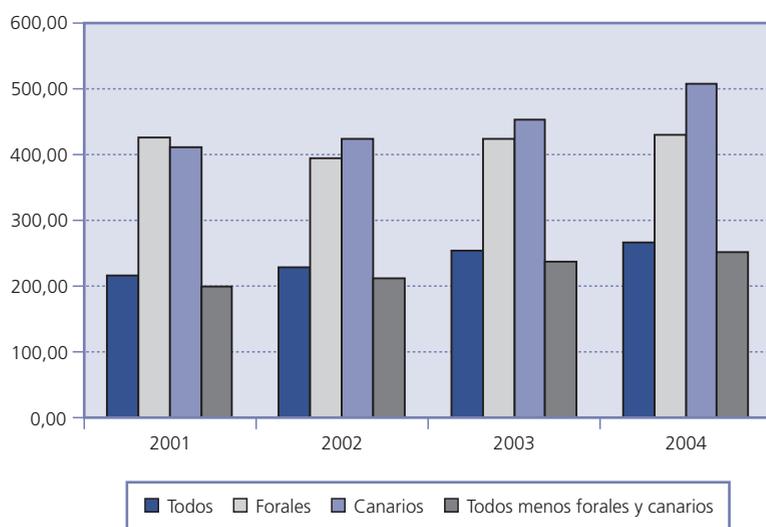
Dado que no existen diferencias significativas en materia de competencias entre los ayuntamientos por razón de territorio, esto sólo puede significar o bien ineficiencias generalizadas en los territorios forales y canarios (lo cual debería ser probado y, a priori, nada nos indica que ese sea el caso), o bien un menor nivel de cobertura en los servicios públicos prestados en el resto de los municipios.

Los datos de ingresos muestran que, ciertamente, y como media, la fiscalidad soportada es superior también en los territorios con regímenes especiales (sobre todo en los forales), fruto en parte de la mayor riqueza relativa de éstos, sin descartar un mayor ejercicio de la capacidad normativa que la legislación vigente pone a su disposición (es decir, de un mayor esfuerzo fiscal realizado). Sin embargo, las diferencias más importantes se encuentran en el capítulo de transferencias corrientes recibidas, en el cual los municipios canarios, navarros y vascos llegan a duplicar en algunos años las cantidades por habitante recibidas respecto al resto de municipios españoles. Estos datos ponen de manifiesto la insuficiencia relativa de los recursos obtenidos por los ayuntamientos de régimen común, y explican la parte principal de las diferencias en gasto corriente sobre la base de la presencia de importantes inequidades en el modelo de financiación territorial vigente en la actualidad.

III. GASTOS IMPROPIOS Y NECESIDADES DE GASTO

Una vez presentada en términos numéricos la situación de insuficiencia relativa en la que se encuentran, en general, los municipios españoles de régimen común, parece llegado el momento

GRÁFICO 4
EVOLUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS CORRIENTES RECIBIDAS
POR LOS MUNICIPIOS



de abordar, siquiera someramente el asunto de los denominados «gastos impropios», base de una de las más fuertes reivindicaciones de los poderes locales en demanda de mayores recursos.

Ciertamente, las necesidades de los ciudadanos no permanecen estáticas, sino que son cambiantes en el tiempo, y las demandas de los ciudadanos suelen empezar por dirigirse a las instancias de gobierno más próximas, independientemente de que sean éstas o no quienes tengan la responsabilidad última y la capacidad financiera para hacerles frente. Sin embargo, invocar desde el gobierno local sobre estas bases el respeto al principio de suficiencia como una especie de derecho absoluto también me parece equivocado, y ello por dos razones fundamentales.

Por una parte, la suficiencia financiera, entendida como disposición de recursos bastantes para hacer frente a las necesidades de

gasto, es algo que, en su caso, debería ser garantizado a todos los niveles de la Administración en el ámbito de sus competencias, y a menudo se le exige sólo a uno (el central) que asegure el de los demás, incluso a costa del suyo propio. Esta actitud reivindicativa ha sido especialmente injusta en el caso de las comunidades autónomas, para las que las sucesivas reformas de su modelo de financiación llevaron sistemáticamente a ampliar sus «espacios fiscales», con capacidad normativa propia, sin que, en general (y salvo honrosas excepciones) esta mayor capacidad normativa se viera reflejada en mayor responsabilidad fiscal. Más bien al contrario, estos niveles de gobierno han tendido a suavizar la fiscalidad en sus territorios (al menos la más perceptible) mediante la incorporación de nuevas deducciones en el IRPF y rebajas, cuando no directamente supresiones, en otros tributos como el impuesto de sucesiones, al tiempo que demandaban más transferencias del

Estado por presuntas insuficiencias derivadas de su modelo de financiación y centrifugaban buena parte de su gasto social hacia los ayuntamientos, no siempre acompañado de la financiación necesaria para darle cobertura.

Por otra parte, en términos absolutos, las necesidades son crecientes e ilimitadas, en la medida en que, además de las nuevas necesidades que puedan surgir, cualquier servicio público puede ser mejorado en cantidad o calidad, de modo que, en última instancia, siempre habría argumentos para demandar más recursos por «insuficiencia» de los disponibles.

En consecuencia, planteado el problema de la suficiencia en estos términos, no es posible encontrarle una solución estable, razón por la que deberíamos concluir que éste un asunto que debe relativizarse y llevarse al terreno de los consensos políticos, para lo cual sería importante contar con la máxima información posible acerca del volumen de servicios, su nivel de cobertura, su distribución territorial y el grado efectivo de descentralización de competencias (4).

A título de ejemplo, uno de los fenómenos que se ha detectado como origen de nuevas necesidades de gasto local, no recogidas en el catálogo de competencias obligatorias de la Ley de Bases de Régimen Local, es el de la inmigración, el cual ha elevado sustancialmente la población de nuestras ciudades, y especialmente las necesidades de servicios sociales de todo tipo que tienen a los inmigrantes como destinatarios. Ciertamente, estas son necesidades sobrevenidas y para las que los ayuntamientos carecen de financiación específica. Sin embargo, no es menos cierto que para las otras administraciones públicas la inmigración provoca tam-

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

En el ámbito de la cuantificación, la preocupación por conocer el alcance de los denominados «gastos impropios» o «de suplencia» llevó en su momento a encargar algunos estudios al respecto. Tal vez el más riguroso sea el realizado por Vilalta y Mas (2003) para la Diputación de Bar-

celona, el cual analiza los presupuestos municipales catalanes y trata de desglosarlos desde un punto de vista esencialmente administrativo, diferenciando entre gastos «propios» (aquellos que responden a competencias explícitas que asumen los ayuntamientos al amparo de la vigente Ley de Bases de Régimen Local) y los «impropios», que serían el resto, y que los mencionados autores cuantifican aproximadamente en un 30 por 100 del total.

Este estudio ha dado lugar a la reivindicación por parte de algunos responsables del mundo local de que el Estado debería hacer frente a este gasto, incluyendo una financiación adicional por tal cuantía. Sin embargo, en mi opinión, harían mal los municipios si se dejarán llevar por el *slogan* del 30 por 100 sin profundizar en el contenido del estudio, en el que en ningún momento se dice que todo el gasto «impropio» debe ser financiado externamente. De hecho, hablar de gastos impropios incluyendo todos los no obligatorios es tanto como meter en el mismo saco a competencias asumidas por delegación de otras administraciones y con algún grado de financiación incorporada, verdaderos gastos de suplencia derivados de respuestas a necesidades no satisfechas por otras administraciones sin financiación alguna y gastos voluntariamente asumidos en asuntos de dudosa necesidad social, y que pudieran servir para alimentar comportamientos demagógicos, cuando no clientelares. En este sentido, mi opinión es que la reivindicación de financiación adicional vinculada a gastos impropios sólo se armaría de razón si fuéramos capaces de acotar más el concepto de gasto de suplencia, renunciando a la demagogia del «todo vale», identificando claramente los gastos que objetivamente suponen

necesidades cubiertas en suplencia de otras administraciones con recursos propios y dirigiendo la reivindicación hacia las administraciones que han sido eventualmente «beneficiarias» de las acciones locales, en el sentido de haberse «ahorrado» gastos que eran de su incumbencia.

IV. NECESIDADES DE GASTO E INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN

En cuanto a los instrumentos de financiación, ciertamente hay motivos más que suficientes para la queja. La injustificable solución dada al presunto problema del IAE cambió para mal el sistema de fiscalidad propia de los entes locales, y la incorporación poco justificada de un modelo dual de distribución de las transferencias incondicionales recibidas del Estado, que perpetúa inequidades anteriores y renuncia a introducir mecanismos de nivelación, particularmente en el ámbito de las mayores ciudades, ha dado origen a un comprensible malestar entre la mayoría de los municipios, que reclaman una solución más justa e imaginativa, aun cuando las opciones abiertas no son demasiadas.

En términos generales, el sistema de financiación local no debería ser, en lo que respecta a sus instrumentos concretos, sustancialmente diferente del que se utilice para financiar a otras administraciones públicas. Más aún, se echa en falta desde el origen del proceso de descentralización un modelo integrado de financiación territorial que evite considerar a los distintos gobiernos como compartimentos estancos y que, a la manera de la teoría de los vasos comunicantes, hiciera que todos ellos compartieran las principales fuentes de ingresos.

Así, puestos a buscar cómo repartir el coste de los servicios públicos entre los ciudadanos sólo caben tres opciones.

a) ¡Que paguen los usuarios!

Una primera opción, que a mi juicio debería ser más utilizada de lo que lo es en la actualidad, es utilizar más intensivamente el principio del beneficio, cargando a los usuarios (beneficiarios directos) una mayor parte del coste de los bienes y servicios públicos suministrados por medio de la aplicación de tasas, precios públicos y (¿por qué no?, si se hace con prudencia) contribuciones especiales. La teoría económica nos dice que allá donde los servicios sean divisibles (y por tanto los usuarios perfectamente identificables) y no tengan componentes redistributivos importantes ni generen externalidades relevantes, ésta es la mejor manera (la más eficiente) de financiar el gasto público. En la medida en que buena parte de los servicios locales cumple estos requisitos, sería deseable que los gobiernos locales hicieran un uso mayor de estas figuras.

b) ¡Que paguen «nuestros» contribuyentes!

Obviamente, también los gobiernos locales prestan servicios en los que falla alguna de las características mencionadas. Por ejemplo, los policías locales están para garantizar la seguridad de todos los ciudadanos. Son policías y no guardaespaldas, por lo que su financiación no cabe hacerla con cargo a tasas o precios públicos. Algo parecido pasa con el alumbrado público y lo mismo sucede en servicios de fuerte componente redistributivo, como por ejemplo los servicios sociales de atención domiciliaria, o genera-

dores de efectos externos, como el transporte urbano, o ciertos servicios culturales o deportivos. En estos casos, la primera receta que cabría aplicar es repartir el coste según la capacidad contributiva de los residentes en el municipio concreto, a efectos de hacer valer los principios de autonomía y corresponsabilidad fiscal. Para ello existen cinco impuestos municipales sobre los que los gobiernos gozan de amplia discrecionalidad a la hora de modular sus exigencias (el esfuerzo exigido a sus contribuyentes) a sus deseos y necesidades de gasto.

c) ¡Que paguen «otros» contribuyentes!

Ciertamente, no siempre es razonable que la financiación de los gastos locales se realice exclusivamente sobre la base de las dos premisas anteriores. Por una parte, la manera en la que los impuestos locales actualmente vigentes reflejan la capacidad económica de los contribuyentes deja bastante que desear. Por poner sólo dos ejemplos, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, principal recurso tributario de los ayuntamientos, grava «objetivamente» un valor de los inmuebles administrativamente fijado, que rara vez refleja el verdadero valor de mercado de éstos, y que no tiene en cuenta para nada las cargas o deudas que dichos inmuebles le suponen al contribuyente. Por su parte, el Impuesto sobre Actividades Económicas, tras su última reforma, ha dejado de gravar a todo el colectivo de profesionales y empresarios individuales, y sólo afecta a las sociedades que facturan (no que ganan) más de un millón de euros al año.

Si a los defectos de conexión con la capacidad de pago de los impuestos locales les añadimos la

desigual distribución territorial de las bases imponibles (indicadores básicos de capacidad financiera propia), resulta evidente que ciudadanos residentes en municipios diferentes (incluso, a menudo, muy próximos entre sí) deberían hacer frente a tributos muy distintos en su cuantía global para recibir prestaciones similares.

Las transferencias intergubernamentales tienen como uno de sus objetivos principales evitar este problema. Un buen mecanismo de transferencias incondicionales, que lamentablemente no es el que actualmente existe, debería distribuir recursos desde el Estado y/o las comunidades autónomas a los ayuntamientos de modo que reciban más quienes más necesidades de gasto tengan (objetivamente determinadas sobre la base de indicadores ajustados) y quienes gocen de menos capacidad recaudatoria (estimada según la distribución territorial de las bases imponibles locales). De este modo, ciertamente, parte de los servicios locales estaría siendo financiado por contribuyentes de otros territorios, pero ello contribuiría a hacer efectivo el principio de solidaridad.

Desgraciadamente, la última reforma del sistema de transferencias incondicionales (la denominada Participación en Tributos del Estado), lejos de ajustarse a las reglas anteriores, ha introducido un mecanismo dual de distribución, distinguiendo entre grandes municipios (definidos estos como mayores de 75.000 habitantes y capitales de provincia y comunidades autónomas) y el resto, renunciando a la nivelación para los primeros y consolidando inequidades ancestrales que beneficiaban especialmente a las grandes ciudades de más de 500.000 habitantes.

Por último, otra forma de trasladar el coste de los servicios públicos hacia otros contribuyentes es hacerlo no en sentido territorial, como en el caso anterior, sino en sentido temporal. Me refiero al uso del endeudamiento como forma de financiación de inversiones locales. Aunque la Ley General de Estabilidad Presupuestaria limita considerablemente el recurso al crédito de las administraciones públicas (incluidas, por supuesto, las locales), utilizar la deuda para financiar inversiones que se espera que den sus frutos a lo largo de un buen número de años y, consiguientemente, trasladar parte de la carga a contribuyentes futuros puede ser visto sin grandes dificultades como respetuoso con el principio de equidad intergeneracional (quienes van a disfrutar de los equipamientos en el futuro contribuirán también a su financiación).

Con todo, las restricciones al endeudamiento de la normativa actual, unidas a la aparición de nuevos instrumentos de financiación de inversiones utilizando vías de «ingeniería financiera», pueden generar a medio plazo graves problemas de ocultación del endeudamiento y falta de transparencia en la gestión pública que contraindicarían de modo notable los objetivos de la normativa de estabilidad presupuestaria.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN. NECESIDADES, INSTRUMENTOS Y SANEAMIENTO FINANCIERO

Un último asunto me gustaría abordar, siquiera sea brevemente y a modo de conclusión. Los datos disponibles sobre financiación municipal muestran, en general, que los ayuntamientos se han com-

portado responsablemente a lo largo de los últimos años. Las cifras agregadas nos vienen a decir que el esfuerzo fiscal exigido a los ciudadanos ha sido relativamente alto, lo que indica que la crítica sobre la falta de corresponsabilidad fiscal que a menudo se achaca a los gobiernos territoriales es esencialmente injusta en el ámbito local. Por otra parte, y una vez más en términos agregados, las cifras de déficit y deuda de las entidades locales no son, en absoluto, preocupantes, habiéndose liquidado los presupuestos con superávit a lo largo de varios años de la década pasada, antes incluso de la promulgación de la normativa de estabilidad presupuestaria. Aunque tales cifras pueden, en algún caso, enmascarar ciertas deficiencias técnicas derivadas de un cómputo generoso de los remanentes de tesorería, por expectativas excesivamente optimistas de cobro de derechos liquidados y aún no percibidos, estos resultados vienen a decir que no parece haber un problema generalizado de insuficiencia financiera en el mundo local (más allá de las cuestiones relativas abordadas en este artículo) que requiera de un plan de saneamiento global. En consecuencia, y a mi juicio, es preciso huir de políticas tipo «café para todos» por lo que ello tendría de premio a la ineficiencia o, cuando menos, a la osadía de ciertos gobernantes, y de generación de incentivos perversos por señalizaciones inadecuadas.

En este sentido, tres pueden ser las razones por la que un ayuntamiento se encuentre en crisis financiera:

— Por *escasa capacidad fiscal* de su territorio. Esto sucederá en aquellos municipios cuyas bases tributarias sean reducidas, bien por la exigua valoración de las pro-

piedades, por escasa actividad económica en general, y de construcción en particular, o por baja radicación de vehículos. En estos casos se precisaría realizar un altísimo esfuerzo fiscal (establecer tipos impositivos desmesurados en términos relativos) para mantener incluso los servicios esenciales.

— Por *escaso esfuerzo fiscal* exigido a sus residentes. En este supuesto, el problema sería esencialmente de decisión política. Se supone que el tamaño de las bases es estándar, es decir, adecuado a las necesidades de gasto, y la escasez de recursos vendría únicamente motivada por la decisión de los gobernantes de fijar tipos impositivos muy por debajo de los necesarios para mantener el nivel de gasto previsto.

— Por una *gestión ineficiente* del gasto. Aquí se darían las circunstancias de que tanto bases como tipos pudieran estar ajustados a los estándares generales, pero en cambio los costes de prestación de servicios excedieran con mucho a los de otros municipios similares, sin que ello tenga su origen en factores diferenciales no controlables por el gobierno local (orográficos, demográficos, ...).

En mi opinión, sólo el primero de los orígenes justificaría una reivindicación razonable de ayuda financiera exterior, tanto por razones de eficiencia (equivalencia entre ingresos y gastos) como de equidad (distribución territorial de las cargas).

En un país como el nuestro, con larga tradición de normativa de asunción de deudas ajenas por parte del Gobierno central (que siempre fueron presentadas como últimas y definitivas), abrir un nuevo proceso generalizado de «rescate» generaría sin duda incentivos perversos por formación de

expectativas de nuevos rescates a los gobiernos locales, y pondría en grave riesgo la credibilidad de las políticas públicas responsables.

NOTAS

(1) En realidad, en el capítulo 3 también se incorporan algunos ingresos no tributarios, si bien las tasas representan su parte principal.

(2) En 2004 también se incorporan a los capítulos 1 y 2 de ingresos las participaciones territorializadas en impuestos estatales (IRPF,

IVA e impuestos especiales), de las que se beneficia los municipios de más de 75.000 habitantes y capitales de provincia o de comunidad autónoma.

(3) En realidad, la práctica totalidad de los ingresos tributarios encuadrados en los capítulos 1 y 2, una vez reducidos a su mínima expresión los recargos sobre el IAE, proceden de las participaciones territorializadas en impuestos del Estado (ver nota 2), que reciben desde 2004 y que, en realidad, no dejan de ser, en la práctica, otro tipo de transferencias, pues los gobiernos locales (ayuntamientos y diputaciones) carecen de capacidad normativa sobre estos impuestos.

(4) En este sentido, datos como los presentados en el apartado anterior de este artículo, en los que aparece palmariamente la inequidad en la distribución territorial de ingresos y gastos, parecen inexcusablemente dignos de consideración.

BIBLIOGRAFÍA

VILALTA, M., y MAS, D. (2003), «La despesa no obligatòria dels ajuntaments de Catalunya. Exercici 2000», *Papers de Polítiques Territorials*, n.º 4, Diputació de Barcelona.