

Algunas propuestas para la reforma de la financiación local

mayo de 2021

Transcurridos casi cuatro años desde la presentación de las conclusiones de la Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación local (CERFL, 2017), sigue sin iniciarse el necesario proceso de reforma. Aprovechando la jornada organizada por FIOP y FEDEA para reflexionar sobre el tema, en esta nota queremos insistir en la urgencia de esta reforma, así como resumir algunas ideas sobre las grandes líneas que deberían orientarla. Esperamos que estas reflexiones puedan concitar el consenso de buena parte de los especialistas.

1. La calidad de vida de los ciudadanos depende en gran medida de una buena cobertura de servicios públicos suministrados en condiciones de eficiencia y equidad. En este sentido, aunque la gestión de los principales servicios que constituyen el Estado de Bienestar (Sanidad, Educación y Pensiones) es hoy responsabilidad de otras Administraciones Públicas, las Entidades Locales como gestoras de servicios de proximidad en el siglo XXI deben asumir competencias que van más allá de la provisión de servicios tradicionales como el abastecimiento de agua, la gestión de residuos o el alumbrado público y atañen a otro tipo de servicios de naturaleza más personal donde se hacen manifiestas las ventajas de la cercanía en la identificación de necesidades y soluciones a estas. Es por ello que proponemos la ampliación de competencias locales especialmente en asuntos como servicios de atención social primaria, incluido el desarrollo de la Ley de Dependencia, oferta de servicios culturales, o protección del medio ambiente.
2. Por otra parte, el mundo local español se caracteriza por su diversidad tanto desde el punto de vista del tamaño de las administraciones como en aspectos cruciales para la gestión como son sus características productivas, estructura demográfica, localización física, etc. Esta diversidad que hace pretender que convivan bajo una misma normativa grandes metrópolis, “ciudades-

dormitorio”, núcleos rurales con problemas de despoblación, municipios turísticos con características de estacionalidad, localidades de montaña, insulares, ... resulte una tarea especialmente complicada, si se pretende alcanzar una gestión pública eficiente y equitativa. De ahí que, sin llegar a la creación de una normativa casuística “a la carta” propongamos que la regulación diferencie al menos entre tres categorías de municipios: grandes metrópolis, ciudades de tamaño intermedio y pequeños municipios. Ciertamente, las líneas de separación pueden ser difusas y siempre tendrán algún grado de arbitrariedad. Sin embargo, una propuesta como la realizada por la Comisión de expertos que establecía las “fronteras” en 20.000 y 1.000.000 de habitantes podría ser razonable.

3. Además, una gestión eficiente de las competencias locales, las presentes y las eventualmente ampliadas, requiere una masa crítica mínima que permita sostener un aparato administrativo razonable en términos de personal cualificado para el desarrollo de sus tareas. En este sentido, se propone la reformulación del papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares de manera que dediquen fundamentalmente sus recursos al apoyo técnico y financiero a los pequeños municipios, incapaces por si mismos de gestionar con garantías los servicios públicos que tienen encomendados.
4. Ciertamente, toda esta tarea de gestión precisa de un sistema de financiación estable y equitativo que combine adecuadamente el ejercicio de corresponsabilidad fiscal de los gobiernos locales con un esquema de transferencias intergubernamentales complementario. El hecho es que han transcurrido ya 17 años desde la última reforma en profundidad del Sistema de Financiación Local y en este ínterin se han ido acumulando serios problemas de equidad en su práctica, generalmente reconocidos y que se han ido abordando con medidas parciales, casi siempre insatisfactorias. Por ello creemos llegado el momento de realizar una reforma de calado que debería ser integrada en un más amplio esquema de reformas que abarque a la financiación del conjunto de las Administraciones Públicas haciendo de la necesidad virtud y aprovechando el marco general de reformas a que nos obliga la gestión de los Fondos Europeos post COVID.
5. En cuanto al contenido de la reforma, ésta debería al menos atender a dos principios generales incuestionables: profundizar en la autonomía y responsabilidad fiscal de los gobiernos locales, manteniendo e incluso ampliando la capacidad normativa de estos sobre los tipos de los tributos locales y su necesaria interconexión con los tributos estatales y autonómicos y reformular el esquema de transferencias intergubernamentales (PIE y PICAs) incorporando mecanismos de nivelación ausentes hasta la fecha.
6. En materia de fiscalidad propia resulta imprescindible reordenar el mapa tributario local, potenciando al IBI como tributo esencial para lo cual se

requiere una reforma en profundidad de las normas de valoración de inmuebles que deberían ser comunes para todos los tributos que la requieran y reformulando el IAE para adaptarlo a la realidad económica actual. Además, debería darse una salida definitiva y equitativa al problema generado por la inconstitucionalidad parcial del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana que termine para siempre con la inseguridad jurídica y económica en la que gobiernos y ciudadanos están inmersos. La potenciación de las cargas sobre los usuarios (tasas y precios públicos) parece también una vía a explorar en el nuevo sistema dadas las características intrínsecas a la mayoría de servicios, y ello sin olvidar la eventualidad de adoptar otro tipo de reformas como podrían ser la incorporación de elementos medioambientales al Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, la aplicación (en su momento, una vez superada la presente crisis) de un posible nuevo impuesto sobre estancias turísticas o, incluso, la utilización de recargos sobre la cuota líquida del IRPF. La cooperación interadministrativa e intercambio de información resulta imprescindible para una gestión tributaria coherente y eficiente.

7. En materia de transferencias parece necesario terminar con la dualidad existente en el reparto de la PIE, dadas las disfunciones e inequidades manifiestas que ha venido agravando la gestión del modelo de participación territorializada en impuestos concretos. La propuesta específica en este caso sería sustituir el modelo presente por una generalización del modelo de variables, esto es, distribuir un fondo negociado sobre la base de una cuantía inicial que evolucione con una variable no discrecional (PIB, ingresos tributarios del Estado o una combinación de ambas), con criterios basados en variables de necesidad (población en todo caso) y capacidad fiscal. El modelo concreto podría diferir en detalles entre los tres tipos de municipios propuestos.
8. Por otra parte, las participaciones locales en ingresos de las Comunidades Autónomas (PICAs), recursos previstos constitucionalmente no han tenido hasta la fecha, salvo muy raras excepciones, el despliegue esperado. Frente a ello la financiación de los gobiernos autonómicos a sus localidades se ha basado tradicionalmente en la dotación de diversas clases de transferencias condicionadas, normalmente compensatorias, con las que contribuían a cofinanciar prioridades marcadas por los propios gobiernos regionales y que a menudo han dado lugar a ineficiencias y al despliegue de equipamientos que a la postre han resultado muchas veces de difícil sostenibilidad. Frente a ello, proponemos la generalización de PICAs como transferencias incondicionales, más respetuosas con la autonomía municipal a la hora de marcar prioridades en la respuesta a sus necesidades que deberían distribuirse también con criterios de necesidad y capacidad fijados en este caso por las Comunidades Autónomas atendiendo a las especificidades de cada territorio.

9. Mención especial merece la financiación del transporte urbano (especialmente en conurbaciones y grandes ciudades) por sus características peculiares (generación de externalidades positivas, impacto medioambiental, facilidades a la movilidad...) que lo convierten en un servicio para cuya provisión es necesario combinar las aportaciones de los usuarios, de los contribuyentes propios y de los de otras administraciones. Habilitar un modelo específico de financiación de la movilidad en las ciudades teniendo en cuenta los avances tecnológicos y las necesidades de protección ambiental se nos antoja como uno de los más importantes retos del mundo local para los años venideros.

10. La crisis generada por la pandemia de Covid ha puesto a muchas administraciones públicas en una situación complicada, incluyendo a numerosos municipios que podrían precisar recursos adicionales para hacer frente a necesidades extraordinarias de gasto vinculadas a la crisis sanitaria que no pueden sufragar con sus propios medios. Para afrontar estas situaciones deberían habilitarse mecanismos de emergencia, incluyendo un fondo extraordinario estatal. Debería considerarse también la posibilidad de movilizar los superávits acumulados por algunas corporaciones locales, mediante fórmulas voluntarias de cesión retribuida a otras corporaciones.

11. Por último, es preciso añadir que más allá de la necesidad de un marco estable de financiación sustentado en principios de eficiencia y equidad, se requiere una reforma en profundidad del marco general de gobernanza fiscal. En el ámbito local, las disfunciones generadas en torno al concepto y aplicación de la regla de gasto junto a la problemática acumulación de superávits ofrecen oportunidades de mejora.

Referencias

Comisión de expertos para la revisión del sistema de financiación local (CERFL, 2017). Análisis de propuestas de reforma del sistema de financiación local. Ministerio de Hacienda y Función Pública, Madrid.

http://www.minhfp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/InformacionEELs/2017/Informe_final_Comisi%C3%B3n_Reforma_SFL.pdf