

A LA MESA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

El Grupo Parlamentario Mixto, por iniciativa del diputado Tomás Guitarte Gimeno, de la Agrupación de electores Teruel Existe, al amparo de lo dispuesto en los artículos 184 del vigente Reglamento del Congreso de los Diputados presenta la siguiente Moción consecuencia de Interpelación urgente al Gobierno sobre la necesidad de reformar la financiación de los pequeños municipios para corregir el agravio endémico en el modelo de fiscalidad y financiación de las haciendas locales en la España vaciada.

Exposición de motivos

“La despoblación constituye una crisis de territorios y deriva de la configuración de un modelo territorial de concentración de la inversión, del empleo y por consiguiente de la población creándose sistemas urbanos-metropolitanos dinámicos, pero ya con importantes externalidades negativas frente al abandono rural. Este modelo dual de concentración/desertización, de dinamismo/estancamiento-retroceso, obedece tanto a la dinámica del mercado como al diseño de políticas públicas que han estado orientadas a generar crecimientos rápidos, antes que verdaderos desarrollos, a partir de economías de escala, desde una óptica sectorial y no socio-territorial, sustentados sobre variables e indicadores tradicionales vinculados al PIB o a la renta” (Molina, M 2019).

La previsión del total del gasto público, efectuado por las Administraciones Públicas en España para 2021, fue de 610.864 millones de euros, con la siguiente distribución: poco más del 50% corresponde a la Administración central, el 36,8% es de las Administraciones autonómicas y sólo el 12,7% corresponde a la Administración local, con una cifra aproximada de 77.791 millones de euros. La evolución de esta distribución muestra como el peso del gasto de las administraciones autonómicas sobre el conjunto viene creciendo desde 1995, mientras que el de las administraciones locales mantiene la misma participación. Lo que quiere decir que hay una primera cuestión importante que es necesario corregir: el peso del gasto público de las administraciones locales debe crecer en la distribución actual.

De los 77.791 millones, poco más de 22.057 proceden de transferencias de la Administración central o participación en tributos estatales. En los municipios inferiores a 75.000 habitantes las transferencias estatales en el ejercicio 2021 alcanzan la cifra de 5.649 millones de euros.

La administración local en el medio rural y en las áreas despobladas que constituye la terminal final que garantiza la presencia del estado en el territorio, tiene una función determinante para ofrecer servicios y vertebrar el territorio. Es una administración débil, los servicios que puede ofrecer son muy básicos y se ven lastrados por las economías de escala. La formación de comarcas o mancomunidades de municipios debe contribuir a resolver ambos problemas para



fortalecer la calidad de los servicios que la administración local ofrece a la población.

Los estudios en derecho administrativo vienen señalando que el diseño del sistema fiscal para las haciendas locales presenta importantes desventajas para los municipios rurales e incluso para las pequeñas ciudades. Desconocemos si el Gobierno ha observado y analizado una correlación cada vez más evidente entre la financiación municipal y la despoblación. Sobre esta cuestión merece la pena seguir los análisis del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid.

“Hasta ahora la literatura académica (económica, geográfica, política y jurídica) no ha prestado atención directa a la posible correlación entre financiación municipal y despoblamiento. Las limitadas referencias académicas a los municipios pequeños se centran en las transferencias estatales (PIE) y autonómicas (PICAs) y tienden a concluir que se dan inequidades, insuficiencias o incoherencias en las transferencias supramunicipales, normalmente en perjuicio de los pequeños municipios rurales y en beneficio de los grandes municipios urbanos.” (Velasco, F. 2022)

Pero los hechos muestran que las administraciones locales de las áreas despobladas, tanto los pequeños municipios rurales como los de tamaño mediano o incluso las pequeñas ciudades, prestan un nivel de servicios muy inferiores a los que ofrecen las grandes ciudades. Esta diferencia, como se ha señalado, tiene distintas causas, pero un factor diferencial es la desigualdad de las haciendas locales en capacidad tributaria y financiera, a pesar de que el sistema de financiación local en España es sustancialmente homogéneo en su regulación.

Sin embargo es precisamente esa uniformidad normativa la que en su aplicación da origen a contrastes que llegan a los ciudadanos en forma de servicios muy distintos para esfuerzos fiscales en cada municipio relativamente similares. La aplicación de la norma uniforme a municipios de tamaño demográfico muy diferentes y a costes en la provisión de los servicios, por los efectos de economía de escala también contrastados, así como a la mayor variedad y calidad de servicios que las grandes ciudades pueden ofrecer, da lugar a que los ingresos de los municipios rurales sean muy distintos y los servicios que pueden ofrecer radicalmente inferiores a los servicios de los municipios de las ciudades.

Un contraste que se viene incrementando desde la década de los años 50 del siglo XX, al apostar políticamente por el modelo de “gran ciudad” (Gran Madrid, Gran Barcelona, eran términos de esa época). La brecha rural/urbana tuvo un salto cuantitativo por los recursos públicos empleados y cualitativo por la atención, en la década de los años 80, cuando fue necesario urbanizar y equipar los barrios y las periferias de las grandes ciudades. La política de grandes ciudades de la década de los 90 olvida el medio rural y las pequeñas ciudades para centrarse en la promoción económica e internacional de las capitales. Durante la primera década del siglo XXI es necesario un esfuerzo para la integración y la atención de la población inmigrante en las ciudades. Finalmente, en las primeras décadas del siglo XXI resulta evidente que el sistema de financiación municipal coadyuva en el mantenimiento de la brecha entre los municipios rurales y de las áreas despobladas y las grandes ciudades, a

través del mantenimiento de una sobrefinanciación de las capitales: proyectos estratégicos de ciudad, inversiones en obras para la recuperación o recualificación de los espacios urbanos y para la creación de suelo urbano sobre el que actúa la inversión privada, incremento de la oferta de servicios y estrategias de competencia internacional para las ciudades.

Según el Ministerio de Hacienda, con datos de 2017, el ingreso medio por habitante para el presupuesto municipal es de 1.183 euros, siendo el del estrato de mayor población (más de un millón de habitantes) un 38,3% más elevado que la media nacional. Mientras que el gasto medio por habitante es de 1.093 euros, siendo un 41,3% más elevado en los municipios del estrato mayor de más de 1.000.000 habitantes.

El actual régimen de transferencias estatales, la “participación en ingresos del estado” de los municipios, está basado fundamentalmente en el número de habitantes. Sin apenas considerar otras cuestiones. A pesar de ese criterio las localidades de menos de 75.000 habitantes concentran unos 26 millones de habitantes, mientras que 21 millones residen en los de más de 75.000 habitantes. Pero la distribución de los ingresos del Estado que llegan a los municipios no mantienen esa proporción que muestra el total de habitantes. De manera que, en el ejercicio 2022, poco más de 5.300 millones de euros debidas a esta participación llegan a los municipios de menos de 75.000 habitantes, lo que representa 204 € por habitante. Mientras que más de 8.900 millones lo hacen a los que superan los 75.000 habitantes de población total, es decir 425 € por habitantes.

Por otro lado es importante señalar que las diputaciones provinciales gestionan otros 7.465 millones de euros, una parte de los cuáles se destinan a compensar la debilidad presupuestaria inicial de los pequeños municipios.

Las ciudades grandes y los municipios de más de 75.000 habitantes tienen participación en un porcentaje determinado por la ley, en el IVA, en el IRPF, en combustibles, bebidas, tabaco o quinielas; y además disponen del llamado Fondo Complementario que se utiliza para mejorar los ingresos a través de las transferencias.

Los municipios pequeños no disponen de un acceso tasado a esos recursos públicos, sino que perciben de acuerdo con una participación en el conjunto de ingresos del Estado. Por otro lado, aunque las Comunidades Autónomas españolas disponen de un sistema de participación municipal en los ingresos autonómicos, la dotación de los fondos son escasas y, en muchos casos, los criterios distributivos pueden modificarse cada año mediante simples disposiciones en los correspondientes presupuestos, todo ello relativiza la importancia de estos ingresos en los presupuestos municipales.

De manera que los datos avalan la opinión de reconocidos expertos: el sistema de financiación local beneficia a los grandes municipios urbanos y perjudica a los municipios rurales, en especial, a los municipios rurales medianos entre 5.000 y

20.000 habitantes que vertebran el territorio mediante su influencia y servicios en los ámbitos comarcales.

La razón principal de esta diferencia es que el régimen de transferencias regulado en la Ley de Haciendas Locales no tiene una función niveladora o ecualizadora ni fortalece a otras entidades como las comarcas que podrían cumplir mejor esta función. Sino que, por el contrario, su objetivo es asegurar preferentemente la sostenibilidad financiera de los muy grandes municipios de las grandes ciudades, mientras que presta una atención secundaria a los municipios medianos y pequeños, que son los rurales.

La Carta Europea de Autonomía Local, ratificada por España en 1988, en el punto 5 de su *artículo 9 Los recursos financieros de la entidades locales*, dice que “la protección de las Entidades locales financieramente más débiles reclama la adopción de procedimientos de compensación financiera o de las medidas equivalentes destinadas a corregir los efectos del desigual reparto de las fuentes potenciales de financiación, así como de las cargas que les incumben. Tales procedimientos o medidas no deben reducir la libertad de opción de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia”.

El Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa ha considerado recientemente, en la Recomendación 465 (2021), que España no cumple con el mandato de ecualización contenida en el art. 9.5 de la Carta Europea de Autonomía Local, porque el sistema de participación en los ingresos del Estado que regula el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004), “es insuficiente, especialmente en los pequeños municipios de las zonas despobladas, donde el coste de la prestación de los servicios públicos es más elevado debido a la baja densidad de población”

Por el contrario, en España, el sostenimiento de la línea política aplicada en la financiación de las haciendas locales está incentivando la despoblación. Frente a ello, es imprescindible una política de armonización y/o ecualización para lograr la financiación sostenible para las haciendas locales de las pequeñas ciudades y de los municipios rurales, junto a la necesaria ordenación de la prestación de servicios a través de entidades e instrumentos jurídico administrativos necesarios. Y además es necesario valorar el papel que los municipios juegan en la vertebración del territorio, por lo que que la administración local debe contribuir a los objetivos de corrección de la crisis territorial, lucha contra la despoblación y reto demográfico, permitiendo que los municipios pequeños puedan financiar servicios que sean capaces de fijar y atraer vecinos que residan en los mismos.

El Congreso y el Gobierno deben ser conscientes de la sobrefinanciación de fondos públicos que perciben las grandes ciudades españolas, a través de la combinación de diferentes instrumentos legales y de diferentes políticas y programas de ámbitos administrativos diferentes a la administración local. En buena medida esta asignación de recursos implica una reducción de la que perciben los pequeños municipios de las áreas despobladas. En consecuencia la brecha social rural/urbana

crece por el contraste en las condiciones de vida que los servicios públicos proveen en territorios diferentes.

Parece necesario que el Congreso y el Gobierno analicen las indicaciones de la Recomendación 465 (2021) del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa así como los instrumentos legales y administrativos que otros países aplican en relación a esta inequidad sobre la disposición de fondos públicos de las administraciones locales. Por ejemplo, Canadá cuenta con una estrategia política inversa al modelo general de asignación de recursos a los municipios; es decir que ha diseñado fondos específicos para los municipios (urbanos y rurales) de las áreas despobladas de manera que puedan atender la prestación de servicios.

Por otro lado los pequeños y medianos municipios rurales cumplen una función esencial en actividades relacionadas con el cuidado del territorio y en el mantenimiento y la mejora del paisaje. Territorio y paisaje son bienes de carácter común cuya conformación está íntimamente ligada a la gestión de los mismos desde los municipios y en especial desde la administración local en los pequeños municipios. Pero no existe una estrategia ni una línea en los presupuestos públicos que apoye o financie, al menos parcialmente, estas acciones. De manera que una administración local más fuerte y mejor financiada debería aplicar criterios comunes consensuados en las comunidades autónomas y en las Cortes Generales sobre cuidado del territorio y en el mantenimiento y la mejora del paisaje, y los pequeños municipios podrían cumplir un papel clave en esta una tarea esencial.

MOCIÓN

El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a

1.- Establecer una reforma en la organización de la participación en el total del gasto público de los presupuestos de las administraciones públicas, que modifique el actual reparto y lleve a que la administración local pase de gestionar el 12,8 % del gasto público al 20%, mediante un crecimiento paulatino en cinco años.

2.- Actualizar la ley de haciendas locales (*Real Decreto Legislativo 2/2004*) para alcanzar un sistema de financiación que permita servicios municipales de calidad y fortalecer el papel de la administración local en la vertebración territorial. Dotar de los recursos suficientes las transferencias estatales destinadas a las haciendas locales y diversificar los criterios aplicados para su distribución, considerando además del total de población de cada municipio, la necesidad de fortalecer mediante fórmulas como las comarcas o similares la capacidad de la administración local y de las haciendas locales en aquellos municipios afectados por la despoblación, en especial de los municipios rurales.

3.- Durante el periodo correspondiente a los ejercicios presupuestarios 2024 y 2025, se transformará de manera progresiva el sistema de transferencias estatales y de las comunidades autónomas a los municipios, mediante un acuerdo político de alcance que se concrete en una ley estable en el tiempo, que cree dos fondos públicos, con objetivos diferentes y complementarios:



- a) Fondo público para la financiación local básica, para atender necesidades del presupuesto municipal, y distribuido con referencia a la población total del municipio, a su capacidad de recaudación y esfuerzo fiscal aplicado; gestionará el 50% de las transferencias estatales y autonómicas.
- b) Fondo público de ecualización de las haciendas locales y para la cohesión territorial, que gestionará el 50% de las transferencias estatales y autonómicas, y se diseñará y gestionará según lo previsto en el punto 4.

4.- El fondo público de ecualización de las haciendas locales y para la cohesión territorial se dirige a fortalecer la capacidad presupuestaria y financiera de las administraciones locales en los municipios de áreas afectadas por la despoblación para mejorar la calidad de los servicios que se ofrecen a los ciudadanos, para fortalecer este nivel de la administración, para frenar y revertir la despoblación así como contribuir a la vertebración territorial. Estará sujeto a indicadores objetivos que consideren los problemas y el coste de los servicios públicos según los siguientes criterios: riesgo de despoblación, densidad de población, ruralidad, estructura demográfica, distancia en tiempo a los centros, dispersión de los núcleos, orografía, capacidad de recaudación fiscal, tasa de renta per cápita, población estacional. Las entidades locales participarán en la conformación del fondo, un proceso que debe estar sujeto a estándares de claridad y transparencia en todas sus fases, y se ajustará a los criterios del mecanismo rural de garantía. Primará los siguientes objetivos en los presupuestos de las entidades locales:

- a) Financiar los servicios de calidad en municipios de áreas rurales y apoyar los procesos de coordinación municipal en la prestación de servicios mediante entidades comarcales o de mancomunidades de municipios.
- b) Recuperar y modernizar las actividades económicas en los municipios y comarcas rurales y pequeñas ciudades de áreas afectadas por la despoblación.
- c) Apoyar a los municipios con menos de 25.000 habitantes, de áreas despobladas, con función de centro comarcal, con dificultades objetivas para el cumplimiento de sus competencias y la mejora y prestación de servicios municipales de calidad.
- d) Contribuir a la sostenibilidad ambiental y a la calidad del paisaje con diferentes líneas. Cuidado del territorio y protección del medio ambiente; mejora, recuperación y cuidado del paisaje; creación de sistemas de almacenamiento energético en sus sistemas generales y de eficiencia energética en su consumo; fomento de las comunidades de energías renovables y de las comunidades ciudadanas de energía e impulso de sinergias locales; políticas de gestión del suelo, de recuperación de edificios y espacios públicos y de promoción de vivienda pública de alquiler.

5. Transferencia singular 2024 de las administraciones central y autonómica para pequeños ayuntamientos afectados por la despoblación. Para incrementar la calidad de los servicios locales y la capacidad de dinamización de los pequeños municipios, la Administración central y las Comunidades Autónomas realizarán una

transferencia singular a los municipios de áreas afectadas por la despoblación durante el ejercicio presupuestario de 2024, de acuerdo con los siguientes valores:

- a) Los municipios entre 400 y 25.000 habitantes o que tengan reconocida la función de cabecera de comarca percibirán, tanto de la Administración central como de su Comunidad Autónoma, una transferencia singular 2024 cuya cuantía se determinará con arreglo a la siguiente regla: transferencias corrientes y de capital de la administración correspondiente en ejercicio presupuestario 2022 por 3,5.
- b) Los municipios con menos 400 percibirán, tanto de la Administración central como de su Comunidad Autónoma, una transferencia singular 2024 cuya cuantía se determinará con arreglo a la siguiente regla: transferencias corrientes y de capital de la administración correspondiente en ejercicio presupuestario 2022 por 2,5.

6. Elaborar y aprobar una legislación específica para los pequeños municipios para mejorar el funcionamiento de la administración local en este ámbito, y fortalecer la cohesión territorial con servicios municipales de calidad en el medio rural.

Congreso de los Diputados, 15 de diciembre de 2022



Tomás Guitarte Gimeno
Diputado de Teruel Existe
Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto