

II Jornada de Gestión Económico-Financiera de Entidades Locales:

“PROPUESTA DE REFORMA DE LA FINANCIACIÓN LOCAL: ASPECTOS TRIBUTARIOS Y ECONÓMICO-FINANCIEROS”

DANIEL CARRASCO DIAZ

Catedrático de Contabilidad Pública de la Universidad de Málaga

DIRECTOR DE LA JORNADA

CONCLUSIONES

En el marco de las II Jornadas de Gestión Económico-Financiera de las Entidades Locales, el Departamento de Contabilidad y Gestión de la Universidad de Málaga ha reunido a los miembros de la **Comisión de Expertos para la Revisión del Sistema de Financiación Local**, presentando las principales propuestas incluidas en el informe publicado el 26 de julio de 2017.

La inauguración de la Jornada fue presidida por Yolanda García Calvente, Vicerrectora de Personal Docente e Investigador de la Universidad de Málaga; Diego Martínez López, Secretario General de Financiación Autonómica y Local; Antonio López Hernández, Presidente de la Cámara de Cuentas de Andalucía; Ana Muñoz Merino, Presidenta de la Comisión para la Revisión del Sistema de Financiación Local; Andrés Navarro Galera, Presidente de la Asociación de Profesores Universitarios de Contabilidad (ASEPUC); y Daniel Carrasco Díaz, Director del Departamento de Contabilidad y Gestión de la UMA.

La conferencia inaugural, con el título “¿Tiene futuro la reforma del sistema de financiación local?”, fue impartida por la Presidenta de la Comisión Ana Muñoz Merino, que habló de la necesidad de una Ley de Reforma de la Financiación Local y se preguntó ¿hasta cuándo?, dado los sucesivos retrasos que ha sufrido y la escasa atención de la clase política.

También se refirió a la forma de trabajar de los ponentes de la Comisión que, en todo momento, huyeron de planteamientos maximalistas, o de soluciones doctrinales teóricamente muy potentes, pero escasamente aplicables a la realidad actual de los Entes Locales (EE.LL.).

Finalmente, resaltó la búsqueda de consenso permanente entre los miembros de la Comisión, que condujo a aprobar las propuestas, en casi todos los casos, por unanimidad y que, junto al ambiente de trabajo y humano, ha supuesto que el informe, resultado del trabajo de todos, posea un valor añadido que, sin duda, tendrá sus frutos y cumplirá los objetivos establecidos por la propia Comisión.

El programa de la Jornada contempló la exposición de las propuestas incluidas en el informe de la Comisión a través de la participación de los ponentes en dos mesas redondas, por áreas, sobre la tributación y la situación económico-financiera de las EE.LL., tal y como se hizo en la propia Comisión. En la primera, moderada por Yolanda

García Calvente, participaron los miembros de la Comisión especialistas en dicha área: César Martínez Sánchez, Elena Manzano Silva y Pablo Chico de la Cámara y José Antonio Sánchez Galiana. Por su parte, en la segunda, moderada por Antonio López Hernández, participaron como miembros especialistas en dicha área: Alfonso Utrilla de la Hoz, Ángel de la Fuente Moreno, Javier Suárez Pandiello y Daniel Carrasco Díaz. Los componentes de la Comisión presentaron una visión muy resumida de las principales propuestas que, en una u otra área, se incluyeron en el informe.

En el área de tributación se hizo hincapié en los siguientes tributos: Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI); tasas, precios públicos y contribuciones especiales; Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM); Impuesto sobre Construcción, Instalaciones y Obras (ICIO); e Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU).

El IBI es un tributo fundamental para los Ayuntamientos porque representa en torno al 50% de la financiación de los mismos, además de suponer el ingreso de mayor estabilidad cuantitativa en el tiempo. A lo anterior, se suma una importante función censal respecto de la riqueza inmobiliaria que se asienta sobre una magnitud, el valor catastral, que se ha convertido en un elemento transversal de la imposición de todas las administraciones.

Entre las propuestas más sobresalientes de la Comisión sobre dicho tributo destaca la de que los Ayuntamientos se incorporen con mayor protagonismo en las decisiones del Catastro, dada la importancia que tienen dichas decisiones en la cuantificación de la base imponible del impuesto. Igualmente, aconseja una revisión del método de determinación y valoración de los inmuebles que tenga como referencia el valor de mercado para las distintas categorías de bienes inmuebles proponiendo, al respecto, la aprobación de una Ley General de Valoraciones como Ley marco que fije una unidad de criterio y que la determinación del valor de los bienes inmuebles sea equivalente en los distintos tributos del ámbito estatal, autonómico y local.

Por lo que se refiere al tipo de gravamen se considera necesario ampliar la horquilla de los tipos actualmente vigentes, con objeto de dar una mayor autonomía a los Ayuntamientos y, asimismo, advierte de la necesidad de adecuar aquéllos al modelo de determinación de la base imponible que se establezca si se optara por valores de referencia de mercado.

Además, la Comisión se plantea la posibilidad de exigir un recargo en el IBI sobre aquellos bienes inmuebles directamente beneficiados por el establecimiento de Áreas de Promoción Económica Urbana, a fin de que se obtenga la financiación necesaria para el desarrollo material de las mismas. Cuando las externalidades derivadas del establecimiento de bienes inmuebles de características especiales, en un determinado territorio, excedan del municipio en el que radican, la Comisión propone que se articule un doble sistema de recaudación del impuesto, con una cuota municipal y una cuota provincial.

Finamente, en cuanto a las viviendas habituales, desocupadas y de protección oficial, la posición mayoritaria de la Comisión considera que, dada la naturaleza del impuesto, no resulta adecuado realizar distinción alguna entre inmuebles en función de su destino o utilización. Se considera que el tratamiento diferenciado introduciría elementos de discriminación.

De las tasas y precios públicos se pone de relieve la dificultad de definir el hecho imponible, en algunos casos, para que la contraprestación de un servicio sea considerada como tasa o precio público; y el diferente tratamiento que debe darse a las diversas tasas por servicios y actividades administrativas, de las que se establecen por uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público, así como sus hechos imponibles diferenciadores. En concreto, para la tasa por ocupación de dominio público, se resalta la disparidad de su cuantificación por las diversas EE.LL. y la necesidad de establecer parámetros que clarifiquen y hagan más objetiva la determinación de la base imponible.

Igualmente, se hace hincapié en la obligación, tanto para las tasas de nueva creación como para sus modificaciones, de presentar e incluir, como parte de las ordenanzas, una memoria técnico-económica aclaratoria de los servicios que incluya, como parte de la misma, la determinación y justificación de sus costes, como se insiste diversa jurisprudencia al respecto.

Para los precios públicos, igual que para las tasas, se propone la modificación del TRLHL, en su artículo 47, señalando que, en la creación o modificación de cualquier precio público, como señala el Tribunal Supremo (TS), deberá incluirse una memoria técnico-económica de idéntico contenido que la obligada para las tasas.

En el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), se pone en evidencia la escasa sensibilidad del tributo con las externalidades negativas de los vehículos como las emisiones, el ruido, el tráfico, etc., así como la incidencia de los paraísos fiscales automovilísticos. Se propone una intensificación de las bonificaciones según cilindrada, tipo de energía o combustible que se consuma y un impulso al transporte colectivo.

Para paliar el efecto de los paraísos fiscales, se propone un cambio de tarifa que, en general, para las personas físicas, considere que el domicilio fiscal sea la residencia habitual y, para los empresarios individuales, profesionales y personas jurídicas, el domicilio fiscal se sitúe donde esté centralizada la gestión administrativa y dirección de las actividades desarrolladas. Además, como regla especial, para las empresas dedicadas al transporte de mercancías y personas, la imposición sería nacional al superar un umbral de flota de vehículos, con un tipo único y reparto en función de la población.

Por lo que se refiere al ICIO, se insiste en la consideración de que el hecho imponible nace por la ejecución de la construcción, instalación u obra, que exija licencia, independientemente de que se haya obtenido. Sobre la determinación de la base imponible por el “coste real y efectivo”, se pone en cuestión la definición del concepto por la confusión e, incluso, la contradicción de los términos “real y efectivo” por su diversa utilización por parte de las administraciones y, verdaderamente, es la

jurisprudencia la que moldea los gastos que deben incluirse como tales y que constituyen los componentes de la ejecución material de la obra o instalación.

Por todo ello, se realiza una propuesta de cambio de denominación sustituyendo, al menos, “directo” por “real”, con el fin de evitar confusión puesto que, en general, no se admite la inclusión de los costes indirectos. Finalmente, aunque pueda ser cuestionable la posibilidad de que exista un solapamiento entre el ICIO y la Tasa Municipal de Obra, el TS clarifica dicha posibilidad al pronunciarse en el sentido que el ICIO se sustenta en la capacidad económica del sujeto pasivo, puesta de manifiesto por la realización de la obra y la tasa supone una contraprestación por la actividad administrativa por verificar si la licencia ha de concederse y se ha cumplido la normativa en su ejecución.

El Impuesto de IIVTNU, de actualidad por la sentencia reciente STC 59/2017, de 11 de mayo, que tiene como precedentes las SSTC 16/2017 y 37/2017, y que han puesto de manifiesto la inconstitucionalidad de algunos aspectos del IIVTNU -serían inconstitucionales los artículos relativos a la determinación de la base imponible, aunque sólo en aquellos supuestos en los que someten a tributación situaciones inexpresivas de capacidad económica, o sea, las que no presentan aumento de valor del terreno al momento de la transmisión-, requiere una modificación legislativa que evite cuanto antes que los contribuyentes se vean obligados a impugnar liquidaciones tributarias del IIVTNU, produciendo el efecto contemplado en las sentencias referidas.

La Comisión estudia el IIVTNU y presenta varias posibilidades de actuación que van desde la más radical que implicaría la supresión del impuesto, evitando la merma recaudatoria con un recargo o participación en aquellos tributos que gravan las plusvalías en los bienes inmuebles o los que gravan las transmisiones inmobiliarias, hasta otras propuestas que sólo supongan modificaciones parciales del impuesto actual como el establecimiento de un nuevo supuesto de no sujeción.

En el caso del mantenimiento del IIVTNU, con una nueva configuración, para corregir la doble imposición, este nuevo impuesto sería deducible de la base imponible los distintos impuestos estatales que gravan las plusvalías inmobiliarias.

La Comisión propone, además, que, en caso de mantenimiento del IIVTNU, se debe modificar la determinación de la base imponible del mismo, sustituyendo la aplicación de porcentajes sobre el valor catastral, por la diferencia entre el valor real del bien inmueble en la transmisión y su valor de adquisición, siguiendo los mismos criterios aplicados en relación con la determinación de las plusvalías en los impuestos personales que gravan éstas. Se trata así de gravar la capacidad económica real del sujeto pasivo.

Finalmente se pone de relieve que las citadas sentencias, además de exigir a los Ayuntamientos la devolución de los ingresos a los contribuyentes que demuestren minusvalías en sus operaciones, requieren al legislador la modificación del IITNU para ajustarlo al marco constitucional.

En la actualidad se encuentra en el Parlamento un Proyecto de Ley de Reforma del IITNU cuya dificultad de aprobación se manifiesta claramente al llevar casi dos decenas de ampliaciones de periodos de enmienda, previo a su traslado al Pleno.

La cuestión más difícil de abordar es quién paga el error del legislativo, los Ayuntamientos que han aplicado una norma plenamente vigente, o la Administración Central, como responsable principal de las propuestas que aprueba el Parlamento y, por tanto, responsable de la vigencia del IITNU.

En definitiva ¿Quién financia los platos rotos?, ¿la Administración Central ha de financiar a los Ayuntamientos por la devolución de los ingresos?, ¿los propios Ayuntamientos que han recibido los recursos?, o ¿recibiendo estos últimos una compensación parcial de tales ingresos? La respuesta vendrá necesariamente con la aprobación del citado Proyecto.

En la mesa redonda dedicada al área de la situación económico-financiera de las EE.LL., los ponentes hicieron hincapié en aspectos tales como la dimensión de la Administración Local, el marco competencial, los principios de disciplina presupuestaria, transparencia, eficacia, eficiencia y economía, así como la problemática de la financiación del transporte urbano y metropolitano colectivo.

En cuanto a la dimensión de la Administración Local, sin entrar en detalles, se realiza un análisis comparativo de los gastos locales por habitante y del porcentaje de gasto local respecto del propio PIB entre España y los principales países europeos. A este respecto, sólo resaltar que España se encuentra en el nivel más bajo de gasto local, por habitante, y de porcentaje de gasto local, respecto del PIB, que la media de la Unión Europea y de países como Austria, Alemania y Bélgica. En términos similares, se puede hablar del porcentaje de gasto local respecto al de las Administraciones Públicas.

La Comisión resalta, como elemento clave para un adecuado marco competencial, la evaluación de las necesidades, desde la demanda, identificando a los demandantes y ajustando las competencias para que el servicio se preste donde sea requerido por ellos, lógicamente, teniendo en cuenta donde se sitúan actualmente las competencias obligatorias y las realmente asumidas; y, desde la oferta, se subraya que más gasto no significa, necesariamente, mejores servicios y, por tanto, se hace conveniente que las competencias para prestarlos se sitúen en aquellas administraciones más eficientes, es decir, que los presten a menor coste y que sea demostrable cuantitativamente teniendo en cuenta, además, la dispersión poblacional entre municipios de todas las dimensiones.

En definitiva, la Comisión considera imprescindible una clarificación del marco competencial, partiendo del reconocimiento de la situación actual, evitando tensiones financieras. Por su parte, respecto a la financiación de los gastos por servicios no competenciales, o de suplencia, se propone dos alternativas. La primera, que sean financiados por transferencias condicionadas a las prestaciones y, la segunda, con financiación incondicionada proveniente de la Participación en los Impuestos de las Comunidades Autónomas (PICAs).

En cuanto a la propuesta de organización y planta municipal, la Comisión propone establecer tres categorías de municipios: las grandes metrópolis de Madrid y Barcelona, que poseen su propia Carta de Autonomía Local; los municipios mayores de 20.000 habitantes, que se consideran con capacidad tanto para la gestión de sus gastos como la recaudación de sus ingresos; y, finalmente, el resto de los municipios donde se necesita un mayor apoyo para la gestión diaria con soluciones eficientes para las prestaciones, superando los problemas de escala y dispersión geográfica.

La Comisión, en el controvertido papel de las Diputaciones y Cabildos Insulares en el ámbito político actual, se inclina por el mantenimiento de las mismas, pero limitando sus competencias a la actividad de servir de apoyo a los municipios menores de 20.000 habitantes, esencialmente, prestando sus servicios directamente para mejorar la eficiencia de las prestaciones, así como facilitar la gestión y decisión sobre sus tributos locales.

Para la financiación de las Diputaciones y Cabildos Insulares, la Comisión propone que sus recursos financieros provengan de la Participación en los Impuestos del Estado (PIE), junto a un recargo potestativo sobre el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

Como otro asunto bastante polémico en el ámbito local, en la Comisión se trató la posible revisión de la Regla de Gasto porque, sin duda, condiciona la situación económico-financiera de las EE.LL. y su aplicación estricta supone una rigidez ante las nuevas perspectivas financieras de las mismas, claramente más solventes y con mayor capacidad financiera.

La Comisión considera que el diseño de la Regla de Gasto es mejorable y, respetando el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, el endeudamiento, así como otros indicadores de saneamiento financiero y solvencia, se plantea la conveniencia de la ampliación de supuestos que permitan un mayor margen de gasto no financiero computable a los efectos de la Regla de Gasto.

En tal sentido la Comisión propone, por una parte, la ampliación de las actualmente consideradas Inversiones Financieramente Sostenibles (IFS) y, por otra, que se posibilite incrementos de gastos en los supuestos de incremento de población, de aplicación de leyes estatales y autonómicas, o de aparición de ingresos y gastos extraordinarios, aunque en estos últimos sin posibilidad de consolidación.

Finalmente, también referente a la Regla de Gasto, la Comisión considera deseable habilitar un procedimiento extraordinario para la revisión del techo de gasto, aplicable exclusivamente a aquellas Entidades Locales que cumplan reiteradamente con los requisitos de disciplina presupuestaria establecidos, y cuenten con situaciones financieras saneadas.

Las transferencias del Estado y de las Comunidades Autónomas a las EE.LL., como fuente fundamental de financiación local, se sitúan en algo más de un tercio (34,29% en 2016),

respecto a sus ingresos totales, y su incremento ha sido significativamente menor que la subida de los impuestos locales, que subieron un 73,3% en el intervalo 2004-2015.

Las transferencias, por tanto, tienen como objetivo complementar los recursos propios de las EE.LL., obtenidos a través de impuestos, y compensar las desigualdades de las capacidades fiscales de los diversos espacios del territorio nacional y, entre las incondicionadas, la más significativa es la PIE.

En opinión de la Comisión, el actual modelo de transferencias a las EE.LL. presenta grandes inequidades y, sin duda, ha llegado el momento de abordar con decisión una profunda reforma de este sistema, de modo que se consiga una distribución adecuada de los recursos disponibles, tanto horizontal como verticalmente.

En cuanto al objetivo de equilibrio horizontal, es necesario incorporar una fórmula para distribuir las transferencias con criterios que posean como elementos esenciales los factores de necesidad, relacionados directamente con las competencias, y los factores de capacidad relacionados inversamente con las bases tributarias propias. Respecto al objetivo de equilibrio vertical, además de establecer un criterio para determinar su cuantía inicial, se requiere el establecimiento de unos compromisos sobre su evolución y revisión con el fin de lograr un sistema estable y flexible.

En tal sentido, la Comisión propone la elección de un nuevo índice de evolución que evite los problemas de gestión, y que sea el mismo que se utilice para las CC.AA., integrando para el ámbito municipal el actual Fondo Complementario de Financiación y la participación en tributos del Estado en un único fondo que, a su vez, sea distribuido entre las EE.LL. con criterios de necesidad y capacidad fiscal con objetivos niveladores.

En el caso de las Diputaciones Provinciales, Consejos y Cabildos Insulares, la articulación del sistema de transferencias incondicionales debería, a juicio de la Comisión, integrar el actual Fondo Complementario de Financiación, los impuestos cedidos estatales y las compensaciones del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE).

Por último, por lo que respecta a las PICAs, la Comisión considera que este bloque de transferencias incondicionales podría ser consolidado a partir de la utilización de diversos instrumentos tales como la transformación en las mismas de un porcentaje elevado de las actuales transferencias condicionales aportadas por las CC.AA.

Para la valoración y financiación de nuevas competencias, fundamentalmente en materia de servicios sociales y programas deportivos y culturales, eventualmente asumidas al amparo del principio de subsidiariedad, la Comisión se inclina por la cuantificación agregada de los gastos de suplencia en los que hubieran incurrido las EE.LL., con criterios establecidos por cada Comunidad Autónoma.

Para la Comisión también es objeto de análisis la aplicación de los principios de transparencia, eficacia, eficiencia y economía en las EE.LL., así como la determinación del grado de cumplimiento de los mismos y los sistemas de información económico-financiera que posibiliten los datos necesarios para conocer dicho grado de cumplimiento.

La obligatoriedad de aplicación de estos principios por las EE.LL. se hace patente tanto en marco legislativo general como en el específico local, exigiéndosele a la contabilidad pública –presupuestaria, financiera, auditoría, de coste o analítica, etc.- que cuantifique e informe del grado de cumplimiento de los citados principios. Esta última, en particular, se ocupa de determinarlos, para la eficacia, comparando los objetivos alcanzados respecto a los planificados, para la eficiencia, relacionando el coste real con los objetivos alcanzados y, para la economía, comparando el precio al que se han adquirido los factores con los ofertados en su mercado.

Dada la diversidad de Entes que gestionan los servicios prestados por las Corporaciones Locales y, además, la dispersión cuantitativa y territorial de los Ayuntamientos, el marco legislativo local diferencia claramente la exigencia de información en la Cuentas Anuales sobre el coste de los servicios e indicadores de gestión.

En tal sentido se puntualiza que, como ámbito de aplicación, las EE.LL. obligadas a ofrecer dicha información son los Ayuntamientos mayores de 50.000 habitantes y las EE.LL. de ámbito superior y, asimismo en cuanto a la metodología de cálculo, se refiere a la desarrollada en la Resolución de 28 de julio de 2011, de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). La Comisión propone, al respecto, una ampliación del ámbito de aplicación de la exigencia informativa a los Ayuntamientos mayores de 20.000 habitantes (con presupuestos superiores a los 3 millones de euros) y a las empresas públicas locales, con mayoría de capital público.

La Comisión, por lo que se refiere a la fijación de las tasas y precios públicos por la prestación de servicios, reclama la necesidad de clarificación de la/s variable/s que cuantifiquen la base imponible, con diferenciación objetiva entre el importe por la prestación, en general, y el de menor cuantía que se establezca como ayuda para determinados colectivos, a través de subvenciones. En cuanto a la memoria técnico-económica, considerada como obligatoria para la aprobación de las ordenanzas, propone que sean elaboradas teniendo en cuenta, para la determinación del coste de los citados servicios, los principios básicos y la metodología de cálculo incluida en la Resolución de 28 de julio de 2011 de la IGAE, con el objetivo de realizar un seguimiento de su cumplimiento a lo largo del tiempo de vigencia.

La financiación del transporte urbano y metropolitano colectivo, de tanta actualidad en las últimas fechas, también fue objeto de análisis por la Comisión y cuya conclusión última fue la propuesta de instar al legislador al desarrollo y aprobación de una Ley de Financiación de Transporte Urbano Colectivo que fomente la movilidad sostenible, el equilibrio financiero de los operadores, la mejora la calidad y la eficiencia de los servicios.

Ante el mayor o menor plazo que pueda requerir la aprobación de la ley por la Cortes Generales, la Comisión realiza algunas propuestas de aplicación, a corto plazo, que mejore el actual sistema de financiación, entre ellas se destaca el reparto de las subvenciones de las AA.PP. al transporte dándole mayor peso a las variables que incentiven la eficiencia, calidad y sostenibilidad de los servicios; exigiendo mayor

transparencia a los operadores a través de la obligación de presentar una información económico-financiera más exhaustiva que incluya la cuantificación del grado de eficiencia y, por último, la posibilidad de ampliar a ciudades que superen los 300.000 habitantes los contratos programas que, en la actualidad, sólo se establecen con Madrid, Barcelona y las Islas Canarias.

Finalmente, resaltar que al evento asistieron casi cien personas, además de profesores especialistas de diversas Universidades interesados en la materia, interventores, tesoreros y profesionales de Ayuntamientos, Diputaciones y de otras EE.LL. como Organismos Autónomos, Mancomunidades, Consorcios y Empresas Públicas Locales.