

**LA HACIENDA LOCAL FRANCESA,
ENTRE LA COMPENSACIÓN Y LA ECUALIZACIÓN**

Cristina García Nicolás
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Cobertizo de San Pedro Mártir, s/n, 45071 Toledo
Universidad de Castilla-La Mancha (España)
E-mail: Cristina.Garcia@uclm.es

Resumen: El proceso de descentralización llevado a cabo en Francia a lo largo de cuatro décadas ha conllevado la creación de instrumentos de ecualización, vinculados al principio de compensación, que combinan los principios de justicia distributiva y de justicia conmutativa. La crisis económico-financiera de 2008 y el Plan de Estabilidad europeo han puesto en entredicho la sostenibilidad del sistema, y han convertido en urgente la necesidad de reforma de las finanzas subcentrales, y, en concreto, de las entidades locales. El objetivo de este trabajo es analizar los retos a los que se enfrenta el país, y las posibles soluciones a los mismos.

Palabras clave: entidades locales, financiación, ecualización, compensación

Clasificación JEL: H70, H77

The French Local Finance, between compensation and equalization

Abstract: The decentralization process carried out in France over four decades has led to the creation of equalization instruments, linked to the principle of compensation, which combine the principles of distributive justice and commutative justice. The financial crisis of 2008, and the European Stability Plan have called into question the sustainability of the system, and have become urgent need of sub-central finance reform, and, specifically, of the local authorities. The objective of this study is to analyse the challenges facing the country, and possible solutions to them.

Keywords: local authorities, funding, equalization, compensation

JEL Classification: H70, H77

1. Introducción

El objeto de este trabajo es analizar la situación actual de la hacienda local francesa, así como los retos a los que se enfrenta en un contexto de transformaciones territoriales. El principio de compensación dependerá del difícil equilibrio de dos elementos: por un lado, el objetivo de sostenibilidad del sistema de transferencias, cuyos recursos han estado congelados entre 2011 y 2013, teniendo prevista una importante disminución hasta 2017; y, por otro lado, el objetivo de la reducción de las desigualdades. Este último se asienta, a su vez, en dos principios que intervienen –e interfieren– en el equilibrio presupuestario y, por tanto, en el objetivo de la sostenibilidad: la justicia conmutativa y la justicia distributiva, es decir, la suficiencia y la autonomía de los entes subcentrales, y la equidad –o más propiamente dicho el objetivo de convergencia– aplicada a los mismos.

El panorama se complica con las dificultades socio-económicas que afectan a las finanzas locales, para las que se constata una disminución de la tasa de ahorro y un aumento del endeudamiento, así como una disminución continuada de la inversión, derivada de una menor capacidad de autofinanciación, y de la reducción de las dotaciones estatales.

El debate sobre la ecualización y el principio de compensación se ha reabierto con fuerza tras la reforma constitucional de 2004, que introdujo la noción de ecualización como instrumento de equidad en el artículo 74, complementando el principio de autonomía financiera que se recoge en el mismo artículo. El principio de compensación, por su parte, queda establecido como exigencia en el artículo L. 1614-1 del Código general de las colectividades territoriales (CGCT), considerando el párrafo 4º del artículo 72.2 de la Constitución, según el cual todo incremento del gasto provocado por la transferencia de competencias habrá de ser compensado con dotaciones efectuadas por el Estado.

Todo ello, junto con la aprobación de la Ley de finanzas para 2010, que modificó ampliamente las modalidades de financiación de las colectividades territoriales, y la creación en 2012 del Fondo nacional de ecualización intermunicipal y municipal, ha contribuido no sólo al incremento de la complejidad, sino a la falta de coherencia del conjunto. De tal manera que la legibilidad y la eficiencia de los dispositivos de ecualización constituyen, en la actualidad, los retos principales para la consecución de los objetivos de una mayor igualdad territorial acompañada de la eficacia económica y del equilibrio de las finanzas públicas.

El trabajo se organiza de la siguiente manera tras esta introducción: un segundo apartado en el que se recogerán las principales características del nivel subcentral, con especial atención al local, teniendo en cuenta las últimas reformas territoriales; en tercer lugar, una revisión del principio de compensación en las últimas décadas, vinculado a los procesos de descentralización y a las reformas de la fiscalidad local; en cuarto lugar se analizarán los instrumentos de la ecualización, incluyendo los elementos considerados para su cálculo y las dificultades más destacadas, completándose con un quinto apartado sobre la situación económica de las haciendas locales frente a la reducción de las dotaciones y la exigencia de reducción del déficit;

y, por último, se cierra con un apartado de reflexiones, en el que se consideran los principales retos y dificultades del sistema de financiación local francés.

2. Las reformas territoriales y el nivel subcentral en Francia

Resulta imprescindible hacer referencia a las características territoriales francesas – especialmente en la Francia metropolitana– antes de abordar el análisis de la hacienda local, puesto que ésta experimenta en los últimos años continuas modificaciones derivadas de los cambios provocados por las leyes de descentralización.

Cuando se habla de colectividades locales se está haciendo referencia a las denominadas colectividades territoriales de competencia general (municipios, departamentos y regiones), a las agrupaciones de municipios con fiscalidad propia – Establecimientos públicos de cooperación intermunicipal (EPCI), consistentes en una agrupación de municipios con el objeto de elaborar proyectos comunes de desarrollo y de solidaridad– (comunidades urbanas, comunidades de aglomeración y comunidades de municipios) y a algunas actividades de los sindicatos de municipios.

El 1 de enero se contabilizaban en la Francia metropolitana 36.529 municipios y más de 2.000 EPCI con fiscalidad propia, que acogen a más de 66 millones de habitantes. Más de la mitad (52%) contaban con menos de 500 habitantes según muestran las estadísticas a 1 de febrero de 2013. Estos 19.800 municipios representaban al 7% de la población, alrededor de 4,5 millones de habitantes (en 1968 equivalían al 11%), que es aproximadamente el mismo número que la suma de los habitantes de París, Marsella, Lyon, Toulouse y Niza.

En un marco amplio la Ley nº 2015-991 de 7 de agosto de 2015 sobre una nueva organización territorial de la República (NOTRe) ha consolidado la región –ahora reducidas a 13– como colectividad territorial (reforma constitucional de 2003) con amplias competencias: promover el desarrollo económico, social, sanitario, cultural y científico de la región, apoyar el acceso a la vivienda y la mejora de las condiciones de habitabilidad, avalar la política municipal y la renovación urbana, y favorecer las políticas de educación y ordenación e igualdad de sus territorios, así como asegurar la preservación de su identidad y la promoción de las lenguas regionales respetando la integridad, autonomía y atribuciones de los departamentos y de los municipios.

Además, se ha acelerado un proceso de fusión de municipios, iniciado en los años 90 del pasado siglo, que ha modificado el mapa del país a nivel local. En la actualidad se distinguen las siguientes agrupaciones:

- 196 comunidades de aglomeración que comprenden 4.610 municipios y acogen a 21.813.717 habitantes.
- 11 comunidades urbanas (Grand Paris Seine et Oise, Saint-Étienne Métropole, Angers Loire Métropole, Perpignan Méditerranée, Grand Nancy, Grand Dijon, Le Mans Métropole, Dunkerque, Arras, Le Creusot Montceau-Lès Mines, y Alençon), que agrupan a 359 municipios, y suman 2.534.713 habitantes.

- 13 metrópolis (Grand Paris, Aix-Marseille-Provence, métropole Européenne de Lille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice Côte d'Azur, Rouen Normandie, Eurométropole de Strasbourg, Grenoble-Alpes-Métropole, Montpellier méditerranée Métropole, Rennes y Brest), que incluyen 676 municipios y una población que asciende a 15.275.673 habitantes.

Existe, además, un reparto desigual de esta población favorecido tanto por un proceso de «metropolización» –que implica el aumento de peso de las grandes ciudades mediante el aumento de población, de la densidad de las redes de comunicaciones y de la concentración de organismos de todo tipo–, como por la atracción de los polos de empleo que incluyen aglomeraciones y áreas urbanas¹.

3. Compensación y ecualización a través del proceso de descentralización

En la evolución del principio de compensación, y en la consiguiente transformación de los instrumentos de ecualización –que siempre han ido de la mano con el citado principio–, hay que tener presente no sólo el proceso de descentralización como tal, sino las circunstancias añadidas por el estallido de la crisis económico-financiera de 2008 y el consiguiente objetivo de reducción del déficit. Aunque el ámbito de nuestro trabajo sea Francia, no hay que perder de vista el marco comunitario, que influirá –bajo exigencias más o menos firmes– en los ajustes presupuestarios llevados a cabo en los últimos años, tanto la congelación del montante de las transferencias, como la reducción de los gastos.

El proceso de descentralización, que se extiende a lo largo de más de tres décadas, cuenta con tres etapas bien diferenciadas que explicamos a continuación:

- La Ley de 2 de marzo de 1982 inició el «*Acta I*» de la descentralización, al reconocer a la región el estatuto de colectividad territorial, que tuvo su efecto práctico en 1986 con la elección de los consejos regionales por sufragio universal. La transferencia de las competencias entre municipios, departamentos, regiones y el Estado se realiza mediante la adopción de cuatro leyes: la Ley de 7 de enero de 1983, la Ley de 22 de julio de 1983, la Ley de 25 de enero de 1985 y la Ley de 6 de enero de 1986. Como consecuencia de las mismas, a cada nivel territorial se le reconoce un objetivo prioritario, aunque no exclusivo. De esta forma, el municipio ve confirmado su papel de relación de proximidad con el ciudadano, que se traduce en competencias vinculadas con el transporte urbano, la escuela de infantil y primaria, el urbanismo, las bibliotecas y los museos.

A partir de este momento la compensación financiera responderá no sólo a la extensión y creación de las competencias transferidas, distinguiendo en el cálculo de estas

¹ Por aglomeración o unidad urbana se entiende el conjunto de municipios que presenta una zona de urbanización continua y que cuenta con al menos 2.000 habitantes. Se asocia frecuentemente a la idea de ciudad. Mientras que área urbana es el conjunto de municipios formado por un polo urbano (unidad urbana) de más de 1.500 empleos, y por municipios rurales o unidades urbanas (corona periurbana), donde al menos el 40% de la población residente trabaja en este entorno. Se distinguen las grandes áreas urbanas con más de 10.000 empleos, y las medianas y pequeñas entre 1.500 y 10.000 empleos.

compensaciones si son gastos de funcionamiento o de inversión; sino también, desde 1983, al principio de neutralidad presupuestaria, que se erigirá en principio constitucional en 2003. La compensación financiera tiene como características el ser integral, concomitante, garantizada, controlada y conforme al objetivo inscrito en la Constitución. La Ley nº 83-8 de 7 de enero de 1983 relativa al reparto de competencias entre municipios, departamentos, regiones y Estado, preveía que como muy tarde tres años tras la publicación de dicha ley, la cesión de impuestos representaría la mitad, al menos, de los recursos trasladados por el Estado al conjunto de las colectividades locales (Le Lidec, 2011: 168).

- La revisión de la Constitución del 28 de marzo de 2003 da lugar a la denominada «*Acta II*» de la descentralización. Se introducen importantes modificaciones relativas a la organización descentralizada de la República (art. 1), así como a las colectividades territoriales. El Título XII dedicado a las colectividades territoriales, incluye un art. 72 reescrito, con un punto 2 que afecta directamente a la financiación de los niveles subcentrales:

«Las colectividades territoriales se beneficiarán de recursos de los que podrán disponer libremente en las condiciones que fija la ley.

Podrán recibir el total o una parte de los ingresos tributarios de todo tipo. La ley les autoriza a fijar las bases y los coeficientes en los límites que ella determina.

Los ingresos fiscales y otros recursos propios de las colectividades territoriales representan, para cada una de las categorías de colectividades, una parte importante del conjunto de sus ingresos. La ley orgánica fijará las condiciones en las que esta regla se aplique.

Toda transferencia de competencias entre el Estado y las colectividades territoriales se acompañará de la atribución de recursos equivalentes a los destinados a su ejercicio. Toda creación o extensión de competencias que tenga como consecuencia el aumento de los gastos de las colectividades territoriales irá acompañada de recursos determinados por ley.

La ley prevé dispositivos de ecualización que favorezcan la igualdad entre las colectividades territoriales».

La reforma se complementa con la redacción de varias leyes orgánicas entre las que destaca la de 29 de julio de 2004 relativa a la autonomía financiera de las colectividades territoriales, en la que se precisa la noción de “recursos propios”, junto con la Ley de 13 de agosto de 2004 relativa a las libertades y responsabilidades locales. Posteriormente, el artículo 91 de la Ley MAPTAM (Ley nº 2014-58 de 27 de enero de 2014, de modernización de la acción pública territorial y de consolidación de las áreas metropolitanas) reafirmará el artículo 119 de aquélla, con respecto al cálculo de las compensaciones. Este se establece, según ley, teniendo en cuenta la media de gastos de funcionamiento durante el periodo máximo de tres años, y de cinco años en el caso de gastos de inversión. En la práctica será preciso tener presente el lógico carácter dinámico de la financiación local. De tal forma que lo que en un principio presenta un equilibrio formal, posteriormente dependerá en buena medida de decisiones políticas –vinculadas al calendario electoral– que afectan al aumento o a la disminución tanto de los impuestos propios o cedidos, como de los gastos a efectuar.

- La tercera etapa en el proceso de descentralización en Francia («*Acte III*») tiene como ejes fundamentales dos transformaciones normativas importantes:

- La Ley de reforma de 16 de diciembre de 2010, que supuso una profunda modificación de las modalidades de financiación de las colectividades territoriales al suprimir la tasa profesional –creada en 1975– con el objeto de apoyar el empleo y la inversión en las empresas, y su sustitución por la contribución económica territorial, redistribuyendo la fiscalidad local entre las diferentes categorías de colectividades territoriales, y

- las leyes de descentralización a partir de 2012, que incluyen las citadas Ley MAPTAM y Ley NOTRe.

Esta etapa se plantea entre otros objetivos la solidaridad y la recuperación de la inversión. Su consecución depende en un porcentaje elevado de las transferencias procedentes del gobierno central. Estas, formadas por numerosos fondos y dotaciones (seis, en el caso de las entidades locales), son fundamentalmente verticales, aunque en muchos casos su objetivo de compensación adquiriera un carácter de manifiesta equidad horizontal, tal como lo subrayaron Gilbert y Guengant (2004). Según dichos autores, los instrumentos de ecualización horizontal responderían al principio de equidad territorial, entendiendo por tal el equilibrio entre la igualdad de los usuarios y contribuyentes ante el gasto público y los impuestos, mientras que se preserva la autonomía de decisión de las autoridades locales.

4. Los instrumentos de ecualización: la dotación global de funcionamiento

El análisis de los diferentes instrumentos de ecualización es preciso situarlo en un contexto actual –que incluye por sus repercusiones el periodo desde el inicio de la crisis económica– de descompensación entre ingresos y gastos, el denominado por algunos autores «efecto tijera», una consiguiente reducción de la inversión, y un aumento del endeudamiento que, aunque en buena medida es derivado por el sistema de compensaciones hacia la hacienda central, también afecta a las entidades locales.

La ecualización se presenta, a partir de los años 80 del pasado siglo, como la contrapartida a la pérdida de autonomía financiera de las entidades locales (Gilbert y Guengant, 2001: 32). Su finalidad principal es atenuar las disparidades entre las colectividades territoriales mediante una redistribución de recursos en función de indicadores físicos y financieros, buscando apoyar a las entidades más desfavorecidas. Siguiendo una distinción clásica, podemos decir que en la práctica la ecualización se realiza mediante dispositivos de ecualización vertical, es decir, a través de las dotaciones del Estado, atribuidos de manera diferenciada en función de criterios de recursos y cargas; y mecanismos de ecualización horizontal, que consisten en el trasvase de una parte de los recursos fiscales de las entidades más ricas a las más desfavorecidas (Guengant y Uhaldeborde, 1996).

Por lo tanto, es posible afirmar que el objetivo de la ecualización es compensar las situaciones desiguales con el fin de converger en un ideal de igualdad de oportunidades, de justicia o de equidad. Igualmente, podemos concluir la existencia de

algunos ejes fundamentales al respecto de los efectos redistributivos de la ecualización (Uhaldeborde, 2016): las transferencias verticales contribuyen efectivamente a la reducción de las desigualdades en términos de poder de compra, sobre todo, en el caso de los departamentos y de las regiones, y en menor medida para los municipios. En términos generales, son las dotaciones compensadoras o globales las que más impacto suponen frente a la contribución de las que parten con una vocación ecualizadora.

Estas desigualdades derivan bien de la gestión y de la elección del gasto, bien de situaciones estructurales ligadas a características socio-económicas y geográficas, que provocan una insuficiente dotación primaria y un exceso de cargas. La equidad territorial y las reformas fiscales, que han deslocalizado o transformado los impuestos locales, son las principales razones de la creación de los fondos de ecualización, lo cual comporta una extrema complejidad de los mismos.

La Dotación global de funcionamiento (DGF) constituye el porcentaje más elevado dentro de las transferencias derivadas por el Estado a los niveles subcentrales. En 2015 la partida asignada a la DGF para los distintos niveles subcentrales ascendió a 36.600 millones de euros de un total de 43.800 millones aportados por el Estado. Constituía, por un tanto, un 68% de las aportaciones financieras y un tercio de las transferencias recibidas por las colectividades territoriales. Entre éstas el reparto es el siguiente: el bloque local (municipios y agrupamientos) recibe 21.000 millones, los departamentos 10.700, y las regiones 4.800 millones de euros (Pires Beaune y Germain, 2015: 21).

La DGF tiene como origen la compensación por la pérdida de ingresos fiscales de los municipios a partir de 1966 con la supresión de la tasa local de venta minorista y de la prestación de servicios. Es preciso recordar que, desde su creación en 1979, la DGF ha sido objeto de tres grandes reformas en 1985 (Ley nº 85-1268 de 29 de noviembre) –modificación de la DGF de municipios y departamentos–, 1993 (Ley nº 93-1436 de 31 de diciembre) –se incorpora el hecho de la integración intermunicipal y se crea la dotación de solidaridad rural (DSR)–, y 2004 (Ley nº 2003-1311 de 30 de diciembre de 2003, de presupuestos generales para 2004) –se crea la DGF para las regiones y la dotación nacional de ecualización (DNP)–, así como ajustes prácticamente cada año. La última modificación, en el marco de la Ley de presupuestos para 2015, ha supuesto la fusión de los diferentes componentes de la dotación de base para municipios y departamentos (Pires Beaune y Germain, 2015: 29-30).

En la tabla siguiente se muestra el conjunto de los instrumentos de ecualización que afectan a los distintos niveles: regional, departamental y municipal, incluyéndose igualmente las intermunicipalidades.

Tabla 1. Instrumentos de ecualización subcentral en 2015

Tipo de ecualización	Regiones	Departamentos	Intermunicipalidades	Municipios
		Dotación de funcionamiento mínimo		Dotación de solidaridad urbana y de cohesión social
				Dotación de solidaridad rural

Vertical	Dotación de ecualización de las regiones	Dotación de ecualización urbana	Dotación de intermunicipalidad	Dotación nacional de ecualización
				Fondo departamental de ecualización de la tasa profesional
Horizontal	Fondo nacional de ecualización de los recursos percibidos por las regiones	Fondo de ecualización de los derechos de transmisión a título oneroso de los Departamentos	Fondo nacional de ecualización de los recursos intermunicipales y de los municipios	Fondo de solidaridad de los municipios de Île- de-France
		Fondo de ecualización de la cuota sobre el valor añadido de las empresas por los Departamentos		Fondo nacional de ecualización de los recursos intermunicipales y de los municipios
		Fondo de solidaridad de los Departamentos de Île-de-France		Fondo departamental de ecualización de la tasa adicional a los derechos de transmisión
		Fondo de solidaridad en favor de los Departamentos para 2014		

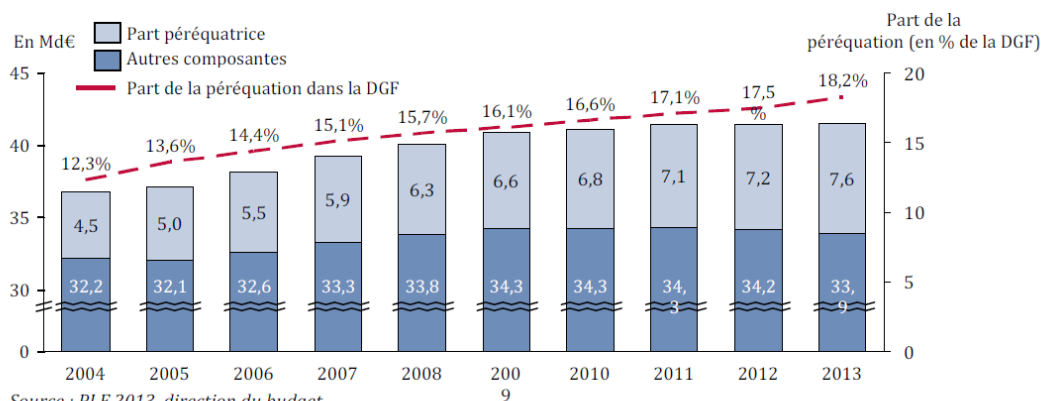
Fuente: PLF (2016: 114)

El reconocimiento del doble origen de las desigualdades se hace explícito en la DGF, tal como afirma Uhaldeborde (1996: 13). La función de compensación está asegurada por la dotación global y la garantía de progresión mínima, mientras que la dotación de ecualización se subdivide en dos partidas de desigual importancia: la dotación en función de los impuestos domésticos y la dotación vinculada a la capacidad fiscal.

No hay que olvidar que algunas dotaciones, aunque no tienen un objetivo de ecualización explícito, contribuyen a reducir las diferencias en recursos de las colectividades territoriales. Un ejemplo es la dotación de base —parte de la DGF— que se calcula a partir de la población, y que guarda relación con antiguas dotaciones suprimidas por reformas anteriores.

Lo que es evidente, ante el Gráfico 2, es el aumento progresivo de los elementos ecualizadores dentro de la DGF, que alcanzaban en 2013 el 18,2% del total de la Dotación, mientras que la parte compensación, aunque crece, lo hace a un ritmo más lento.

Gráfico 2. Evolución de los componentes de la DGF (2004-2013)



Source : PLF 2013, direction du budget.

NE : DGF répartie de 2004 à 2012 puis progression minimale prévue en PLF 2013. Composantes péréquatrices : DSU, DSR, DNP, dotation d'intercommunalité, DPU, DFM, dotation de péréquation des régions.

Fuente: IGF-IGA (2013: 8).

Como ya hemos mencionado la DGF destinada a los municipios está formada por una dotación de base y por elementos ligados a la ecualización. La primera incluía hasta 2014 las dotaciones vinculadas con el número de habitantes y proporcionalmente con la superficie, el complemento de garantía –incluido en 2005 con ocasión de la reforma de la dotación de base–, la dotación para los municipios situados en un parque nacional o un parque natural marino, y finalmente las cantidades correspondientes a la supresión de la parte salarial de la tasa profesional, así como las correspondientes a la reducción de la dotación de compensación de la tasa profesional. Desde 2015, con todos estos elementos fusionados, la dotación de base se calcula a partir de la suma del año anterior teniendo en cuenta los movimientos de población. La segunda está formada por tres dotaciones de ecualización:

- la Dotación de solidaridad urbana (DSU), creada en 1991 (Ley nº 91-429 de 13 de mayo) está destinada a los municipios urbanos más pobres, divididos en dos grupos, el primero de 5.000 a 10.000 habitantes (117 municipios), y el segundo a partir de este número (742 municipios). Los municipios se clasifican según un orden decreciente relacionado con el índice sintético que representa las diferencias entre recursos y cargas (capacidad financiera, número de viviendas sociales, número de beneficiarios de las mismas, renta per cápita). Esta clasificación determina tanto la elegibilidad como el montante de la dotación.
- la Dotación de solidaridad rural (DSR) cuenta con tres partes que responden a las características de tres grupos de municipios:
 - a. Los municipios que tienen más cargas por su situación de centralidad, los denominados «bourg-centre»: capitales de cantón con menos de 10.000 habitantes y capitales de distrito con una población entre 10.000 y 20.000 habitantes. Para el reparto de la dotación se tiene en cuenta la población, la capacidad financiera y el esfuerzo fiscal. Además, se aplica un coeficiente

multiplicador en el caso de los municipios situados en una zona de revitalización rural (ZRR)².

b. Los municipios rurales más desfavorecidos, con menos de 10.000 habitantes, cuya capacidad financiera por habitante es inferior al doble de la capacidad financiera media por habitante de los municipios del mismo estrato demográfico. En este caso los elementos considerados para el reparto de la dotación son la capacidad financiera, el esfuerzo fiscal, la extensión de las vías públicas, el número de niños entre 3 y 16 años, y la capacidad financiera según la extensión del municipio. Este último elemento, que indirectamente refleja la densidad poblacional del municipio, podría suponer un factor de injusticia para la equalización frente a la relación entre el número de habitantes y la capacidad financiera que contribuye a reducir las desigualdades.

c. Y, por último, un grupo formado por los 10.000 primeros municipios, entre los que pueden ser elegibles algunos de los incluidos en los dos grupos anteriores, clasificados a partir de un índice sintético basado en la capacidad financiera por habitantes y la renta per cápita.

- la Dotación nacional de equalización (DNP), con el objetivo de reducir las desigualdades en recursos fiscales, ha sido suprimida en 2016. Estaba compuesta de dos partes: el componente principal se atribuía en función de la capacidad financiera (inferior al 15% de la media) y el esfuerzo fiscal (superior al 90% de la media). Para el resto se tenía en cuenta la población y la diferencia con la potencial Contribución económica territorial (que sustituye a la tasa profesional) media (inferior al 15%).

La Tabla 2 recoge la evolución de cada una de las dotaciones desde 2004, mostrando el importante aumento de la Dotación de solidaridad urbana que alcanza en 2015 casi el 50% del total de las dotaciones de equalización, seguida de la Dotación de solidaridad rural. Por contraste la Dotación nacional de equalización se ha reducido considerablemente desde su entrada en vigor hasta su supresión.

Tabla 2. Evolución de las dotaciones de equalización de los municipios desde 2004 (Mds €)

	TOTAL	DSU	% total	DSR	% total	DNP	% total
2004	1,62	0,635	39,2	0,421	26,0	0,569	35,1
2005	1,89	0,760	40,2	0,503	26,6	0,632	33,4
2006	2,10	0,880	41,9	0,572	27,2	0,652	31,0
2007	2,31	1,000	43,3	0,650	28,1	0,661	28,6
2008	2,49	1,094	43,9	0,711	28,6	0,687	27,6

² La determinación de los municipios pertenecientes a estas zonas se realiza a partir de tres tipos de criterios: demográficos, en relación con la densidad poblacional (entre 31 y 33 hab/km², según esté incluido en un cantón, un distrito o forme parte de un EPCI); socio-económicos, una vez cumplidos los criterios demográficos, se tendrá en cuenta la pérdida de población y de población activa o una tasa de empleo agrícola superior al 8,3%); y por, último, institucional, en el caso de que los municipios considerados en los dos criterios anteriores formen parte de un EPCI y su población represente un 50% del total de la agrupación municipal. Observatorio territorial <http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/>

2009	2,61	1,163	44,6	0,756	29,0	0,699	26,8
2010	2,74	1,233	45,0	0,802	29,3	0,712	26,0
2011	2,91	1,311	45,1	0,852	29,3	0,755	25,9
2012	3,02	1,370	45,4	0,891	29,5	0,764	25,3
2013	3,23	1,491	46,2	0,969	30,3	0,774	24,0
2014	3,34	1,550	46,4	1,008	30,2	0,784	23,5
2015	3,65	1,731	47,4	1,125	30,8	0,794	21,8
Variación 2004/2015		172,44%		167,22%		39,54%	

Fuente: Pires Beaune y Germain (2015: 129).

Por lo que respecta a los EPCI, la DGF está formada por una dotación de intermunicipalidad y una dotación de compensación. La primera se calcula en función de los siguientes factores: el número de habitantes, la naturaleza jurídica del agrupamiento, la capacidad fiscal y la integración fiscal³. El 70% se corresponde con la parte de equalización, mientras que el resto es una dotación global. En cuanto a la dotación de compensación, está relacionada con la supresión de la parte salarial de la tasa profesional y con la reducción de la dotación de compensación por esta última.

Junto con los mecanismos de equalización vertical integrados en las dotaciones transferidas por el Estado a los niveles subcentrales, los dispositivos de equalización horizontal favorecen la redistribución de recursos entre las distintas colectividades, habiendo incrementado su cuantía desde los 800 millones de euros en 2012 a los más de 2.000 millones de euros en 2015. Así, por lo que respecta al Fondo nacional de equalización de los recursos intermunicipales y municipales (FPIC, en francés) –de carácter horizontal sin depender del presupuesto estatal–, ha pasado de los 150 millones de euros de su puesta en marcha en 2012 a 360 millones en 2013 y a 780 en 2014. A partir de 2016, su aumento se ceñirá a un 2% del total de los recursos fiscales locales e intermunicipales, lo que significa más de un millón de euros anuales (Verpeaux *et al.*, 2016: 151).

Los criterios utilizados para el cálculo de cada uno de los instrumentos de equalización municipal e intermunicipal analizados se recogen en la Tabla 3. La capacidad financiera y el esfuerzo fiscal son tenidos en cuenta en la mayoría de los fondos que tienen un carácter de solidaridad, mientras que la capacidad fiscal es el único criterio en el caso del fondo relacionado con la tasa profesional, y el coeficiente de integración fiscal sólo es utilizado, como ya se ha mencionado, en el caso de la dotación de intermunicipalidad.

³ El coeficiente de integración fiscal es la relación entre el producto de ingresos fiscales percibidos por el EPCI y el percibido por el conjunto del bloque local (EPCI, municipios miembros, sindicatos intermunicipales).

Tabla 3. Criterios utilizados en los instrumentos de equalización municipal e intermunicipal en 2013 (SI-NO)

Fondos destinados a los municipios y a los EPCI	Criterios para los recursos utilizados (elegibilidad o reparto)			
	Capacidad fiscal	Capacidad financiera	Esfuerzo fiscal	Coefficiente de integración fiscal
Dotación de solidaridad urbana y de cohesión social (DSU-SC)				
Dotación de solidaridad rural (SDR) «bourg-centre»				
Dotación de solidaridad rural (DSR) «equalización»				
Dotación nacional de equalización (DNP)				
Dotación de desarrollo urbano (DDU)				
Dotación de intermunicipalidad				
Dotación de solidaridad municipal				
Fondo de equalización de la tasa profesional (FDPTP)				
Fondo de solidaridad de la región Île-de-France (FSRIF)				
Fondo de equalización de la tasa adicional sobre los derechos de cesión ⁴ (FDTPA)				

Fuente: IGF-IGA (2013: 14).

5. Situación económica de las haciendas locales

En su conjunto la situación financiera de los municipios y agrupaciones se ha degradado en los últimos años. Los gastos de funcionamiento han reducido su incremento, sobre todo, en los municipios y en relación con compras y cargos externos. Por su parte, los gastos de personal permanecen más dinámicos especialmente en los ECPI con fiscalidad propia, donde han aumentado en más de un 7%. Los ingresos de funcionamiento también se han ralentizado su incremento debido a la subida limitada de los impuestos locales pagados por los hogares, además de por la bajada de la Cotización sobre el Valor Agregado de las Empresas (CVAE, basada en el volumen de negocios) y la reducción de las aportaciones financieras del Estado. El ahorro bruto también ha disminuido de forma destacada junto con la reducción en un 11,4% de los gastos de inversión. A pesar de todo, la deuda de los municipios y de los EPCI alcanza solo 1.100 millones de euros (TEF, 2016: 128).

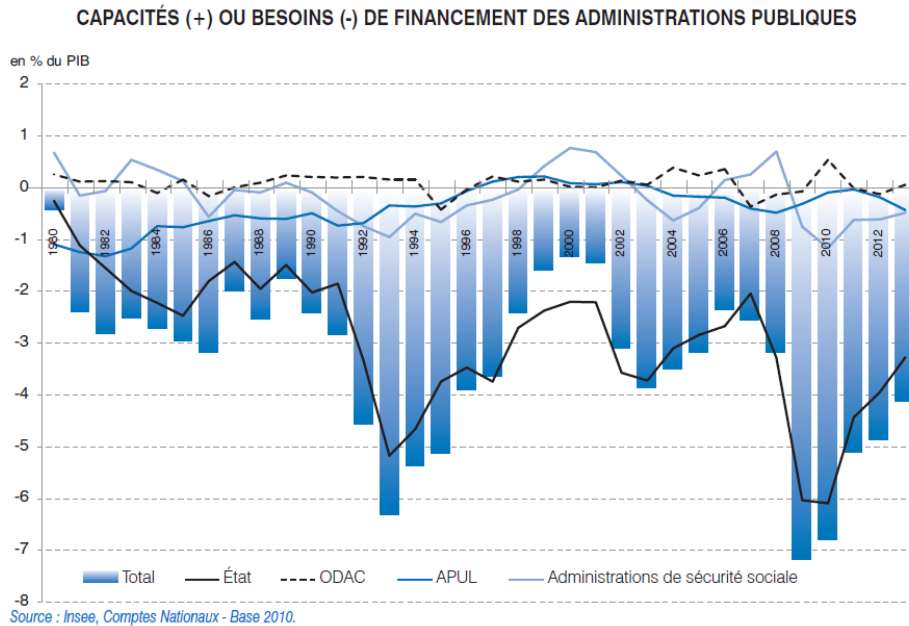
Además, con el fin de controlar el aumento del gasto, la Ley de programación de las finanzas públicas para 2014-2019 en su art. 11 instauró el Objetivo de evolución del gasto público local (Objectif d'évolution de la dépense publique locale –ODEDEL–). No obstante, en la actualidad se trata de una herramienta indicativa sin valor obligatorio.

El gráfico siguiente (Gráfico 3) recoge precisamente la evolución de la financiación de las administraciones públicas locales (APUL) con respecto al Estado y al total,

⁴ Podría asimilarse al Impuesto de Transmisión Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

expresado en porcentaje del PIB en relación a la capacidad o necesidad de financiación. La tendencia de reducción del déficit en 2015 en buena medida se debe a los 700 millones de superávit del nivel local. Eso sí a expensas de la inversión pública.

Gráfico 3. Evolución de la financiación de las administraciones públicas



Fuente: *Les collectivités locales en chiffres 2015*.

En referencia a las finanzas locales, y en relación con los objetivos electorales, convendría subrayar la existencia de un importante aumento de los gastos que se hace depender, en determinados casos, de las transferencias centrales o del endeudamiento excesivo, en la certeza de que la hacienda central no permitirá su quiebra. Un rasgo más de irresponsabilidad, incrementado por el hecho de que los contribuyentes finales no son locales en el caso de las compensaciones de los principales impuestos suprimidos como la tasa profesional. En el caso del bloque municipal, las diferencias existentes en cuanto al gasto parecen deberse en un 62% a las diferencias de recursos. Un 20% respondería a las diferentes necesidades de gasto, y por último el 17% tendría que ver con razones sociológicas vinculadas a las preferencias de los ciudadanos.

6. Reflexión sobre los retos de la hacienda local

Tras el análisis realizado, resulta evidente que las dotaciones creadas bajo el principio de compensación han sumado cambios económicos, sociales y territoriales. A la supresión de determinadas tasas locales, se le suma la aparición de nuevas formas de pobreza (fundamentalmente urbana), y de desequilibrios de distribución económica con, por ejemplo, la aparición y consolidación de centros turísticos en la costa mediterránea. Igualmente, tanto el proceso de construcción europea con la Unión

Económica y Monetaria, y las sucesivas ampliaciones, como la globalización han incluido exigencias que han derivado en la introducción de nuevos componentes de la compensación que respondieran a nuevas desigualdades. Ese contexto de necesidad de ajuste a las realidades actuales en las que predomina el desequilibrio presupuestario, favorecido por un incremento elevado de los gastos sociales derivado de la crisis económica, adquiere un carácter general y puede considerarse para el conjunto de la Unión Europea y, evidentemente, para el ámbito de nuestro estudio.

La hacienda local francesa se enfrenta a importantes retos: algunos son consecuencia del desarrollo del principio de compensación, es decir, de estructuras antiguas que no se han adaptado a las realidades actuales; y otros, producto de la coyuntura económica y de la necesidad de control del déficit.

Con respecto a la ecualización parece faltar una definición precisa de los objetivos: por una parte, no queda claro si se trata de igualar las oportunidades de desarrollo de los territorios o de mantener lo que ha sido históricamente una ecualización de naturaleza financiera; y, por otra parte, se debate sobre el nivel de ecualización adecuado con el fin de reducir la disparidad de recursos sin afectar al atractivo fiscal de los territorios. Todo ello lleva a algunos autores a poner en duda la pertinencia del propio mecanismo.

La reforma propuesta por el Gobierno en la Ley provisional de finanzas para 2016 ha reforzado el debate abierto sobre la hacienda francesa y, en concreto, la hacienda local. Son múltiples los informes y reflexiones al respecto que recogen sugerencias de mejora, y que nosotros resumimos a continuación:

- Incremento de los instrumentos horizontales de ecualización frente a los de carácter vertical. Algunos informes del IGA (*Inspection générale de l'administration*) y del IGF (*Inspection générale de finances*) abogan por reforzar la ecualización horizontal aplicando un doble mecanismo: primero regional, reduciendo las desigualdades entre las entidades locales de una misma región, y después nacional. De esta forma se limitarían las transferencias entre regiones que se enfrentan a dificultades y oportunidades muy diferentes, y se eliminaría un factor de injusticia distributiva (IGF-IGA, 2013).

- Control del gasto, sin olvidar la inversión. Aunque el principio de libre administración (art. 72.5) no permite la implantación de techos de gasto, se podría, al igual que en el caso de la seguridad social, instar a la aprobación de una ley de equilibrio financiero de las diferentes categorías de colectividades.

- Reducción de las desigualdades territoriales. La incorporación de otras variables o, mejor aún, la modificación de las ya existentes, utilizadas para el cálculo de la DGF, puesto que realmente lo que se precisa es mejorar la coherencia y la articulación de los criterios utilizados. La aplicación de la variable población en el cálculo de la dotación de base de la DGF introduce un importante elemento de desigualdad entre entidades urbanas y rurales, que están más afectadas por la despoblación y el envejecimiento. Además, los componentes históricos de la DGF aportan más diferencias entre municipios similares que entre aquellos que pertenecen a estratos demográficos distintos. Algo parecido ocurre con la DGF aplicada a los EPCI: resulta más favorable para las más pobladas cuyo estatuto jurídico, que implica

la transferencia de numerosas competencias a escala municipal, se corresponde con los niveles de integración teóricamente más importantes (áreas metropolitanas, comunidades urbanas y comunidades de aglomeración).

- Los instrumentos de ecualización deberán adaptarse a toda modificación territorial bien sea la fusión de municipios o de regiones, bien la ampliación de los EPCI, puesto que con ello se modifican las variables utilizadas.

- Elaboración de un pacto financiero plurianual entre el Estado y el nivel local, que favorezca la adaptación del sistema de transferencias a las circunstancias socio-económicas. En 2015, según el INSEE (*Institut national de la statistique et des études économiques*), el peso de la reducción del déficit (alrededor de 700 millones) ha recaído en las administraciones públicas locales, provocando una bajada histórica de los niveles de inversión.

- Considerar el hecho de que todas las desigualdades financieras locales no tienen por qué ser calificadas como no equitativas. Habría que considerar las características propias de cada uno de los municipios: población, necesidades de gasto, servicios, etc., para adaptar a ellas la financiación. Frente a la igualdad de los territorios, se invoca la igualdad de los ciudadanos en el acceso a los servicios públicos.

Además de la necesaria simplificación de los dispositivos de ecualización para ganar tanto en comprensión como en eficacia, también urge una definición precisa del objetivo de ecualización, partiendo de la base de su pertinencia –aspecto igualmente cuestionado–. En primer lugar, su finalidad, determinando si consiste en igualar las oportunidades de desarrollo de los territorios o si se trata de una ecualización de naturaleza financiera tal como se ha venido desarrollando históricamente; y en segundo lugar, el nivel de reducción de las desigualdades. Dado que el objetivo constitucional es únicamente de orientación general, global y dinámica de la acción de los poderes públicos a favor de la ecualización, la dificultad reside en situar ésta en el punto de equilibrio entre reducción de desigualdades y mantenimiento del atractivo fiscal de los territorios.

Sin olvidar que los mecanismos de ecualización permiten que en un Estado descentralizado el nivel de bienes públicos ofertados a nivel local no varíe en exceso, garantizando la equidad territorial; que, con el objetivo de eficacia económica, evitan por un lado la acumulación de riqueza en unas entidades y la oferta sub-óptima de bienes públicos en otras; y que regulan, o al menos eso se pretende, el gasto de las colectividades territoriales, con el correspondiente equilibrio de las finanzas públicas (IGF-IGA: 2013).

La modificación del sistema de compensaciones, así como la adecuación de los instrumentos de ecualización habrán de responder a retos tanto internos como externos, buscando un difícil equilibrio en el que se refuerce el principio de equidad de los niveles subcentrales, y concretamente del nivel local, para garantizar también una redistribución justa de los recursos.

Referencias

- Annexe au projet de loi de finances pour 2016 (PLF2016), *Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales*.
- BANATIC – Base Nationale sur l'Intercommunalité
<https://www.banatic.interieur.gouv.fr/V5/accueil/index.php>
- Bouyacoub, A. (2016): *Guide statistique de la fiscalité directe locale 2013-2014*, Ministère de l'Intérieur, Ministère de la décentralisation et de la fonction publique.
- Carrez, G. ; Thénault, M. (2010, May). *Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales*. In Conférence sur les déficits publics (Vol. 20).
- Cour des comptes (2014), *La situation et les perspectives des finances publiques*, juin.
- (2015), *Les finances publiques locales, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, octobre, www.ccomptes.fr
 - (2016), *Les finances publiques locales, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, octobre, www.ccomptes.fr
- Dallier, Ph. ; Guéné, Ch. ; Mézard, J. (2016), *L'évolution des finances locales à l'horizon 2017 (tome III): les conditions d'une réforme soutenable, équitable et durable*. Sénat : rapport d'information. Délégation aux collectivités territoriales n° 527 (2015-2016), 5 avril.
- Degron, R. (2014): *Vers un nouvel ordre territorial français en Europe*, Lextenso Éditions.
- Direction générale des collectivités locales (2015): *Les collectivités locales en chiffres 2015*. <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/>
- Direction générale des finances publiques (DGFP)
<http://www.economie.gouv.fr/dgfip>
- Dumont, G.-F. (2003) : « Décentralisation et péréquation » (Editorial), *Population et Avenir*, n° 661 (janvier-février), p. 3.
- Gilbert, G. (dir.) (1996), *La péréquation financière entre les collectivités locales*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Gilbert, G.; Guengant, A. (2001): « Le risque institutionnel dans l'évolution des finances locales », *Économie publique/Public economics* [En ligne], 08 | 2001/2.
- (2004), « Évaluation de la performance péréquatrice des concours financiers de l'État aux communes », *Économie et Statistique*, n° 373, 81-108.
 - (2008) : *Le rôle péréquateur de l'intercommunalité : Effets redistributifs entre communes au sein des communautés. Étude sur un échantillon diversifié de*

douze communautés, Les notes territoriales de l'AdCF, Assemblée des Communautés de France.

Guengant, A. (1996): "Evaluation du pouvoir péréquateur de la dotation globale de fonctionnement des communes" en Gilbert, G. (dir.), *La péréquation financière entre les collectivités locales*, Presses Universitaires de France, Paris, 21-40.

Guengant, A.; Uhaldeborde, J.-M. (1996): "Comment gérer la complexité croissante de la péréquation territoriale?" en Gilbert, G. (dir.), *La péréquation financière entre les collectivités locales*, Presses Universitaires de France, Paris, 41-48.

IGF-IGA (2013): *Enjeux et réformes de la péréquation financière des collectivités territoriales*, Rapport, juin.

Institut national de la statistique et des études économiques
<http://www.insee.fr/fr/default.asp>

Le Lidec, P. (2011): "Chapitre 2 / La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France", in Bezes, Ph.; Siné, A., *Gouverner (par) les finances publiques*, Presses de Sciences Po «Académique», 149-192.

Pires Beaune, Ch.; Germain, J. (2015) : *Pour une dotation global de fonctionnement équitable et transparente : osons la réforme*, Direction générale des collectivités locales et Direction du budget, 15 juillet 2015.

Rapports de l'Observatoire des finances locales (OFL) <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/rapports-lobservatoire-des-finances-locales-ofl>

TEF- Tableaux de l'économie française (2016). Collection INSEE Références.

Uhaldeborde, J.-M. (2016): "Une interprétation des bouleversements des repères financiers des acteurs publics locaux de 1975 à 2015", Conferencia, Universidad París 1.

- (2006): "1975-2005: trente ans de tribulations ambivalentes d'un impôt local. La taxe professionnelle entre a-réforme fiscale et réforme territoriale", en *La profondeur du droit local - Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence*, Dalloz, Paris, 455-470.
- (1996): "1966-1995: les «trente laborieuses» de la péréquation territoriale en France", en Gilbert, G. (dir.), *La péréquation financière entre les collectivités locales*, Presses Universitaires de France, Paris, 3-20.

Verpeaux, J.; Rimbault, C.; Waserman, F. (2016): *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, la Documentation française.

Zoco Zabala, C. (2004): "Revisión constitucional en Francia: la redefinición del modelo de descentralización administrativa", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 72 (septiembre-diciembre), 163-186.