

Las transferencias de las Comunidades Autónomas a los gobiernos locales en España desde una perspectiva de federalismo fiscal

MAITE VILALTA FERRER
Universitat de Barcelona
Institut d'Economia de Barcelona

Recibido: Noviembre 2017
Aceptado: Diciembre 2017

Resumen

En este trabajo se analizan las relaciones fiscales existentes entre los gobiernos autonómicos y locales en España y se comparan con las existentes entre los gobiernos estatales y locales de determinados países federales, concretamente Alemania, Austria, Bélgica Canadá, EEUU y Suiza. Ello permite identificar los principales cambios que se deberían introducir en el modelo español para aproximarlos al tipo de relaciones fiscales existentes en aquellos países entre el nivel de gobierno regional (los Estados) y el nivel de gobierno local. La finalidad última del escrito es disponer de elementos de análisis y debate sobre el actual funcionamiento de una de las fuentes de ingresos de los municipios españoles a través de la cual mantienen una relación financiera con la hacienda autonómica. Se trata de las transferencias que reciben de sus respectivos gobiernos autonómicos y, más concretamente, las canalizadas a través de subvenciones y fondos incondicionados que se inscriben dentro del concepto de Participaciones en los Ingresos de las Comunidades Autónomas (PICA). El trabajo permite constatar que precisamente estas participaciones podrían jugar un papel relevante para aproximar el actual modelo de descentralización autonómico a un modelo de hacienda federal y propone algunas vías para alcanzarlo.

Palabras clave: financiación municipal, subvenciones intergubernamentales, federalismo fiscal.

Clasificación JEL: H71, H77, H79.

Abstract

FALTA.

Key words: FALTA.

JEL Classification: H71, H77, H79.

1. Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar las relaciones fiscales existentes entre los gobiernos autonómicos y los gobiernos locales en España y compararlas con las existentes entre los gobiernos estatales y locales de determinados países federales. Concretamente, para hacer el análisis se han seleccionado los países federales europeos (Alemania, Austria, Bélgica y Suiza) y dos países que son referentes del federalismo anglosajón (Canadá y EEUU). Ello nos permitirá comprobar cuáles serían los principales cambios que deberían producirse en el modelo español para aproximarse al tipo de relaciones fiscales existentes en los países federales entre el nivel de gobierno regional (los Estados) y el nivel de gobierno local. Todo ello con una finalidad última, que es la de disponer de elementos de análisis y debate sobre el actual funcionamiento de las transferencias que los municipios españoles reciben de sus respectivos gobiernos autonómicos y, más concretamente, las canalizadas mediante subvenciones y fondos incondicionados que se inscriben dentro del concepto de Participaciones en los Ingresos de las Comunidades Autónomas (PICA), previstas en la Constitución española y en las leyes de régimen y financiación local elaboradas y aprobadas por el nivel central de gobierno.

El escrito contiene 5 apartados. En el primero, se describen los aspectos institucionales que caracterizan a cada uno de los Estados; en el segundo, se analiza el papel de los gobiernos locales dentro del conjunto del sector público: su peso y sus competencias; a continuación, en el tercer apartado, se describe la estructura de los ingresos de los gobiernos locales en los distintos países, tanto su procedencia como su tipología. Ello nos permite conocer, precisamente, el origen y el papel de las transferencias dentro sus respectivos modelos de financiación local. El cuarto apartado, contiene la descripción del funcionamiento de las transferencias recibidas por los municipios españoles procedentes de los gobiernos autonómicos y su análisis desde la perspectiva del federalismo fiscal, es decir, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas en los anteriores apartados. Y finalmente, en el último apartado se recogen, en forma de resumen ejecutivo, las principales reflexiones y recomendaciones que contiene el trabajo.

2. El marco institucional: un aspecto relevante en la configuración de las relaciones fiscales intergubernamentales

Las relaciones que se puedan establecer entre los gobiernos estatales (en el caso español, las comunidades autónomas) y los gobiernos locales, vienen determinadas por la inclusión del nivel local en el marco legal de cada país, fundamentalmente, en la propia Constitución. Este marco es el que determina el tipo de relaciones fiscales que se acaban estableciendo entre las haciendas de los gobiernos estatales (autonómicos en el caso español) y los gobiernos locales. Es por ello, que a continuación se describen brevemente los principales aspectos que caracterizan dicho marco legal en los países que vamos a analizar¹.

- En Alemania tanto la Constitución federal como las constituciones estatales reconocen la autonomía municipal. La legislación sobre derecho local es una competencia de los estados (Länder). El gobierno federal no puede establecer de forma directa

¹ Argullo, Velasco (2011), pp.559

relaciones con los entes locales, no les puede atribuir responsabilidades. Las competencias locales se establecen en la Constitución y en las leyes. Se distingue entre responsabilidades que deben ser desarrolladas en régimen de autoadministración (los asuntos más importantes de carácter local) y responsabilidades asignadas por los Länder. El gobierno federal no puede asignar tareas a los entes locales y, si lo hace, debe ser supervisado por el gobierno del correspondiente Land. La organización territorial es una competencia de los Länder. En algunos de ellos se han creado condados (*Landkreise*) y existen ciudades-estado (Bremen, Berlín y Hamburgo).

- En Austria la Constitución establece que cada municipio es una entidad territorial a la que se le reconoce capacidad de autogobierno. También las constituciones estatales (Länder) lo reconocen. Ello se traduce en que los municipios austríacos, pueden actuar autónomamente sobre una base económica propia sin estar limitados por las instrucciones de las autoridades federales o del Land, las cuales solo tienen derechos de supervisión. La organización territorial está determinada en la Constitución, y los Länder son los encargados de aprobar disposiciones más detalladas, así como completar los aspectos que no han sido detallados por la Carta Magna. También es la Constitución la que especifica las materias que son de especial interés de una comunidad local y que deben ser por ellas ejercidas dentro de su esfera autónoma (principio de subsidiariedad). A través de leyes del Gobierno Federal o del respectivo Land, también se les puede delegar tareas que no les son propias. El gobierno federal es quien decide en materia de finanzas locales. Los municipios reciben transferencias tanto de la federación como del propio Land. Existe una «ley de equidistribución financiera» de los recursos que tiene en cuenta capacidades y necesidades de gasto.
- En Bélgica los entes locales dependen en cuanto a su organización, funcionamiento y control de los gobiernos regionales. Ellos son los responsables de su buen funcionamiento. La Constitución es imprecisa en relación al marco competencial de los entes locales de manera que se ha ido definiendo a lo largo del tiempo. El sistema de financiación de los gobiernos locales está diseñado a nivel regional.
- En Canadá los asuntos locales caen bajo la jurisdicción de las provincias. De hecho, los gobiernos locales son considerados como las «criaturas» de las provincias, puesto que no tienen poder propio (originario), sino que lo tienen delegado de los gobiernos provinciales. En realidad, la división de poderes entre los gobiernos provinciales y locales es mucho más variada en el conjunto del país, que la división de poderes entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales². Las competencias locales se determinan por el parlamento provincial. La Constitución canadiense no se pronuncia acerca de las relaciones bilaterales que puedan existir entre el gobierno federal y los municipios. Las municipalidades están bajo el estricto control de los gobiernos provinciales, de manera que las relaciones bilaterales directas entre federación y municipio son autorizadas por las autoridades provinciales. Son éstas las que, por ejemplo, autorizan la participación de los municipios en determinados programas de gasto del gobierno federal (en particular vinculados a infraestructuras). Son las provincias las que pueden crear los entes locales que consideren oportunos.

² Treff, Ort (2013), pp. 1:2

tuno. Es decir, la organización territorial es competencia del gobierno provincial. Por ejemplo en Quebec las municipalidades se agrupan en condados.

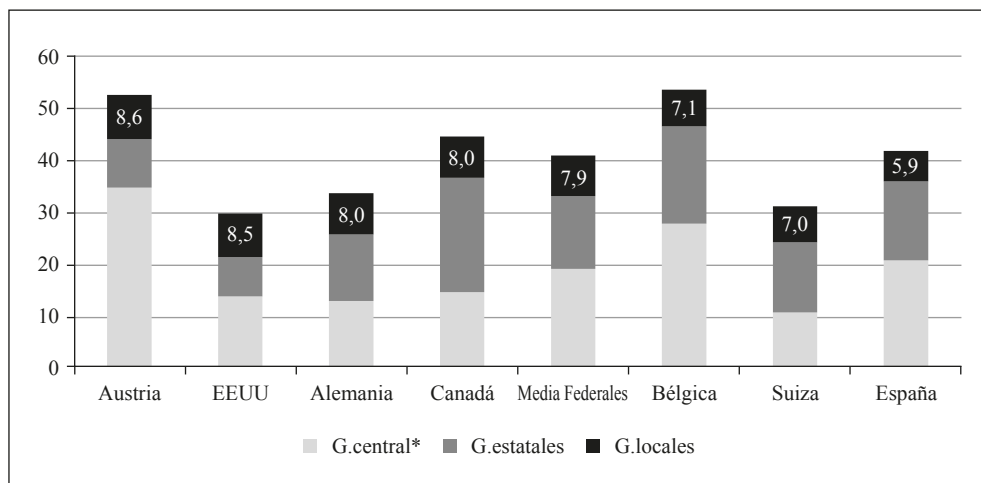
- En EEUU el régimen local es una función estatal. La Constitución solo menciona los Estados, de manera que, cuando jurídicamente se tratan cuestiones relacionadas con los entes locales, se refieren a ellos conjuntamente como «gobiernos estatales y locales». El gobierno federal no tiene competencias de intervención local. Todas las formas de gobierno y funciones de los entes locales están sujetas a ley y supervisión de los Estados. El gobierno federal solo interviene en el ámbito local a través de la capacidad de gasto (*spending power*); por ejemplo, mediante programas de subsidios o fondos para el desarrollo³. Las competencias locales están definidas por los parlamentos estatales.
- En España la Constitución establece que la competencia en régimen local corresponde al gobierno central. La fijación de las competencias locales corresponde, pues, a las leyes básicas y de desarrollo de la administración central. El gobierno central mantiene relaciones bilaterales directas con los gobiernos locales. Tanto las leyes que regulan la financiación de los entes locales como la ley de bases de régimen local, son leyes aprobadas por el poder legislativo central. Sin embargo, la organización territorial es competencia de los gobiernos autonómicos. No obstante, incluso en esta materia, el gobierno central puede intervenir estableciendo las bases que deben ser respetadas por todas las administraciones públicas, con el objetivo de garantizar una mínima homogeneidad y un tratamiento uniforme básico de los ciudadanos ante todas las administraciones. Se reconoce a los gobiernos autonómicos la tutela financiera de los gobiernos locales.
- En Suiza la Constitución reconoce la autonomía municipal, y son los distintos Estados (cantones) los que definen su contenido a través de sus constituciones y leyes cantonales. Las municipalidades suizas son autónomas en todas aquellas materias donde el derecho cantonal les deja un margen de decisión relativamente amplio. En estas materias las municipalidades gozan de competencia normativa dentro de los límites del derecho del correspondiente estado y del gobierno federal. Existe una gran heterogeneidad en las regulaciones existentes en los distintos cantones. La regulación del tamaño de los municipios, así como de su organización y sus funciones es competencia de los estados. La financiación de los municipios es también una competencia estatal, de manera que la relación financiera entre los municipios y el gobierno federal es casi inexistente. Los municipios recaudan sus propios impuestos de manera que gozan de una importante autonomía financiera.

3. La importancia de los gobiernos locales dentro del conjunto del sector público: peso y tipo de competencias.

El gráfico 1 permite observar una primera diferencia entre los gobiernos locales de los países federales analizados y los del Estado español: Su peso dentro del conjunto del sector

³ Argullol, Velasco (2011), pp. 562.

Gráfico 1
Gasto público por niveles de gobierno en % del PIB. 2015



* No incluye Seguridad Social

Elaboración propia a partir de : Government Finance Statistics Yearbook (GFSY), IMF;
 y para EEUU: www.usgovernmentpending.com/

público. Mientras que en España el gasto realizado por el nivel local de gobierno representa el 5,9% del PIB, en la media de dichos países, este porcentaje es del 7,9%. Las cifras se mueven entre el 8,6% correspondiente a los gobiernos locales de Austria y el 7,0% de los suizos.

En relación al tipo de competencias que ejercen, la principal diferencia existente entre los servicios que prestan los gobiernos locales del Estado español y los prestados por los de los países federales, reside en lo que se podría englobar dentro de los servicios esenciales del estado del bienestar. El gráfico 2 muestra que en España el gasto local en educación, sanidad y servicios sociales supone un 14% del total, mientras que, en la media de los países federales, este porcentaje es, tal como muestran los datos del gráfico 3, del 50% (Austria: 62%; EEUU: 59%; Suiza: 49%; Canadá: 47%; Bélgica: 40%; Alemania: 39%).

Está claro que el tipo de competencias que realizan los gobiernos, determinan el volumen de recursos que van a necesitar para cubrir sus necesidades de gasto, así como la tipología de los mismos. Difícilmente se pueden financiar los servicios esenciales del estado de bienestar sin tener acceso a bases impositivas de alto poder recaudatorio, como pueden ser las de los impuestos que gravan la renta o el consumo. Dicho de otro modo, es difícil que se pueda financiar este tipo de competencias tan solo con impuestos que gravan la propiedad inmueble. Y al mismo tiempo el ejercicio de las mismas justifica la existencia de algún mecanismo de nivelación de los recursos que garantice el cumplimiento de algún principio de equidad, es decir, justifica la existencia de mecanismos de nivelación.

Gráfico 2
Gasto de los gobiernos locales de España por funciones. % sobre el total. 2015

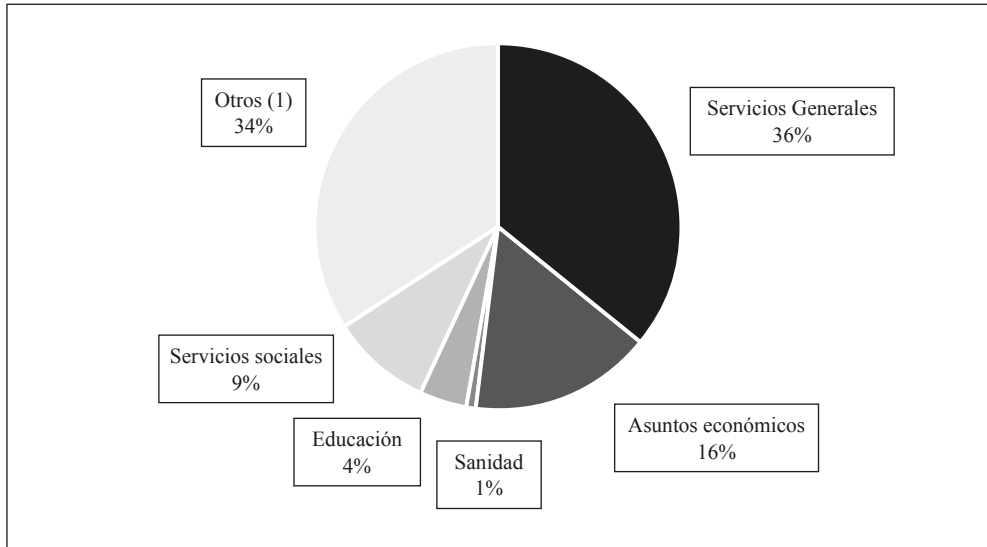
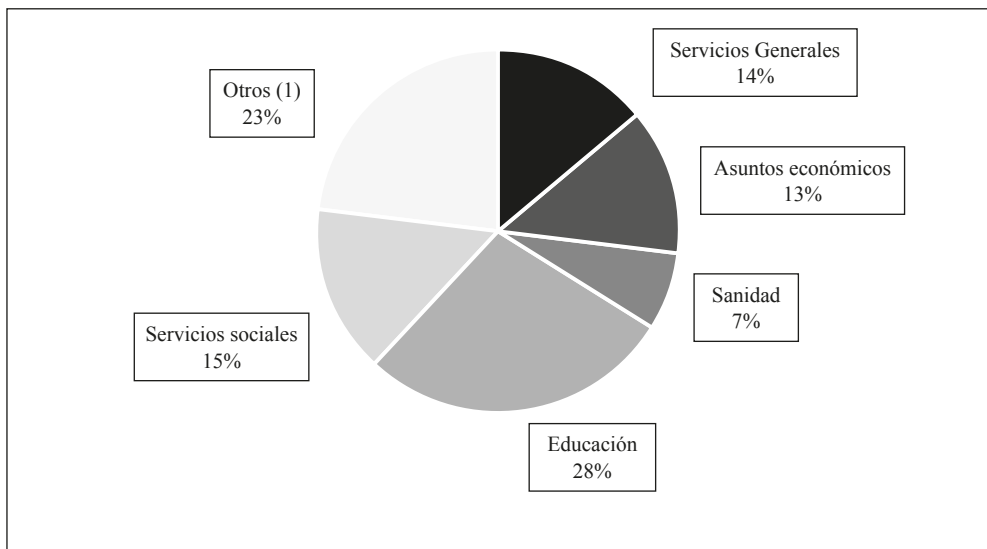


Gráfico 3
Gasto de los gobiernos locales en los países federales (media)*. % sobre el total. 2015



(1) Incluye: Seguridad y orden público, protección del medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios, ocio, cultura y religión.

* Incluyen: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, EEUU y Suiza-

Elaboración propia a partir de Government Finance Statistics Yearbook (GFSY), imf; para Canadá: Statistics Canada, CANSI, table 385-0001; y para EEUU <https://www.usgovernmentspending.com>;

3.1. La procedencia y la tipología de los ingresos de los gobiernos locales: una cuestión de autonomía financiera y equidad.

A continuación, destacamos las principales diferencias entre el modelo de financiación de los gobiernos locales españoles y el que podríamos llamar el modelo de financiación local *representativo* de la media de los países federales analizados.

Gráfico 4
Tipología de los ingresos de los gobiernos locales en España. % sobre el total. 2015

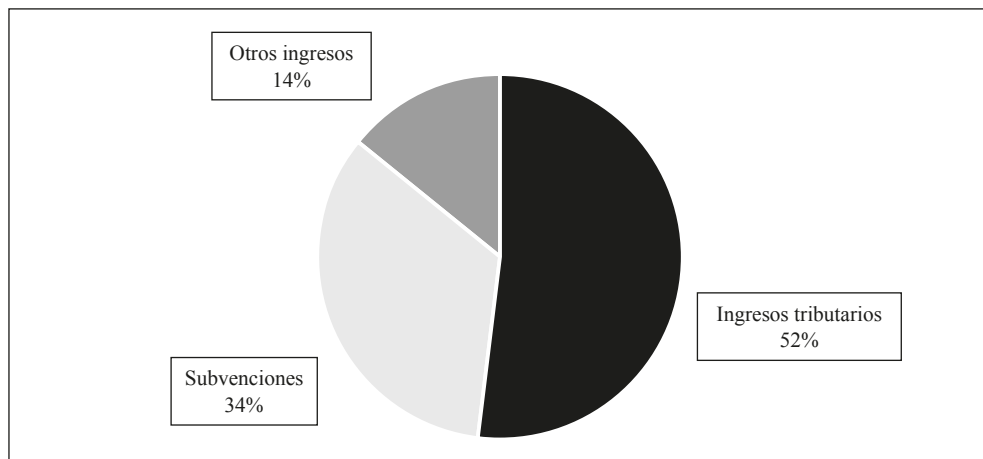
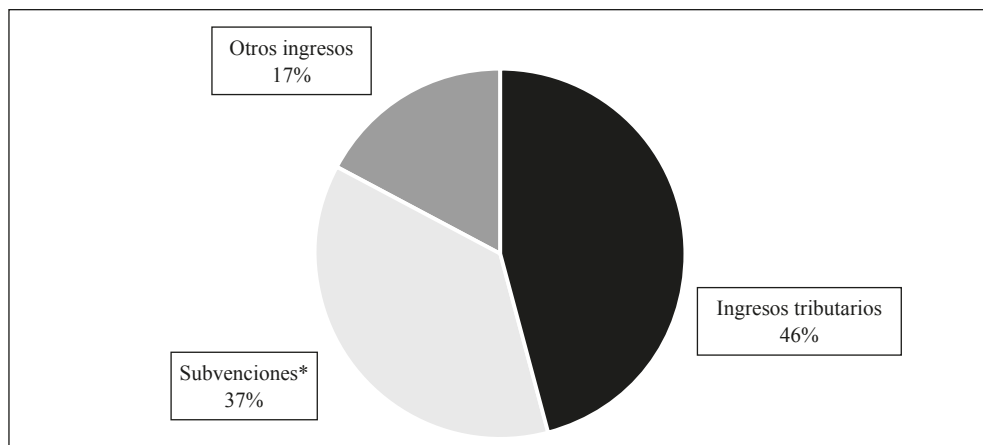


Gráfico 5
Tipología de los ingresos de los gobiernos locales. Media países federales*. % sobre el total. 2015



(1) Incluye: Seguridad y orden público, protección del medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios, ocio, cultura y religión.

* Incluyen: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, EEUU y Suiza-

Elaboración propia a partir de Government Finance Statistics Yearbook (GFSY), imf; para Canadá: Statistics Canada, CANSI, table 385-0001; y para EEUU <https://www.usgovernmentspending.com>;

- i. Los gráficos 4 y 5 permiten observar que el porcentaje de ingresos recibidos por los gobiernos locales españoles a través de tributos es superior (52%) al de la media de los gobiernos locales de los países federales analizados (46%). Y mientras que las subvenciones aportan a los primeros el 34% del total de ingresos y el 37% a los segundos.
- ii. La composición de la cesta tributaria de los gobiernos locales españoles y la de los países federales es distinta tal, como muestra el cuadro 1. En el caso español, la tributación local pivota entorno a la imposición sobre la propiedad que aporta el 48,5% de los ingresos tributarios. En cambio, en los países federales, si bien también encontramos impuestos que gravan la propiedad (aportan una media del 28,5% del total de los recursos tributarios), la presencia de impuestos sobre la renta y el consumo, es significativa en las cestas tributarias de los gobiernos locales. En estos países, los impuestos que gravan la renta (incluyendo los que gravan el rendimiento del trabajo), beneficios y ganancias de capital, aportan una media del 45,1% del total de los ingresos tributarios, mientras que los que gravan el consumo, aportan una media del 28,5%. Por tanto, en la cesta tributaria de los gobiernos locales de los países federales, encontramos figuras impositivas cuyas bases imponibles gozan de un amplio poder recaudatorio. Tal como se ha mencionado anteriormente, ello parece estar acorde con el ejercicio de competencias y funciones propias del estado de bienestar.

Cuadro 1
Tipología de los tributos locales. % sobre el total. 2015

	España	Media países federales*
Impuestos sobre la renta, beneficios y ganancias capital	15,6	33,3
Impuestos sobre el consumo	0,0	10,6
Impuestos sobre rendimientos del trabajo	0,0	11,8
Impuestos sobre la propiedad	45,8	28,5
Tasas sobre bienes y servicios	38,6	14,4
Otros tributos	0,0	1,4
Total	100,0	100,0

* Incluyen: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, EEUU y Suiza-

Elaboración propia a partir de Government Finance Statistics Yearbook (GFSY), imf; para Canadá: Statistics Canada,CANSI; y para EEUU <https://www.usgovernmentspending.com>.

- iii. El grado de cobertura de los gastos realizados por los gobiernos locales españoles a través de tributos, es superior (56,1%) al de la media de los países federales (43,1%). Ello nos indica el grado de desequilibrio vertical inicial existente en el nivel local de gobierno. En este caso nos muestra que el grado de descentralización local por el lado del gasto, ha sido superior al de los tributos, tanto en España, como en los países federales, aunque en España en menor medida que en la media, tal como muestra el cuadro 2.

El país en donde existe un menor desequilibrio entre la descentralización del gasto local y la de los tributos locales, es en EEUU, en dónde éstos permiten cubrir el 62,7% de los gastos realizados por los gobiernos locales. Solo en Alemania (38,3%), Austria (14,9%) y Bélgica (30,4%) este porcentaje es inferior a la mitad.

Cuanto mayor es este porcentaje, menor es la cuantía de las subvenciones que deben recibir los gobiernos locales procedentes de los niveles superiores de gobierno, por tanto, menor es su grado de dependencia en relación a dichos gobiernos. Uno de los objetivos que cumplen las subvenciones que reciben los gobiernos locales es, precisamente, el de cubrir la brecha entre los gastos y los ingresos tributarios. De este modo, se puede afirmar que a la vista de las cifras del cuadro 2, los gobiernos locales estadounidenses son los que presentan un grado de dependencia menor, mientras que los austríacos son los más dependientes. El grado de dependencia de los gobiernos locales españoles es inferior al de la media.

Cuadro 2
Desequilibrio vertical de los gobiernos locales: recursos tributarios en relación al total del gasto (%). 2015

	%
Alemania	38,3%
Austria	14,9%
Canadá	53,4%
Bélgica	30,4%
Suiza	59,0%
EEUU	62,7%
Media países Federales	43,1%
España	56,1%

Elaboración propia a partir de Government Finance Statistics Yearbook (GFSY), imf, para Canadá: Statistics Canada, CANSI; y para EEUU <https://www.usgovernmentpending.com>

- iv. Las subvenciones recibidas por los gobiernos locales de los países federales proceden, casi exclusivamente, de los gobiernos estatales. Tal como se ha indicado en el apartado 1 de este trabajo, la relación entre el gobierno federal y el local es casi inexistente. En general, los gobiernos locales de estos países reciben algunos fondos procedentes del gobierno central destinados, fundamentalmente, a financiar proyectos de inversión. Sin embargo, las subvenciones que constituyen una de las piezas clave, junto con la cesta tributaria, de los modelos de financiación de los gobiernos locales de países federales, son las procedentes de sus respectivos gobiernos estatales (provincias, Länder, cantones, estados). En España sucede todo lo contrario. La principal subvención recibida por nuestros municipios (principales entes locales), procede del gobierno central. Se trata de: a) la subvención incondicionada que reciben los municipios de más de 75.000 habitantes (junto con las capitales de provincia y de comunidad autónoma), a través de dos vías, el llamado Fondo complementario

y unas participaciones territorializadas en IRPF, IVA e impuestos especiales (alcohol, tabaco e hidrocarburos); y b) la Participación Municipal en los Tributos del Estado, recibida por los municipios de menos de 75.000 habitantes, cuyo cálculo responde a la aplicación de una formulación en la que intervienen las siguientes variables: población corregida por el tamaño del municipio (ponderadas en un 75%), el esfuerzo fiscal (ponderado en un 12,5%), y el inverso de la capacidad fiscal (con una ponderación del 12,5%)⁴.

- v. El papel de las subvenciones dentro del modelo de financiación de los gobiernos locales de los países federales, suele ser el de dar cumplimiento a algún principio de equidad horizontal. Es decir, se trata de fondos de nivelación, cosa que tampoco ocurre en el caso español.

Nos encontramos ante tres diferencias destacables en relación al funcionamiento de las subvenciones recibidas por los gobiernos locales de los países federales y las recibidas por los gobiernos locales españoles:

- a) Su procedencia. En los países federales las subvenciones que reciben los gobiernos locales proceden de sus respectivos gobiernos estatales, mientras que en España, la principal subvención que reciben procede del gobierno central;
- b) Su principal objetivo. En los países federales las principales subvenciones que reciben los gobiernos locales tienen por objetivo dar cumplimiento a algún principio de igualdad de los ingresos claramente explicitado, es decir, el papel que juegan dentro del modelo es el de la nivelación (excepto en EEUU dónde no existe nivelación ni a nivel estatal)⁵. En cambio, en España el funcionamiento de la subvención incondicionada que reciben los municipios procedentes de la administración central, no responde a ningún objetivo de equidad claramente explicitado. El resultado de su aplicación dentro de los respectivos modelos está claro: En los países federales, una vez los gobiernos locales han recibido las subvenciones de nivelación instrumentadas por sus respectivos gobiernos estatales, acaban disponiendo de un volumen similar de recursos (según necesidades o según capacidad fiscal). Es decir, después de su aplicación se han recortado las distancias iniciales existentes en relación a los ingresos tributarios obtenidos a través de sus respectivas cestas tributarias. En España en cambio, las subvenciones recibidas por los municipios procedentes del gobierno central, no tienen efecto nivelador alguno, de manera que las diferencias en el total de ingresos que acaban disponiendo nuestros municipios son significativas⁶.

⁴ Ver Vilalta (dir.) (2015), pp. 41-46

⁵ Para una descripción de las subvenciones de nivelación de los gobiernos locales en Alemania, Austria y Bélgica ver Bosch, Espasa (2006) pp. 52, 65 y 83-84. Para el caso canadiense ver Treff, Ort (2013), pp1:3-1:13. Y en Vilalta (2015) se describe detalladamente el funcionamiento de la subvención niveladora que reciben, a título de ejemplo del caso alemán, los gobiernos locales del Land de Hesse, pp. 75-79.

⁶ En Vilalta (dir.) (2015) se analizan las causas de dicha no nivelación (pp. 48-52) y se elabora una propuesta de reforma del sistema, pp. 115-169. Ver también la propuesta de *Comisión Expertos para la revisión del modelo de financiación local* (2017) pp. 83-92.

- c) Su heterogeneidad. Dado que en los países federales son los gobiernos estatales quienes definen el funcionamiento de las subvenciones a los gobiernos locales, existen diferencias, tanto en su volumen, como en los criterios de distribución. Ello no ocurre en España con la principal subvención que reciben los municipios, dado que, al estar regulada por el gobierno central, su funcionamiento es uniforme para todos ellos en el conjunto del territorio español. La única diferencia es por el tamaño (más o menos de 75.000 habitantes), pero no por pertenecer a una u otra comunidad autónoma (a excepción de la especificidad foral).

En los países federales, dada dicha heterogeneidad, se deben estudiar los diversos sistemas existentes en los distintos Estados si se quiere conocer con detalle el modelo de financiación de los gobiernos locales que, en algunos casos, presentan características muy distintas.

4. Las transferencias de las comunidades autónomas a los municipios desde la perspectiva del federalismo fiscal.

4.1. Breve descripción de la situación actual: El papel de las Participaciones en los Ingresos de las Comunidades Autónomas (PICA).

En el caso español el modelo de financiación municipal, diseñado a partir de leyes aprobadas por el nivel central de gobierno central, está configurado a través de las dos vías de obtención de recursos mencionadas en el punto anterior: una cesta tributaria y unas/ subvención/es incondicionada/s procedente/s de la administración central. El año 2015 la cesta tributaria aportó a los municipios de las comunidades autónomas de régimen común, un total de 28.846,02 millones de euros (se trata de la suma de los impuestos directos, impuestos indirectos y las tasas y precios públicos); y los recursos que obtuvieron a través de la subvención/es incondicionada/s, alcanzaron los 13.443,57 millones de euros (308,16 euros por habitante) que supone el 29,19% del total de sus ingresos no financieros, tal como muestra la tabla 3.

El actual modelo aportó al conjunto de municipios de régimen común, un total de 42.289,59 millones de euros el año 2015 (28.846,02 millones de euros a través de la cesta tributaria y 13.443,57 millones de euros a través de la subvención/es incondicionada/s del gobierno central). Todos los demás recursos que obtuvieron los municipios hasta llegar al total que obtuvieron aquel año (48.339,54 millones de euros) son recursos obtenidos fuera del modelo (un total de 6.049,95 millones de euros). Entre ellos encontramos, precisamente, las **subvenciones procedentes de los gobiernos autonómicos**.

El año 2015 el conjunto de municipios de las comunidades autónomas de régimen común recibió, de sus respectivos gobiernos autonómicos, un total de 1.380,16 millones de euros a través de transferencias corrientes, tal como muestra la segunda columna del cuadro 3. Ello supone 31,60 euros por habitante y el 3,0% del total de ingresos no financieros. Cabe señalar que existe una gran heterogeneidad, según las distintas comunidades autónomas, tanto en el volumen como en las características de dichas transferencias. En relación al volumen, se puede apreciar en la tabla 3 que, por ejemplo, mientras que los municipios de Cantabria reciben de su gobierno autonómico una media de 166,24 euros por habitante a través de

transferencias corrientes (supone el 17,17% de sus ingresos no financieros), los de Castilla León solo reciben de su gobierno autonómico una media de 3,11 euros por habitante (supone 0,34% de sus ingresos no financieros). Y en relación a las características, cabe señalar que, mayoritariamente, se trata de transferencias condicionadas. Sin embargo, en algunos casos existen subvenciones incondicionadas que se canalizan a través de distintos fondos que, en la práctica, son las llamadas *participaciones en los ingresos de las comunidades autónomas* (PICA) previstas en el artículo 142 de la Constitución.

Cuadro 3
Subvenciones incondicionadas del gobierno central y transferencias corrientes de las comunidades autónomas a los municipios españoles. Millones euros. 2015

	Millones euros		euros habitante		% s/ total ingresos no financ.	
	Subvención incondicionada procedente del Gobierno central*	Total transferencias corrientes de las CCAA de régimen común	Subvención incondicionada procedente del Gobierno central*	Total transferencias corrientes de las CCAA de régimen común	Subvención incondicionada procedente del Gobierno central*	Total transferencias corrientes de las CCAA de régimen común
Andalucía	2.168,94	88,27	258,24	10,51	25,46%	1,04%
Aragón	544,83	6,87	413,42	5,21	37,02%	0,47%
Asturias	266,26	82,08	253,28	78,08	28,75%	8,86%
Baleares	170,74	43,56	154,59	39,44	13,01%	3,32%
Canarias	430,42	112,90	204,93	53,75	19,39%	5,09%
Cantabria	87,84	97,28	150,11	166,24	15,51%	17,17%
Castilla León	505,80	7,69	204,61	3,11	22,05%	0,34%
Castilla Mancha	226,50	11,88	109,99	5,77	12,34%	0,65%
Cataluña	3.032,10	357,04	403,84	47,55	31,84%	3,75%
Extremadura	128,98	89,32	118,01	81,72	12,98%	8,99%
Galicia	434,53	86,89	159,03	31,80	19,24%	3,85%
Madrid	3.934,63	274,49	611,25	42,64	49,80%	3,47%
Murcia	325,12	54,73	221,58	37,30	24,95%	4,20%
Rioja	67,60	14,20	213,21	44,80	21,78%	4,58%
Com.Valenciana	1.119,28	52,97	224,72	10,64	24,22%	1,15%
Total	13.443,57	1.380,16	308,16	31,64	29,19%	3,00%

Elaboración propia a partir de Minsiterio Hacienda y Funcion Pública

* Se trata del Fondo Complementario, de la Participación Municipal en los Tributos del Estado y de las participaciones territorializadas en IRPF, IVA e impuestos especiales.

En relación a estos fondos incondicionados que pueden ser considerados dentro del concepto de PICA cabe destacar⁷:

⁷ Para un mayor detalle ver Vilalta (dir.) (2015), pp. 195-199.

- i. No todas las comunidades autónomas tienen establecidos dichos fondos o subvenciones incondicionadas a los. Y en aquellas en dónde sí existen, se trata de fondos cuantitativamente poco significativos dentro de la estructura de ingresos de los municipios. Por ejemplo, en Cataluña el llamado «Fons de Cooperació Local de Catalunya», que puede ser considerado una PICA, supuso en 2015, una cuarta parte (el 24,09%) del total de transferencias corrientes de la Generalitat de Catalunya a los municipios. Ello representa el 0,90% del total de los ingresos no financieros del conjunto de los municipios de catalanes. Estas cifras son similares en el resto de comunidades autónomas.
- ii. Se trata de fondos poco estables. Tanto su volumen global como los criterios utilizados para su reparto entre los municipios, se determinan anualmente a través de las leyes de presupuestos de las respectivas comunidades autónomas de manera que, generalmente, padecen de falta de automatismo.
- iii. En relación a los criterios de distribución de estos fondos entre los gobiernos locales cabe destacar:
 - a. Generalmente, las comunidades autónomas han utilizado como principal variable de reparto la población.
 - b. Además de la población se utilizan otras variables que tienen en cuenta ciertas características demográficas como, por ejemplo, la población mayor de sesenta y cinco años (es el caso de Andalucía y Asturias), o la población en edad escolar (Andalucía).
 - c. Adicionalmente, además de estas variables poblacionales, también nos encontramos con variables ligadas a características geográficas que pueden afectar al coste de prestación de los servicios como son: la superficie (Asturias, Canarias, Cantabria, Cataluña, Galicia); los núcleos de población (Aragón, Castilla La Mancha, Cataluña, Galicia); la dispersión (Asturias, Canarias); y la orografía (Asturias);
 - d. Y finalmente, nos encontramos con variables que pretenden captar ciertas especificidades de algunos municipios como son: a) el número de plazas hoteleras (Andalucía, Canarias); b) el ejercicio de capitalidad (capitales comarcales en Cataluña); c) la insularidad (Canarias, Baleares).
 - e. En algunas comunidades autónomas (Aragón, Baleares, Cataluña, Castilla La Mancha, Extremadura), se ha introducido una asignación fija en el cálculo de la subvención correspondiente a cada municipio, justificando la existencia de gastos no relacionadas con la población o alegando que existen deseconomías de escala en los municipios con escasa población.
 - f. A la vista de todas estas variables, se puede afirmar que las comunidades autónomas utilizan indicadores de necesidades de gasto (no de capacidad fiscal) a la hora de distribuir sus fondos incondicionados a sus municipios.
- iv. El análisis del funcionamiento de las PICA en las distintas comunidades autónomas, pone de manifiesto la falta de un objetivo claro. Generalmente, se determina un

volumen global y se eligen las variables y ponderaciones que se van a utilizar para su distribución, pero no se explicita si con ello se pretende dar cumplimiento a un determinado criterio de *equidad intermunicipal*, o si se pretende mejorar la *eficiencia* en la prestación de los servicios municipales. En ningún caso se relacionan con un posible objetivo nivelador⁸.

4.2. El papel de las PICA desde la perspectiva de una hacienda federal.

El funcionamiento de las PICA que acabamos de describir nos permite afirmar que existen diferencias muy significativas si las comparamos con las subvenciones que los gobiernos locales de los países federales reciben de sus respectivos gobiernos estatales (Länder, cantones, provincias, estados). Ello pone de manifiesto que se debería proceder a introducir importantes cambios en modelo de financiación municipal si se quisiera dar a la PICA el mismo papel que tienen las subvenciones dentro de los sistemas de financiación de los gobiernos locales de países federales. A continuación, se describen algunas propuestas que podrían contribuir a dar una interpretación *federalizante* a las PICA.

- i. Propuesta 1: Se trataría de aceptar que el régimen local fuera una competencia autonómica y que, por tanto, las leyes que regulan tanto la organización territorial, como las competencias y el sistema de financiación local, deberían ser leyes aprobadas por los distintos parlamentos autonómicos. Así es como hemos visto que funciona en los países federales que han sido analizados en este escrito. En este caso, las PICA se convertirían en subvenciones otorgadas por las comunidades autónomas a los municipios, con el claro objetivo de alcanzar una nivelación de los recursos municipales y, se daría la circunstancia de que cada comunidad autónoma las podría instrumentar de la manera que considerara más conveniente, y que se adaptara mejor a su propio marco institucional, así como a las características de su propia organización territorial. La puesta en marcha de esta propuesta requeriría cambios en la Constitución. En este caso no estaríamos hablando tan solo de una interpretación federalizante de las PICA, si no del papel de las PICA en una hacienda verdaderamente federal. Las PICA pasarían a ser un elemento clave del modelo de financiación local. De hecho, uno de los aspectos que más diferencia, entre otros, el modelo de descentralización fiscal español respecto a un modelo de hacienda federal, es precisamente, el trato que la Constitución da al régimen local. La relación entre la hacienda autonómica y la local es casi inexistente, justo lo contrario que ocurre en los países federales, en donde los gobiernos locales se relacionan casi exclusivamente con la hacienda de sus respectivos Estados, mientras que la relación que mantienen con la hacienda del gobierno federal es casi nula. Se supone que para alcanzar este escenario se llevarían a cabo otros muchos cambios que no solo afectarían a las PICA, sino también a la cesta tributaria de las comunidades autónomas y de los municipios, a aspectos institucionales (el papel del Senado, etc.). Es decir, en este caso se trataría de aprobar una Constitución que contemplara unas relaciones fiscales verdaderamente federales.

⁸ En algún caso, en Andalucía, por ejemplo, existe un fondo cuyo nombre incluye la palabra nivelación (Fondo de Nivelación de los servicios municipales), sin embargo, su funcionamiento no es el de un fondo nivelador. Ver Cordero, Murillo (2008).

- ii. Propuesta 2: Sin tener que llegar a una situación que supusiese un cambio tan radical como el descrito en la anterior propuesta (tener una estructura de hacienda verdaderamente federal), se podrían introducir algunas modificaciones que supusieran una interpretación *federalizante* de las PICA, un avance hacia una estructura de hacienda federal. Si los textos legales establecen que los municipios pueden recibir participaciones en los ingresos de los gobiernos autonómicos, se está suponiendo, de algún modo, que éstos disponen de recursos que les permiten instrumentar dichas participaciones. Sin embargo, ello nunca ha sido tenido en cuenta cuando se han ido pactando los distintos acuerdos del modelo de financiación autonómica. Cuando se determina el volumen de recursos que debe estar a disposición de los gobiernos autonómicos (de régimen común) no se contempla la posibilidad de que éstos establezcan alguna relación financiera con sus municipios, no está dentro del cálculo de sus necesidades de gasto (de sus responsabilidades). Es decir, ni el volumen de recursos global ni el correspondiente a cada comunidad autónoma, tiene en cuenta que una de las competencias que deberá llevar a cabo es la de contribuir a la financiación de sus municipios. Para reparar este hecho, una posibilidad sería que, en el momento de revisar el actual modelo de financiación autonómica, se añadiera al volumen global de recursos del sistema, una cantidad correspondiente al volumen de recursos que los municipios reciben de la administración central en forma de fondos incondicionados. Por ejemplo, utilizando los datos del año 2015, se trataría de añadir a los 110.217,80 millones de euros que recibieron el conjunto de comunidades autónomas de régimen común a través del actual sistema de financiación, los 13.343,57 millones de euros que el gobierno central concedió a los municipios a través de subvenciones incondicionadas. Si ello se hiciera de este modo sería recomendable que alguna de las variables a tener en cuenta como indicador de las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma, fuera el número de municipios u otra variable que captaran las distintas necesidades que pudieran tener los gobiernos autonómicos en relación a sus municipios. Ello se acercaría a la forma de funcionar de los países federales que cuando calculan los recursos que deben estar a disposición de los estados, tienen en cuenta que éstos tienen bajo su ámbito competencial a los entes locales. Ello comportaría que fueran las comunidades autónomas las que instrumentaran mecanismos de subvenciones incondicionadas a sus municipios (PICA) y sería recomendable que tal como ocurre en los países federales éstas tuvieran un claro objetivo nivelador. Las comunidades autónomas tendrían en sus manos una de las piezas clave del modelo de financiación municipal: la subvención incondicionada. Y, evidentemente, tal como ocurre en los países federales analizados, su funcionamiento diferiría de una comunidad autónoma a otra. Con ello se reforzarían las relaciones entre las haciendas autonómicas y las locales, cosa que supondría dar un paso importante hacia la configuración de una estructura de hacienda federal.
- iii. Propuesta 3: Otra propuesta para avanzar hacia un funcionamiento más federal de las PICA, sería dar a los gobiernos autonómicos la posibilidad de tomar decisiones sobre la principal subvención que reciben los gobiernos locales procedente de la administración central. Ésta es transferida, actualmente, en primera instancia a los gobiernos autonómicos los cuáles, posteriormente, la canalizan a los correspondientes municipios, de acuerdo con los criterios establecidos por el gobierno central.

Los gobiernos autonómicos solo hacen, pues, de «caja pagadora». Una posibilidad sería que este volumen de recursos pudiera ser distribuido con criterios establecidos por cada comunidad autónoma, exigiendo de algún modo, que éstos criterios respondieran a algún principio de equidad, es decir, que su reparto tuviera por objetivo alcanzar una cierta nivelación de los recursos municipales dentro de cada comunidad autónoma. De este modo, también se reforzaría la relación entre la hacienda autonómica y la local. Los gobiernos autonómicos harían algo más que transferir unos recursos del gobierno central a los municipios con los criterios previamente por él establecidos. Estos criterios, los definidos por la administración central, servirían para calcular el volumen global que corresponde a cada comunidad autónoma para, a partir de aquí, cada gobierno autonómico poder decidir la forma de reparto. Ello supondría, al igual que en la propuesta 2, dar un papel relevante a los gobiernos autonómicos en el funcionamiento de una de las dos piezas que configuran el actual modelo de financiación de los municipios, la subvención incondicionada. Implícitamente se estaría considerando que el gobierno central transfiere unos recursos incondicionados a cada gobierno autonómico en concepto de financiación local y que, a partir de este momento, se convierten en ingresos de la propia comunidad autónoma. Los municipios participarían de estos ingresos (PICA), a través del fondo de nivelación que cada gobierno autonómico considerara definir. Evidentemente, cada gobierno autonómico podría decidir añadir o no recursos (propios) a los recibidos del gobierno central para reforzar, si lo estimara conveniente, la nivelación de los recursos entre sus municipios. Utilizando los datos de la tabla 3, ello significaría que, a título de ejemplo, el gobierno de la Generalitat de Cataluña hubiera recibido del gobierno central, el año 2015, 3.032,10 millones de euros que hubieran podido ser redistribuidos entre sus municipios a través de criterios aprobados por su propio Parlamento. A esta cuantía hubiera podido añadir, si lo hubiera estimado conveniente, un volumen adicional de recursos, por ejemplo los que destinó a su actual fondo incondicionado («Fons de Cooperació Local de Catalunya», alrededor de 83 millones de euros⁹), o aportar a este fondo de nivelación, la totalidad o una parte de las transferencias corrientes que concedió aquel año a los municipios (403,84 millones de euros según el cuadro 3).

Cabe mencionar que esta propuesta vendría a desarrollar lo previsto en el «Estatut d'Autonomia de Catalunya» (2006). El Estatuto catalán prevé en su artículo 219¹⁰ que los ingresos de los gobiernos locales consistentes en participaciones en tributos y en subven-

⁹ DOG. 6979 20/10/2015. http://municat.gencat.cat/web/.content/Article/ajuts/fons-coop-local/documents/resolucio_gri_2288_2015.pdf

¹⁰ Art.219.2 EAC «Los ingresos de los gobiernos locales consistentes en participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas estatales son percibidos por medio de la Generalitat, que los debe distribuir de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de haciendas locales de Cataluña, cuya aprobación requerirá una mayoría de tres quintos, y respetando los criterios establecidos por la legislación del Estado en la materia. En el caso de las subvenciones incondicionadas, estos criterios deberán permitir que el Parlamento pueda incidir en la distribución de los recursos con el fin de atender a la singularidad del sistema institucional de Cataluña a que se refiere el artículo 5 de este Estatuto»; art. 219.4.EAC «La distribución de recursos procedentes de subvenciones incondicionadas o de participaciones genéricas en impuestos debe llevarse a cabo teniendo en cuenta la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de los gobiernos locales y garantizando en todo caso su suficiencia.

ciones incondicionadas estatales sean recibidos a través de la Generalitat. En realidad, ello no supondría ningún cambio respecto a lo que establecía el anterior Estatut, sin embargo, el actual prevé un cambio importante en la línea que acabamos de proponer. Establece que sea la Generalitat la que distribuya dichos ingresos de acuerdo con lo que disponga la «ley de finanzas locales de Cataluña», cuya aprobación requiere una mayoría de las tres quintas partes del Parlamento catalán. Al mismo tiempo, establece que cuando la Generalitat determine la distribución de dichos ingresos, se respeten los criterios fijados por la legislación del Estado en esta materia y, al mismo tiempo, estos criterios deben permitir que el Parlamento catalán pueda incidir en la distribución de los recursos con el objetivo de atender a la singularidad del sistema institucional de Cataluña. Además, El Estatut establece que la distribución de recursos procedentes de subvenciones incondicionadas o participaciones en impuestos, se debe llevar a cabo teniendo en cuenta la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de los gobiernos locales y garantizando en todo caso la suficiencia. Con ello se está pretendiendo dar a dichas subvenciones un papel nivelador de los recursos de los gobiernos locales y, al mismo tiempo, reforzar las relaciones fiscales entre la hacienda de la Generalitat de Cataluña y las haciendas de los gobiernos locales. Se trata, por tanto, de un avance en la federalización de las estructuras fiscales, en la medida que abre la puerta a unas relaciones hacendísticas un poco más parecidas a las existentes entre los gobiernos estatales y los locales de los países federales. Cabe decir que la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC 31/2010, 28 de junio) declara constitucional este artículo, sin embargo hace una interpretación del mismo. Considera correcto que en el punto donde se menciona la capacidad de la Generalitat de «incidir en los criterios de distribución de dichos recursos», se reconozca que se deberán respetar los «criterios fijados por el Estado», e interpreta que la potestad del Parlamento catalán, se debe vincular a la peculiaridad de Cataluña, ya reconocida en una anterior sentencia del TC del año 1998, por la cual se aprobaba un plan de apoyo a los municipios para obras y servicios municipales. Por tanto esta interpretación, rebaja las posibilidades de que sean los gobiernos autonómicos, en este caso la Generalitat de Cataluña, los que puedan decidir los criterios de reparto de la principal subvención que reciben sus municipios y, por tanto, rebaja las posibilidades de avanzar hacia esta concepción más federal de las relaciones entre las haciendas autonómicas y las locales. Se deja claro que los criterios de reparto que establezca el gobierno central deben ser respetados y, por tanto, uniformes para todo el territorio.

Finalmente cabe mencionar la propuesta contenida en el informe de los expertos para la revisión del modelo de financiación local (2017) en relación a las PICA (puntos 297-302 del informe). En este caso se las considera «...un instrumento adecuado tanto para una ampliación de las competencias locales como para corregir los problemas ocasionados por el diseño actual de las transferencias autonómicas...». Al mismo tiempo se recomienda aportar a las PICA un porcentaje elevado de las actuales transferencias condicionadas, y añadirles el montante de una estimación del importe del coste de las nuevas competencias asumidas y, en su caso de suplencia. Finalmente, el informe establece que el nuevo sistema de financiación municipal debería integrar tanto la Participación en los ingresos del Estado (PIE) procedente de la administración central, como elemento nuclear, como un conjunto de PICA, de manera que ambas constituyeran el bloque de transferencias incondicionadas. El único elemento que podría tener un carácter federalizante de dicha propuesta, sería el de dar más importancia a las PICA dentro del modelo y, por tanto, reforzar el papel de los gobiernos autonómicos en el sistema de financiación local. Sin embargo, se trataría de un avance muy tímido, dado que la

principal subvención incondicionada que continuarían recibiendo los municipios procedería del gobierno central distribuida con criterios homogéneos para todo el Estado.

5. Un apunte final

Hemos visto que en los países federales, el régimen local es una competencia estatal (regional), de manera que su modelo de financiación es definido por cada uno de los gobiernos estatales (Land, cantón, provincia, estado). Esta es la principal diferencia de fondo entre los países federales y el nuestro. Por tanto, ello nos enseña que cualquier avance hacia un modelo de financiación local de carácter federal, debería pasar por reforzar las relaciones fiscales entre las haciendas autonómicas y las locales. Y en este contexto, precisamente, las PICA podrían jugar un papel relevante. Avanzar hacia una *federalización* del sistema de financiación local pasaría por potenciarlas, convertirlas en una de las piezas clave, junto con la cesta tributaria, del sistema.

Lo que más nos separa de lo que podría ser el modelo *representativo* de los gobiernos locales de los países federales analizados es, tal como acabamos de mencionar, una diferencia de carácter institucional, de concepción de la estructura organizativa de la hacienda del Estado, del reparto de competencias e ingresos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y entre éstos y los gobiernos locales. Y además de ésta, hay otras dos diferencias relevantes: i) el menor peso los gobiernos locales españoles dentro del conjunto del sector público; y ii) el tipo de competencias asumidas; mientras que los gobiernos locales de los países federales están plenamente implicados en la prestación de los servicios esenciales del bienestar, esta implicación es muy poco significativa en el caso español.

Si nos centramos en el análisis de la estructura y configuración de los modelos de financiación local, percibimos diferencias pero también similitudes entre el modelo español y el federal. Por: ejemplo, hemos visto que el peso de las subvenciones dentro del modelo es similar al de la media de los países analizados (34% y 37%, respectivamente) y que el grado de cobertura de los gastos locales a través de tributos es incluso superior en España que en la media de los países federales (56,1% y 43,1%, respectivamente). En cambio las principales diferencias que se han detectado residen en: i) la composición de la cesta tributaria (mientras que la de los gobiernos municipales en España pivota sobre la imposición de la propiedad inmueble, la de los países federales combina la imposición sobre la propiedad con impuestos que gravan la renta y el consumo); y ii) el funcionamiento de las subvenciones. Este ha sido el aspecto central de nuestro análisis. En los países federales, la principal subvención que reciben los entes locales, procede de sus respectivos gobiernos estatales, no del gobierno central, tal como ocurre en España. Los criterios de distribución son decididos por cada estado y, en todos ellos (excepto en EEUU), tienen un objetivo nivelador, cosa que tampoco ocurre en nuestro país. A partir de esta información, se han elaborado propuestas de funcionamiento de las PICA que se fundamentan en convertirlas, de algún modo u otro, en la principal subvención que deberían recibir los municipios españoles, siendo pues los gobiernos autonómicos los que deberían fijar los criterios de distribución, teniendo en cuenta que el resultado de su aplicación debería atender a algún criterio de igualdad, de nivelación. Para ello se proponen tres posibles escenarios, que van desde un cambio muy radical de la situación (la existencia

de una verdadera hacienda federal que requeriría una reforma constitucional), a cambios que podrían ser más asumibles dentro del marco actual, si la interpretación de nuestra Constitución se hiciera en clave más «federal» que la hizo el Tribunal Constitucional en la sentencia del *Estatut d'Autonomia de Catalunya* el año 2010. Está claro que aquella interpretación hace difícil pensar en la viabilidad política de la implementación de las propuestas elaboradas en este escrito, lo que no hace más que constatar que aún nos queda un largo camino a recorrer si el objetivo es alcanzar un modelo que nos aproxime al de una de hacienda verdaderamente federal. Cualquier propuesta que pase por seguir dando un papel residual a las PICA no supondría ningún avance, hacia dicha concepción federal de las mismas, o tal vez sería muy tímido.

Bibliografía

- Agullol, E.; Velasco, C.I. (2011): Instituciones y competencias en los estados descentralizados. *Institut d'Estudis Autònoms*, Generalitat de Catalunya.
- Bosch, N.; Espasa, M. (2006): La Hisenda Local a la Unió Europea, Col·lecció Món Local, 18, Diputació de Barcelona.
- Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación local (2017): Análisis de propuestas de reforma del sistema de financiación local, *Ministerio de Hacienda y Función Pública*.
- Cordero, J.M.; Murillo, I. (2008): «La Participación de los municipios en los ingresos de las comunidades autónomas», *Presupuesto y Gasto Público* 39-63, Instituto de Estudios Fiscales.
- Treff, K.; Ort, D. (2013): Finances of the Nation 2012, *Canadian Tax Foundation*.
- Vilalta, M. (dir.) (2015): Autonomía y equidad en la financiación municipal: dos principios compatibles. Economía UB, Publicacions Universitat de Barcelona.

