

Un tema clave: el modelo de financiación local y su relación con los distintos modelos inmobiliarios

El impacto que ha tenido la actual crisis económica sobre las haciendas municipales se ha acentuado notablemente al depender en gran medida sus ingresos del pulso de la coyuntura inmobiliaria. El pinchazo de la enorme burbuja inmobiliaria hizo que los ingresos de las Administraciones locales y regionales cayeran en mucho mayor medida que la renta nacional o el IRPF, al depender más de figuras tributarias relacionadas con las plusvalías y el crecimiento inmobiliario. Ahora, cuando la crisis induce a revisar el modelo de financiación de estas Administraciones, parece importante subrayar que no cabe enjuiciar la financiación y la gestión municipal sin tener en cuenta el modelo inmobiliario del que forman parte. El autor expone una breve reflexión, que será completada en número siguiente de Papeles con un estudio comparado más amplio sobre este tema capital.

Es preciso reconocer que, en nuestro país, la financiación de los Ayuntamientos ha contribuido a reforzar el peculiar modelo inmobiliario causante, tanto de la espectacular burbuja inmobiliaria que nos ha tocado vivir durante más de un decenio, como de la grave crisis que le sucedió. Como se propone en el *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico, 2010 (LB)*, que he tenido el placer de codirigir con José Fariña, *esta crisis debería invitarnos a revisar el régimen de financiación de los Ayuntamientos* y, por encima de este, el modelo inmobiliario al que ha venido sirviendo.

Aunque el *LB* se centre en el planeamiento, no puede ignorar la financiación de los Ayuntamientos, avalando la necesidad de tratarlo en esta revista,

José Manuel Naredo es economista y estadístico

junto con el panorama que ha generado la crisis a nivel local y sus posibles alternativas. Pues el orden territorial, urbano y constructivo, no solo es fruto del planeamiento, sino de un marco institucional y de un conglomerado de políticas que configuran el modelo inmobiliario y las reglas del juego económico imperantes. Son estas las que ordenan, sin decirlo, el territorio y el medio urbano. De forma esquemática cabe señalar que los modelos inmobiliarios oscilan en Europa entre dos casos extremos. Uno, que promueve la vivienda libre en propiedad como producto de inversión directa de los hogares y, otro, más diversificado, que prioriza la vivienda en alquiler, tanto libre como social, a través de entidades especializadas que captan y desvían para este fin el ahorro de los países. El primero es más dependiente de la coyuntura inmobiliaria y promueve la construcción nueva para obtener plusvalías de la reclasificación y recalificación de suelos, mientras que el segundo evoluciona más atendiendo a la demografía y a la renta disponible de los hogares y tiende a gestionar y conservar mejor el stock ya construido para rentabilizarlo mediante el alquiler.

España ha venido liderando el primero de estos dos modelos, el que incentiva a los hogares a invertir “en ladrillos”, que generó la consabida burbuja inmobiliaria, tanto de precios, como de cantidades construidas, y que se acabó desinflando al fallar la financiación exterior barata y abundante que la seguía nutriendo, tras haber devorado el ahorro de los hogares.

El segundo modelo convive mejor con una financiación suficiente y reglada de los Ayuntamientos, no asociada al negocio de la promoción inmobiliaria, como ejemplifican en buena parte los países norte-europeos. Sin embargo, el primero, el imperante en España, se refuerza con una financiación municipal insuficiente, que invita a los Ayuntamientos a participar en los ingresos de la promoción inmobiliaria y de la construcción. Se propicia así un consenso elitista perverso entre promotores y políticos locales para acelerar el negocio de las recalificaciones y reclasificaciones de suelo orientadas a aumentar discrecionalmente el volumen construido mediante operaciones y megaproyectos ajenos a las necesidades de la población y a las vocaciones del territorio.

Este modelo, asilo de caciquismos y corrupciones que toman en él carta de normalidad, culminó en nuestro país en casos tan sonados como el de Marbella, y, a escala planetaria, en el caso de China, cuando tras decretar en 1994 la “autonomía municipal” y asociar la “financiación del territorio” al negocio de la promoción inmobiliaria, desató trepidantes procesos de especulación-corrupción y de construcción-demolición. No en vano nuestros más destacados promotores acudieron con todo el apoyo institucional a China a exportar la experiencia española «con el desparpajo y orgullo de quien está dando una lección».¹ Por último, con el pinchazo de la burbuja y el desplome de la actividad inmobiliario-constructiva, se

¹ R. Poch de Feliu, *La actualidad de China*, Barcelona, Crítica, 2010, p. 155.

han desplomado también los ingresos municipales, evidenciando la inconveniencia de vincular esos ingresos a los sobresaltos de la especulación inmobiliaria.

Un conglomerado de políticas que configuran el modelo inmobiliario y las reglas del juego económico imperantes ordenan, sin decirlo, el territorio y el medio urbano

Una vez visto lo que da de sí este modelo de financiación, cabe concluir insistiendo en que la crisis nos debería invitar a revisar tanto el modelo inmobiliario, como el de financiación de los ayuntamientos. Para ello nada mejor que recurrir al estudio comparado de los modelos vigentes en otros países. Por ejemplo, el artículo 172 de la Constitución española afirma el derecho de las haciendas locales a disponer de medios de financiación suficientes para el desempeño de sus funciones, pero –al igual que ocurre con el derecho a la vivienda– no se ponen los medios para que se cumpla. Sin embargo, por ejemplo, en Alemania la Constitución no solo enuncia ese derecho sino que desarrolla los medios para satisfacerlo con ingresos mayoritariamente ajenos a la coyuntura inmobiliaria.² Valga por el momento esta breve reflexión, dejando para el próximo número de la revista un estudio comparado más amplio sobre este tema capital.

Desde el ángulo de la sostenibilidad y la habitabilidad urbana cabe concluir proponiendo, con palabras del propio LB:³ «un régimen fiscal de los ayuntamientos que [además de ser suficiente] no haga depender su financiación en una cuantía tan importante de los actos con trascendencia urbanística ligados al aumento del volumen construido...». En el mismo sentido se expresa el *Libro verde de la sostenibilidad urbana y local en la era de la información*,⁴ subrayando además que la política fiscal debería «promover un uso más eficiente del stock inmobiliario infrautilizado practicando las oportunas penalizaciones, desgravaciones o subvenciones», como ocurre en otros países europeos.

² Véase García Frías, A. (2005) "Análisis de la financiación de los ayuntamientos en Alemania desde la reforma de 1969 a la de 2004", en Casado Ollero, G. (coord.) (2005) *La financiación de los municipios. Experiencias comparadas*, Madrid, Ed. Dykinson.

³ J. Fariña y J. Naredo, *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico*, Ministerio de Vivienda Gobierno de España, abril de 2010, p. 10.

⁴ S. Rueda Palenzuela, *Libro verde para la sostenibilidad urbana y local en la era de la información*, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona, 2014.