

**PONENCIA:**  
**FINANCIACIÓN LOCAL**

**Ponente:**  
**D. ALFREDO BLANCO MONTERO**  
**Concejal de Hacienda y Función Pública**  
**del Ayuntamiento de Valladolid**  
**(Grupo PP)**

La financiación local aparece contemplada en el artículo 142 de la Constitución, en el cual se establece que para el ejercicio de sus competencias los Ayuntamientos se nutrirán de los tributos propios, de la participación en los ingresos del Estado y de la participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas. Con esta regulación el legislador pretendía garantizar la suficiencia financiera de los Ayuntamientos, sin la cual es imposible dar cumplimiento al principio de autonomía municipal, consagrado a su vez en el artículo 140 de nuestra Carta Magna.

Después de más de 30 años de vigencia de nuestra Ley Fundamental, es necesario subrayar que el referido artículo 142 no ha sido debidamente desarrollado. De ahí que hoy podamos afirmar que los Ayuntamientos no gozan de buena salud financiera y que la financiación local es la gran asignatura pendiente desde 1978.

Las Corporaciones Locales, desde la llegada de la democracia a nuestro país, han colaborado de forma clara y contundente en el progreso, desarrollo y consolidación del régimen democrático. A pesar de las dificultades financieras que padecen, hoy nadie puede dudar del ingenio de que han hecho gala los Ayuntamientos para prestar servicios públicos de calidad a los ciudadanos. Hay muchos lugares donde no llega la Administración del Estado, donde no llega la Comunidad Autónoma, pero donde sí llega el servicio de los Ayuntamientos. Pese a ello, las Corporaciones Locales siguen siendo hoy las grandes olvidadas del entramado institucional español. Ya va siendo hora de que se reconozca a los Ayuntamientos de manera clara y nítida el esfuerzo que han realizado todos estos años y su contribución al mantenimiento y desarrollo del Estado del Bienestar.

El deficiente sistema de financiación local que padecen los Ayuntamientos españoles se refleja en la escasa participación de las Corporaciones Locales en el gasto público total de la Administración pública. Así, a día de hoy, la participación del Estado en el gasto público es del 50,7%, la de las Comunidades Autónomas del 35,9%, y la de las Corporaciones Locales del 13,4%.

En comparación con otros países, la Administración central en España tiene un peso reducido en el gasto total. Las Comunidades Autónomas, por el contrario, presentan un porcentaje de gasto muy superior al 22% de los Estados federados de los Estados Unidos,

al 20,5% de los Länder alemanes y al 17% de los Estados federados austriacos. Por su parte, las Corporaciones Locales españolas son las que menos porcentaje de gasto público gestionan en comparación con cualquier país: 16% en Alemania, 21% en Suiza o 24% en Estados Unidos. Ha llegado el momento de que los Ayuntamientos dejen de ser el hermano pobre del Estado español.

Hoy no cabe duda de que el actual modelo de financiación, tal y como viene aplicándose, priva a las Corporaciones Locales de la autonomía financiera que le garantiza la Constitución, lo que pone en riesgo que los Ayuntamientos puedan prestar a los ciudadanos unos servicios públicos de calidad. Esta circunstancia se ve seriamente agravada por la profunda crisis económica que está sufriendo España y que ha situado a los entes locales en una posición insostenible. La importante pérdida de ingresos que están sufriendo los Ayuntamientos viene a unirse a los problemas arrastrados por la asunción de un volumen cada vez mayor de competencias impropias, esto es, aquellas competencias que deberían ser ejercidas por otras Administraciones y sin embargo son asumidas por las Corporaciones Locales, como Administración más cercana al ciudadano.

La suma de estos 3 factores - crisis económica, competencias impropias y deficiente aplicación del modelo de financiación - se ha convertido en una seria amenaza para el normal funcionamiento de los Ayuntamientos que hace imprescindible y urgente la modificación del sistema de financiación local.

Efectivamente, como consecuencia de la crisis económica, los Ayuntamientos han visto cómo se reducían drásticamente sus ingresos derivados de los tributos propios, especialmente aquellos derivados de la actividad de la construcción. El Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO), el impuesto comúnmente conocido como Plusvalías o la Tasa de servicios urbanísticos han presentado en los últimos tiempos un considerable descenso en su recaudación como consecuencia del desplome del sector de la construcción. A ello hay que unir el descenso experimentado en los ingresos municipales derivado de la venta de suelo municipal, sin duda alguna atribuible a la misma razón. Sin embargo, en el momento presente, es a las puertas de los Ayuntamientos a donde acuden los ciudadanos, las familias sin recursos o la gente que se queda en el paro.

Por otra parte, los Ayuntamientos, como Administración más próxima al ciudadano, han ido asumiendo paulatinamente un conjunto de competencias fundamentalmente de carácter social, sin que de forma paralela se les haya facilitado los recursos económicos necesarios para su financiación.

Cada día que pasa son más los servicios públicos que prestan y financian los Ayuntamientos, y que no siendo de su competencia no tienen más remedio que afrontar porque así se lo demandan los ciudadanos, ya que las Administraciones competentes ni los prestan ni los financian. La apuesta por mejorar estos servicios, tanto cuantitativa como cualitativamente, ha llevado a los Ayuntamientos a dedicar porcentajes cada vez más significativos de sus presupuestos a estas actuaciones.

Son conocidos los ejemplos en los que los municipios aportan recursos y servicios a ámbitos que son de competencia autonómica. Con frecuencia, los Ayuntamientos promocionan vivienda protegida, aportan recursos complementarios a los centros educativos autonómicos o realizan ayudas sociales en ámbitos como la dependencia o la exclusión social. Son las llamadas competencias impropias. Los municipios y en parte las Diputaciones se ven obligados a asumir determinadas responsabilidades que pertenecen al ámbito competencial autonómico ante la presión social, sin que esto se vea reconocido en el modelo de financiación local.

Asimismo, el actual modelo de financiación local ha sido insuficientemente desarrollado. La financiación a través de las transferencias del Estado se instrumenta mediante mecanismos diferenciados. Los municipios con una población de derecho superior a 75.000 habitantes o capitales de provincia o de comunidad autónoma dispondrán de dos vías de financiación: cesión de determinados porcentajes de los rendimientos recaudatorios obtenidos por el Estado en el IRPF, IVA e Impuestos Especiales; y participación en un fondo complementario de financiación. Por lo que se refiere al resto de municipios, no participan en la cesta de impuestos pero reciben transferencias según sus necesidades y tamaño en la llamada participación en los ingresos estatales. Pues bien, la participación de las Corporaciones Locales en los ingresos del Estado se mueve en unos porcentajes claramente insuficientes para poder atender adecuadamente la prestación de los servicios con la calidad debida. Y esta circunstancia no presenta en la actualidad perspectiva de mejora por el hecho de que las Corporaciones Locales carecen de una institución que las represente ante el Gobierno de España y que pueda servir de altavoz de las necesidades de los municipios en los órganos donde se debaten y deciden las cuestiones relativas a la financiación.

Por lo que se refiere a la participación de las Corporaciones Locales en los ingresos de las Comunidades Autónomas, simplemente no existe.

Ante esta situación, ¿qué medidas está adoptando el Gobierno de España para solucionar los problemas de financiación de las Corporaciones Locales?

Lo primero que hay que decir es que, hasta ahora, el Gobierno ha abandonado a su suerte al mundo local. En los últimos cinco años no ha sido capaz de aprobar ni la Ley de Gobierno Local ni la reforma de las haciendas locales para conseguir la necesaria suficiencia financiera. Y eso que han sido reiteradas las ocasiones en que se ha comprometido a abordar una reforma de la financiación local justa y estable, vinculada a la reforma de la financiación autonómica, que garantizara la suficiencia financiera de las Corporaciones Locales a fin de hacer efectivo el principio de autonomía municipal.

Pues bien, hasta la fecha el Gobierno de España no ha cumplido lo prometido, lo que demuestra su escaso compromiso con los municipios españoles, forzando a los Ayuntamientos a una reducción de su capacidad de gasto, lo que está dificultando gravemente la prestación de servicios públicos esenciales.

Ahora, una vez aprobado el nuevo sistema de financiación autonómica, en el que por cierto no ha salido precisamente favorecida la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y cuando ha agotado los recursos económicos, el Gobierno de España ha anunciado que antes de 2011 no habrá un nuevo modelo de financiación local.

Esta decisión es absolutamente injusta y pone en serio riesgo la capacidad de financiación de las competencias municipales y la prestación de los servicios públicos y sociales que demandan los ciudadanos. Las haciendas locales están viéndose seriamente afectadas por el efecto de la crisis económica en la evolución de la recaudación y en el incremento de los gastos asociados al funcionamiento del Estado de Bienestar en tiempos de crisis. Tanto es así que determinados Ayuntamientos a fin de paliar su nefasta situación económica y ante la imposibilidad de hacer frente a los pagos de las nóminas de sus empleados públicos, se están viendo obligados a realizar expedientes de regulación de empleo. Sin olvidar que hay otros Ayuntamientos que, como consecuencia de la falta de liquidez para afrontar los pagos correspondientes, están sufriendo cortes de las líneas telefónicas o del suministro de energía eléctrica.

A la tardanza en acometer la reforma de la financiación local se suma la irresponsable política presupuestaria del Gobierno de España, que va a provocar que los Ayuntamientos tengan que devolver parte de las entregas a cuenta adelantadas por el Ministerio para el ejercicio 2008.

El exceso de optimismo y la voluntad de ocultar la situación real de la economía ha provocado que los presupuestos elaborados por el Ejecutivo para los años 2008 y 2009 estuvieran especialmente fundamentados en unas previsiones irreales. Dichas previsiones permitieron al Gobierno contemplar en los Presupuestos Generales del Estado para esos años unas estimaciones de ingresos que se han mostrado muy superiores a la realidad. Así, en 2007 el Gobierno estimó un crecimiento de los ingresos en los Presupuestos Generales del Estado para 2008 del 5,1% mientras que según los datos oficiales de liquidación de la Intervención General de la Administración del Estado aquellos se redujeron más de un 11%, suponiendo una merma de ingresos con respecto al total presupuestado de casi 29.000 millones de euros.

Estas previsiones optimistas de ingresos permitieron adelantar unos anticipos a las entidades locales muy superiores a las que corresponderían en caso de haber realizado una previsión real. Las entidades locales realizaron sus presupuestos anuales en base a dichas previsiones optimistas de ingresos y comprometieron gasto atendiendo a los recursos facilitados por las entregas a cuenta del Ministerio de Economía y Hacienda.

Una vez realizada la liquidación definitiva de 2008, cuyo resultado es negativo, las entidades locales se verán obligadas a reintegrar parte de los ingresos a cuenta recibidos por el Estado por no haberse cumplido sus previsiones de recaudación.

Y a ello hay que añadir el hecho insólito de que, en un momento como el presente, en el que las Corporaciones Locales están padeciendo una grave asfixia económica, el Gobierno de España recorte las transferencias corrientes a los Ayuntamientos en los

Presupuestos Generales del Estado para 2010 en 3.000 millones de euros, experimentando un descenso de un 18,2% respecto a las recibidas en 2009.

Para intentar disimular esta política poco favorable a los intereses municipales, el Gobierno de España ha aprobado el conocido como Fondo de Inversión Local. Sin embargo, la finalidad de este Fondo no es aliviar la situación financiera de los Ayuntamientos sino la creación de empleo, con independencia de que para el año 2010 presenta una reducción de 3.000 millones de euros con respecto al año 2009. En realidad, se configura como un parche de carácter temporal pero en modo alguno puede considerarse la solución a los problemas que presenta la financiación local, sobre todo si tenemos en cuenta que está dirigido a la realización de inversiones que suponen al año siguiente la generación de más gasto corriente, verdadero problema al que tienen que hacer frente los Ayuntamientos en el momento presente y que no ayuda a resolver precisamente este Fondo. Y ello sin perjuicio de que el Fondo de Inversión Local haya venido a paliar en parte las dificultades de las Corporaciones Locales para acometer determinadas actuaciones como consecuencia de la situación que presentan las maltrechas arcas municipales.

Frente a esta actitud consistente en ignorar las verdaderas necesidades de los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, se alza la voluntad municipalista del Partido Popular de Castilla y León y de su Presidente, Juan Vicente Herrera. Cuando accedió a la presidencia de la Junta de Castilla y León en el año 2001, el Plan de Cooperación Local contaba con 172 millones euros. Pues bien, para el año 2010, en apenas 9 años, está cuantificado en 474 millones de euros, es decir, se han multiplicado por 3 el esfuerzo y los recursos de la Junta de Castilla y León hacia los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, experimentando un incremento del 1,37% respecto al año 2009.

En la legislatura 2008-2011 el Plan de Cooperación Local va a superar los 1.750 millones de euros.

No obstante, reconociendo este esfuerzo de la Administración autonómica, las Corporaciones Locales debemos ser reivindicativas y decir que no es suficiente, que es preciso que las transferencias de la Comunidad Autónoma a los Ayuntamientos y Diputaciones deben ajustarse al coste que a las Corporaciones Locales les supone la prestación de servicios competencia de aquella, y que de una vez por todas debe encontrar plena aplicación el artículo 142 de la Constitución y hacerse plenamente efectiva la participación de los Ayuntamientos en los ingresos de las Comunidades Autónomas.

De todo lo dicho hasta ahora, se desprende claramente la necesidad de abordar de manera urgente e inmediata la reforma del sistema de financiación local. Esta reforma debería abarcar un amplio abanico de aspectos, entre los cuales cabe destacar por su trascendencia los siguientes:

1. La reforma de la Ley de Bases de Régimen Local, orientada a delimitar de manera precisa las competencias de Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, al objeto de evitar la situación actual de asunción de competencias impropias.
2. El incremento de los porcentajes de participación de los Ayuntamientos en los ingresos del Estado, a fin de, por una parte, adecuar las transferencias del Gobierno de España a las necesidades reales de financiación derivadas del ejercicio de las competencias de las Corporaciones Locales, muchas de las cuales contribuyen de forma directa al mantenimiento del Estado del Bienestar, y, por otra parte, solucionar el déficit arrastrado por la prestación de servicios impropios.
3. Hacer efectiva la participación de los Ayuntamientos en los ingresos de las Comunidades Autónomas, dando cumplimiento de esta forma al artículo 142 de La Constitución y, en el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, al artículo 55.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Para ello, el Gobierno de España deberá liderar este proceso y negociar con todas las Comunidades Autónomas los términos en los que las Corporaciones Locales participarán en los ingresos de aquellas, siendo el marco adecuado para esta negociación el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

4. Proceder a las modificaciones legales precisas para conferir a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) el carácter de órgano de representación de los Ayuntamientos, y a través de este órgano impulsar la necesaria participación de los municipios en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

De esta forma, se terminaría con el déficit de representación institucional del poder municipal en los ámbitos de discusión y negociación de los modelos de financiación, que en buena medida está detrás del desequilibrio en contra de la financiación local en el conjunto del gasto público.