

Financiación local. Apuntes para un cambio en el modelo

Con el argumento de la crisis de las Administraciones locales, se está asistiendo a procesos centralizadores en toda Europa, con el riesgo de perder la proximidad al ciudadano. Pero la génesis del problema no parece estar en una diferencial ineficiencia en la prestación de los servicios, sino en la inadecuación de las fuentes de financiación. Atendiendo a éstas, se pueden esbozar cuatro diferentes modelos en Europa; los más dependientes de los ingresos inmobiliarios y con mayor autonomía respecto a los del Estado, parecen presentar más riesgos. España es un ejemplo claro, con ingresos muy dependientes del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), poca transparencia en el recurrente recurso a la venta de suelo y mejorable rigor en los procesos de elaboración de los presupuestos de ingresos.

Las múltiples crisis por las que se ha transitado en los últimos años, inmobiliaria, financiera, económica, de deuda y social, están sirviendo en Europa para cuestionar, si no ya la estructura de las autoridades locales, sí su dimensionamiento y alcance de su actuación e, indudablemente, está teniendo consecuencias sobre la prestación de los servicios que desempeñan y sobre su financiación. No en vano, la merma general de recursos que conlleva cualquier recesión, se ha visto especialmente agravada en numerosos municipios por su mayor dependencia de los ingresos procedentes, directa o indirectamente, de la actividad inmobiliaria.

En este contexto, las tendencias a la recentralización, con el consiguiente riesgo de pérdida de la proximidad que ofrecen los gobiernos locales, están muy presentes, no sólo en el debate político, sino también en su concreción en algunos países. Si, durante las décadas precedentes, la descentralización administrativa a nivel regional y local fue un proceso continuo, en los últimos años la reorganización local está siendo ampliamente cuestionada. Es un fenómeno que se apoya tanto en la propuesta de centralizar funciones en

Bernardino Sanz, economista y subdirector general de análisis socioeconómicos en el Ayuntamiento de Madrid

David Bustos es geógrafo y consejero técnico de análisis socioeconómicos en el Ayuntamiento de Madrid

organizaciones territoriales superiores, como en las significativas restricciones presupuestarias y operativas que se aprecian.

En el caso español esto se ha traducido en la aprobación de una nueva legislación en materia de estabilidad financiera,¹ que obliga a presentar presupuestos equilibrados, planes de reducción de la deuda y vincular posibles ahorros a esa misma reducción; numerosos programas de reducción de costes en muchos municipios; modificaciones de las retribuciones de alcaldes y concejales, e intensificación de los controles administrativos y financieros. Igualmente está abierto el debate sobre la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, forzando la transferencia de determinados servicios prestados por los municipios, en favor de las diputaciones provinciales o las Comunidades Autónomas.

En cualquier caso, la cuestión de la suficiencia de la financiación local, su composición y las derivas que la misma tiene, es el elemento determinante de estos procesos, por lo que es de enorme interés una aproximación al tema.

En lo que sigue se hará un breve repaso a las múltiples formas en que se financian las entidades locales europeas, tratando de detectar las pautas que puedan existir, a partir de las cuales acercarnos, con mayor criterio, al peculiar sistema de obtención de recursos de los municipios españoles y, con ello, poder arrojar luz hacia una mayor racionalización.

Modelos de financiación local en Europa

Las particularidades de cada sistema de financiación local en los diferentes países de la Unión Europea vienen determinadas por los múltiples factores que lo definen, entre los que pueden ser considerados como más importantes las competencias de cada Administración local, la forma de prestar los servicios y la de proveerse de los recursos necesarios para llevar a cabo su cometido. Lógicamente su combinación genera una completa miscelánea de casos que hace compleja una agrupación significativa en unos pocos modelos.

Además, en los últimos años se vienen sucediendo continuos cambios de diferente calado,² que dificultan más aún la tarea. Esto hace que las clasificaciones con que se venía trabajando para su análisis se hayan visto sensiblemente trastocadas.

¹ Ley Orgánica 2/2012, del 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, para su entrada en vigor a partir del 1 de mayo del mismo año, y actualmente vigente.

² Un análisis detallado de los cambios acaecidos en cada uno de los países de la Unión Europea se puede encontrar en *La décentralisation à la croisée des chemins. Réformes territoriales en Europe en période de crise*, editado por el Consejo de Ciudades y Regiones de Europa en octubre de 2013 y que también se ha editado en inglés.

Una de esas clasificaciones, referencia obligada en la materia, es la que hace apenas nueve años realizaron Bosch y Espasa,³ sobre la situación previa a la entrada en vigor de la actual legislación local en España,⁴ si bien la misma no conllevó cambios que modificasen su posición dentro del modelo al que entonces le agregaron.

Las vías más comúnmente utilizadas se han agrupado en cuatro bloques básicos: las derivadas de la renta, las que provienen de la propiedad inmobiliaria, las ligadas al consumo y la actividad económica, y las procedentes de las transferencias y subvenciones

Concluían, a partir del análisis de los ingresos propios de los municipios, en la existencia de cuatro modelos claros, según sus ingresos procediesen, en mayor o menor grado, de la propiedad inmobiliaria, cuyo caso extremo era el llamado modelo insular; o de la renta de los ciudadanos, con el modelo nórdico como mayor exponente. Entre ambos se situaban dos modelos intermedios; el latino, más próximo al primero, y en el que se situaba a España; y el de los países federales, más próximo al segundo.

La dinámica desde entonces, unida a la necesidad de contemplar todos los ingresos, no sólo aquellos cuya recaudación gestiona el propio municipio, sino también los que son fruto de transferencias desde otras administraciones, hace imprescindible, para poder obtener conclusiones fiables, un repaso a la cuestión.

Como puede apreciarse en el cuadro que se adjunta sobre las fuentes de financiación local en diferentes países europeos, elaborado a partir del último informe Gold II,⁵ las vías más comúnmente utilizadas se han agrupado en cuatro bloques básicos: las derivadas de la renta, las que provienen de la propiedad inmobiliaria, las ligadas al consumo y la actividad económica, y las procedentes de las transferencias y subvenciones. También se completa un “otros”, que agrupa honorarios, ingresos de activos físicos y financieros y, sólo en el caso de Francia y Austria, impuestos sobre salarios y contribuciones sociales.

³ N. Bosch y M. Espasa, *La hacienda local a la Unión Europea (UE-15)*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2006.

⁴ Real Decreto Legislativo 2/2004, del 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, publicado en BOE núm. 59, del 9 de marzo de 2004, y cuya vigencia estaba prevista desde el día siguiente hasta el 15 de julio de 2015.

⁵ L. de Melo, «Europa» en *La Financiación de los gobiernos locales: desafíos del siglo XXI : segundo informe mundial sobre la descentralización y la democracia local: GOLD II 2011*, Civitas, Madrid, 2011, pp. 237-276.

**Tabla 1. Fuentes de la financiación local en Europa.
Porcentaje según principales grupos de fuentes de ingresos**

	Impuestos propios			Subvenciones	Otros (1)
	Renta y sociedades	Propiedad de inmuebles	Bienes y servicios		
Alemania	16,9	5,3	20,6	38,9	18,3
Austria	22,1	3,9	24,4	20,0	29,6
Bélgica	9,3	17,6	2,7	53,7	16,7
Bulgaria	0,4	12,0	1,2	74,3	12,1
Dinamarca	32,3	3,7	0,0	55,5	8,5
Eslovaquia	48,3	6,9	4,4	27,9	12,5
Eslovenia	29,7	5,3	4,3	46,1	14,6
España	10,9	15,3	22,7	40,5	10,6
Estonia	43,9	2,9	0,7	42,8	9,7
Finlandia	44,9	2,5	0,0	28,8	23,8
Francia	0,0	27,9	14,3	37,0	20,8
Grecia	0,0	5,1	4,5	64,2	26,2
Hungría	0,0	3,0	19,3	65,8	11,9
Irlanda	0,0	9,8	0,0	70,4	19,8
Islandia	54,8	17,9	0,0	10,3	17,0
Italia	11,1	4,3	27,5	48,5	8,6
Letonia	47,2	4,1	0,6	37,2	10,9
Lituania	33,4	3,0	1,0	58,1	4,5
Noruega	36,6	4,5	0,7	39,5	18,7
Países Bajos	0,0	6,6	1,8	69,6	22,0
Polonia	20,6	10,3	2,4	53,3	13,4
Portugal	11,2	11,1	17,1	40,3	20,3
Reino Unido	0,0	13,0	0,0	70,0	17,0
República Checa	25,2	1,5	19,4	36,9	17,0
Rumanía	0,1	6,9	3,4	84,7	4,9
Suecia	63,2	1,6	0,0	19,6	15,6

Fuente: L. de Melo (2011) y elaboración propia.

(1) Incluye contribuciones sociales, honorarios, ingresos de activos físicos y financieros e impuestos sobre salarios.

Dentro de la heterogeneidad, hay un par de elementos que pueden ayudar a catalogar unos y otros, y en función de ellos poder atisbar una nueva clasificación.

El primero es la diferente, pero siempre importante, relevancia de las subvenciones, pues salvo Austria y Suecia, y, muy especialmente, Islandia, en todos los demás supone,

cuanto menos, una cuarta parte de todos sus ingresos, por lo que para ver el origen último de esos ingresos hay que remitirse a los modelos tributarios nacionales, que vienen determinados por los grandes impuestos de renta, sociedades y consumo. Este aspecto ya nos permitiría hacer una primera discriminación en función de lo que podríamos denominar *grado de autonomía* de los municipios.

A la cabeza de los países con mayor autonomía financiera municipal estarían los países nórdicos, donde el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) es local, por lo que, de un lado, requieren menos financiación adicional, no siendo necesario acudir a imposiciones más peculiares; y de otro, la financiación propia se carga más sobre la renta, teniendo sus ingresos el deseado comportamiento anti-cíclico, pues al verse reducidos durante la recesión detraen menos capacidad adquisitiva de las familias y su incidencia en la caída de valor añadido agregado se ve atenuada.

Dentro de los países con menor autonomía se encuentran los que Bosch y Espasa incluían en el modelo insular, al que caracterizaban por su total dependencia de los ingresos procedentes de la propiedad inmobiliaria. Y es cierto que en su tributación propia es así, de hecho, en Reino Unido e Irlanda prácticamente es el único ingreso local propio, pero su enorme dependencia de los ingresos estatales hace que el conjunto de su financiación sea, vía Estado, mucho más dependiente de la renta personal, los beneficios empresariales y el consumo.

El otro de los elementos para la clasificación, siguiendo a Bosch y Espasa, es la tributación que recae sobre la propiedad de edificios, suelo y capital. Una imposición poco flexible a la coyuntura, pues su cuantía es independiente de la misma, al estar configurada a partir de valores patrimoniales diferentes a los de mercado.

En mayor o menor grado, todos los países recurren a ella, con Francia, Bélgica e Islandia encabezando la lista de los que más lo hacen, inmediatamente seguido por España, que, como se verá más adelante, incluso ha ampliado en los últimos años la importancia de esta vía para contrarrestar el endeudamiento y la caída de otros ingresos, entre ellos los derivados de la venta de suelo ante la intensidad de la crisis de la construcción.

Partiendo de estos dos elementos, se propone la modelización en cuatro tipos que se presenta en el siguiente recuadro, a partir de cada uno de los tipos que lo configuran.

El primero de ellos está compuesto por países de amplia autonomía fiscal y con un importante sesgo hacia la tributación sobre la renta en sus ingresos propios. Lo componen, entre otros, los dos grupos que Bosch y Espasa denominaban como modelo nórdico y modelo de países federales. Se apoyan más en los ingresos derivados de la renta de los

ciudadanos, y su recurso a los tributos inmobiliarios es bastante escaso, por lo que contribuyen poco a las tensiones en ese mercado.

También los del tipo II inciden poco sobre la actividad inmobiliaria, pues se apoyan básicamente en las transferencias que reciben y, en menor grado, en los ingresos derivados de la renta, caso de Dinamarca y Lituania; o de consumo y producción, casos de Italia y Grecia.

El tipo III es en el que se inscribe España, y junto a ella también Francia y Portugal, los tres países que, junto a Italia y Grecia, eran catalogados como modelo latino por Bosch y Espasa, pero entre los que son más las diferencias que las similitudes. Disponen de una alta autonomía en sus fuentes de ingresos, o lo que es lo mismo, la participación en las grandes figuras impositivas, la aportación de fondos por parte de las otras administraciones, no es lo necesariamente adecuada a sus necesidades, por lo que se ven obligados a recurrir a fuentes de ingresos peculiares, entre las que las derivadas de activos inmobiliarios cobra una importancia esencial. Esto lo hace un modelo procíclico, al tiempo que ha contribuido a alimentar la burbuja inmobiliaria que tan nefastas derivadas está teniendo en sus economías.

El último de los tipos, el IV, también recurre con intensidad a la imposición sobre inmuebles, pero su mayor dependencia de los ingresos del Estado hace, como ya se ha dicho, que el conjunto de su financiación sea, indirectamente, más dependiente de la renta personal, los beneficios empresariales y el consumo. Más anticíclico y, por tanto, menos perverso en su incidencia sobre la economía.

La financiación local en España

Adentrándonos ya en el caso español, conviene introducir unas consideraciones preliminares sobre las funciones que desempeñan, pues como se ha dicho ya, la financiación local viene determinada por las competencias de cada Administración local, que marcan en buena medida la mayor o menor necesidad de financiación global. También es relevante hacer un mínimo apunte sobre la forma de proveer los servicios, directa o indirecta, que conlleva una diferente estructura interna de los costes en los que se incurre; y, por supuesto, la forma de proveerse de los recursos necesarios para llevar a cabo su cometido.

Marco competencial

Las actuaciones que deben desarrollar los ayuntamientos vienen definidas por la legislación,⁶ que establece que los municipios tendrán las competencias necesarias para promo-

⁶ Para más detalle puede consultarse la Ley 7/1985, del 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local [accesible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>].

ver toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos satisfagan las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. De esta forma, estas competencias pueden ser propias o atribuidas por delegación del Estado o las Comunidades Autónomas. Pero además, las entidades locales pueden ejercer competencias distintas de estas dos cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal y no se incurra en ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración.

Tabla 2. Modelos de financiación local en Europa según su autonomía financiera e imposición a los inmuebles

		Grado de autonomía	
		Alto	Bajo
Grado de imposición a los inmuebles	Bajo	Tipo I	Tipo II
		<i>Alemania</i>	
		<i>Austria</i>	<i>Dinamarca</i>
		<i>Eslovenia</i>	<i>Grecia</i>
		<i>Eslovaquia</i>	<i>Hungría</i>
		<i>Finlandia</i>	<i>Italia</i>
		<i>Letonia</i>	<i>Lituania</i>
		<i>Noruega</i>	<i>Países Bajos</i>
		<i>República Checa</i>	<i>Rumanía</i>
		<i>Suecia</i>	
	Alto	Tipo III	Tipo IV
		<i>España</i>	<i>Bélgica</i>
		<i>Francia</i>	<i>Bulgaria</i>
		<i>Islandia</i>	<i>Irlanda</i>
<i>Portugal</i>		<i>Polonia</i>	
	<i>Reino Unido</i>		

Fuente: Elaboración propia.

Esta legislación, determina un listado mínimo de servicios que deberán prestar, atendiendo a su tamaño poblacional y que, en el caso de los grandes municipios, determina una muy amplia lista de materias en las que puede intervenir, entre las que están las de seguridad y protección civil, ordenación del tráfico, urbanismo, vivienda, medio ambiente y espacios verdes, patrimonio histórico-artístico, abastos y mercados, defensa de usuarios, salubridad pública, atención primaria de la salud, servicios funerarios, servicios y reinserción social, suministro de agua y alumbrado público, limpieza viaria y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, transporte público, actividades culturales y deportivas, tiempo libre y turismo y cooperar con la administración educativa.

Forma de provisión de los servicios

La actual normativa permite dos formas de gestión de los servicios públicos de carácter municipal: directa o indirecta.

Dentro de la primera se incluyen las actuaciones ejecutadas por los propios ayuntamientos, sus organismos autónomos, las sociedades mercantiles cien por cien locales y de las entidades públicas empresariales. Por su parte, en la gestión indirecta se incluyen la concesión, la gestión interesada, el concierto y la sociedad mixta. En ningún caso pueden prestarse por esta vía los servicios públicos que impliquen el ejercicio de la autoridad.

La realidad del desequilibrio está en un modelo inadecuadamente articulado en el sistema global de los ingresos públicos, que lo hace muy dependiente de fuentes locales sin relación directa con la situación concreta de la sociedad en que se desarrolla

En la gestión indirecta, posiblemente pensada para servicios muy específicos y especializados, el papel del gobierno local no es prestar los servicios, sino decidir e impulsar dichos servicios, dejando a terceros su gestión. Suele estar vinculada a servicios que requieren grandes inversiones, deben desarrollarse por especialistas, tienen modelos de trabajo fluctuantes o están sometidos a un mercado cambiante. La gestión de los servicios públicos a través de la participación del sector privado está pensada para desarrollarse en mercados competitivos entre distintos proveedores, por lo que no está indicada para mercados en los que, por uno u otro motivo, estén configurados como oligopolios o monopolios, pues para su desarrollo deben establecerse procedimientos de licitación abiertos que aseguren la competencia.

Las fuentes de financiación local

Tras estas premisas nos adentramos, con algo más de detenimiento, en el sistema de financiación de los municipios españoles. Un sistema que, lógicamente, persigue la suficiencia para cubrir los gastos asociados a las competencias que han de desarrollar, pero el resultado, bien conocido, queda lejos de alcanzar ese objetivo. Y no sólo porque los recursos siempre son limitados, y la demanda de los servicios infinita. La realidad del desequilibrio está en un modelo inadecuadamente articulado en el sistema global de los ingresos públicos, que lo hace muy dependiente de fuentes locales sin relación directa con la situación concreta de la sociedad en que se desarrolla. Esto configura un sistema un tanto complejo y, en no menor grado, origen de algunos efectos perversos sobre la vida urbana.

De hecho, su financiación se fundamenta en una serie de tributos muy específicos de los municipios y, en menor grado, en las transferencias corrientes, básicamente de la Participación en los Ingresos del Estado (PIE), pues la Participación en los Ingresos de las Comunidades Autónomas (PICA) no se ha desarrollado en ningún momento, pese a que está expresamente recogida en la Constitución.⁷

Para el conjunto de los ayuntamientos españoles, la principal partida de financiación es la correspondiente a las transferencias corrientes, que representan en torno a un tercio de sus recursos no financieros. Su principal concepto, el esencial, es el correspondiente a la PIE. Su importe se actualiza anualmente en función de la tasa de variación de los Ingresos Tributarios del Estado a partir de un año base dado, por tanto, presenta una altísima correlación con el ciclo económico.

Estas transferencias, junto con la participación en el IVA y el IRPF reconocida a los municipios mayores de 75.000 habitantes, son el total de financiación estatal que llamábamos subvenciones en el apartado comparativo con Europa.

Por efecto de la crisis, y pese a las subidas de tipos en las dos grandes figuras estatales, el IRPF y el IVA, su volumen, se ha visto reducido más de un 15%, por lo que su peso en la financiación local ha bajado, habiéndose tenido que compensar con otras fuentes.

**Tabla 3. Ingresos de los municipios españoles.
Derechos Reconocidos Netos en miles de euros**

Cap.	Ingresos	2003		2008		2013	
		Total	%s/no Fin.	Total	%s/no Fin.	Total	%s/no Fin.
1	Impuestos directos	9.524.741	28,3	14.682.808	29,9	18.873.292	42,4
2	Impuestos indirectos	1.566.770	4,7	2.214.899	4,5	1.019.814	2,3
3	Tasas, precios públicos y otros ingresos	6.063.557	18,0	9.015.494	18,3	7.901.241	17,8
4	Transferencias corrientes	11.097.851	33,0	16.321.088	33,2	14.061.944	31,6
5	Ingresos patrimoniales	781.074	2,3	1.570.286	3,2	998.741	2,2
	Operaciones Corrientes	29.033.993		43.804.575		42.855.032	
6	Enajenación de inversiones reales	1.503.789	4,5	1.306.228	2,7	249.389	0,6
7	Transferencias de capital	3.096.438	9,2	4.067.467	8,3	1.390.916	3,1
	Operaciones de Capital	4.600.227		5.373.695		1.640.305	
	Operaciones no Financieras	33.634.220		49.178.270		44.495.336	
8	Activos financieros	107.541		172.277		129.911	
9	Pasivos financieros	2.573.209		3.534.802		2.059.522	
	Operaciones Financieras	2.680.750		3.707.079		2.189.433	
	Total ingresos	36.314.970		52.885.349		46.684.769	

Fuente: Ministerio de Hacienda.

⁷ En su artículo 142 enuncia cómo se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y las Comunidades Autónomas.

Como se ha dicho, los ayuntamientos apenas reciben transferencias de las Comunidades Autónomas, pese a que cuentan con una alta capacidad recaudatoria, pues comparten con el Estado el IRPF, el IVA y los impuestos especiales. De los dos primeros reciben el 50%, y de los últimos, el 58. Además tienen cedidos por el Estado cuatro impuestos en exclusividad sobre los que disponen de cierta capacidad normativa que, en ocasiones, emplean con una peculiar discrecionalidad. Son los de Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, Actos Jurídicos Documentados y Transmisiones Patrimoniales. La Comunidad de Madrid eximió a sus ciudadanos del Impuesto de Patrimonio y redujo sobremanera Sucesiones y Donaciones entre familiares directos.

El residual peso de la PICA, contra lo establecido por la Constitución, apunta a uno de los aspectos sobre los que habrá de trabajar cualquier reestructuración de la financiación local en España.

Tradicionalmente, la segunda de las partidas de financiación local, venían siendo los impuestos directos, si bien desde 2010 han pasado a ser la primera. En cada uno de los impuestos, los ayuntamientos establecen el tipo de gravamen dentro de los intervalos de valores fijados por la normativa.

En la última década, no superaban el 30% de sus ingresos no financieros, pero su peso fue creciendo, primero moderadamente durante la fase expansiva del ciclo económico, para dispararse después hasta llegar al 42,4% como respuesta, en primer lugar, a la disminución de la PIE y, en segundo lugar, a los derivados del desplome del mercado inmobiliario.

Este incremento se apoyó en el IBI, y el de plusvalía (Impuesto sobre Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana). En el primero el Estado aprobó subidas de gravámenes y nuevas valoraciones de los inmuebles. En el segundo, y pese a haberse visto muy afectado por el menor negocio inmobiliario, algunos ayuntamientos lo han incrementado notablemente, mediante la supresión de importantes bonificaciones antes contempladas.

Tras estas dos grandes partidas, la tercera por importancia, es la correspondiente a las numerosas y diversas tasas, cuya participación ronda el 18% del total, y que es una miscelánea que, por su elevado volumen recaudatorio, pone en evidencia la necesidad de los ayuntamientos de buscar vías de ingresos adicionales.

Casi un tercio de lo recaudado por esta partida es resultado de infracciones y recargos. Una partida que, estando orientada a penalizar actuaciones no deseadas, se convierte en esencial para el equilibrio presupuestario, por lo que los ayuntamientos tratan de incrementarlas, poniendo en riesgo su objetivo final.

La última de las partidas sobre las que es obligado detenerse es la correspondiente a la enajenación de inversiones reales. Esencialmente terrenos.

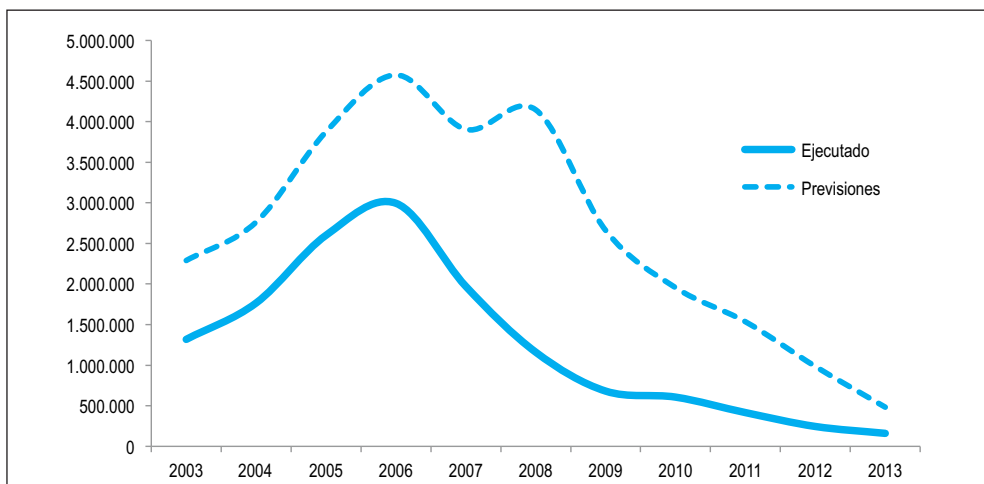
Con los datos de los últimos presupuestos completamente liquidados, los de 2013, esta partida parece residual, pues apenas si supuso el 0,6% del total de los derechos efectivamente reconocidos por los ayuntamientos. Sin embargo es esencial para entender la situación de las arcas municipales, las dinámicas del mercado inmobiliario, y muchos de los numerosos casos de corrupción que han salido a la luz en los últimos años.

En pleno boom inmobiliario, con una creciente y desorbitada demanda de suelo para viviendas, esta partida llegó a suponer casi un 6% de los ingresos totales en 2006, año en que mayor valor registró, con un record de 8.810 millones de euros.

Este importante papel como fuente de financiación generó un evidente interés de los propios ayuntamientos por favorecer ventas y recalificaciones, como medio de financiación, más allá de su mayor o menor adecuación a las necesidades previstas en el desarrollo municipal. Y si bien sería injusto atribuir a este proceso toda la responsabilidad de la burbuja inmobiliaria, tampoco se puede cuestionar que supuso un poderoso impulso que retroalimentó un modelo económico pervertido por el enorme peso que llegó a alcanzar la construcción.

Y ello al margen de las dinámicas que, en el mismo sentido, hayan podido ocasionar los casos de corrupción derivados de retribuciones ilícitas possibilitadas por los desorbitados márgenes de beneficio que persistían aun tras los aprovechamientos entregados a los ayuntamientos.

**Gráfico 1. Ingresos por enajenaciones de terrenos.
Total municipios de España, en miles de euros**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Hacienda.

Estos ingresos crecieron de forma acelerada hasta 2006, para descender después bruscamente hasta situarse en los residuales valores actuales.

Cerramos el análisis de estos ingresos por ventas, señalando cómo, el importe que se concretaba cada año era, como mucho, dos tercios de lo presupuestado al inicio del período. Y esta disparidad presupuestaria entre lo inicialmente previsto y lo realmente ejecutado después, es uno de los motivos de la situación de enorme endeudamiento actual de las Administraciones locales. Y esto es así porque, ya en la elaboración de presupuestos de cada año, la partida de ingresos era presupuestada en exceso, de manera que se podían presentar y aprobar presupuestos aparentemente equilibrados, pese a que, realmente, se previesen déficits.

Entre 2003 y 2013, el déficit acumulado en los municipios españoles achacable únicamente a este desajuste entre presupuesto inicial y ejecutado en la partida de venta de terrenos, superó los 10.400 millones, pero más de 6.700 de ellos se acumularon entre 2003 y 2007, el período anterior al estallido de la burbuja. Cuando más ingresos había.

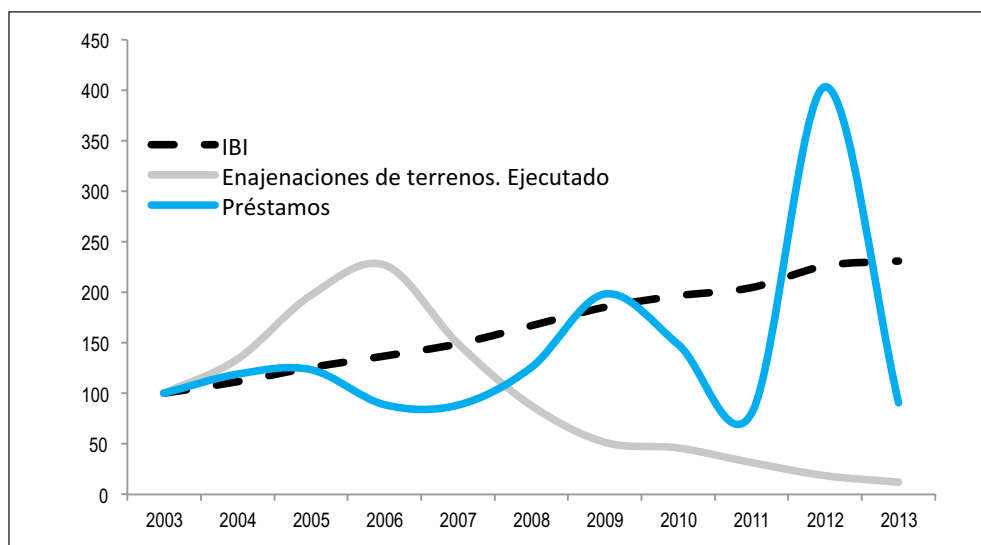
La crisis económica y la precaria situación de numerosos ayuntamientos está generando una inercia recentralizadora que, en el caso de España, se manifiesta en un debate abierto sobre la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno

Por tanto los déficits se generaron básicamente durante la expansión inmobiliaria, y no después. Muchas de esas deudas permanecieron ocultas al generalizarse la demora en los pagos de los ayuntamientos a sus proveedores, que llegaron a alcanzar los 18 meses, lo que permitía que la partida de préstamos no se disparase y no saltasen las alarmas.

Cuando la situación se hizo evidente, el Estado aprobó un sistema especial de financiación para los ayuntamientos mediante el Plan de Pago a Proveedores, lo que hizo que fuese en 2012 cuando la partida de préstamos se disparase. Pero se había generado antes, en plena expansión inmobiliaria, como consecuencia no deseada de un sistema de financiación muy poco eficiente.

Esta conversión de la deuda comercial en deuda financiera abrió, además, una nueva vía de gasto, pues había que hacer frente al pago de los correspondientes intereses. Paralelamente, entre los acreedores comerciales se generalizó la petición de intereses de demora por los abultados retrasos.

Gráfico 2. Principales ingresos y endeudamiento del total de municipios españoles (2014=100)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Hacienda.

Afrontar esta deuda se ha convertido en una obligación derivada de la política de austeridad exigida por la Unión Europea. En plena recesión, con constantes pérdidas de empleo, caídas de la producción y la renta, y junto a continuados ajustes en los presupuestos de gastos, a los ayuntamientos se les ha exigido incrementar sus ingresos. Como se ha dicho, el instrumento básico empleado está siendo el IBI.

De esta forma, el sistema de financiación local, ya bastante complejo y procíclico, se vio intensamente afectado en ese mismo sentido, agudizando una inadecuación que, en algún momento, habrá de ser abordada.

Síntesis para una nueva propuesta

Tras muchos años de tendencia a la descentralización en Europa, la crisis económica y la precaria situación de numerosos ayuntamientos está generando una inercia recentralizadora que, en el caso de España, se manifiesta en un debate abierto sobre la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno.

En algún grado se obvia, de un lado, el riesgo que supondría la pérdida de la proximidad que ofrecen los gobiernos locales frente a instancias superiores, y de otro, que la géne-

sis de la situación no se halla en una diferencial incapacidad de las instituciones municipales, sino en un sistema de financiación poco eficiente, unido a praxis perniciosas que se han generalizado en todos los niveles de la Administración. No parecería, por tanto, que aquella sea la óptica adecuada para enfrentar la cuestión.

Se ha visto, en los modelos europeos analizados, la relevancia de las aportaciones del Estado para dar solvencia y coherencia al modelo, pues en los que ésta era menor, esa solvencia sólo la garantizaban aquellos que la compensaban con tributos propios sobre la renta personal. Los modelos que no cuentan con uno de estos dos elementos, se ven forzados a hacer recaer la imposición en la propiedad de edificios, suelo y capital. Una imposición poco flexible a la coyuntura económica, por su poca sensibilidad al mismo.

España, inscrita en este grupo, con un amplio abanico competencial local y poca participación en los grandes tributos, presenta un sistema desequilibrado que fuerza a los municipios a depender de fuentes locales sin relación directa con la situación de su población, configurando un sistema complejo y perverso. Habría de plantearse una participación más directa en las grandes figuras tributarias, especialmente en el IRPF, donde podría ser eficiente una distribución más equilibrada entre Estado, Comunidades Autónomas y municipios.

En la misma línea, habría de hacerse una revisión integral de los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas, tanto en cuanto a los límites de reducción de los mismos como, y en lo que al contenido de este artículo se refiere, a institucionalizar la participación en ellos de los municipios, de forma que se redujese aún más el peso de los impuestos directos desvinculados de la renta de la población.

Igualmente, parece necesaria una revisión de los tributos propios de los ayuntamientos en pro de una mayor progresividad, mediante el juego entre tipos de gravamen y bonificaciones.

Mención especial merecen los ingresos derivados de la acción punitiva de la Administración, a fin de evitar la perversión de su intensificación por motivos meramente presupuestarios, distorsionando así la función disuasoria en la gestión de los procesos sociales para los que fue contemplada.

Y esto, junto a la introducción de procesos de transparencia integrales, ha de permitir revisar profundamente la financiación vía enajenación de suelo. Una partida que debería tener un carácter excepcional en cualquier sistema de financiación sostenible, no sólo por lo finito del recurso, sino por las perversiones que genera y traslada a la economía y a la sociedad, como con tanta evidencia se ha manifestado en España.

Todo ello ha de complementarse con una elaboración del presupuesto de gasto más rigurosa, realista, y basada en indicadores que puedan ser medianamente contrastados.

El momento actual, con la inmensa mayoría de ayuntamientos y Comunidades Autónomas con sus presupuestos comprometidos, parece adecuado tomarse un tiempo de reflexión y debate con el objetivo de articular un sistema más racional, eficiente y sostenible, capaz de garantizar una adecuada prestación de servicios públicos.