

Financiación de las grandes ciudades: propuestas para solucionar los problemas estructurales de estas Haciendas Locales*

Enrique Ortiz Calle
Universidad Carlos III de Madrid
eortiz@der-pu.uc3m.es

Resumen

La Ley Reguladora de las Haciendas Locales no toma suficientemente en consideración las circunstancias específicas de las grandes ciudades. El cumplimiento del principio de suficiencia, contenido en el artículo 142 de la Constitución, exige dotar de mayor autonomía tributaria a estas entidades locales, así como regular una participación en los ingresos del Estado y las Comunidades Autónomas que module el factor población en función de criterios como la congestión, la población flotante o en tránsito o la tasa de inmigrantes.

Palabras clave

Financiación de grandes ciudades; impuestos compartidos por autoridades centrales y locales.

Funding of large cities: proposals for resolving structural problems in local finance

Abstract

The Spanish Local Finance Act does not sufficiently take into account the specific circumstances of major cities. Compliance with the principle of sufficiency, contained in article 142 of the Spanish Constitution, requires the adoption of higher tax autonomy, as well as providing a tax sharing by State and Autonomous Communities which weights the population factor according with criteria such as congestion, floating population or immigration rate.

Key words

Financing of major cities; tax autonomy; tax sharing by federal and regional governments.

* Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación DER 2010-21354, titulado “Financiación de entidades locales: estudio del modelo actual y propuestas de reforma”, financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología.

I. PLANTEAMIENTO GENERAL: FINANCIACIÓN LOCAL Y GRANDES CIUDADES

Resulta indudable la necesidad de reformar el régimen de financiación específico previsto para los grandes municipios que tome en consideración de manera más calibrada las peculiaridades de estas Entidades Locales; peculiaridades a las que no da adecuada respuesta el vigente Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLRHL). Es igualmente evidente que un excesivo uniformismo en la configuración del sistema de financiación municipal supone abordar de manera unívoca situaciones muy diversas en términos de población, competencias y servicios; lo que probablemente ocasionará problemas de insuficiencia, excesivo endeudamiento y asignación incorrecta de los limitados recursos financieros disponibles.

Conviene advertir que la elaboración de unas medidas para solucionar los problemas estructurales de financiación de las grandes ciudades sólo se puede hacer desde una perspectiva globalizadora o integradora del sistema de recursos que nutren las restantes Haciendas estatal, autonómicas y locales.¹ En consecuencia, no cabría plantearse la reforma de la financiación local sin tener una idea previa que estructure de acuerdo con parámetros claros el entero edificio de la financiación de las Haciendas territoriales. Naturalmente, la misma conclusión se debe afirmar en relación con el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

Si se pretende reforzar la posición de las grandes ciudades en el entramado de la organización constitucional del Estado, confiriéndoles un grado mayor de responsabilidad en el diseño y ejecución de las políticas públicas, las necesidades a las que se deberá dar satisfacción desde este nivel de Hacienda territorial serán, lógicamente, también mayores. La descentralización de competencias desde el nivel central o autonómico hacia el nivel local no sólo es coherente con las exigencias del principio de subsidiariedad, sino que también acerca la Administración al ciudadano-contribuyente y puede representar un instrumento que facilite la eficacia y la eficiencia en las actuaciones administrativas y en la prestación de los servicios públicos –principio consagrado en el artículo 31.2 de la Constitución española–,² además de posibilitar la participación activa de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos.

Ahora bien, siendo las grandes ciudades las Entidades Locales que asumen mayores funciones, muchas veces al margen del orden constitucional de distribución de competencias y por la vía de los hechos, lo cierto es que se debería reservar justamente para aquéllas un espacio fiscal más amplio, previo reconocimiento –claro es– del ámbito específico de competencias materiales que se atribuyan a estas Corporaciones Locales, previamente definidas, y de las peculiaridades que les son propias. Porque las

¹ En este sentido, Zornoza Pérez, J y Martín Fernández, J., “Las Haciendas Locales: esas grandes olvidadas”, en Papeles de Economía Española, núm. 115, 2008, p. 81 y ss.

² Vid., Rodríguez Bereijo, A., “La Constitución de 1978 y el modelo de Estado: consideraciones sobre la función de la Hacienda Pública”, en Sistema, núm. 53, 1983, p. 75 y ss.

grandes ciudades están situadas en grandes áreas metropolitanas que generan tensiones que no soportan otros municipios de tamaño medio o pequeño. Situaciones como el peso muy relevante de ciertas infraestructuras públicas por constituirse en nudo de comunicaciones o centros industriales o de negocios y servicios, la asunción de funciones de dirección y representación política (por ser capitales del Estado o de la Comunidad Autónoma), la importancia cuantitativa de la población “flotante” o “en tránsito”, por razón de negocios, trabajo o turismo, que utiliza servicios públicos municipales a los que no contribuye a su financiación mediante el pago de las correspondientes tasas o impuestos, el mantenimiento de su patrimonio histórico-artístico y otras circunstancias similares. Situaciones todas ellas que requieren, en fin, la obtención de mayores ingresos con los que financiar actuaciones en materia de urbanismo, orden público, medio ambiente y ordenación del tráfico, entre muchas otras.

Junto a ello, es un hecho fácilmente constatable la fuerte presión a que están sometidas este tipo de Entidades Locales para la prestación de servicios de la más variada naturaleza (sobre todo, pero no sólo, en el terreno de la asistencia social: guarderías, asistencia a personas mayores u otros colectivos desfavorecidos); mientras que desde la instancia central se establecen medidas unilaterales de contención de la deuda y de estabilidad presupuestaria, fenómeno que se acrecienta en tiempos de crisis económica como los que hoy vivimos, sin acometer en paralelo reformas sustanciales del sistema de financiación local que doten de suficiencia a estas Haciendas territoriales; máxime cuando es habitual que las medidas de estabilidad presupuestaria se apliquen asimétricamente, es decir, de manera mucho más estricta en el ámbito de las Haciendas Locales en comparación con las autonómicas o no digamos la estatal, según denuncian seguramente con razón algunas autoridades locales. De ahí que nos propongamos en este trabajo ensayar una serie de medidas que sirvan para afrontar eficazmente los problemas estructurales que aquejan a las Haciendas Locales. Ciertamente determinadas medidas probablemente deberían llevar aparejada la reforma constitucional en algunos aspectos concretos que nos atreveremos a señalar; reforma que, sin poner en cuestión el modelo de organización territorial vigente, seguramente debería enmarcarse en otra más profunda del Título VIII de la Constitución una vez transcurridos más de treinta desde la entrada en vigor de nuestra Ley Fundamental.

II. UN ENSAYO DE PROPUESTAS PARA SOLUCIONAR LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE LAS HACIENDAS DE LAS GRANDES CIUDADES

Las Haciendas Locales de las llamadas grandes ciudades están obligadas a prestar un nivel de servicios públicos especialmente elevado, tanto en cantidad como en calidad, lo que debería venir acompañado de un marco jurídico estable de financiación local que dotara a estas Entidades de un nivel de ingresos suficientes (exigencia de suficiencia) para dar cobertura a sus necesidades.

Sistematizaremos y comentaremos en las páginas siguientes las medidas que proponemos.

1. Primera propuesta: definir con la mayor precisión posible el marco competencial de las grandes ciudades para poder cuantificar el suficiente nivel de recursos

El cumplimiento del principio de suficiencia requiere previamente una delimitación clara de las competencias de cada nivel de poder territorial. Porque si la Hacienda Pública tiene encomendada una función instrumental –dotar de recursos financieros a la Administración pública para satisfacer necesidades públicas mediante los correspondientes programas de gasto contenidos en los Presupuestos–, condición previa a la configuración de un sistema de recursos estable para las Haciendas Locales de las grandes ciudades es conocer, con la mayor exactitud posible, la distribución territorial de las competencias y cuáles son asumidas por las grandes ciudades.

La realidad demuestra que las grandes ciudades, por tratarse de las Administraciones más próximas a los ciudadanos, asumen de facto el ejercicio de competencias que “de jure” no tienen atribuidas en exclusiva. Esta tarea de delimitación competencial aconsejaría incluso acometer reformas constitucionales. En suma, en la práctica sucede que las grandes ciudades realizan una gran cantidad de actividades y servicios no obligatorios que lastran de forma dramática los presupuestos de estos municipios. Pero el mejor posicionamiento de la Administración Local para la provisión de determinados servicios no constituye título suficiente para la asunción directa de esas competencias, pues se podría estar vulnerando el orden constitucional de distribución de competencias y, en cualquier caso, provocar un solapamiento de actuaciones con otras Administraciones que denotaría descoordinación e ineficiencia. Por ello, las grandes ciudades sólo deben asumir servicios sobre los que ostentan *jurídicamente* competencias.

Es asimismo frecuente que determinados servicios públicos y ciertas actividades administrativas, por la complejidad de la realidad social sobre la que se proyectan, constituyan materias sobre las cuales ostentan competencias distintos niveles de poder territorial (estatal, autonómico y local), es decir, que se trate de competencias compartidas o concurrentes; lo cual lógicamente ha de suponer la articulación de fórmulas de financiación igualmente compartidas.

En efecto, el principal argumento utilizado para demandar un incremento de los ingresos de estas Corporaciones Locales es la asunción de nuevas competencias que originariamente no tenían atribuidas. Se trata, por tanto, de la demanda de ingresos para financiar los llamados “servicios impropios”, asumidos por las grandes ciudades desde la consideración de ser las “Administraciones más próximas al ciudadano” y estar obligadas a satisfacer una demanda social. Como ha señalado Marín-Barnuevo,³ se trata de un argumento lógico que, sin embargo, debe ser objeto de matización

³ Cfr., Marín-Barnuevo Fabo, D., “La financiación de las Haciendas Locales a través de la participación en tributos estatales”, en Anuario de Derecho Municipal 2007, Instituto de Derecho Local-Universidad Autónoma de Madrid, Sabadell (Barcelona), 2008, p. 126.

cuando el prestador del servicio reclama a un tercero que financie dichos gastos. Sobre todo porque bajo esa genérica denominación de “servicios impropios” se incluyen actuaciones de diversa índole que no merecen la misma valoración jurídica. No cabe reconocer, así, la misma naturaleza al ejercicio de competencias asumidas por delegación de otras Administraciones y al ejercicio de otras actuaciones de dudosa necesidad social y que pudieran servir para alimentar comportamientos demagógicos. Por tanto, la reivindicación de ingresos adicionales aparecerá especialmente justificada cuando exista exigencia social, pero –y a lo que nuestros efectos verdaderamente importa– tal reivindicación sólo estará jurídicamente legitimada en el caso de que aparezca respaldada o amparada por el orden constitucional de distribución de competencias y, en su caso, el marco legal que lo desarrolle. Esta interpretación se corresponde, además, con el artículo 9.2 de la Carta Europea de Autonomía Local, en donde se establece que “*Los recursos financieros de las Entidades Locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o la Ley*”.

Para cerrar el análisis de esta primera medida, ha de destacarse que en el diseño del modelo de financiación específico de las grandes ciudades es necesario tomar en consideración que esos Entes Locales son responsables de servicios públicos y realizan inversiones (servicios sociales e infraestructuras) que benefician a ciudadanos residentes en otros municipios (población flotante) y que, por ello, no contribuyen a su financiación o lo hacen insuficientemente. Por fin, muchas grandes ciudades, por su condición de asumir la capitalidad (autonómica o nacional) tienen necesidades de financiación específicas en materias como orden público, además de padecer externalidades interjurisdiccionales como son las derivadas de la congestión del tráfico, o los costes del mantenimiento del patrimonio histórico-artístico; todo ello sin perjuicio de que la capitalidad es también un factor dinamizador de la actividad económica. Y es que conviene subrayar que la necesidad de un sistema especial de financiación de las grandes ciudades no viene dado tanto por el volumen de su población como por el elevado nivel competencial que en buena medida, pero no sólo, deriva del factor poblacional. En definitiva, es imprescindible definir y aclarar el nivel de las funciones en que se concretan los intereses locales de las grandes ciudades, ya que la suficiencia es el resultado de comparar los recursos con las necesidades o, más concretamente, con las funciones que la ley atribuya a esas grandes ciudades.

2. Segunda propuesta: reforzar la posición institucional de las grandes ciudades en los órganos de cooperación e incrementar su autonomía tributaria

Es preciso un reforzamiento de la posición institucional de las Entidades Locales en los organismos de cooperación. En aquellos sistemas constitucionales en los que predomina un modelo de competencias compartidas, como es el español, es muy conveniente la participación de las grandes ciudades en las instituciones (Senado necesariamente reformado para que se convierta realmente en una Cámara legislativa de representación territorial) y organismos de cooperación (conferencias sectoriales) donde se aprueban Leyes o se adoptan acuerdos que inevitablemente repercuti-

rán en los programas de gasto de las Entidades Locales. Y, desde el lado de los ingresos, en las Cámaras legislativas se adoptan decisiones sobre tributos (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas –IRPF– e Impuesto sobre el Valor Añadido –IVA–, entre otros) en los que las Entidades Locales tienen derecho a participar en su recaudación o se trata directamente de tributos locales en los que el procedimiento de valoración de sus bases imponibles se realiza por la instancia central, por lo que su presencia allí es más que conveniente, cual es el caso del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI). El deber de lealtad institucional así como los principios de cooperación y coordinación sustentan esta propuesta. Pues dicha lealtad institucional o lealtad federal (*Bundestreue*) ha de presidir el entero sistema de relaciones que se establece entre las diversas instancias territoriales en el ejercicio de sus poderes e inspirar la actitud que deben mantener todas ellas en su relación recíproca, constituyendo una especie de “*ética institucional y objetivada*” de la que nacen ciertas obligaciones y deberes respecto de la actitud y el comportamiento de las distintas instancias de gobierno en su trato mutuo.⁴

Sería asimismo conveniente que el marco jurídico de financiación de las Haciendas Locales en general y de las grandes ciudades en particular fuera estable. La estabilidad del modelo de financiación, o más exactamente de su marco jurídico, exige que la naturaleza y la cuantía de los recursos no estén sujetos a negociaciones caso por caso, sino que, antes al contrario, dichos recursos se atribuyan a cada una de las Haciendas como resultado de la aplicación automática de criterios claramente establecidos por la Ley y uniformes para todas las grandes ciudades, sin introducir diferencias arbitrarias (discriminaciones) entre estas últimas o entre las grandes ciudades y las restantes Entidades Locales.

Partiendo de una realidad como es el carácter mixto (tributos propios y transferencias procedentes de otros niveles de Hacienda –estatal y, en su caso, autonómica–) del sistema de financiación local, una cuestión clave que ha de abordar el marco jurídico de financiación de las grandes ciudades es el grado de autonomía de la que deben estar investidas estas Entidades Locales, en el sentido de si han de tener competencia para crear nuevos tributos o, cuanto menos, modificar las cuantías (bases imponibles y tipos de gravamen) de los establecidos por la instancia central. La autonomía financiera es algo más que la pura suficiencia, en el sentido de que la autonomía tributaria debe formar parte del núcleo indisponible de la autonomía local; con lo cual no bastaría con el aseguramiento de suficiencia de recursos.

Esta falta de autonomía y dependencia de otras Haciendas puede entenderse como un problema estructural de las Haciendas Locales en la búsqueda de nuevas fuentes de recursos. La crisis económica, como da fe la experiencia de nuestros Ayuntamientos, ha reducido las transferencias del Estado, razón por la cual se reclama la

4 Cfr., Albertí Rovira, E., “Relaciones entre las Administraciones públicas”, en AA.VV (Leguina Villa, J y Sánchez Morón, M. (Dir.), “La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común”, Tecnos, Madrid, 1993, p. 43.

capacidad para crear nuevos tributos locales. La tensión entre autonomía tributaria y dependencia de las transferencias de otros niveles de Hacienda (estatal y autonómica) debe ser resuelta por el legislador articulando un sistema equilibrado y en condiciones de igualdad. Sobre todo, porque ciertos límites a la autonomía tributaria encuentran justificación puesto que constituyen un obstáculo eficaz frente a la actuación de “lobbies” o grupos de presión organizados del mismo modo que evitan una competencia fiscal perniciosa entre Entidades Locales que, en última instancia, distorsionan la libre circulación y la unidad de mercado, impidiendo la unidad del ordenamiento jurídico y, en particular, la del sistema tributario al tiempo que se contienen los riesgos de doble imposición. El riesgo de deslocalización se acentúa en el caso de los impuestos cuyas bases imponibles son móviles: esto sucede ya en los que gravan la titularidad de vehículos. Desde la instancia central se deben introducir, en este sentido, normas antielusión para evitar la práctica, en algunos municipios muy extendida, de seleccionar el municipio en que se localizan flotas de vehículos llamadas a circular por las grandes ciudades, con el fin de reducir la carga fiscal por el Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) y muchas veces en perjuicio de las Haciendas de las grandes ciudades. Por ello, seguramente para estos impuestos sería conveniente restringir la autonomía tributaria. Por otro lado, se debe incorporar en su régimen jurídico cierto componente medioambiental tomando en consideración el nivel de emisiones contaminantes a la atmósfera de los vehículos.

Por otro lado, el principio de coordinación queda en entredicho cuando la legislación tributaria estatal reguladora de los tributos municipales que grava la propiedad inmobiliaria declara, por ejemplo, exentos muchos edificios públicos, pero hace tributar a los Entes Locales por el IVA.

En relación con la creación de nuevos espacios fiscales para las grandes ciudades y la posibilidad de articulación de nuevos tributos locales, llamamos la atención, y por solo citar tres ejemplos significativos, sobre algunas figuras de reciente implantación en ciertas jurisdicciones como son, en primer lugar, el impuesto sobre la contaminación acústica de los aeropuertos, que, además de generar recursos, puede ser un potente instrumento incentivador de acciones para la protección del medio ambiente, teniendo en cuenta que las grandes ciudades están casi siempre dotadas de infraestructuras aeroportuarias. En segundo lugar, el impuesto sobre las estancias en empresas turísticas de alojamiento que trata de obtener una compensación parcial por los costes que generan las estancias temporales; no tratándose de un tributo exclusivamente aplicable a las zonas turísticas, sino también a zonas con gran población flotante –como son las grandes ciudades– que se desplaza allí por motivos de trabajo u otros, y que generan una serie de costes adicionales para el municipio. Y, en tercer lugar, para hacer frente a los problemas de movilidad que suelen aquejar a las grandes ciudades, cabría ensayar impuestos a la entrada de los vehículos privados en determinadas zonas del municipio.⁵

⁵ Vid., Zornoza Pérez, J., “Tributación ambiental y turismo: otras experiencias”, Cuadernos de Sostenibilidad y Patrimonio Natural, núm. 12, 2007, p. 17 y ss.

Como es sabido, las Corporaciones Locales carecen de poder legislativo y su autonomía financiera sólo justifica cierta modulación de los elementos cuantitativos, dentro de los límites fijados por una norma con rango de ley, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las relaciones del principio de reserva de ley tributaria y la autonomía financiera de las Haciendas Locales (SSTC 179/1985, 19/1987 239/1999 y 31/2010). Esto no impide, naturalmente, que el Estado o las Comunidades Autónomas competentes crearan, por ejemplo, tributos ambientales cuya gestión y recaudación se atribuyesen a los Entes Locales. Desde esta perspectiva, es importante recordar que dichos Entes poseen importantes atribuciones sobre el medio ambiente, tanto genéricas como específicamente referidas a las aguas, residuos y actividades molestas, insalubres y peligrosas de acuerdo con la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.⁶ Hasta la fecha el legislador español no ha creado auténticos impuestos ecológicos en el ámbito local. Se prevén tan sólo algunas bonificaciones ambientales en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, atribuyéndose a los municipios facultades para modular su cuantía. El establecimiento de un tributo local sobre el turismo –como sería el que gravara los alojamientos en establecimientos hoteleros– o cualquier otro entre los arriba mencionados requeriría, obviamente, la modificación del TRLRHL.

Reforzando la autonomía, dentro del sistema tributario de las grandes ciudades habrían de jugar un papel importante las tasas que, como es sabido, se rigen por el principio de beneficio y no tanto por el de capacidad económica. Las tasas son figuras especialmente aptas para financiar servicios cuyos beneficiarios son fácilmente identificables y sirven, si la modulación de su cuantía se regula de forma adecuada, para internalizar determinados costes –por ejemplo, los ambientales–, incentivando una utilización más eficiente de determinados servicios públicos, como la recogida, selección, gestión y tratamiento de residuos.

Dando un paso más allá, las grandes ciudades deberían evitar en determinadas ocasiones el instrumento tributario y utilizar la figura de los precios privados para rentabilizar, no generando déficit y obteniendo un beneficio, la gestión de aquellos servicios que no son esenciales para la ciudadanía.

Defendemos, en todo caso, un sistema equilibrado entre transferencias y recursos propios. Ahora bien, en cuanto a las transferencias éstas deberían estar principalmente constituidas por participaciones en los grandes tributos del Estado y no tanto en subvenciones (que deben jugar un papel residual), entendiéndose por estas últimas la cesión condicionada de determinados recursos; pues el condicionamiento de los recursos transferidos limita necesariamente la autonomía de las Entidades Locales en

6 Vid., Herrera Molina, P.M., “Los tributos ecológicos como recurso financiero local”, en Rodríguez Fernández, J. y Gomar Sánchez, J.I. (Coords.), “Hacienda y Finanzas Municipales. Ponencias presentadas en el XIV Congreso Iberoamericano de Formación Municipal”, UCCI-Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 137 y ss.

general, y de las grandes ciudades en particular, al señalar de antemano no sólo la cuantía sino también la finalidad del gasto.

3. Tercera propuesta: flexibilización de las bases imponibles de los tributos locales de las grandes ciudades

Otra cuestión fundamental en relación con el modelo de financiación de las grandes ciudades es si el mismo debe ajustarse o no al ciclo económico, elemento conectado con la rigidez o flexibilidad de las bases imponibles de los tributos locales.

La falta de adaptación al ciclo es criticada por algunas autoridades locales. En este sentido, merece ser destacada la caída de ingresos producida por la crisis del mercado inmobiliario; crisis cuyos efectos plasman, evidentemente, en la recaudación de los impuestos que gravan las transacciones inmobiliarias y la realización de obras. Esta caída de ingresos en algunos casos no ha sido compensada por mayores transferencias de la Hacienda central y ha obligado a poner en práctica políticas de limitación del endeudamiento y restricción presupuestaria. El modelo de tributación local aparece claramente sesgado hacia un sector de la actividad económica como es el inmobiliario, que ha producido unos ingresos extraordinarios en los últimos años y que parece ahora llegar a su fin.⁷

En todo caso, para salir al paso del problema de la rigidez de las bases imponibles de ciertos tributos locales, conviene que las grandes ciudades cuenten, dentro de la cesta de sus tributos propios, con un Impuesto sobre el beneficio de las empresas que sirva de mecanismo de retorno de los servicios que las Entidades Locales les prestan y cuya cuantía pueda ser modulada dentro de ciertos límites. Dicho impuesto podría articularse técnicamente como un recargo sobre el IRPF, en la parte imputable a los rendimientos de actividades económicas, y sobre el Impuesto sobre Sociedades. De esta forma se conseguiría una gestión sencilla de las cuotas que no requerirían de tarea de inspección alguna. No es necesario apuntar que cualquiera de estas medidas requeriría una reforma del TRLRHL.

De ahí que sea imprescindible superar el problema de la rigidez de las bases imponibles de algunos tributos locales a través de una periódica actualización de las mismas; actualización que muchas veces depende de decisiones adoptadas desde la instancia central y cuya demora repercute negativamente en el estado de ingresos de los presupuestos de las Entidades Locales, lo cual resulta especialmente grave en fases de recesión o crisis económica como la que vivimos actualmente. En principio, cabría asumir que la competencia relativa a la actualización de las bases imponibles de aquellos impuestos que gravan la propiedad inmobiliaria o los vehículos de motor se atribuyera a la instancia central, ya que la garantía de unidad del ordenamiento

⁷ Cfr., Marín-Barnuevo Fabo, D., “La financiación de las Haciendas Locales a través de la participación en tributos estatales”, cit., pp. 127-128.

jurídico –y, más concretamente, la unidad del sistema tributario– así lo aconseja. No obstante, debería al mismo tiempo existir un compromiso claro, que debería plasarse en el Derecho positivo, de actualizar dichas bases en tiempo y forma adecuados; porque tal compromiso no sería más que el cumplimiento de un deber básico de lealtad institucional, que constituye un principio constitucional rector de la organización y el funcionamiento de las diversas instancias de poder territorial en los Estados descentralizados.

4. Cuarta propuesta: una adecuada participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas

Además de los tributos propios, las Entidades Locales en general y las grandes ciudades en particular, para alcanzar la suficiencia de ingresos, deben contar entre sus recursos con una participación en los tributos del Estado, pero también de las Comunidades Autónomas. El sistema de transferencias intergubernamentales parte de una finalidad de igualación o nivelación fiscal; es decir, partiendo del presupuesto de que se debe garantizar un nivel mínimo en la prestación de servicios públicos y habida cuenta que no todas las Entidades Locales tienen la misma capacidad fiscal, el sistema de transferencias dota de recursos a aquellas Entidades que no alcanzan dicho nivel mínimo. Las transferencias pueden ser horizontales, si las Entidades Locales con mayor capacidad fiscal ceden recursos a las de menor capacidad, o verticales, si el trasvase de recursos se efectúa por la Hacienda del Estado o por la de las Comunidades Autónomas. Puede afirmarse con carácter general la conveniencia del establecimiento de criterios claros y automáticos para distribuir la participación de las grandes ciudades en los principales tributos estatales y también regionales. El automatismo ha de impedir que dicha participación dependa de negociaciones políticas interminables y lograr que se configure como un derecho de estos municipios. En este sentido, supone un avance el sistema vigente desde 2004 y aplicable en la actualidad, regulado en los artículos 111 a 126 del TRLRHL, ya que nació con vocación de permanencia, sin perjuicio de las necesarias revisiones –cuatrianuales– que su aplicación requiere y la Ley exige en orden a verificar la efectividad del modelo y a evitar, también, eventuales iniquidades.⁸

El nuevo sistema de participación de las Haciendas Locales en los ingresos del Estado se caracteriza por tener *naturaleza dual*, ya que los municipios pequeños en población conservan una participación similar a la precedente, mientras que los grandes municipios obtienen una participación en tributos del Estado sensiblemente distinta, si bien no exenta de críticas. En todo caso, para ambos modelos se establece una garantía para que las cantidades determinadas no sean inferiores a las resultantes de la aplicación del sistema anterior.⁹

8 Cfr., Arrieta Martínez de Pisón, J., “La participación en los tributos del Estado”, en Marín-Bar-nuevo Fabo, D (Dir.), “Los tributos locales”, 2ª edición, Civitas, 2010, p. 995.

9 Cfr., Arrieta Martínez de Pisón, J., “La participación en los tributos del Estado”, cit., p. 995.

El sistema de participación en los tributos del Estado parte, en efecto, de una fundamental distinción entre dos tipos de municipios: los municipios grandes en población o que sean capitales de provincia, y los municipios pequeños. Concretamente, los primeros son los municipios *“que sean capitales de provincia, o de Comunidad Autónoma, o que tengan población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes”* (artículo 111 del TRLRHL), mientras que los segundos son el resto, esto es, *“los municipios no incluidos en el artículo 111 de esta Ley”* (artículo 122).

En los municipios de gran población, que aquí interesan y cuya financiación se regula en los artículos 111 a 121 del TRLRHL, el sistema de participación en tributos del Estado se estructura de acuerdo con dos magnitudes, a saber: la cesión de un porcentaje de recaudación de impuestos del Estado y la participación en los tributos del Estado. Por el contrario, los municipios de baja población, cuya regulación se encuentra en los artículos 122 a 124 del TRLRHL, basan su financiación exclusivamente en la segunda de las magnitudes señaladas, esto es, la participación en los tributos del Estado. Capítulo aparte merecen los municipios turísticos a los que el artículo 125 del TRLRHL da un tratamiento singular.

Debemos centrarnos en los municipios de gran población y capitales. Respecto a la primera magnitud consistente en la cesión de recaudación de impuestos del Estado, se trata de un porcentaje de los rendimientos que hayan sido objeto de cesión a las Comunidades Autónomas obtenidos en el IRPF, el IVA y los Impuestos Especiales (II.EE) sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores de Tabaco.

El porcentaje que se cede en el IRPF es el 1,6875 por 100 de su cuota líquida, en materia de IVA el 1,7897 por 100 y en los II.EE el 2,0454 por 100. En el caso del IRPF, al regular el punto de conexión, se atribuye el rendimiento al municipio en que tenga el sujeto pasivo su residencia habitual; el punto de conexión en el IVA y en los II.EE se articula sobre la base de dos factores, a saber: el índice de consumo de cada una de las Comunidades Autónomas y la población. Desde un punto de vista crítico se ha apuntado certeramente que en materia de residencia respecto de los contribuyentes por el IRPF no es inhabitual fijar residencias distintas de las reales, lo que provoca distorsiones en el reparto del rendimiento en los municipios beneficiados. Lo mismo ocurre en el IVA y los II.EE de fabricación, en los que el índice de consumo de las Comunidades Autónomas no está vinculado a la población de Derecho, pero el reparto que se hace a cada municipio sí. No obstante, siendo válidas tales críticas, resulta ciertamente difícil encontrar otros criterios más acertados, por lo que parece evidente que la participación municipal en tributos del Estado exige reconocer la imposibilidad de realizar una territorialización exacta de los tributos devengados en los distintos tributos objeto de cesión.¹⁰

¹⁰ En este sentido, Marín-Barnuevo Fabo, D., “La financiación de las Haciendas Locales...”, cit., pp. 120-121.

Resulta igualmente criticable la merma de ingresos que ha supuesto para las Haciendas Locales el incremento de los porcentajes de cesión a las Comunidades Autónomas de los referidos tributos. Porque ese aumento tiene una repercusión en la financiación de los Entes Locales por cuanto la cesión que éstos reciben en los impuestos del Estado es un porcentaje “*de los rendimientos que no hayan sido objeto de cesión a las Comunidades Autónomas*” (artículo 112 del TRLRHL), lo cual implica, matemática y directamente, que al disminuir la base de cálculo de la participación municipal por el aumento de la participación de las Comunidades Autónomas, la cesión a los municipios disminuye.¹¹ Esta merma en la recaudación podría aliviarse con la compensación que el Estado debe dar a las Corporaciones Locales en aquellos casos en que de sus decisiones normativas se derive una disminución de los recursos locales, tal y como se desprende del artículo 9.2 del TRLRHL. Tal compensación debe ser efectiva y real, puesto que este precepto establece una obligación y no una facultad discrecional, esto es, puesto que estamos ante una garantía institucional conectada directamente con la suficiencia de recursos de las Haciendas Locales; suficiencia que precisamente pone en riesgo un determinado ejercicio del poder tributario del Estado.¹²

En relación con la segunda magnitud consistente en la participación en los tributos del Estado, la misma se articula a través del llamado Fondo Complementario de Financiación (FCF). Dicho Fondo se conforma tomando como referencia el año 2004, en cuanto que es el *año base* del sistema vigente, esto es, el Fondo del citado año es la magnitud que se toma como referencia para los sucesivos ejercicios con las correspondientes actualizaciones derivadas de la evolución que experimenten los ingresos tributarios del Estado (ITE). O dicho de otra manera, una vez determinado el FCF del ejercicio 2004, el correspondiente a los años sucesivos será el resultado de actualizarlo con los ITE desde el año 2004. Para el primer año de aplicación del nuevo sistema (el año base 2004) la financiación de cada municipio (sumando los tributos cedidos y el Fondo Complementario de Financiación) será equivalente a la obtenida en el año 2003, incrementada en la misma proporción en que aumenten los ITE respecto del año 2003. A su vez, el porcentaje de participación en el FCF de cada municipio en el año base (2004) resulta de la diferencia entre la financiación total a que tiene derecho, de acuerdo con lo que acaba de decirse, y la recaudación prevista por los tributos cedidos. Para los ejercicios siguientes, la participación se calcula aplicando el Índice de Evolución, el cual se determina, a su vez, por el incremento que experimenten los ITE entre el año al que corresponda la participación y el año base.¹³

Asimismo, con motivo de la revisión del modelo de participación en tributos del Estado parece oportuno recordar que, desde una perspectiva jurídica, el modelo de participación adolecía de una grave e injustificada carencia, al no incluir la prevista participación en tributos de las Comunidades Autónomas. Por tanto, puede ser este

11 Cfr., Ramallo Massanet, J., “Prólogo”, a Marín-Barnuevo Fabo, D (Dir.), “Los tributos locales...”, cit., p. 17; también Arrieta Martínez de Pisón, J., “La participación en los tributos del Estado”, cit., p. 1000.

12 Cfr., Arrieta Martínez de Pisón, J., “La participación en los tributos del Estado”, cit., pp. 1000-1001.

13 Cfr., Arrieta Martínez de Pisón, J., “La participación en los tributos del Estado”, cit., pp. 1001-1002.

el momento para exigir ese compromiso de todas las Administraciones implicadas porque, como tempranamente señalaron Ramallo y Zornoza, la falta de desarrollo de los sistemas de participación de las Haciendas Locales en los tributos de las Comunidades Autónomas debe calificarse abiertamente de inconstitucional, en tanto constituye *“un grave incumplimiento de las previsiones constitucionales respecto de la articulación de dichas Haciendas Locales, que ha de ser imputada a las Comunidades Autónomas. Porque son éstas las únicas instancias territoriales que disponen de competencia legislativa para la regulación de este ingreso local que, al merecer la consideración constitucional de recurso fundamental, ha de estimarse de desarrollo necesario para la consecución de la suficiencia financiera local que garantiza el artículo 142 CE”*.¹⁴ No obstante, aunque con limitaciones ciertos avances en este sentido se aprecian: así, por ejemplo, la Ley andaluza 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, crea por primera vez un Fondo de Participación incondicionado de tales entidades en los recursos autonómicos, estableciendo los criterios para la dotación, distribución y evolución dinámica del mismo, con la finalidad de apoyar a las Haciendas Locales andaluzas.

En cualquier caso, si se hace un análisis crítico del marco jurídico vigente, lo primero que habría que destacar es que el indicador de la población debe seguir siendo el criterio fundamental en relación con la atribución de recursos financieros a las grandes ciudades procedentes de transferencias. Pero dicho indicador debe ser ponderado –lo que el TRLRHL hoy no hace– en atención a las características de la pirámide poblacional, considerando que el envejecimiento constituye un reto inminente de las finanzas públicas al estrecharse las bases imponibles de los residentes; problema que se agudiza si no se introduce la variable de la población flotante (usuario de los servicios públicos y no residente, por lo que en principio no contribuye a la financiación de los gastos públicos), que es especialmente importante en los grandes municipios. Otros índices de ponderación presentes sobre todo en las grandes ciudades y que habrían de tenerse en cuenta son la tasa de inmigración y el nivel de actividad laboral y profesional de las mujeres, pues se trata de circunstancias que incrementarán significativamente los gastos en programas sociales como guarderías municipales o atención a colectivos especialmente necesitados o vulnerables.

E igualmente a los efectos del cálculo de la participación en los tributos del Estado el esquema de reparto entre las Entidades Locales no puede ser el puramente proporcional, sino que debe atender a las circunstancias específicas que, como más arriba vimos, atañen a las grandes ciudades y que incrementan sus necesidades de financiación, a saber: el coste de la capitalidad, la existencia de población flotante y las externalidades provocadas por la gran demanda de transporte y la congestión del

14 Vid., Ramallo Massanet, J. y Zornoza Pérez, J., “Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas Locales”, en Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 259, 1993, p. 502; Zornoza Pérez, J., “La regulación de las participaciones locales en ingresos de las Comunidades Autónomas: una exigencia constitucional”, en Cuadernos de Derecho Público, núm. 33, 2008, p. 11 y ss.

tráfico. En este sentido, existe cierta unanimidad en la doctrina hacendística al afirmar que si los coeficientes de ponderación del factor población pretenden abordar los problemas de las economías de escala y la congestión, el rango debería ser establecido en forma de “U”, es decir, con coeficientes altos para los municipios pequeños (incapaces por razón de dimensión de aprovechar las economías de escala) y para los muy grandes (que padecerían en mayor medida los costes de congestión), y coeficientes más reducidos para los municipios de tamaño intermedio (que sufrirían en menor medida ambos problemas).¹⁵

A otras variables distintas de la población ha de concedérseles determinado peso relativo en el sistema de participación de las grandes ciudades en los tributos del Estado. Porque si se sobredimensiona el criterio de la población, aun admitiendo su papel central, se niega implícitamente la existencia de economías de escala en la provisión de bienes y servicios públicos, poniendo excesivamente el acento en el problema de la congestión. En este sentido, ha de introducirse el criterio del esfuerzo fiscal, definido como cociente entre la recaudación real y la recaudación potencial máxima de los impuestos municipales; recaudación que dependa directamente de las autoridades locales encargadas de regular las bases imponibles de sus impuestos, fijar los correspondientes tipos de gravamen o introducir o modificar determinadas deducciones. La utilización de este criterio ha de premiar a aquellas grandes ciudades que asumen en mayor medida sus propias responsabilidades de gestión tributaria sobre la base del principio de “internalización de costes”, es decir, financiando en la mayor medida posible sus gastos con cargo a sus propios recursos tributarios. Por otro lado, también debe introducirse el criterio de la capacidad fiscal, factor que ha de tener menor peso que los anteriores y que se instrumenta como el inverso de la recaudación per capita. Este factor ha de estimarse por municipios y no por tramos de población. Ambos criterios, esfuerzo fiscal y capacidad fiscal, sorprendentemente no se contemplan de manera expresa para la cuantificación de la participación de los municipios en los tributos del Estado, a través del Fondo Complementario de Financiación, en el caso de los Municipios de gran población; mientras que el artículo 124 del TRLRHL sí pondera dichos criterios para distribuir la participación de los restantes municipios.

Ciertamente, la participación de las Entidades Locales en los principales tributos del Estado –IRPF e IVA especialmente sensibles a la elasticidad del ciclo económico– plantea un doble problema que el sistema de financiación local debe resolver. En primer lugar, el problema de elasticidad en función del ciclo económico, recesivo o expansivo. En fases recesivas o de crisis económica, en las que disminuyen considerablemente la renta y el consumo, es necesaria la previsión de garantías o fondos que aseguren un nivel de recursos mínimo. En segundo lugar, para evitar una excesiva dependencia política de las Entidades Locales respecto de decisiones adoptadas por la instancia central sería preciso reducir al mínimo la discrecionalidad del legislador

¹⁵ Vid., Monasterio Escudero, C. y Suárez Pandiello, J., “Manual de Hacienda autonómica y local”, 2ª edición, Ariel, Barcelona, 1998, p. 417 y ss.

estatal en lo atinente a la distribución de las transferencias mediante unos criterios claros de distribución entre las Entidades Locales de la participación en tributos estatales. En relación con esta última idea, el porcentaje de los ingresos correspondientes a las grandes ciudades por participación en la recaudación de los impuestos estatales debería ser independiente de los cambios en los porcentajes de participación sobre esa misma recaudación entre la Hacienda estatal y las autonómicas.

Además, es preciso regular el alcance y los puntos de conexión de los impuestos cuya recaudación se ceda a grandes ciudades para la atribución del rendimiento. En relación con los puntos de conexión, el IRPF no se debe regir estrictamente por el criterio de la residencia en las grandes ciudades, sino que es imprescindible ponderarlo por el gran peso que representa la llamada población flotante que no tiene su residencia habitual en aquéllas. En el caso del IVA o los Impuestos Especiales que gravan consumos específicos (combustibles, alcohol, tabaco, etc.), se debería tomar en consideración el índice específico de consumo de las grandes ciudades y no tanto el de las Comunidades Autónomas extraído de estadísticas oficiales y el volumen de población.

III. CONCLUSIONES

Tiene pleno sentido reflexionar sobre posibles medidas que sirvan para afrontar eficazmente los problemas estructurales que aquejan a las Haciendas Locales en el caso específico de las grandes ciudades. Situaciones como la asunción de funciones de dirección y representación política (por ser capitales del Estado o de la Comunidad Autónoma), la importancia cuantitativa de la población “flotante”, que utiliza servicios públicos municipales a los que no contribuye a su financiación mediante el pago de las correspondientes tasas o impuestos o el mantenimiento de su patrimonio histórico-artístico, aconsejan reformar el texto vigente del TRLRHL que en muy escasa medida contempla todas estas circunstancias.

Para empezar sería necesario clarificar el marco competencial de estas Corporaciones Locales, a las que habría que definir con precisión, porque presupuesto previo a la configuración de un sistema de recursos estable para las Haciendas Locales de las grandes ciudades es conocer, con la mayor exactitud posible, la distribución territorial de las competencias y cuáles son asumidas por las grandes ciudades. En este sentido, habría que acabar con la asunción actual de los llamados “servicios impropios” que no responden al esquema de distribución territorial de competencias, al tiempo que deberían abrirse nuevos espacios fiscales para las grandes ciudades en los tributos ya existentes, dando la posibilidad además de crear nuevos impuestos de carácter extrafiscal, señaladamente de naturaleza ambiental.

Por lo demás, como posible solución al problema de la rigidez de las bases imponibles de ciertos tributos locales, convendría que las grandes ciudades contaran con un Impuesto sobre el beneficio de las empresas que sirviera de mecanismo de retorno de los servicios que las Entidades Locales les prestan y cuya cuantía pueda ser

modulada dentro de ciertos límites. Esto exigiría seguramente la reforma de la Constitución a la vista de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el principio de reserva de ley tributaria y la autonomía financiera de las Corporaciones Locales. Por fin, la participación de las grandes ciudades en los tributos del Estado habría de extenderse a los ingresos de las Comunidades Autónomas y la modulación de dicha participación debería basarse en el factor población, pero ponderado por distintas variables como congestión, volumen de población flotante o tasa de inmigrantes, con especial incidencia en los grandes municipios, sin olvidar otros factores como el esfuerzo y la capacidad fiscal.

Recibido: 24 de febrero de 2011

Aceptado: 25 de febrero de 2011