

Gobierno de la ciudad

EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DEL SECTOR LOCAL

Juan Manuel Ruiz Galdón.
Rafael Oliva López.

AGENDA 21 MÁLAGA



Ayuntamiento
de Málaga



El contenido de este informe corresponde a la visión profesional que los autores consideran relevante sobre esta materia, no siendo el Ayuntamiento, con carácter general, responsable de las opiniones vertidas en el mismo.

Introducción.....	4
Estructura de los ingresos municipales	5
Análisis de la evolución de los impuestos locales	9
Especial mención a la Tasa por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local.....	13
Participación en los Ingresos del Estado y de las Comunidades Autónomas	13
La vertiente del gasto como aplicación de los ingresos	17
La importancia del endeudamiento en las Corporaciones Locales	20
Panorama y expectativas.....	21

Introducción

La financiación y el gasto de la Administración Pública española, como asunto de actualidad en los más de cinco años de profunda crisis económica que lleva vividos nuestro país, han sido temas abordados de forma recurrente por agentes sociales, medios de comunicación y debates políticos desde una doble perspectiva: la de una estructura de Estado costosa y a menudo ineficiente, y la de la necesidad de trabajar en una profunda reforma de la misma, que permita reducir los ingresos a los estrictamente imprescindibles para financiarla. De hecho, una de las principales líneas del Programa Nacional de Reformas, la de la consolidación fiscal, contempla como objetivos más relevantes la eficiencia de la administración pública y la sostenibilidad de las cuentas públicas. Para su despliegue, el Gobierno inició diversos estudios de la situación actual de nuestro Sector Público y de medidas que podrían ser implementadas. Recientemente ha sido aprobada por nuestro Parlamento la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, iniciando en este ámbito de la estructura de nuestro Estado, las reformas que se consideran necesarias para la consecución de los objetivos propuestos. Por ello puede resultar interesante presentar una somera aproximación al sistema de financiación del Sector Local, así como a aspectos directamente relacionados con la misma como pueden ser, la estructura y evolución de sus gastos, las consecuencias de la crisis económica en su situación financiera, los efectos de la reciente reforma y las zonas grises que afectan a la financiación de este nivel – hermano pobre – de las tres capas administrativas en las que se articula nuestro país : la estatal, la autonómica y la local.

Iniciaremos el presente estudio con el análisis del marco de financiación de las Haciendas Locales en España durante el periodo comprendido entre los ejercicios 2004 y 2012, partiendo para ello de una referencia inicial: La Constitución Española, que en su artículo 142 establece que las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Para dar cumplimiento a esta previsión constitucional, la base del modelo financiero de las Administraciones Locales en España se articula sobre el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), una norma que integra en un único cuerpo normativo la legislación aplicable a la materia, y que a lo largo del tiempo ha venido introduciendo importantes modificaciones en el marco de la financiación local, tanto desde el punto de vista estrictamente tributario, como por lo que afecta al ámbito financiero, con el objetivo de paliar las debilidades inherentes al sistema de financiación local, manteniendo y fortaleciendo la garantía del principio de suficiencia financiera de las entidades locales y por otra, incrementando la autonomía municipal en el ámbito de los tributos locales. La más reciente de las reformas data de 2003 y supuso un significativo giro en la estructura financiera local.

Esta importante reforma motiva que el análisis de las series temporales de datos, que a continuación se desarrolla, se delimite al periodo 2004-2012, coincidente con la vigencia de la normativa anteriormente mencionada, para ello, basándonos en los datos ofrecidos por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas -en concreto los correspondientes a las liquidaciones de presupuestos y catastrales - la Dirección General de Tráfico, los Boletines Estadísticos del Banco de España procederemos al análisis de la evolución de la estructura de los ingresos de las Corporaciones Locales y al posterior empleo de los mismos en los diferentes capítulos de gastos, todo ello desde una perspectiva basada en tres niveles de interés, esto es,

a nivel Agregado del Total de las Entidades Locales, a nivel de Grandes Ciudades¹ y por último, Capitales Andaluza².

Para una mejor comprensión del análisis, resulta procedente indicar qué entes conforman el sector público local; así consideramos los establecidos en la Constitución Española en sus artículos 137 y 141.4, así como los dispuestos en el artículo 3.2 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, es decir, los Municipios, Ciudades con Estatuto de Autonomía, Provincias de Régimen Común, Provincias de Régimen Foral, Islas, Mancomunidades, Áreas Metropolitanas, Comarcas, Agrupaciones de Municipios y Entidades Locales Menores. A esta lista, es preciso añadir los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles locales participadas íntegra y mayoritariamente, los Consorcios, Fundaciones y Asociaciones sin ánimo de lucro que pertenezcan a cualquiera de los diferentes tipos de entidad local.

Estructura de los ingresos municipales

El Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL) consigna los recursos de los que disponen las entidades locales, distribuidos como ingresos de derecho privado (compuestos por los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado), tributos propios (impuestos, tasas, contribuciones especiales, recargos y otros), participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas (CC.AA.), las subvenciones, los percibidos en concepto de precios públicos, los que son producto de operaciones de crédito, así como los procedentes de las multas, y sanciones en el ámbito de sus competencias.

Nuestro análisis de la estructura de los ingresos municipales se basa en las liquidaciones de los presupuestos anuales presentadas por las entidades locales, según los datos facilitados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Al objeto de efectuar una interpretación precisa de los datos sobre ingresos expuestos en este apartado, conviene señalar que se denominan de esta forma (ingresos) los derechos liquidados, es decir puestos al cobro, y no así su recaudación (al regirse la contabilidad de las entidades locales por el principio del devengo, y no el de caja), y además precisar que a partir de 2010 no se incluyen o consolidan los ingresos correspondientes a entidades públicas empresariales dependientes de los ayuntamientos; destacar igualmente que desde el ejercicio 2005 se incorporan en los datos agregados las comarcas y áreas metropolitanas, además de los ayuntamientos, islas y provincias.

A continuación se presentan los datos de ingresos diferenciados por capítulos presupuestarios relativos al periodo de referencia:

¹ Barcelona, Bilbao, Madrid, Málaga, Palma de Mallorca, Sevilla, Valencia y Zaragoza.

² Indicar que no constan datos para el ejercicio 2006 del Ayuntamiento de Jaén.

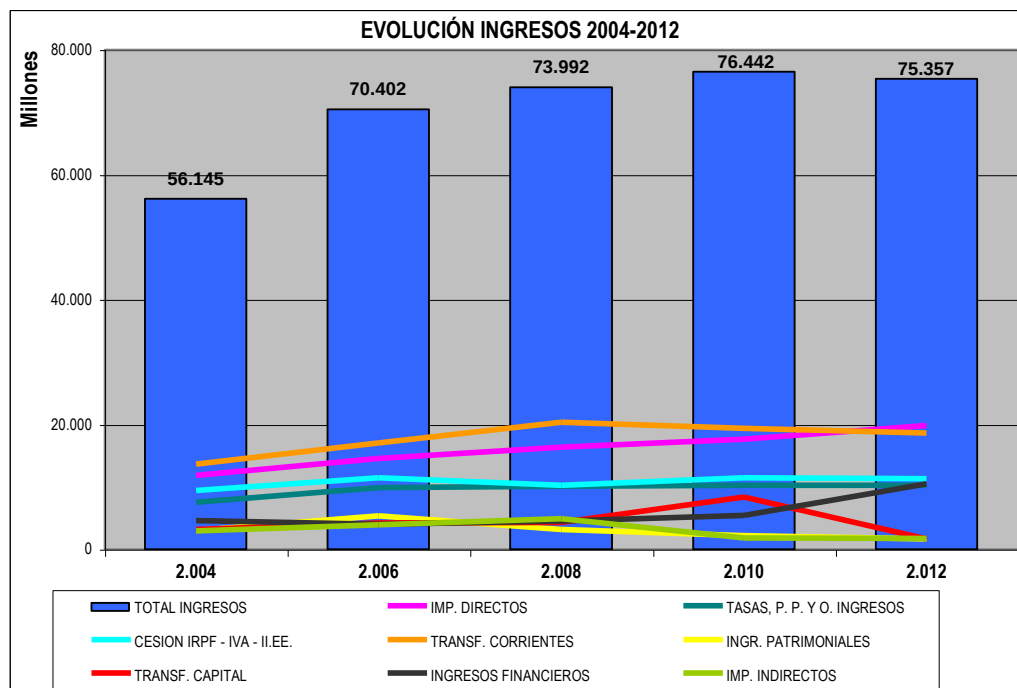
Evolutivo de la Liquidación de los Presupuestos de las Entidades locales 2004-2012

Total Nacional (Ayuntamientos+Diputaciones+Consejos+Cabildos+Comarcas+Áreas Metropolitanas)

Cap.	Ingresos	2.004	2.006	2.008	2.010	2.012
1	Impuestos directos	15.568.507	19.036.176	21.934.617	22.659.925	24.892.213
2	Impuestos indirectos	8.619.263	10.857.819	9.551.688	8.218.872	7.864.291
3	Tasas, precios públicos y otros ingresos	7.566.133	9.894.301	10.118.113	10.239.168	10.257.192
4	Transferencias corrientes	13.613.090	17.040.063	20.374.470	19.346.862	18.597.954
5	Ingresos patrimoniales	878.807	1.908.970	1.852.688	1.461.208	1.225.139
	Operaciones Corrientes	46.245.800	58.737.329	63.831.576	61.926.035	62.836.788
6	Enajenación de inversiones reales	2.110.212	3.466.782	1.324.540	729.642	399.183
7	Transferencias de capital	3.189.809	4.188.210	4.295.001	8.378.485	1.670.047
	Operaciones de Capital	5.300.021	7.654.992	5.619.541	9.108.127	2.069.229
	Operaciones no Financieras	51.545.821	66.392.321	69.451.118	71.034.162	64.906.018
8	Activos financieros	259.279	258.315	263.793	456.522	455.661
9	Pasivos financieros	4.339.792	3.751.258	4.277.098	4.951.023	9.995.265
	Operaciones Financieras	4.599.071	4.009.573	4.540.891	5.407.545	10.450.926
	Total ingresos	56.144.893	70.401.894	73.992.009	76.441.708	75.356.944

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Miles de euros.

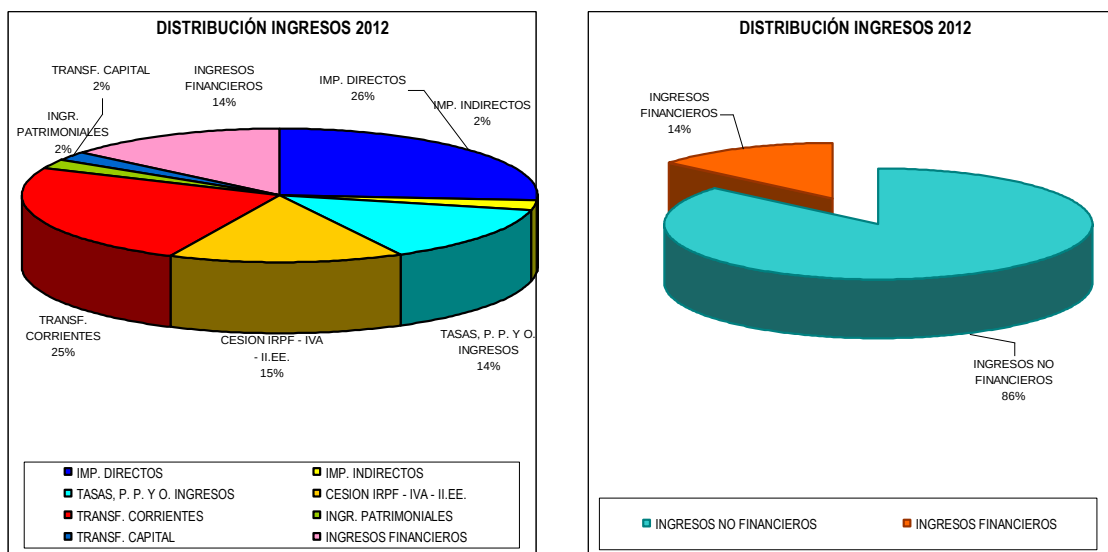
La evolución de los ingresos, presentada en el cuadro a continuación (*Evolución Ingresos 2004-2012*), pone de manifiesto un estancamiento en el crecimiento de los ingresos totales a partir del ejercicio 2006, produciéndose incluso un decrecimiento de los mismos en términos absolutos a partir de 2010. Por capítulos, destaca el crecimiento de los impuestos directos, la reducción de los indirectos y la disminución, tras su repunte en 2006, de la participación en los ingresos del Estado (cesión y transferencias corrientes).



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En el gráfico siguiente, (*Distribución Ingresos 2012*) se muestra la distribución de los ingresos en función de su origen, distinguiendo entre ingresos fiscales, patrimoniales, de la participación en la cesión de ingresos estatales, los procedentes de transferencias de otras administraciones (incluyéndose así mismo el Fondo Complementario de Financiación del

Estado) y, finalmente, los ingresos no financieros.



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Atendiendo al análisis general de la financiación local con los últimos datos oficiales de liquidación presupuestaria de 2012, se pone de manifiesto que en la estructura de ingreso de las corporaciones locales la fiscalidad propia (Impuestos directos, indirectos, tasas, precios públicos y contribuciones especiales) supone aproximadamente el 44 por ciento de los ingresos totales, situándose prácticamente al mismo nivel al que tienen las transferencias recibidas de otras administraciones; el recurso al crédito se sitúa en torno al 14 por ciento.

Esta situación difiere de la que nos encontrábamos en el ejercicio 2004 en el que los ingresos recibidos por transferencias suponían prácticamente la mitad de los ingresos totales y el papel de los ingresos financieros tenía una importancia casi residual en términos relativos, un efecto directo de la fase expansiva del ciclo económico en la que nos encontrábamos en 2004 y de su consiguiente reversión a partir de 2008.

Si nos centramos específicamente en aquellos ingresos en los que los ayuntamientos pueden ejercer su corresponsabilidad fiscal (impuestos municipales, tasas, precios públicos, contribuciones especiales y otros ingresos), entendida como autonomía para modular la tributación en los márgenes previstos por el TRLHL, y observamos (en el Cuadro *Estructura de los ingresos tributarios municipales*) la estructura y evolución en el periodo analizado del importe agregado, advertimos un cambio sustancial en su estructura.

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS MUNICIPALES

	2.004		2.012		DIF. PESO RELATIVO
Impuesto sobre Bienes Inmuebles	6.029.061	27,0%	12.597.695	39,7%	12,7
Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica	1.924.800	8,6%	2.454.385	7,7%	-0,9
Impuesto sobre Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana	1.176.377	5,3%	1.507.264	4,7%	-0,5
Impuesto sobre Actividades Económicas	1.239.034	5,5%	1.532.656	4,8%	-0,7
Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras	1.872.734	8,4%	675.746	2,1%	-6,2
Restos de impuestos	2.553.462	11,4%	2.725.055	8,6%	-2,8
Tasas, Precios Públicos y otros	7.566.133	33,8%	10.257.192	32,3%	-1,5
TOTAL INGR. TRIBUTARIOS (excluida cesión impuestos estatales)	22.361.601	100,0%	31.749.995	100,0%	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Miles de euros

El mencionado cambio en la estructura de los ingresos tributarios viene a corroborar los efectos de la intensa recesión económica que se inició en 2007-2008, momento a partir del cual los impuestos relacionados con la actividad económica en general, y especialmente la vinculada a la construcción, han registrado una pérdida de peso relativo, alcanzando un notable protagonismo la disminución de la importancia del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras en el conjunto. Estas disminuciones se han visto ligeramente compensadas con el alza de los derechos liquidados por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, en el que han influido las revisiones catastrales al alza debido a la explosión de los precios de mercado debida a la burbuja inmobiliaria. Resulta también destacable, la contracción de la importancia de las tasas, fundamentalmente las urbanísticas, conectadas directamente con el sector inmobiliario.

Además de la influencia del ciclo económico, conviene considerar que la fiscalidad local se ve afectada por actuaciones de otras administraciones, principalmente la estatal, ya que los tres impuestos obligatorios (Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica e Impuesto sobre Actividades Económicas) basan la cuantía de los derechos de cobro que se liquidan en datos que gestiona ésta. En particular, podemos citar que la fijación de los valores catastrales sobre los que recae el primero es competencia de la Dirección General del Catastro; la información sobre altas y bajas de vehículos que permite a los ayuntamientos elaborar el padrón del segundo de los impuestos citados se recibe de la Dirección General de Tráfico; o que igualmente, los sujetos pasivos del Impuesto sobre Actividades Económicas son determinados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria. De todo ello se deriva que los conceptos más significativos de la tributación local, se encuentran condicionados, en la cuantificación de sus bases imponibles, por actuaciones que escapan a la administración local.

Por otra parte, las previsiones y reformas normativas, no siempre orientadas a la suficiencia financiera de los entes locales, pueden perjudicar, en ocasiones directamente a las arcas municipales. El ejemplo más representativo y de mayor envergadura fue la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas introducida a través de la ley 27 de 2012 de reforma de la Ley 39/1988 de 28 de diciembre, que supuso la exención de este impuesto a todas las personas físicas y también a otros sujetos pasivos del mismo cuya cifra de negocio no superase el millón de euros, lo que en la práctica supuso la supresión del Impuesto sobre Actividades Económicas para un amplísimo número de agentes económicos; y pese a la compensación

inicial por la vía de transferencias estatales, el efecto de esta reforma ha supuesto finalmente una notable pérdida de bases imponibles. Otro ejemplo de perjuicio lo constituyen las numerosas bonificaciones o beneficios fiscales previstas en los tributos locales, que originan importantes costos de gestión de las mismas, además de reducir considerablemente los ingresos.

Análisis de la evolución de los impuestos locales

Como se ha dicho, el impuesto más afectado negativamente, desde la perspectiva de los ingresos, por la desaceleración de la economía en general y del sector inmobiliario en particular, es el Impuesto sobre Construcciones Instalaciones y Obras (ICIO). En este apartado analizaremos, además de su evolución, la de los otros cuatro impuestos que conforman la base principal de los ingresos tributarios municipales.

Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)

En la actualidad, y debido al fuerte incremento de los derechos liquidados por IBI en el periodo analizado, este impuesto se configura como la principal figura tributaria de la estructura fiscal de las entidades locales, con un peso del 40 por ciento de los ingresos fiscales en el ejercicio 2012 (en el agregado de entes locales), y con un crecimiento en términos absolutos del 109 por ciento en el periodo correspondiente a los últimos nueve años, en buena medida motivado, como se ha dicho, por el notable crecimiento durante el periodo analizado de los precios de los bienes inmuebles, que se ha trasladado a las revisiones de los valores catastrales sobre los que se basa el IBI, realizadas por la Dirección General del Catastro.

Este hecho ha favorecido que el IBI experimente un notable crecimiento de sus ingresos en el periodo analizado y que se consolide al frente de los ingresos locales. Se origina en la posibilidad que tienen los municipios de solicitar al Estado la revisión de los valores catastrales (base imponible) de los bienes integrados en su término municipal, a través de un procedimiento de valoración colectiva que permite adecuar los valores catastrales a los valores de mercado (se puede solicitar a partir de los 5 años desde la última ponencia de valoración colectiva, y en todo caso, a partir de diez años); además de ello, el crecimiento de los valores catastrales puede igualmente generarse por efecto del índice de actualización previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio, normalmente en línea con la inflación esperada. Debe señalarse en este punto que según los datos de la Dirección General de Catastro en pleno periodo de crisis (2007-2012), se han revisado los valores catastrales del 34 por ciento de los municipios mayores de 50.000 habitantes, lo que representa aproximadamente el 60 por ciento del importe total de los valores catastrales de España.

También ha contribuido, aunque en menor medida, al incremento de los derechos de cobro del IBI la incorporación de una nueva categoría de uso de los bienes inmuebles denominada *bienes de características especiales* que, en cumplimiento de lo establecido en el art. 8 del RDL 1/2004 de 5 de marzo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, se aplica a los bienes destinados a la producción de energía eléctrica y gas y al refino del petróleo, las centrales nucleares, las presas, aeropuerto y puertos comerciales, etc permitiendo a las entidades locales imponerles un tipo impositivo diferenciado, que por lo general se ha situado en niveles muy superiores al resto de bienes.

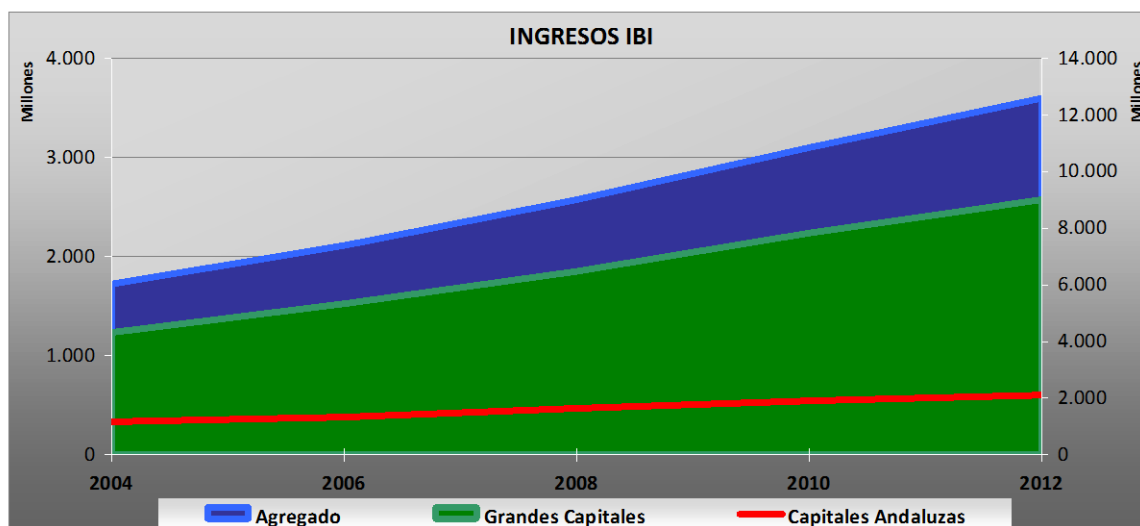
En base a estas previsiones, es importante advertir de las consecuencias que el incremento de los valores catastrales puede tener en los derechos liquidados por el Impuesto

sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (comúnmente denominado Plusvalía) que analizaremos más adelante.

Evolutivo IBI 2004-2012

	2004	Δ	2006	Δ	2008	Δ	2010	Δ	2012
Agregado	6.029.061	23%	7.394.501	22%	9.017.220	20%	10.849.901	16%	12.597.695
Grandes Capitales	1.233.895	24%	1.525.409	21%	1.851.713	21%	2.237.855	15%	2.573.949
Capitales Andaluza	332.614	14%	378.214	24%	468.950	16%	544.588	11%	602.543

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (miles de euros)



Además del efecto “burbuja”, trasladado a los valores catastrales del modo en que se ha expuesto, el hecho de que los ayuntamientos mantengan sobre este impuesto una amplia capacidad normativa que les permite determinar los tipos impositivos dentro de un intervalo fijado por la ley, unido a que ese trata de un impuesto con un gran recorrido fiscal por explotar hasta alcanzar los tipos de gravamen máximos, ha podido igualmente permitir una forma de compensación de la caída o menor crecimiento de los ingresos tributarios procedentes de los impuestos potestativos (ICIO y Plusvalía) y de ciertas tasas, más notablemente las relacionadas con el sector inmobiliario, para poder seguir atendiendo los servicios públicos comprometidos.

Asimismo, resultan reseñables las recientes actuaciones del gobierno central en la regulación del IBI que, con carácter excepcional y coyuntural, han incorporado una serie de recargos en los tipos impositivos para los años 2012 y 2013, que suponen un incremento del 10 por ciento para los inmuebles cuya última revisión fuese anterior a 2009, del 6 por ciento para aquellos revisados entre los ejercicios 2003-2005, y del 4 por ciento para los revisados a partir de 2009, no experimentando subida sin embargo los revisados en plena burbuja inmobiliaria.

En cualquier caso, la tendencia experimentada en el IBI en el conjunto del estado a lo largo de los ejercicios objeto del presente análisis es esencialmente coincidente en todos los municipios mayores de 500.000 habitantes (Madrid, Barcelona, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza), así como en las capitales andaluzas, siendo los incrementos más significativos los de Madrid y Zaragoza (187 y 109 por ciento respectivamente).

Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) – Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU)

El ICIO es un tributo potestativo muy vinculado al sector más afectado por la crisis; así lo demuestran los datos de derechos reconocidos que ponen de manifiesto que en el ejercicio 2012 apenas se alcanza el 36 por ciento del volumen liquidado en 2004. La capacidad fiscal otorgada por la Ley a los municipios es mínima, limitándose prácticamente al tipo impositivo, y éste, en pleno auge de la actividad inmobiliaria, estaba muy próximo al máximo legal permitido (4%), porcentaje en el que más del 50 por ciento de los municipios de población superior a 50.000 habitantes tiene fijado el tipo máximo.

Respecto al IIVTNU o Plusvalía, señalar que el efecto de la progresiva reducción de las transacciones inmobiliarias a lo largo del periodo estudiado se ha podido ver compensado por la revisiones de valores catastrales que se han producido en las diferentes ciudades españolas, y que inciden sobre los derechos liquidados por este impuesto, aunque esta incidencia se haya visto compensada mediante las reducciones legales de la base imponible de aplicación en los casos de revisiones colectivas de valores catastrales, que cada ayuntamiento ha podido fijar dentro de los márgenes permitidos por la Ley.

Evolutivo ICIO 2004-2012

	2004	Δ	2006	Δ	2008	Δ	2010	Δ	2012
Agregado	1.872.734	41%	2.638.325	-33%	1.756.083	-41%	1.028.610	-34%	675.746
Grandes Capitales	245.138	14%	278.340	4%	290.228	-32%	196.952	-18%	161.845
Capitales Andaluzas	57.978	32%	76.544	-10%	69.014	-13%	60.045	-51%	29.682

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

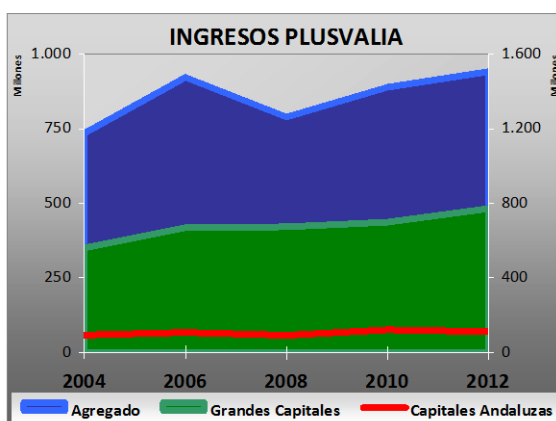
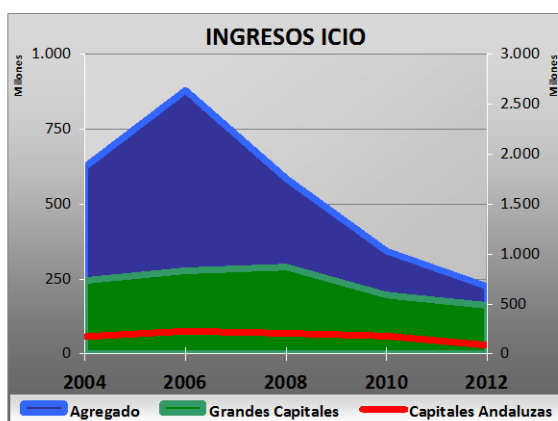
(miles de euros)

Evolutivo PLUSVALÍA 2004-2012

	2004	Δ	2006	Δ	2008	Δ	2010	Δ	2012
Agregado	1.176.377	26%	1.476.726	-14%	1.263.158	13%	1.422.984	6%	1.507.264
Grandes Capitales	350.835	19%	418.227	1%	421.302	4%	436.770	10%	482.552
Capitales Andaluzas	58.381	15%	67.397	-15%	57.520	32%	75.966	-8%	69.600

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

(miles de euros)

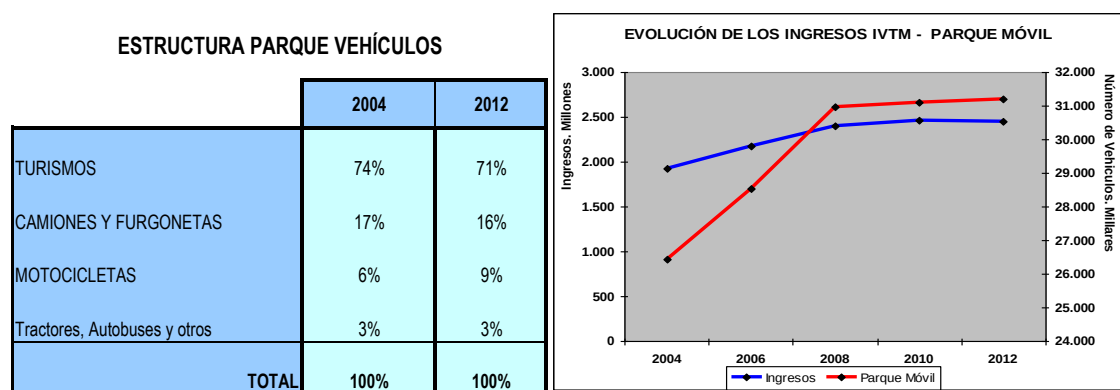


Derechos Liquidados I.C.I.O.							Derechos Liquidados PLUSVALÍA						
mill. Euros	2004	2006	2008	2010	2012	EVOL. 04-12	mill. Euros	2004	2006	2008	2010	2012	EVOL. 04-12
Barcelona	34,48	38,12	37,76	27,26	31,15	-10%	Barcelona	80,05	84,28	98,28	101,50	93,03	16%
Bilbao	8,73	10,04	10,99	9,33	7,68	-12%	Bilbao	7,52	8,60	5,51	7,63	5,99	-20%
Madrid	124,61	131,74	128,77	83,01	81,95	-34%	Madrid	171,97	218,72	241,67	235,48	288,11	68%
Málaga	19,65	19,99	18,22	10,86	8,24	-58%	Málaga	16,21	19,15	11,46	20,22	21,74	34%
Palma	12,36	15,48	26,59	9,83	7,75	-37%	Palma	10,90	15,33	9,45	8,55	12,42	14%
Sevilla	16,06	16,06	16,86	21,32	8,59	-46%	Sevilla	15,39	15,39	17,44	20,61	18,52	20%
Valencia	16,10	19,03	27,92	20,26	8,18	-49%	Valencia	22,51	24,00	16,26	20,69	18,29	-19%
Zaragoza	13,15	27,88	23,11	15,08	8,31	-37%	Zaragoza	26,28	32,76	21,22	22,10	24,45	-7%

Impuestos sobre Actividades Económicas (IAE) y sobre vehículos de tracción Mecánica (IVTM)

Es interesante resaltar el comportamiento similar que tienen los impuestos sobre Actividades Económicas (IAE) y sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), en los que los ingresos se mantienen, o experimentan variaciones muy moderadas a lo largo de los últimos años, lejos de los incrementos experimentados en los ejercicios anteriores al inicio de la recesión.

En el caso del IAE, esta contención de los ingresos se debe a las peculiares características del sujeto pasivo del impuesto, fundamentalmente personas jurídicas con una cifra de negocio superior al millón de euros, es decir medianas o grandes empresas, que han podido ver afectada su facturación por los efectos de la crisis económica, pudiendo consiguientemente quedar exentas del tributo. Por lo que respecta al IVTM dicha contención se corresponde con el comportamiento o evolución del parque móvil, con un significativo número de bajas de vehículos sin reposición de los mismos. Se debe señalar además que la estructura por tipos de vehículos del parque móvil se ha visto modificada desde el 2004, especialmente en la categoría de turismos, en la que han ido perdiendo progresivamente peso los vehículos de mayor cilindrada (y por tanto, mayor tributación) en favor de los de menos potencia. A continuación se muestra la evolución del parque móvil comparada con los derechos liquidados por IVTM:



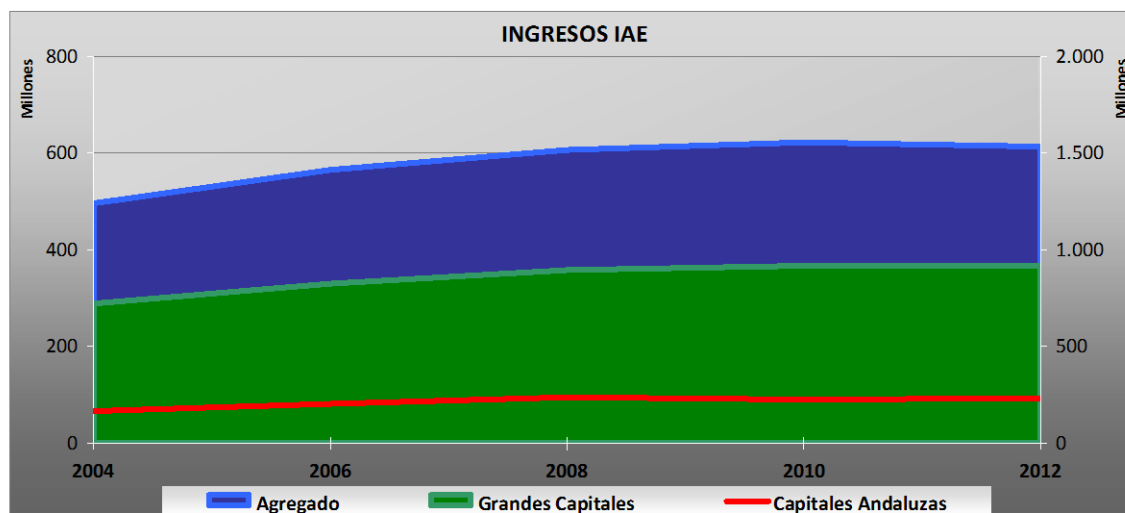
Fuente: Dirección General de Tráfico. Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Y Dirección General de Tráfico.

Evolutivo IAE 2004-2012

	2004	Δ	2006	Δ	2008	Δ	2010	Δ	2012
Agregado	1.239.034	14%	1.413.285	7%	1.515.500	3%	1.554.095	-1%	1.532.656
Grandes Capitales	288.286	14%	329.669	9%	357.822	2%	366.493	0%	365.584
Capitales Andaluza	66.396	22%	81.189	17%	94.654	-5%	90.153	3%	92.672

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

(miles de euros)



Especial mención a la Tasa por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local

Otro aspecto con incidencia en la situación financiera de los Ayuntamientos en la actualidad lo constituye el importante perjuicio económico que ha generado la Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo de fecha 12 de julio de 2012 en relación a la anulación de la tasa local por uso o aprovechamiento especial del dominio público a las empresas suministradoras de servicios en redes que no son propietarias de las mismas, regulado en el art. 24.1.a) del TRLHL, y que tenía como principales sujetos pasivos a las compañías de telefonía móvil.

Esta sentencia implica que a partir de 2012 desaparecen de las cuentas municipales los significativos ingresos procedentes de este concepto tributario, debiendo anularse los derechos liquidados que, a raíz de la reforma de la tasa mediante la Ley 51/2002, fueron recurridos en su mayoría ante los tribunales de lo contencioso-administrativo, y que serán previsiblemente estimados, generando la consiguiente obligación de devolución de los ingresos que se hubieran producido indebidamente.

Participación en los Ingresos del Estado y de las Comunidades Autónomas

La participación de las entidades locales en los tributos del Estado y los de las Comunidades Autónomas se configura como la segunda fuente de financiación de las entidades locales para la consecución de su suficiencia financiera, complementando los recursos que puedan obtener de forma autónoma en el ámbito tributario, analizados con anterioridad.

El modelo de participación en los tributos del Estado (PTE) fue objeto de una profunda

reforma normativa a través de la ley 51/2002 de 27 de diciembre, de Reforma de la Ley 39/1988 de 28 de diciembre Reguladora de las Haciendas Locales, si bien no entraría en vigor hasta el ejercicio 2004. Su regulación se encuentra en el TRLHL, RD 2/2004 de 28 de diciembre de 2004, en los artículos del 111 a 126 inclusive.

El modelo de financiación anterior se revisaba con periodicidad quinquenal y se basaba en una dotación global el primer año (año base) del quinquenio, unas reglas para determinar su índice de evolución a lo largo del periodo y unos criterios de distribución de la participación únicos para todas las entidades locales, asegurándose en todo caso el importe percibido en el último año del quinquenio anterior.

Desde el punto de vista de la suficiencia financiera municipal y su nivelación, la reforma que entró en vigor en 2004 supuso un cambio esencial en la configuración de la PTE, pasando de un único sistema de participación, aplicable a todos los municipios, a dos modelos diferenciados: uno nuevo, conocido como "modelo de cesión", y otro que prácticamente coincide con el vigente hasta ese momento denominado "modelo de participación por variables", que sólo citaremos, pero sin entrar en su análisis.

Al nuevo modelo de cesión se acogen las siguientes entidades locales: Los municipios capitales de provincia, los de población superior a 75.000 habitantes, las provincias de régimen común y entes asimilados, así como las capitales de Comunidades Autónomas. Se articula sobre una "cesta de impuestos" consistente en participaciones territorializadas en la recaudación de los principales impuestos del Estado, la llamada "Cesión de Impuestos", y sobre un Fondo Complementario de Financiación para garantizar a estos municipios que sus ingresos por el nuevo sistema no fueran inferiores a los que les correspondería con el sistema anterior de participación en tributos del estado.

En la configuración de este nuevo modelo de PTE se trataba de establecer un instrumento de financiación que no estuviese influenciado por decisiones políticas, dotándolo de una regla de evolución temporal y de automatismo en su cálculo basado en la evolución de los ingresos tributarios estatales, asimilándolo en cierta forma al modelo de financiación de las Comunidades Autónomas, aunque a diferencia de este, las entidades locales sólo participan en una porción del rendimiento de estos impuestos sin que en ningún caso se les cedan facultades de decisión o de gestión sobre ellos.

El modelo de cesión de recaudación de tributos estatales a los entes locales, que ya no era revisable cada cinco años, no supuso en el año base variación alguna en las transferencias percibidas del Estado pues el Fondo Complementario de Financiación completaba la cesta de impuestos hasta el montante del recibido en 2003 y únicamente supuso un cambio en el mecanismo de distribución además de la modificación de los criterios de variación interanual, mediante el índice de evolución de los tributos del Estado (ITE), lo que puso en duda que se proporcionaran márgenes adicionales de suficiencia financiera más allá de los consolidados en 2004, algo que se confirmó en ejercicios posteriores, con reducción incluso de las transferencias por debajo de la cifra que se entendía consolidada.

Este nuevo modelo la financiación, a través de la cesión de impuestos estatales, tiene una evolución autónoma al variar en función de la recaudación territorializada de los mismos. En el caso del IRPF cobra una importancia significativa el hecho de la residencia como variable a efecto de su reparto, mientras que en la cesión de la recaudación del IVA e I.I.EE. (Impuestos Especiales) la forma de devengo y su liquidación hace que los ingresos se puedan ver afectados por los índices de consumo que intervienen en el método de cálculo, por lo que resulta imposible una asignación directa.

En este aspecto hemos de comentar que dicho modelo se encuentra, a pesar de crearse como instrumento independiente de decisiones políticas, influenciado por las actuaciones de otras administraciones como en lo relacionado con la financiación de las CC.AA. dado que los impuestos cedidos mediante “cesta” representan un porcentaje del montante de recaudación después de deducir los importes que corresponden a las Comunidades Autónomas, o bonificaciones estatales que afecten a dichos impuestos estatales.

Señalar además las repercusiones que ha tenido en las haciendas locales el sistema de transferencia de la Participación en los Tributos del Estado (cesión de impuestos y FCF) basado en entregas a cuenta anuales aprobadas por la Ley de Presupuestos Generales de Estado y su posterior liquidación en el segundo ejercicio desde su devengo. Esta metodología prevista en la nueva regulación de la PTE a partir de 2004 ha provocado que una errónea previsión del Estado de las entregas a cuenta anuales en los ejercicios 2008 y 2009 haya generado liquidaciones definitivas de signo negativo en las mismas, provocando en los entes locales perceptores un agravamiento de su situación financiera por los elevados importes de las devoluciones de PTE que han de realizar (unos 2.500 millones de €), y ello a pesar de que dichas entregas a cuentas anticipadas produjeron una retroalimentación de los ingresos estatales a modo de impuestos (IVA e IRPF) y cotizaciones a la seguridad social por la aplicación de dichos ingresos municipales en compras, prestación de servicios o contrataciones de personal.

Como puede observarse en el gráfico, la evolución de la PTE, tras un intervalo de incremento asociado a la fase expansiva del ciclo económico, presenta un comportamiento errático, que ha llegado a situarla incluso por debajo de las transferencias percibidas en el primer año de aplicación del nuevo modelo, y dificulta significativamente asegurar la suficiencia financiera para la atención de los servicios públicos locales.

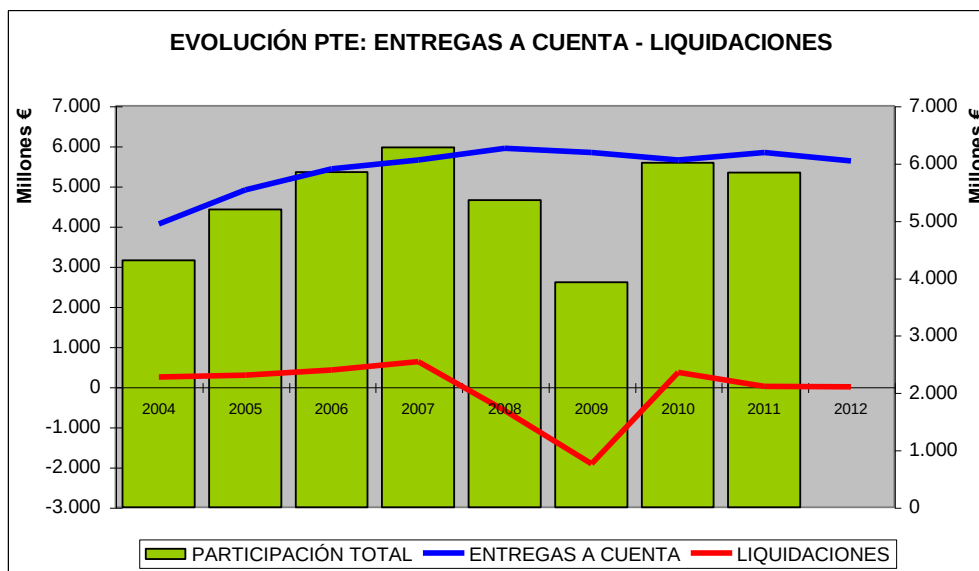
A continuación se presentan datos de la PTE de los municipios en régimen de cesión de impuestos:

EVOLUCIÓN PTE AYUNTAMIENTOS EN RÉGIMEN DE CESIÓN DE IMPUESTOS ESTATALES

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ENTREGAS A CUENTA	4.063.223	4.906.325	5.431.717	5.652.996	5.945.581	5.839.749	5.646.378	5.833.260	5.629.139
LIQUIDACIONES	245.589	289.964	413.501	623.202	-590.525	-1.919.466	362.631	6.208	-
PARTICIPACIÓN TOTAL	4.308.812	5.196.289	5.845.218	6.276.198	5.355.057	3.920.283	6.009.010	5.839.468	-

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Miles de euros



Por último indicar que si analizamos los datos de la Participación definitiva en Ingresos del Estado por habitante correspondiente al último ejercicio del que disponemos de información publicada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2011) se observa que no existe una distribución equitativa de dicha participación, favoreciendo el sistema vigente a aquellos municipios financiados mediante el modelo de “cesión de impuestos”:

PARTICIPACIÓN EN TRIBUTOS DEL ESTADO EJERCICIO 2011

Modelo de participación	POBLACIÓN	PTE (millones €)	PTE per cápita (euros)
Municipios Cesión de Impuestos	20.237.813	5.839,47	288,5
Municipios Variables ⁽¹⁾	26.952.680	3.685,01	136,7
Diputaciones y entes asimilados	39.623.885	5.007,01	126,4

(1) Incluye la participación de los municipios turísticos regulada en el art. 125 del RD 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

En relación a la participación en los tributos de las Comunidades Autónomas (PATRICA) esta se encuentra regulada en la Constitución Española y hasta el momento sólo la Comunidad

Autónoma de Andalucía y la de Canarias han desarrollado una ley para regular dicha financiación (Ley 6/2010 de 11 de junio reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía y Ley 9/2003, de 3 de abril, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias).

En otras comunidades autónomas, la inexistencia de desarrollo legal expícito en relación a la PATRICA no significa que las comunidades autónomas no tengan diversos sistemas de financiación canalizados a través de distintos mecanismos de colaboración y cooperación con destino a los entes locales de su territorio (fondos autonómicos), aunque sin vinculación a la recaudación tributaria, y con un amplio componente discrecional en ocasiones, como la ausencia de automatismo en la dotación, en la evolución de los mismos y en la determinación de criterios de distribución entre los entes locales, lo que provoca que no se garantice el principio constitucional de suficiencia financiera a través de esta fuente de financiación.

La contribución de esta vía de ingresos a la suficiencia financiera de los Ayuntamientos se ha visto perjudicada en los últimos años en la Comunidad Autónoma de Andalucía, por el incumplimiento de la mencionada ley 6/2010 de 11 de Junio, puesto que la comunidad ha congelado para los ejercicios 2013 y 2014 el importe de la dotación del fondo de la PATRICA, y ello a pesar de estar explícitamente determinado en la ley el importe del fondo para cada año del periodo 2011 –2014, partiendo de los 420 millones de € del primer ejercicio de aplicación, con un incremento interanual de 60 millones de €, que sólo se aplicó al año 2012.

La vertiente del gasto como aplicación de los ingresos

Una vez analizada la evolución de los principales ingresos de los entes locales, nos centramos en la vertiente del gasto, en concreto, partimos de la liquidación de presupuestos agregada del total de entidades locales distribuida por capítulos para el periodo de referencia, observando el comportamiento de los mismos. En una primera aproximación constatamos que los gastos muestran una tendencia similar a la presentada por los ingresos, así como que, tanto los ingresos como los gastos públicos están ligados al ciclo económico, esto es, en una primera fase, de 2004 a 2007, se presenta un fuerte incremento del gasto, coincidente con un gran crecimiento económico, principalmente influenciado por el sector de la construcción, para posteriormente y desde 2008, frenar este crecimiento hasta llegar a invertir esta tendencia en el último dato oficial publicado, correspondiente a 2012, donde el contexto económico está inmerso en una crisis económica mundial, principalmente originada por la crisis internacional del sector financiero que en España es más acusada debido al hundimiento del mencionado sector de la construcción.

Evolutivo de la Liquidación de los Presupuestos de las Entidades locales 2004-2012

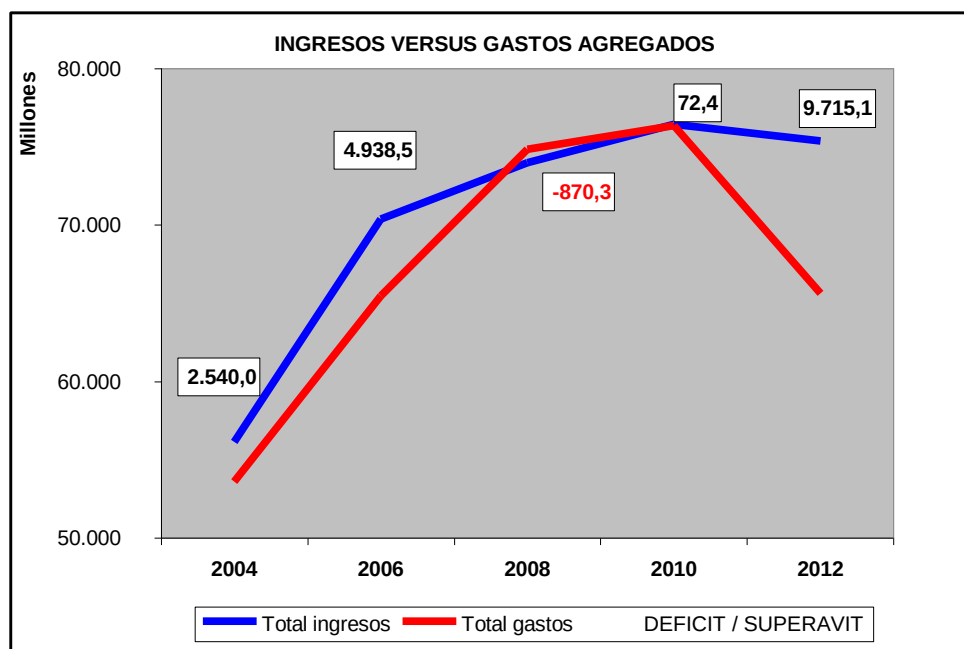
Total Nacional (Ayuntamientos+Diputaciones+Consejos+Cabildos+Comarcas+Áreas Metropolitanas)

Cap.	Gastos	2.004	2.006	2.008	2.010	2.012
1	Gastos de personal	14.184.240	16.568.857	19.553.949	20.479.571	18.283.623
2	Gastos corrientes en bienes y servicios	12.589.532	16.006.889	19.576.770	19.294.475	19.371.881
3	Gastos financieros	762.086	891.378	1.354.819	873.241	1.486.019
4	Transferencias corrientes	11.398.535	14.340.665	16.021.487	15.535.431	14.253.770
	Operaciones Corrientes	38.934.393	47.807.788	56.507.025	56.182.718	53.395.292
6	Inversiones reales	9.670.204	12.715.527	12.909.777	15.010.615	6.016.711
7	Transferencias de capital	1.308.013	1.589.900	1.824.068	1.439.399	1.005.011
	Operaciones de Capital	10.978.217	14.305.428	14.733.845	16.450.015	7.021.722
	Operaciones no Financieras	49.912.610	62.113.216	71.240.870	72.632.733	60.417.015
8	Activos financieros	505.656	592.026	559.807	429.208	964.474
9	Pasivos financieros	3.186.539	2.758.188	3.061.638	3.307.343	4.260.343
	Operaciones Financieras	3.692.195	3.350.215	3.621.444	3.736.551	5.224.816
	Total gastos	53.604.805	65.463.431	74.862.314	76.369.284	65.641.831

Fuente:Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

miles €

Si recordamos los datos correspondientes a los ingresos y los comparamos con los de gastos ahora expuestos, podemos aseverar que la burbuja inmobiliaria hizo que los ingresos, que ahora consideramos extraordinarios, se dispararan provocando que los gastos corrientes se ajustaran a estos excepcionales flujos de recursos financieros; se produjo así una situación de superávit donde los ingresos coyunturales propiciaron una distribución de gastos estructural, como se aprecia en el gráfico, y tras la situación de bonanza económica se alcanzó un déficit en el ejercicio 2008 coincidente con el estallido de la crisis económica, año a partir del cual todas las entidades locales acometieron un reajuste en sus presupuestos anuales de gastos para adaptarlos a la nueva situación.



Fuente:Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

En este sentido, es imprescindible indicar que la administración local, como ente público más próximo al ciudadano, ha asumido paulatinamente la prestación de servicios públicos, donde se detecta un desajuste entre las funciones reales que desempeñan y las competencias normativas definidas en su legislación básica, en concreto la asunción de gastos por servicios

derivados de competencias propias de las Comunidades Autónomas, sin una financiación suficiente por parte de éstas, lastra de forma significativa los presupuestos municipales, hasta suponer, según estudios recientes, casi un 30 por ciento de su gasto total.

A continuación, mostramos los datos correspondientes a los capítulos de gastos más significativamente influidos por las circunstancias económicas, como son los correspondientes a Personal e Inversión; igualmente abordaremos la evolución del Endeudamiento.

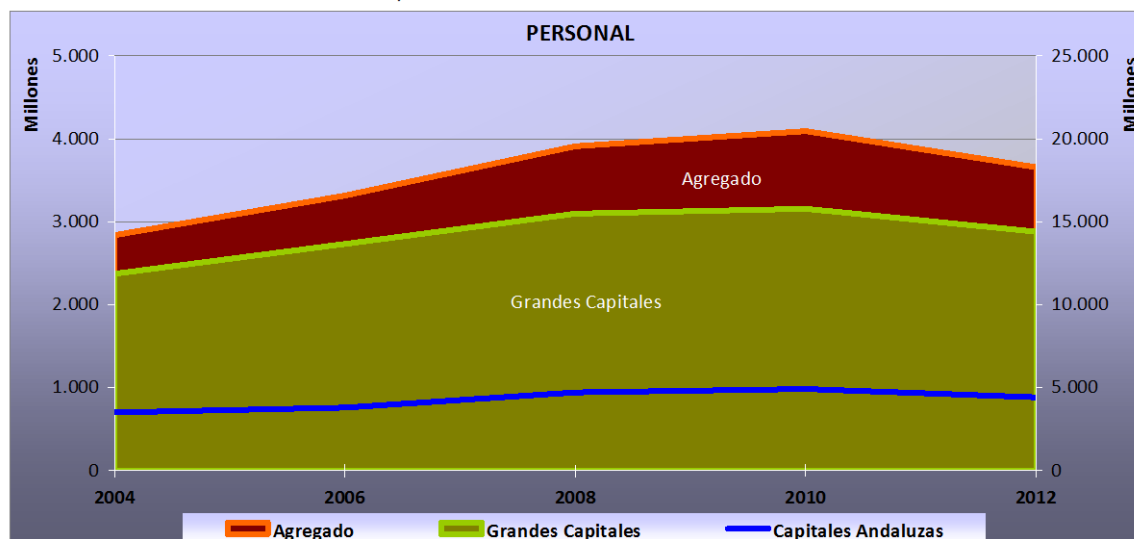
Para que los siguientes datos fuesen más representativos estos se han presentado también en términos porcentuales de variación respecto al periodo anterior, así nos encontramos la siguiente distribución.

Evolutivo Gastos de Personal 2004-2012

	2004	Δ	2006	Δ	2008	Δ	2010	Δ	2012
Agregado	14.184.240	17%	16.568.857	18%	19.553.949	5%	20.479.571	-11%	18.283.623
Grandes Capitales	2.371.181	15%	2.734.932	13%	3.100.051	2%	3.154.464	-9%	2.879.436
Capitales Andaluza	698.748	9%	758.483	25%	944.870	4%	983.543	-10%	883.627

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

miles €



En términos generales, Personal es el capítulo de gastos con mayor peso específico junto con el de gastos corrientes de bienes y servicios. Si atendemos a los datos obtenidos podemos apreciar que las tendencias de variación son coincidentes en los tres grupos de observación, con importantes incrementos iniciales hasta 2008, atenuados en el siguiente periodo para posteriormente llegar a decrecer de forma importante en el último como consecuencia de las políticas restrictivas salariales llevadas a cabo en el conjunto de las administraciones públicas y en particular en las corporaciones locales, así como de la adopción de medidas de redimensionamiento emprendidas en materia de personal con el propósito de adecuar las estructuras organizativas a la actual situación. Recordar, como se indicó en la introducción de este estudio, que la no constancia de datos de liquidación presupuestaria del ejercicio 2006 correspondiente a Jaén desvirtúa la variación porcentual del grupo de las capitales andaluzas en el periodo 2006-2008.

Asimismo, si nos centramos en las variaciones relacionadas con las inversiones nos encontramos como nota predominante la disparidad en la evolución de las tendencias de los grupos observados, donde la única característica común es el desplome que sufren en el último periodo observado, siendo una de las principales partidas presupuestarias damnificadas por la

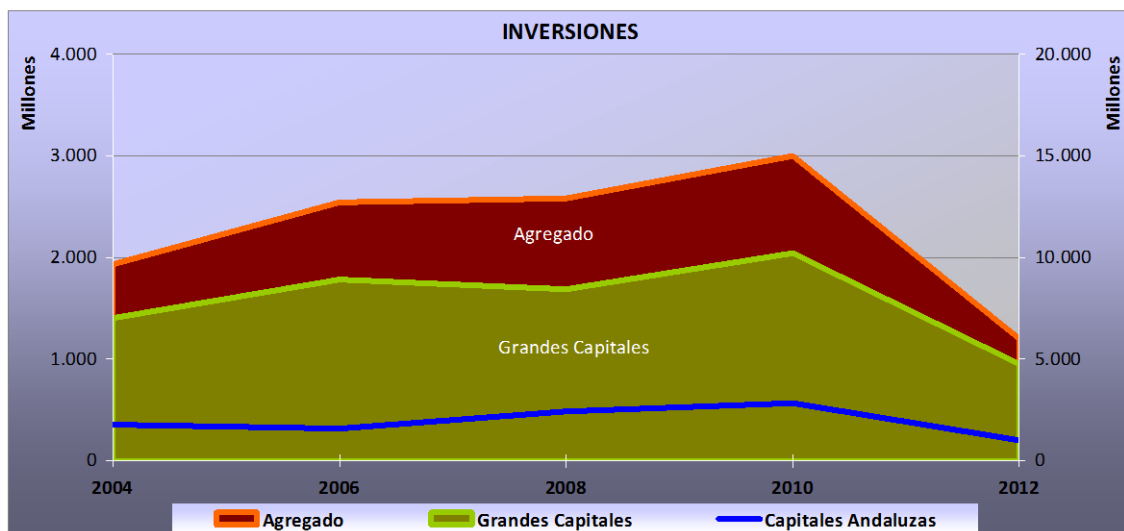
caída de los ingresos.

Evolutivo Inversiones 2004-2012

	2004	Δ	2006	Δ	2008	Δ	2010	Δ	2012
Agregado	9.670.204	31%	12.715.527	2%	12.909.777	16%	15.010.615	-60%	6.016.711
Grandes Capitales	1.405.330	27%	1.783.020	-5%	1.686.958	21%	2.041.804	-53%	950.915
Capitales Andaluza	357.967	-12%	315.570	53%	483.247	17%	567.405	-64%	201.616

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

miles €



La importancia del endeudamiento en las Corporaciones Locales

Es preciso comenzar el apartado relacionado con el endeudamiento de las corporaciones locales indicando que el concepto de deuda utilizado es el elaborado según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE), al estar definido según normas homogéneas de obligado cumplimiento para todos los países de la UE, y que se encuentra constituido por las obligaciones de las Administraciones Públicas (AAPP) materializadas en efectivo y depósitos, valores que no sean acciones, con exclusión de los productos financieros derivados, y préstamos, sin incluir los pasivos de las AAPP en poder de otras AAPP ni los denominados “créditos comerciales y otras cuentas pendientes de pago”, como pueden ser la facturas pendientes de pago a proveedores.

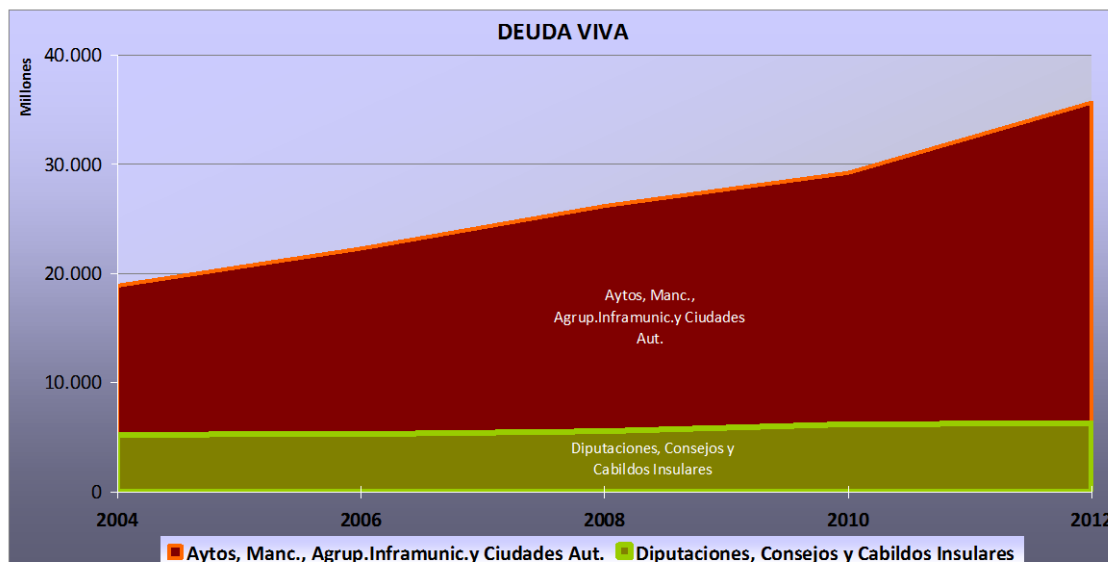
Para el periodo de referencia, observamos la evolución de los datos absolutos así como la relativa a la deuda viva per cápita, o endeudamiento por habitante, constatándose un alza constante y casi generalizada en el nivel de endeudamiento incurrido por las corporaciones locales como resultado conjunto del incremento de sus gastos y de la caída de los ingresos. En 2012 el endeudamiento aumenta de forma significativa debido en gran medida al Fondo para la Financiación de Pagos a Proveedores habilitado por el Gobierno Central, con el que se facilitaba a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales el pago de la deuda acumulada con sus proveedores, transformándose la deuda comercial no computada a efectos del cálculo de deuda, como anteriormente hemos citado, en deuda de las corporaciones locales según el PDE.

Evolución de la Deuda Viva por tipo de Corporación Local

	2004	2006	2008	2010	2012	Δ%
Ayos, Manc., Agrup.Inframunic.y Ciudades Aut.	18.909.703	22.291.306	26.193.586	29.219.582	35.635.397	88
Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares	5.243.345	5.279.051	5.581.438	6.211.254	6.304.057	20
Total Deuda Viva	24.153.048	27.570.357	31.775.024	35.430.836	41.939.454	74
Deuda Viva per cápita (€/hab)	559	617	688	754	887	59

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España

miles €



Panorama y expectativas

La situación de la financiación local que se describe en este informe, junto con los efectos que ha tenido en la misma la actual crisis económica, de carácter estructural por su duración en el tiempo y calado en la economía, recomienda redefinir de forma inminente las que deben ser las principales fuentes de ingreso de este nivel de la Administración, en una doble vertiente: por un lado, establecer un sistema de financiación que proporcione un nivel de ingresos suficientes para garantizar la prestación de unos servicios mínimos de calidad al ciudadano cumpliendo el principio de suficiencia financiera en el largo plazo, y por otro, revisar la propia estructura organizativa de las entidades locales que permita una gestión eficiente de los gastos, todo ello mediante el desarrollo de un marco legal que lo articule. En la definición de una nueva reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales se encuentra ya trabajando la Federación de Municipios y Provincias. La eficiencia en el gasto ha sido ya abordada por el Gobierno, en los términos que se exponen a continuación.

Con el objetivo de lograr la sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas, en el ejercicio 2012 se aprobó la ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LEPYSF), de aplicación general a todas las Administraciones Públicas, que prolongó sus efectos a nivel local con la reciente aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Esta ley se plantea como instrumento de control financiero que, entre otros asuntos, somete a los municipios y resto de entes locales a la ley de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de la administración en general, todo ello a pesar de ser este nivel de administración el que menos peso aporta en el cómputo del déficit público del conjunto de las Administraciones Públicas en el ejercicio 2012, ya que según los datos publicados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, las entidades locales cerraron el ejercicio con un superávit del 0,22 por ciento frente al 4,24 y 1,84 por ciento de déficit de la Administración Central y Autonómica

respectivamente.

Pese a ello, no puede dejar de afirmarse que el panorama actual de las entidades locales, puesto de manifiesto en las páginas anteriores, evidencia un sistema impositivo muy limitado y subordinado a un sector muy sensible como el inmobiliario, a lo que se añade que estas entidades cuentan con escaso margen de actuación por la vía del gasto (por ser la administración más cercana al ciudadano soporta gastos relativos a competencias que no le son propias pero que son imprescindibles), provocando serios problemas de financiación y obligando a acudir al endeudamiento en última instancia.

Dicha situación es solventada parcialmente con la entrada en vigor, en el ejercicio 2013, de la reforma legal citada anteriormente, que por primera vez ordena y delimita las competencias de los municipios diferenciando entre competencias propias, delegables por las CCAA o Estado y permitiendo el desarrollo de aquellas otras siempre que cumpla con los requisitos exigibles por la LEPYSF y no se produzca duplicidad de ejecución del servicio por otra administración. Asimismo, y esto es de vital importancia, se garantiza por primera vez a los entes locales la financiación, de las competencias delegadas en ellos por las CCAA de forma concordante con las competencias realmente ejercidas, asegurando su cumplimiento mediante retenciones en las transferencias que correspondan a éstas por aplicación de su sistema de financiación propio.

La eficacia de un nuevo sistema de financiación deberá ir acompañado por la eficiencia en la gestión de los bienes y servicios públicos, en este sentido la reforma regula un conjunto de medidas o actuaciones específicas encaminadas a revisar el conjunto de entidades instrumentales que conforman el sector público local, estableciendo limitaciones a la adquisición y constitución de nuevos entes locales en aquellos casos en que el ente se encuentre en el plazo de vigencia de un plan de ajuste, o plan económico – financiero, así como orientadas a regular las actuaciones a seguir cuando un ente instrumental adscrito a la administración local se encuentre en situación de déficit llegando incluso a la necesidad de disolverse si no se corrige tal situación en los plazos establecidos y tras aplicar las medidas correctoras previstas.

Asimismo, por lo que respecta al personal, esta ley racionaliza los órganos de gobierno y ordena las retribuciones del personal al servicio de las Corporaciones locales, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de su relación con la Administración, así como el número de personal eventual adscrito.

Pero además del control del gasto en el que enfatiza la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, debe profundizarse en medidas que estabilicen los recursos de los que disponen los entes locales para responder a sus intereses y necesidades de suficiencia y autonomía, por lo que se hace necesaria la aplicación de una serie de medidas dirigidas a lograr el objetivo final: alcanzar un sistema de financiación de la Administración Local suficiente y sólido.

Entre otras, para conseguir una ampliación de la autonomía fiscal susceptible de generar una mayor suficiencia financiera, la redefinición de los impuestos propios y tasas para reforzar su vinculación a la capacidad de pago de los contribuyentes, con bases imponibles actualizadas, y en el caso de las tasas, para cubrir los costes de los servicios, así como establecer mejoras en la gestión de los diferentes tributos locales con el objetivo de simplificar y racionalizar el sistema tributario actualmente vigente por su insuficiente capacidad de maniobra ante circunstancias económicas como las que están teniendo lugar.

El otro eje pendiente de revisión, sobre el que pivota el exiguo sistema de financiación

de los entes locales, es redefinir sistemas de Participación en los Tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas, mediante los cuales se nivelen las diferentes necesidades de gasto y se incorporen a los mismos variables o parámetros que incidan en los costes de prestación de los servicios de los pequeños municipios.

El análisis de los datos de las transferencias incondicionadas de PTE constata, que el actual sistema no es equidistributivo en términos per cápita. Los municipios que se financian a través del modelo de “cesión” en el ejercicio 2011, último ejercicio del que se dispone de datos definitivos de liquidación, reciben mayores ingresos per cápita por esta vía que los acogidos al modelo de “variables”, lo que demuestra la inconsistencia del mismo, favoreciendo de forma extraordinaria a los municipios de mayor población o capitales de provincia. Igualmente, se observan disparidades en las transferencias per cápita entre municipios acogidos al primero de los modelos.

A ello, hemos de añadir lo ya comentado en el apartado relativo a la PTE: se trata de un modelo que se perpetúa en el tiempo ya que fija la suficiencia estática en el 2004 sin plazo de revisión, y desde este ejercicio el importe de los ingresos totales evolucionan con el índice de referencia de Ingresos Tributarios del Estado (ITE), con la consiguiente fluctuación de las transferencias, pero sin los mecanismos estatales de acceso al crédito que puedan compensarla coyunturalmente, siendo este un recurso que además se encuentra muy restringido en el ámbito local.

Por lo que respecta a la Participación en Tributos de las Comunidades Autónomas (PATRICA), señalar que la principal característica es su inexistencia en la mayoría de las Comunidades tal y como está definida en la Constitución (exceptuando Andalucía y Canarias como se ha dicho), estableciéndose en el resto de comunidades distintos sistemas de colaboración y cooperación con las Entidades Locales con un alto componente discrecional por parte de las comunidades en cuanto a su dotación, evolución y criterios de distribución entre otros. Así pues, y en relación con la PATRICA, en primer lugar sería necesario extender a todas las comunidades este tipo de financiación, y en segundo lugar incrementar los porcentajes de participación de las entidades en los tributos de las CCAA dada la actual situación de insuficiencia financiera por la que atraviesan la gran mayoría de municipios.

Una vez iniciada parte de la necesaria reforma local con la entrada en vigor de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, se deberá evaluar su impacto real en la economía local en los próximos años, sin que por ello se pueda seguir aplazando la configuración de un sistema de financiación adecuado para garantizar la autonomía local reconocida en la Constitución Española, y que este nivel de la Administración, la más próxima al ciudadano, ocupe el lugar que realmente le corresponde en la distribución del gasto público de nuestro país.