

## Resumen

En este trabajo, se efectúa una aproximación cuantitativa básica a los gastos e ingresos locales de los países europeos. A partir del análisis de los elementos tributarios más importantes y de las principales funciones de gasto, destacan las acusadas divergencias que existen entre los países seleccionados, que no permiten hablar de un «modelo europeo» de Hacienda local. Las únicas similitudes se encuentran alrededor de los países nórdicos, cuyo modelo hacendístico local difiere sensiblemente de los del resto de Europa. Finalmente, se establecen ciertas relaciones entre el número y la dimensión de los gobiernos locales y las características de sus haciendas.

*Palabras clave:* federalismo fiscal, haciendas locales, estudios comparativos, Unión Europea, España.

## Abstract

The article presents a basic quantitative approach to local expenditures and revenues in the European countries. Analysis of the most significant tax items and the main spending functions clearly shows up the marked differences between the countries selected, which prevent us from talking of a «European model» of local finance. The only similarities are found in relation to the Scandinavian countries, which have a local finance model that differs considerably from the rest of Europe. Lastly, certain relationships are established between the number and size of local governments and the features of their treasuries.

*Key words:* fiscal federalism, local treasuries, comparative studies, European Union, Spain.

*JEL classification:* H71, H72, P52.

# LA HACIENDA LOCAL EN EUROPA

Antonio GIMÉNEZ MONTERO

Universidad de Valencia

## I. INTRODUCCIÓN

UN punto de vista utilizado habitualmente por la teoría convencional del federalismo fiscal para plantear la distribución de tareas entre niveles de gobierno es el de la eficiencia económica. Este enfoque se concreta, en lo esencial, en dos recomendaciones: que la provisión de bienes y servicios públicos debe ajustarse a las preferencias de los ciudadanos, y que la institución político-administrativa encargada de su suministro, debe tener una extensión territorial que coincida aproximadamente con la dimensión espacial de los beneficios generados por tales bienes. Por otra parte, el análisis muestra las ventajas que se derivan del cumplimiento de ciertas condiciones, como por ejemplo heterogeneidad en la oferta (diferentes «menús» de bienes e impuestos); libre movilidad interterritorial de los ciudadanos, o una estrecha vinculación entre impuestos pagados y servicios públicos disponibles, cuya consecución facilitaría que el sistema federal lograra una provisión óptimo-eficiente de bienes y servicios públicos. En realidad, este enfoque pivota alrededor de dos cuestiones clave: los beneficios producidos por tales bienes y servicios, y el coste que para los respectivos ciudadanos-contribuyentes supone el pago de los tributos que los financian.

Y es precisamente a partir del ámbito geográfico sobre el que se extienden sus beneficios como la teoría del federalismo distingue entre bienes «nacionales», «regionales» y «locales» a la hora de asignar competencias. Pero, al actuar así, el problema del reparto competencial se traslada a un terreno confuso,

cuya complejidad aumenta según se profundiza en la medida de los beneficios, y conforme se van incorporando al análisis elementos de relevancia, como por ejemplo sucede con la identificación y medida de los efectos externos asociados a ciertos servicios. El resultado final es una notable ambigüedad a la hora de definir las tareas propias del nivel local de gobierno, que parece casi tautológica, puesto que no va mucho más allá de recomendar que los gobiernos locales han de encargarse de proveer bienes y servicio «locales» (1).

Esto hace que las funciones que en realidad desempeñan las haciendas locales no son tanto el resultado de aplicar un patrón de eficiencia económica como la consecuencia de la búsqueda de cierto equilibrio entre la tradición, la negociación con los otros niveles de gobierno y las posibilidades que ofrece el marco institucional y legal. En consecuencia, no existe un «modelo europeo» único. Las notables diferencias entre las haciendas locales de unos y otros países, y entre las de un mismo país, se explican a menudo más por razones históricas que por motivos de racionalidad económica. Y eso es lógico si pensamos que las ciudades europeas, inicial reducto medieval de convivencia civil sobre las que se forjó un régimen jurídico específico, posteriormente utilizadas como instrumento para la colonización territorial, y cuya consolidación y fortalecimiento fue directamente estimulado por las emergentes monarquías como forma de reducir el poder de los señores feudales, obtuvieron diversos privilegios, fueros, cartas, franquicias, y exenciones, cuya pervivencia actual configura necesariamente un panorama poco uniforme.

Algo parecido sucede con la financiación local. La imposición sobre la propiedad ha sido defendida tradicionalmente por la teoría del federalismo fiscal (2) como la que mejor se acomoda a las características de los gobiernos locales, destacándose sobre todo la inmovilidad del objeto tributario como la ventaja fundamental de este tipo de imposición. Por otra parte, la teoría argumenta la conveniencia de que la Hacienda local utilice ampliamente el principio del beneficio (tasas, contribuciones especiales, precios), tanto por razones de eficiencia asignativa como por sus méritos para el logro de una adecuada correspondencia entre costes tributarios y beneficios derivados de los bienes y servicios públicos locales.

También aquí razones no económicas han conducido, en la realidad fiscal, a desbordar el marco trazado por la ortodoxia teórica (3), dando pie a una mayor diversificación de los ingresos fiscales locales, y a importantes diferencias entre las haciendas locales de unos y otros países europeos. No existe por tanto un modelo uniforme, ni se puede hablar con rigor de una estructura típica de la Hacienda local europea.

Con estas premisas, una primera aproximación a la Hacienda local española podría consistir en analizar si cumple las recomendaciones de la teoría, o si se alejan sus competencias e instrumentos tributarios de lo que allí se propugna. Alternativamente, podemos cotejar si sus características son o no similares a las de los países de nuestro entorno. Esta segunda opción, que suele ser un punto de partida habitual para reflexionar sobre la situación de nuestro sector público local, es la elegida en este trabajo, a pesar de su aparente inutilidad (4). Con algo más de tolerancia, se puede también considerar que no tiene mucho sentido hacer comparaciones entre países, puesto que las dispari-

dades históricas, organizativas y funcionales son tan serias que incluso pudiera pensarse que nos hallamos ante conceptos distintos de ciudades o municipios.

A mi entender, lejos de restar importancia a las comparaciones, ese fenómeno debería estimularlas, porque la cuestión no es tanto qué diferencia a unos municipios de otros, sino apreciar hasta qué punto sus haciendas se asemejan. Si la estructura de ingresos y gastos municipales presentase una serie de características comunes a todos ellos, podríamos pensar que hay un conjunto similar de problemas para los gobiernos locales, con independencia de las peculiaridades propias de cada cual. Y si algunos problemas son parecidos, siempre resultará útil conocer las diferentes soluciones adoptadas por otros países.

Así pues, este trabajo pretende ser una aproximación elemental a las coincidencias y divergencias que, en materia hacendística, tienen los gobiernos locales europeos, utilizando las cifras más básicas de sus ingresos y gastos. Puesto que cada país elabora esa información utilizando sus propios criterios, y la presenta con formatos muy dispares, la primera cuestión que se plantea es superar esa heterogeneidad, haciendo compatibles, y comparables, las cifras a utilizar. Para homogeneizar los datos, se han utilizado las estadísticas elaboradas por el Fondo Monetario Internacional (5), que presentan varias ventajas frente a otras posibles fuentes como Eurostat o la OCDE: en primer lugar, son las más recientes; en segundo término, aseguran la homogeneidad en las comparaciones, ya que aplican los mismos criterios de clasificación a todos los países; en tercer lugar, ofrecen una clasificación funcional del gasto que no aparece en otras fuentes, y por último, separan sistemáticamente los gobiernos locales de los regionales, a diferencia de la OCDE (6).

No obstante, hay que advertir de que la información elaborada por estos organismos internacionales, en tanto en cuanto organiza los ingresos y gastos de acuerdo con criterios diferentes a los usados corrientemente por cada país, presenta divergencias apreciables con las fuentes nacionales (7), cuya superación requiere un laborioso proceso de ajuste entre los dos sistemas de clasificación.

En cuanto a los países objeto de estudio, se han incluido los quince de la Unión Europea, con excepción de Grecia (8), a los que se ha añadido Suiza y Noruega, países ambos cuya europeidad no suscita ninguna duda, aunque no formen parte de la Unión Europea, y teniendo en cuenta además que Noruega sí está dentro del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (9). Por otra parte, y cuando así ha parecido oportuno, se han hecho dos grupos: los países federales, poseedores de tres niveles de gobierno —central, regional y local—, entre los que se ha incluido a España, y los países unitarios, en los que sólo existen dos niveles, central y local.

Por lo que respecta a ciertos aspectos formales del trabajo, es necesario explicar varias cuestiones:

1) Los términos «haciendas locales», «gobiernos locales», «nivel local» y similares que se usan en el trabajo abarcan todos los tipos de entidades administrativas que operan en ese ámbito, no sólo ciudades y municipios (10).

2) En el primer cuadro elaborado se incluyen los años a los que corresponden las cifras utilizadas para cada país, y puesto que son siempre los mismos, se ha optado por no volver a repetirlos en los siguientes, aligerando así su presentación.

3) Por la misma razón, no se indica en cada cuadro la fuente de los datos, que, como ya se dijo, es el

CUADRO N.º 1

**PORCENTAJE DE LOS GASTOS E INGRESOS DE LAS HACIENDAS LOCALES  
SOBRE EL CONJUNTO DE LOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (AAPP)**

| <i>Gastos locales/Gastos total de AAPP</i> |              | <i>Ingresos locales/Ingresos total de AAPP</i> |              |
|--|--------------|--|--------------|
| <b>Total 16 países</b> .....               | <b>21,85</b> | <b>Total 16 países</b> .....                   | <b>13,01</b> |
| <b>Total federales</b> .....               | <b>14,92</b> | <b>Total federales</b> .....                   | <b>11,73</b> |
| Suiza 1998.....                            | 20,91        | Suiza 1998.....                                | 19,84        |
| Austria 1999.....                          | 16,30        | Austria 1999.....                              | 14,99        |
| Alemania 1998.....                         | 14,55        | España 1997.....                               | 11,28        |
| España 1997.....                           | 12,54        | Alemania 1998.....                             | 10,47        |
| <b>Total unitarios</b> .....               | <b>25,61</b> | <b>Total unitarios</b> .....                   | <b>13,69</b> |
| Dinamarca 1999.....                        | 56,41        | Dinamarca 1999.....                            | 33,04        |
| Finlandia 1999.....                        | 38,60        | Finlandia 1999.....                            | 30,50        |
| Noruega 1998.....                          | 38,48        | Suecia 1999.....                               | 29,83        |
| Suecia 1999.....                           | 38,07        | Noruega 1998.....                              | 21,29        |
| Italia 1999.....                           | 26,97        | Italia 1999.....                               | 14,20        |
| Reino Unido 1998.....                      | 26,14        | Francia 1997.....                              | 13,45        |
| Holanda 1997.....                          | 26,13        | Luxemburgo 1997.....                           | 9,54         |
| Irlanda 1997.....                          | 26,03        | Holanda 1997.....                              | 9,50         |
| Francia 1997.....                          | 18,35        | Reino Unido 1998.....                          | 7,67         |
| Luxemburgo 1997.....                       | 14,72        | Portugal 1998.....                             | 6,84         |
| Bélgica 1998.....                          | 11,61        | Irlanda 1997.....                              | 6,61         |
| Portugal 1998.....                         | 10,42        | Bélgica 1998.....                              | 5,78         |

cienda local europea está institucionalmente inmersa en la dependencia financiera: necesitará recursos adicionales, transferencias monetarias del gobierno central (o del regional en el caso de los países federales), para poder hacer frente a sus gastos.

La importancia de dicha dependencia se puede apreciar, en una primera aproximación, en el cuadro número 2, que refleja las diferencias entre porcentajes relativos de gastos e ingresos. Pese a que éste no es un correcto indicador de la dependencia financiera, el cual se ofrecerá más tarde, si es una aceptable manifestación del desequilibrio entre responsabilidades de gasto y capacidades financieras en que se encuentran las haciendas locales, justificación habitual para las ayudas monetarias que reciben de otros niveles de gobierno.

Otra de las características que se desprenden del cuadro n.º 1 es la mayor importancia que, en general, tienen las haciendas locales de los países unitarios, frente a los federales, que deriva, lógicamente, de la inexistencia en aquéllos del nivel regional de gobierno, encargado de funciones que, en los países unitarios, desarrollan los gobiernos locales. En este apartado destaca especialmente Dinamarca, cuyo nivel local gestiona el 56,41 por 100 del gasto público total nacional, situación única en el mundo.

Una forma distinta de apreciar la importancia de las haciendas locales es relacionar sus ingresos y gastos con la población. La cuantía del gasto por habitante que manejan los gobiernos locales es un indicador aproximado de los bienes y servicios que los ciudadanos reciben directamente de sus administraciones locales, y un aspecto siempre interesante de las comparaciones entre países que habría que extender a cada uno de los entes locales de cada país para evaluar con más

*Anuario estadístico* del Fondo Monetario Internacional, salvo que se exprese lo contrario en alguna ocasión.

4) Puesto que se ofrecen siempre cifras totales relativas a un conjunto de países, la suma se ha realizado convirtiendo a euros los valores en moneda nacional reseñados en la fuente estadística original. Para los países no incluidos en la Unión Monetaria, se ha utilizado la paridad oficial dada por el Banco de España en junio del 2001.

5) Cuando se ofrecen cifras medias referidas a totales de un conjunto de países, hay que tener presente que tales valores no son las medias aritméticas, sino los correspondientes al agregado de países que integran dicho conjunto.

6) Los gastos e ingresos que se consideran aquí son siempre los contablemente llamados «no financieros», es decir, los que se asocian con las operaciones corrientes y de capital, dejando fuera los que co-

rresponden a variaciones de activos y pasivos financieros.

## II. IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS HACIENDAS LOCALES

Una forma muy simple de medir la dimensión relativa de las haciendas locales, es calcular el porcentaje que suponen sus gastos e ingresos en el conjunto de las administraciones públicas, tal como refleja el cuadro n.º 1, elaborado a partir de cifras consolidadas (11).

Sin duda alguna, la nota más destacada de este panorama es la acusada diferencia que existe entre países, mucho más importante en el lado del gasto que en el de los ingresos. Pero, por encima de tal diversidad, puede apreciarse que, tanto para cualquier conjunto de países, como para cada país en particular, el porcentaje del gasto local siempre es superior al de los ingresos relativos. Esto significa que, desde un punto de vista general, la Ha-

CUADRO N.º 2

**DESEQUILIBRIO FINANCIERO**

|                              |              |
|------------------------------|--------------|
| <b>Total 16 países</b> ..... | <b>8,84</b>  |
| <b>Total federales</b> ..... | <b>3,19</b>  |
| Alemania .....               | 4,08         |
| Austria .....                | 1,31         |
| España .....                 | 1,26         |
| Suiza .....                  | 1,07         |
| <b>Total unitarios</b> ..... | <b>11,92</b> |
| Dinamarca .....              | 23,37        |
| Irlanda .....                | 19,48        |
| Reino Unido .....            | 18,46        |
| Noruega .....                | 17,19        |
| Holanda .....                | 16,63        |
| Italia .....                 | 12,78        |
| Suecia .....                 | 8,23         |
| Finlandia .....              | 8,10         |
| Bélgica .....                | 5,83         |
| Luxemburgo .....             | 5,18         |
| Francia .....                | 4,90         |
| Portugal .....               | 3,58         |

CUADRO N.º 3

**GASTO LOCAL ANUAL  
POR HABITANTE EN EUROS**

|                              |              |
|------------------------------|--------------|
| <b>Total 16 países</b> ..... | <b>2.248</b> |
| Portugal .....               | 430          |
| España .....                 | 740          |
| Bélgica .....                | 1.261        |
| Alemania .....               | 1.707        |
| Irlanda .....                | 1.992        |
| Francia .....                | 2.072        |
| Austria .....                | 2.198        |
| Luxemburgo .....             | 2.357        |
| Reino Unido .....            | 2.446        |
| Italia .....                 | 2.610        |
| Holanda .....                | 2.696        |
| Suiza .....                  | 3.814        |
| Finlandia .....              | 4.218        |
| Suecia .....                 | 5.230        |
| Noruega .....                | 6.800        |
| Dinamarca .....              | 9.580        |

exactitud las diferencias que existen entre ellos. Puesto que este trabajo sólo se refiere a los agregados nacionales, el cuadro n.º 3 registra los valores correspondientes al gasto local per cápita en euros de los 16 países considerados.

Una vez más, la enorme disparidad entre unos y otros países es des-

CUADRO N.º 4

**DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO LOCAL**

|                              | <i>Corriente</i> | <i>De capital</i> |
|------------------------------|------------------|-------------------|
| <b>Total 16 países</b> ..... | <b>84,12</b>     | <b>15,88</b>      |
| Dinamarca .....              | 96,55            | 3,45              |
| Suecia .....                 | 93,82            | 6,18              |
| Finlandia .....              | 91,43            | 8,57              |
| Reino Unido .....            | 89,72            | 10,28             |
| Noruega .....                | 88,23            | 11,77             |
| Bélgica .....                | 86,02            | 13,98             |
| Suiza .....                  | 85,94            | 14,06             |
| Holanda .....                | 83,64            | 16,36             |
| Irlanda .....                | 82,95            | 17,05             |
| Italia .....                 | 81,63            | 18,37             |
| España .....                 | 81,48            | 18,52             |
| Austria .....                | 80,79            | 19,21             |
| Alemania .....               | 80,50            | 19,50             |
| Francia .....                | 75,67            | 24,33             |
| Luxemburgo .....             | 70,71            | 29,29             |
| Portugal .....               | 52,26            | 47,74             |

tacable. La administración local danesa gasta 22,28 veces lo que la portuguesa, y trece veces lo que la española. Sin necesidad de acudir al excepcional caso danés, podemos ver que las haciendas locales españolas gestionan sólo la tercera parte que la «media» europea, y muchísimo menos que cualquiera de los países federales: nuestro gasto local per cápita tan sólo supone el 43 por 100 del alemán, el 33 por 100 del austriaco, y el 19 por 100 del que tiene a su cargo la hacienda local suiza.

**III. COMPOSICIÓN DEL GASTO LOCAL**

Con independencia de la mayor o menor dimensión relativa que tenga la Hacienda local en el conjunto de las administraciones públicas, conviene indagar en el destino de los gastos locales. La cuestión es relevante desde el punto de vista del beneficio que obtienen los ciudadanos, ya que distintos tipos de gastos dan lugar a distribuciones diferentes del bienestar, tanto en un momento concreto como a lo largo de los años; por tal motivo, es parte

habitual de los trabajos comparativos. En este sentido, es normal medir, en primer lugar, la distribución del gasto local entre gastos corrientes y gastos de capital, tal como aparece reflejada en el cuadro número 4, suponiendo implícitamente que los gastos de capital son prácticamente equivalentes a la inversión pública en infraestructuras.

Según estas cifras, la inversión pública local supone, en términos generales, algo menos de la sexta parte del gasto local total. En este aspecto concreto, la dispersión es menor que la observada en el gasto per cápita, y las excepciones corresponden o bien a países cuyas infraestructuras locales tienen ya un elevado nivel (Dinamarca, Suecia y Finlandia), necesitando por tanto en la actualidad menores inversiones públicas, o bien a Portugal, que canaliza localmente una parte importante de las ayudas de capital que recibe de la Unión Europea. En consecuencia, puede afirmarse que el porcentaje de gasto local destinado a bienes corrientes no es demasiado distinto entre los países europeos (entre el 70 y el 90 por 100), que ofrecen en esta cuestión mayor

CUADRO N.º 5

## ESTRUCTURA POR FUNCIONES DEL GASTO LOCAL

|                    | Servicios generales | Seguridad ciudadana | Educación    | Sanidad     | Seguridad y bienestar social | Vivienda y urbanismo | Cultura, deportes y fiestas | Energía     | Agricultura y pesca | Industria   | Transporte y comunicaciones | Otros servicios económicos | Gastos no clasificados |
|--------------------|---------------------|---------------------|--------------|-------------|------------------------------|----------------------|-----------------------------|-------------|---------------------|-------------|-----------------------------|----------------------------|------------------------|
| Alemania.....      | 7,36                | 3,43                | 13,02        | 14,47       | 24,60                        | 15,26                | 5,70                        | 0,12        | 0,64                | 0,00        | 5,96                        | 4,12                       | 5,32                   |
| Dinamarca...       | 3,91                | 0,34                | 12,40        | 16,22       | 57,50                        | 0,97                 | 2,92                        | 0,00        | 0,00                | 0,11        | 2,70                        | 2,19                       | 0,74                   |
| Francia.....       | 10,61               | 2,29                | 19,65        | 2,29        | 17,67                        | 24,11                | 7,68                        | 4,22        | 0,00                | 0,00        | 3,64                        | 0,00                       | 7,85                   |
| Holanda.....       | 9,41                | 3,36                | 17,93        | 2,56        | 22,61                        | 19,98                | 5,83                        | 0,47        | 0,03                | 0,46        | 6,73                        | 0,00                       | 10,62                  |
| Irlanda.....       | 2,30                | 1,81                | 11,25        | 45,43       | 5,21                         | 14,85                | 2,01                        | 3,82        | 0,22                | 0,00        | 11,25                       | 0,73                       | 1,11                   |
| Luxemburgo..       | 12,01               | 2,92                | 16,06        | 0,57        | 4,24                         | 19,58                | 12,04                       | 11,01       | 2,19                | 0,00        | 15,17                       | 0,56                       | 3,66                   |
| Noruega.....       | 5,57                | 0,88                | 23,07        | 31,60       | 17,45                        | 6,72                 | 4,41                        | 0,00        | 0,00                | 0,00        | 4,47                        | 0,77                       | 5,06                   |
| Reino Unido..      | 3,95                | 12,29               | 28,70        | 0,00        | 32,55                        | 5,42                 | 3,05                        | 0,00        | 0,14                | 0,02        | 4,86                        | 1,01                       | 8,01                   |
| Suiza.....         | 8,71                | 4,65                | 23,23        | 18,06       | 14,19                        | 8,68                 | 5,34                        | 0,26        | 1,17                | 0,00        | 7,13                        | 0,72                       | 7,87                   |
| España.....        | 12,87               | 7,06                | 4,19         | 2,65        | 4,91                         | 22,73                | 10,02                       | 0,03        | 0,91                | 0,33        | 11,14                       | 2,39                       | 20,77                  |
| <b>TOTAL 10...</b> | <b>7,17</b>         | <b>5,18</b>         | <b>18,69</b> | <b>8,82</b> | <b>25,92</b>                 | <b>13,32</b>         | <b>5,30</b>                 | <b>0,90</b> | <b>0,32</b>         | <b>0,06</b> | <b>5,38</b>                 | <b>1,77</b>                | <b>7,19</b>            |

homogeneidad que en sus grados de descentralización y dependencia.

En segundo lugar, parece imprescindible desglosar el gasto local según los objetivos a los que se dirige. Para ello, se usa la clasificación funcional estándar que utilizan, con mínimas variaciones, tanto los principales organismos internacionales como los países que siguen las normas del sistema europeo de cuentas (SEC 95). El cuadro n.º 5 recoge los porcentajes correspondientes a cada grupo funcional. Las disponibilidades estadísticas hacen que, en este caso, los países incluidos sean solamente diez, en lugar de los dieciséis que hasta ahora se venían considerando.

El panorama general de estos diez países señala que la cuarta parte de su gasto local se destina a protección y promoción social, y algo más del 18 por 100 a tareas educativas. A nuestro entender, este es un ejemplo claro de cómo las razones no económicas han impuesto su ley en la distribución de tareas entre niveles de gobierno, ya que sería difícil admitir que los beneficios de esos gastos quedan mayoritariamente circunscritos al ámbito territorial de los gobiernos locales, sobre todo si se tienen en cuenta los relevantes (y hartos demostrados)

CUADRO N.º 6

## PORCENTAJE RELATIVO DE LAS PRINCIPALES FUNCIONES DE GASTO LOCAL

|                     | 1. Educación | 2. Sanidad  | 3. Seguridad y bienestar social | 4. Vivienda y urbanismo | Suma (1 a 4) |
|---------------------|--------------|-------------|---------------------------------|-------------------------|--------------|
| Alemania.....       | 13,02        | 14,47       | 24,60                           | 15,26                   | 67,35        |
| Dinamarca....       | 12,40        | 16,22       | 57,50                           | 0,97                    | 87,09        |
| Francia.....        | 19,65        | 2,29        | 17,67                           | 24,11                   | 63,71        |
| Holanda.....        | 17,93        | 2,56        | 22,61                           | 19,98                   | 63,09        |
| Irlanda.....        | 11,25        | 45,43       | 5,21                            | 14,85                   | 76,74        |
| Luxemburgo..        | 16,06        | 0,57        | 4,24                            | 19,58                   | 40,44        |
| Noruega.....        | 23,07        | 31,60       | 17,45                           | 6,72                    | 78,84        |
| Reino Unido..       | 28,70        | 0,00        | 32,55                           | 5,42                    | 66,67        |
| Suiza.....          | 23,23        | 18,06       | 14,19                           | 8,68                    | 64,16        |
| España.....         | 4,19         | 2,65        | 4,91                            | 22,73                   | 34,48        |
| <b>TOTAL 10....</b> | <b>18,69</b> | <b>8,82</b> | <b>25,92</b>                    | <b>13,32</b>            | <b>66,75</b> |

efectos externos que tales servicios comportan. Sin entrar a discutir la mayor o menor eficiencia que pueden lograr los gobiernos locales en la provisión de dichos servicios, resulta llamativo el contraste entre los postulados básicos de la teoría del federalismo fiscal y la realidad que existe en estos países, que se hace mucho más acusado si, además de la educación y la protección social, observamos otras funciones.

En efecto, si aceptamos que los gastos más directamente relacionados con el bienestar de los ciudadanos son los que corresponden a las funciones de educación, sanidad, protección social, y vivienda y urba-

nismo, y sumamos el gasto local dedicado a este conjunto, obtenemos las cifras del cuadro n.º 6.

Es decir, las haciendas locales de estos diez países europeos destinan casi el 67 por 100 de sus gastos a funciones típicas del «Estado del bienestar», lo que las convierte, sin duda, en un importante agente de los logros alcanzados en este campo, con las excepciones de Luxemburgo y, sobre todo, de España, que se queda a la mitad del camino marcado por estos países.

Desde la perspectiva de la heterogeneidad que ofrece este conjunto de países (excluyendo las excep-

CUADRO N.º 7

## IMPUESTOS Y TRIBUTOS LOCALES ANUALES PER CÁPITA, EN EUROS

|                           | <i>Impuestos</i> | <i>Tributos</i> |
|---------------------------|------------------|-----------------|
| <b>Total países</b> ..... | <b>861,24</b>    | <b>675,23</b>   |
| Irlanda .....             | 42,83            | n.d.            |
| Portugal .....            | 133,76           | 146,51          |
| Reino Unido .....         | 333,76           | n.d.            |
| Holanda .....             | 375,17           | n.d.            |
| España .....              | 380,89           | 439,37          |
| Bélgica .....             | 483,84           | 598,19          |
| Alemania .....            | 687,81           | 935,87          |
| Luxemburgo .....          | 898,31           | 1.540,58        |
| Italia .....              | 953,94           | n.d.            |
| Francia .....             | 999,39           | 1.265,39        |
| Austria .....             | 1.259,16         | 1.694,14        |
| Suiza .....               | 1.803,17         | 2.818,02        |
| Finlandia .....           | 2.302,61         | n.d.            |
| Noruega .....             | 2.861,12         | 3.767,20        |
| Suecia .....              | 3.833,11         | n.d.            |
| Dinamarca .....           | 4.925,51         | 5.493,32        |

ciones señaladas), puede verse que la suma de estas cuatro funciones varía entre el 63 y el 87 por 100, que es un rango similar al que presentaba el gasto corriente antes comentado. En este sentido, podría afirmarse que hemos hallado otro elemento con una cierta homogeneidad entre países, si bien es cierto que ese parecido se deshace cuando se considera cada función por separado. En los gastos de sanidad los porcentajes relativos oscilan entre el cero y el 45 por 100; en los de seguridad y bienestar social, los porcentajes se sitúan entre el 5 y el 57, y en vivienda y urbanismo el rango de variación está entre el 1 y el 25 por 100. Donde sí que existe una mayor homogeneidad (incluido Luxemburgo) es en la función de educación, que representa entre el 11 y el 28 por 100 de los gastos locales de estos países.

Si desglosamos las funciones de gasto en sus principales componentes, y buscamos aquellos en los que existe una mayor coincidencia, obtenemos la lista de servicios públicos que comúnmente proveen las haciendas locales europeas: abastecimientos; asistencia sanitaria básica; deportes y actividades de ocio;

educación pre-escolar, primaria y secundaria; hogares sociales; museos, galerías de arte, bibliotecas, teatros y auditorios; parques y jardines; planificación urbana; protección contra incendios; recogida y eliminación de basuras; policía y seguridad ciudadana; servicios de bienestar social; transporte urbano de superficie, y vivienda.

Es evidente que, si se quiere profundizar más en las similitudes y diferencias que ofrecen los porcentajes de gasto local dedicados a cada uno de estos servicios, resulta necesario un análisis más detallado, tanto para comparar lo que sucede en el ámbito local de cada país como para estudiar las diferencias que existen, dentro de uno cualquiera, entre sus entes locales. Estas tareas desbordan ampliamente el marco de este trabajo, aunque pueda afirmarse ahora que la importancia relativa de cada uno de los servicios mencionados se distribuye con desigualdad dentro de todos los países en función de las características de su organización territorial local, número y tamaño de los municipios, circunstancias geográficas y económicas de los entes locales, etcétera.

#### IV. ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS LOCALES

Al igual que sucedía con los gastos, la composición de los ingresos es independiente de la dimensión relativa que tenga la Hacienda local. Nada impide que un reducido nivel local de gobierno tenga un elevado grado de autonomía tributaria, de la misma manera que no tiene por qué estar relacionado el tamaño de un ente local con el tipo de impuestos que utiliza. Pero, desde el punto de vista del contribuyente, es probable que interese más la cuantía de los tributos locales pagados que la importancia relativa de su Hacienda local, por lo que vamos a empezar este apartado con el cuadro n.º 7, que se refiere a estos aspectos.

Aunque no son medidas de presión fiscal, los datos de este cuadro pueden verse como un indicio aproximado a las diferencias que en ella existen, con la previa advertencia de que la menor cuantía en el total tributario se debe exclusivamente a que la información disponible nos ha obligado a reducir el número de países. Como es inevitable, dadas las definiciones de impuestos y tributos, el importe anual de los tributos de un país siempre es superior al de sus impuestos. Hecha esta salvedad, volvemos a observar un panorama heterogéneo, con un grado de diversidad ciertamente notable: la imposición local danesa es 115 veces la de Irlanda, para una Hacienda local cuya dimensión relativa sólo era cinco veces mayor, según las cifras del cuadro n.º 1. Este ejemplo no hace más que confirmar lo dicho en el párrafo anterior: dimensión y composición son cuestiones independientes, y no deberían mezclarse las conclusiones que se derivan del análisis de una y otra.

Puesto que la Hacienda europea presenta una generalizada situación de dependencia financiera,

CUADRO N.º 8

## ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS LOCALES

|                       | <i>Transferencias</i> | <i>Impuestos</i> | <i>Otros</i> |
|-----------------------|-----------------------|------------------|--------------|
| <b>Total 16</b> ..... | <b>44,06</b>          | <b>38,21</b>     | <b>17,72</b> |
| Irlanda.....          | 78,60                 | Suecia .....     | 74,86        |
| Reino Unido.....      | 70,57                 | Austria .....    | 56,73        |
| Holanda.....          | 68,16                 | Finlandia .....  | 55,19        |
| Bélgica.....          | 53,03                 | Dinamarca.....   | 51,19        |
| Italia.....           | 48,64                 | España .....     | 50,38        |
| Dinamarca.....        | 39,93                 | Suiza .....      | 47,87        |
| Noruega.....          | 38,02                 | Francia.....     | 47,20        |
| Luxemburgo.....       | 36,33                 | Noruega.....     | 43,68        |
| Alemania.....         | 34,63                 | Alemania.....    | 39,91        |
| Francia.....          | 34,18                 | Italia.....      | 38,06        |
| España.....           | 33,39                 | Bélgica.....     | 37,90        |
| Portugal.....         | 33,11                 | Luxemburgo.....  | 34,93        |
| Finlandia.....        | 22,55                 | Portugal.....    | 32,53        |
| Suecia.....           | 19,43                 | Reino Unido..... | 13,69        |
| Austria.....          | 18,30                 | Holanda.....     | 12,18        |
| Suiza.....            | 16,95                 | Irlanda.....     | 2,15         |
|                       |                       | Suiza.....       | 35,18        |
|                       |                       | Portugal.....    | 34,36        |
|                       |                       | Luxemburgo.....  | 28,74        |
|                       |                       | Alemania.....    | 25,47        |
|                       |                       | Austria.....     | 24,97        |
|                       |                       | Finlandia.....   | 22,26        |
|                       |                       | Holanda.....     | 19,66        |
|                       |                       | Irlanda.....     | 19,25        |
|                       |                       | Francia.....     | 18,62        |
|                       |                       | Noruega.....     | 18,30        |
|                       |                       | España.....      | 16,24        |
|                       |                       | Reino Unido..... | 15,74        |
|                       |                       | Italia.....      | 13,30        |
|                       |                       | Bélgica.....     | 9,07         |
|                       |                       | Dinamarca.....   | 8,88         |
|                       |                       | Suecia.....      | 5,71         |

como vimos al principio del trabajo, es obligado identificar y separar los ingresos por transferencias de los otros ingresos no financieros. En el cuadro n.º 8 se han ordenado los países en función de la importancia relativa que tienen, en el total de sus ingresos no financieros, las transferencias, los impuestos, y el resto de ingresos (que incluyen, obviamente, el resto de tributos, así como los ingresos que proceden de las rentas de propiedades, de las multas, y otros).

La columna de las transferencias es, en realidad, un índice de dependencia financiera, puesto que mide el porcentaje de éstas respecto a los ingresos no financieros locales. En un marco general de elevado grado de dependencia (el 44 por 100), puede verse de nuevo la diferente situación en que se encuentran unos y otros gobiernos locales, sin que exista un patrón uniforme al respecto. En realidad, sucede lo mismo con los impuestos y el resto de ingresos, poniendo todo ello de manifiesto, como venimos reiterando, la dificultad de identificar una «Hacienda local europea tipo», aunque podrían separarse dos grupos de países: aquellos que obtienen me-

dante sus propios impuestos más del 50 por 100 de sus ingresos no financieros (Suecia, Austria, Finlandia, Dinamarca y España), y el resto.

En cuanto a los impuestos, parece claro que es de especial interés analizar qué tipos utiliza preferentemente cada país. Por otra parte, también merece la pena ver hasta qué punto se siguen las recomendaciones de la teoría del federalismo fiscal, tanto en lo que respecta a la idoneidad de la imposición sobre la propiedad como en lo que hace al uso de tributos basados en el principio del beneficio (especialmente las tasas y contribuciones especiales). Puesto que estas cuestiones se sitúan en la esfera de lo tributario, el cuadro n.º 9 ordena los países según la importancia relativa de cada una de las principales figuras tributarias. Lamentablemente, la no disponibilidad de cifras para algunos países, en los años que estamos estudiando, reducen el ámbito a los diez que aparecen en ella.

Según estas cifras, la imposición sobre las rentas —personales, profesionales, empresariales y societarias (12)— es la principal fuente de ingresos tributarios para estas diez

haciendas locales europeas, seguida de lejos por las tasas, cuya recaudación sólo representa algo más de la mitad de lo obtenido con aquélla. Menor todavía es la importancia, en esta perspectiva global, de los impuestos locales que recaen directamente sobre la propiedad inmobiliaria, contradiciendo así otra vez los postulados de la teoría, que reservaba para ellos un papel protagonista.

En cualquier caso, se reafirma la heterogeneidad de situaciones que estamos señalando insistentemente, así como la necesidad de desagregar la información, si se quiere profundizar más en las características concretas de algún grupo tributario o país particular. Las disparidades señaladas apuntan, como lo hacían en el campo de los gastos locales, al predominio de argumentos o razones no estrictamente basados en la eficiencia económica o en la racionalidad de los postulados de la teoría del federalismo fiscal. La ampliación de competencias que se señaló en el apartado anterior, ha forzado a las haciendas locales a buscar más ingresos, ampliando el estrecho marco fijado por la ortodoxia hacendística, y utilizando fuen-

CUADRO N.º 9

## ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS TRIBUTOS LOCALES

|                       | <i>Imposición sobre las rentas</i> |                  | <i>Tasas</i> |                  | <i>Otros tributos</i> |                  | <i>Imposición sobre propiedad inmueble</i> |
|-----------------------|------------------------------------|------------------|--------------|------------------|-----------------------|------------------|--|
| <b>Total 10</b> ..... | <b>42,56</b>                       |                  | <b>23,43</b> |                  | <b>18,67</b>          |                  | <b>15,33</b>                               |
| Dinamarca .....       | 83,70                              | Luxemburgo ..... | 41,69        | Bélgica .....    | 50,06                 | Portugal .....   | 32,24                                      |
| Noruega .....         | 68,54                              | Suiza .....      | 36,01        | España .....     | 45,73                 | Francia .....    | 28,17                                      |
| Alemania .....        | 58,13                              | Austria .....    | 27,55        | Austria .....    | 43,38                 | España .....     | 24,90                                      |
| Luxemburgo .....      | 57,18                              | Alemania .....   | 26,51        | Francia .....    | 35,65                 | Alemania .....   | 11,04                                      |
| Suiza .....           | 53,29                              | Francia .....    | 24,11        | Portugal .....   | 16,48                 | Suiza .....      | 10,49                                      |
| Portugal .....        | 42,58                              | Noruega .....    | 24,05        | Alemania .....   | 4,32                  | Noruega .....    | 5,91                                       |
| Bélgica .....         | 30,58                              | Bélgica .....    | 19,36        | Noruega .....    | 1,50                  | Dinamarca .....  | 5,88                                       |
| Austria .....         | 29,02                              | España .....     | 13,31        | Luxemburgo ..... | 1,13                  | Austria .....    | 0,05                                       |
| España .....          | 16,06                              | Dinamarca .....  | 10,36        | Suiza .....      | 0,21                  | Bélgica .....    | 0,00                                       |
| Francia .....         | 12,07                              | Portugal .....   | 8,70         | Dinamarca .....  | 0,06                  | Luxemburgo ..... | 0,00                                       |

tes tributarias que, en principio, parecían estarle vetadas.

## V. UN CONJUNTO RELATIVAMENTE HOMOGÉNEO: EL MODELO «NÓRDICO» DE HACIENDA LOCAL

Si se repasan las cifras que hasta ahora se han ofrecido, en busca de factores más o menos similares que permitan identificar algún grupo de países con características parecidas, es probable que, si se utilizan criterios muy estrictos de «similitud», sea imposible encontrar dos países semejantes. Una mayor amplitud de criterio puede conducir a la aceptación de la existencia de un islote de homogeneidad en el mar de diversidad que estamos señalando. En efecto, desde hace un par de décadas, es frecuente encontrar en la literatura especializada, referencias (13) al modelo «nórdico» o «escandinavo» de Hacienda local, constituido por Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia (14). La idea general que postulan los defensores de este modelo es que las similitudes entre estos cuatro países son mucho más importantes que sus diferencias, y que entre ellos y el resto de países europeos sucede justamente lo contrario, existiendo serias disparidades entre sus haciendas locales.

Si observamos las cifras más significativas de este grupo de países, recogidas en el cuadro n.º 10, no es difícil admitir que las semejanzas son relevantes, y que configuran un nivel local caracterizado por:

- Un elevado tamaño relativo.
- Un alto gasto per cápita.
- Poca dimensión de la inversión local.
- Alta participación de las funciones típicas del Estado del bienestar.
- Un grado de dependencia financiera no desdeñable.
- Importante papel de la imposición propia.
- Si se suman las transferencias y los impuestos propios, Dinamarca y Suecia tienen ya casi completo el cuadro de los ingresos no financieros, lo que implica una escasa utilización de las tasas y otros tributos.
- La imposición sobre la renta personal, habitualmente en forma de recargo sobre la cuota íntegra del impuesto estatal, es la figura clave de la imposición local. Para reforzar esta idea, y al no disponer de los datos relativos a Finlandia y Sue-

cia, hemos buscado una medida complementaria, incluyendo en la última línea el porcentaje que, del PIB nacional, supone el impuesto local sobre la renta. Las cifras son elocuentes: en Finlandia y Suecia también es destacado el papel que juega este tributo, con tasas de participación en el PIB muy acordes con las de los otros dos países.

En cuanto a las diferencias de este modelo con los del resto de países europeos, un repaso a los cuadros comentados en este trabajo pondría de manifiesto que el país que más se aproxima a ellos es Suiza, quedando los otros ciertamente alejados de esta situación, aunque si se utilizaran criterios tan flexibles como los empleados para identificar este modelo nórdico, probablemente podrían hacerse otros subgrupos de parecida homogeneidad.

Una posible causa explicativa del cómo han conseguido esos cuatro países configurar unas haciendas locales de estas características puede hallarse en las reformas que acometieron en la segunda mitad de la década de los setenta, con las que redujeron notablemente el número de municipios y gobiernos locales. Este proceso fue especialmente relevante en Suecia, que pasó de 2.522 municipios a tan sólo 288. Dado el interés de este asunto,

CUADRO N.º 10

## EL MODELO LOCAL «NÓRDICO»

|   | Dinamarca | Finlandia | Noruega | Suecia |
|---|-----------|-----------|---------|--------|
| Gasto local / gasto de AAPP.....          | 56,41     | 38,60     | 38,48   | 38,07  |
| Gasto total per cápita, en €.....         | 9.580     | 4.218     | 6.800   | 5.230  |
| Gastos de capital / gasto total.....      | 3,45      | 8,57      | 11,77   | 6,18   |
| Suma gastos de «bienestar».....           | 87,09     | n.d.      | 78,84   | n.d.   |
| Transferencias / ingresos totales.....    | 39,93     | 22,55     | 38,02   | 19,43  |
| Impuestos / ingresos totales.....         | 51,19     | 55,19     | 43,68   | 74,86  |
| Suma transferencias + impuestos.....      | 91,12     | 77,74     | 81,70   | 94,29  |
| Imposición rentas / tributos totales..... | 83,70     | n.d.      | 68,54   | n.d.   |
| Imposición rentas / PIB Nacional (*)..... | 15,00     | 10,00     | 8,00    | 18,00  |

(\*) Según LOTZ (1999).

merece la pena reflexionar brevemente sobre él.

La organización territorial del nivel local ha sido tradicionalmente objeto de atención de la teoría del federalismo fiscal, que en numerosas ocasiones (15) ha debatido sobre la dimensión local «óptima», tanto en términos de superficie como de población. Pero las recomendaciones de la economía chocan, una vez más, con razones de toda índole y, muy en especial, con la resistencia social a modificaciones de los términos municipales, en la que a veces, más que argumentos, se

esgrimen improprios (16). En este sentido, es obligado mencionar el caso del Reino Unido, que ha acometido sucesivas reformas (17) desde finales de los sesenta, modificando drásticamente y forzosamente las «fronteras» de los gobiernos locales, y culminando en 1996 un proceso que le ha conducido a tener la población local media más elevada de Europa.

Por los motivos que sean, lo cierto es que el panorama europeo es, también en este asunto, muy diverso. Para una superficie total de 3.467.091 kilómetros cuadrados, y

una población de casi 376 millones, los países europeos difieren mucho en sus cifras medias, tanto si se considera el tamaño geográfico en kilómetros cuadrados de sus municipios como si se acude a la población municipal, como puede verse en el cuadro n.º 11 (18).

Pocos comentarios cabe hacer a estas cifras, excepto reiterar las características propias del modelo nórdico: pocos municipios, con una población media que se sitúa entre los 9.000 habitantes de Noruega y los 30.000 de Suecia. Parece también clara la ruptura entre los países europeos con municipios «pequeños» y «grandes», si miramos la superficie media de cada cual, y la singularidad ya comentada del Reino Unido. Por otra parte, es obvio que las cifras medias aquí recogidas ocultan una realidad mucho más compleja, cuyo análisis es imprescindible para una adecuada comparación. Como mínimo, habría que considerar la estratificación de los municipios por número de habitantes, y relacionarlos con un conjunto de características físicas, sociales y económicas relevantes para situar con mayor propiedad el papel de sus

CUADRO N.º 11

## ESTRUCTURA MUNICIPAL

|                       | Número de municipios | Superficie municipal media kms. <sup>2</sup> | Población municipal media |
|-----------------------|----------------------|--|---------------------------|
| <b>Total 16</b> ..... | <b>77.163</b>        | <b>45</b>                                    | <b>4.865</b>              |
| Irlanda.....          | 84                   | Suiza.....                                   | 13,24                     |
| Luxemburgo.....       | 118                  | Francia.....                                 | 15,20                     |
| Dinamarca.....        | 275                  | Luxemburgo.....                              | 21,92                     |
| Suecia.....           | 288                  | Alemania.....                                | 22,30                     |
| Portugal.....         | 305                  | Austria.....                                 | 35,15                     |
| Noruega.....          | 454                  | Italia.....                                  | 37,65                     |
| Finlandia.....        | 455                  | Bélgica.....                                 | 51,80                     |
| Reino Unido.....      | 485                  | España.....                                  | 62,32                     |
| Bélgica.....          | 589                  | Holanda.....                                 | 64,22                     |
| Holanda.....          | 636                  | Dinamarca.....                               | 156,61                    |
| Austria.....          | 2.353                | Portugal.....                                | 301,91                    |
| Suiza.....            | 3.021                | Reino Unido.....                             | 503,19                    |
| Italia.....           | 8.000                | Noruega.....                                 | 714,14                    |
| España.....           | 8.100                | Finlandia.....                               | 740,68                    |
| Alemania.....         | 16.000               | Irlanda.....                                 | 836,70                    |
| Francia.....          | 36.000               | Suecia.....                                  | 1.562,38                  |
|                       |                      | Francia.....                                 | 1.638                     |
|                       |                      | Suiza.....                                   | 2.234                     |
|                       |                      | Austria.....                                 | 3.435                     |
|                       |                      | Luxemburgo.....                              | 3.636                     |
|                       |                      | España.....                                  | 4.863                     |
|                       |                      | Alemania.....                                | 5.127                     |
|                       |                      | Italia.....                                  | 7.202                     |
|                       |                      | Noruega.....                                 | 8.579                     |
|                       |                      | Finlandia.....                               | 11.341                    |
|                       |                      | Bélgica.....                                 | 17.188                    |
|                       |                      | Dinamarca.....                               | 19.324                    |
|                       |                      | Holanda.....                                 | 24.780                    |
|                       |                      | Suecia.....                                  | 30.743                    |
|                       |                      | Portugal.....                                | 32.718                    |
|                       |                      | Irlanda.....                                 | 44.464                    |
|                       |                      | Reino Unido.....                             | 122.227                   |

CUADRO N.º 12

## DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA POR MUNICIPIOS

| Tamaño municipal<br>(habitantes) | Número<br>de municipios | Porcentaje<br>acumulado | Población | Porcentaje<br>acumulado |
|----------------------------------|-------------------------|-------------------------|-----------|-------------------------|
| Menos de 100 .....               | 881                     | 10,88                   | 53.652    | 0,13                    |
| 100 a 499 .....                  | 2.920                   | 46,93                   | 734.629   | 1,92                    |
| 500 a 999 .....                  | 1.131                   | 60,89                   | 1.605.352 | 5,84                    |
| 1.000 a 1.999 .....              | 1.014                   | 73,41                   | 1.444.626 | 9,36                    |
| 2.000 a 4.999 .....              | 1.008                   | 85,85                   | 3.139.326 | 17,02                   |
| 5.000 a 9.999 .....              | 514                     | 92,20                   | 3.517.474 | 25,59                   |
| 10.000 a 19.999 .....            | 330                     | 96,27                   | 4.611.424 | 36,84                   |
| 20.000 a 49.999 .....            | 185                     | 98,56                   | 5.414.573 | 50,05                   |
| 50.000 a 99.999 .....            | 62                      | 99,32                   | 4.193.401 | 60,27                   |
| 100.000 a 249.999 .....          | 40                      | 99,81                   | 6.483.986 | 76,08                   |
| 250.000 a 499.999 .....          | 9                       | 99,93                   | 2.848.631 | 83,03                   |
| 500.000 a 749.999 .....          | 4                       | 99,98                   | 2.575.259 | 89,31                   |
| Barcelona .....                  | 1                       | 99,99                   | 1.503.451 | 92,98                   |
| Madrid .....                     | 1                       | 100,00                  | 2.879.052 | 100,00                  |

respectivas haciendas locales. Aunque esa tarea sale claramente de los límites y propósitos de este trabajo, puede tener cierto interés señalar algunas cuestiones que afectan al caso español.

La población municipal media en España es de 4.863 habitantes, que, por casualidad, coincide casi exactamente con la media de los 16 países aquí incluidos, que es de 4.865. Además de no significar nada por sí misma, tal coincidencia dice poco sobre cómo se reparte la población española entre sus 8.100 municipios, que a mi entender es un dato fundamental para explorar los problemas de nuestra Hacienda local. El cuadro n.º 12, elaborado a partir de las cifras oficiales de población del Instituto Nacional de Estadística para el año 1999, arroja algo más de luz sobre este particular.

Sin entrar en consideraciones más profundas, es muy significativo de la situación actual que casi el 11 por 100 de nuestros municipios tengan menos de 100 habitantes; que casi la mitad de municipios españoles tengan menos de 500 habitantes; que el 85,85 por 100 de municipios españoles tengan una población inferior a los 5.000, comprendiendo tan sólo el 17,02 por 100 de la po-

blación total, y que la suma de la población de Madrid y Barcelona sea mayor que la de los 5.946 municipios de menos de 2.000 habitantes, que son el 73,41 por 100 de los municipios españoles. No sería baladí reflexionar, ante este panorama, sobre dos cuestiones básicas: la capacidad real que tienen esos pequeños municipios para proporcionar servicios dignos a sus moradores (y para obtener recursos fiscales medianamente suficientes), y los inconvenientes que se derivan del hecho de someter a todos los municipios españoles a las mismas normas legales, con una uniformidad que dificulta la adecuación de sus haciendas (ingresos y gastos) a sus circunstancias concretas.

Aunque no es ésta la ocasión idónea para discutir si las experiencias de reordenación territorial llevadas a cabo en los países nórdicos y en el Reino Unido pueden o no servirnos como referencia, o si nuestra Hacienda local debe orientarse en esa misma dirección o buscar sus propios caminos, no está de más llamar la atención sobre estos asuntos, que son el origen de algunos de los principales problemas que tiene en la actualidad nuestra Hacienda local. Por otra parte, sería superficial e inexacta, dada la esca-

sa información aquí utilizada, cualquier conclusión sobre la influencia que tienen la distribución territorial de la población y el grado de concentración urbana en la composición de los ingresos y gastos locales de los diferentes países europeos. Explorar tales relaciones exige, como mínimo, una estratificación similar a la presentada para el caso de España.

## VI. CONCLUSIONES

Las acusadas diferencias que existen entre los países europeos es, sin duda, la principal característica de sus haciendas locales, e impide identificar una estructura «tipo» de gastos e ingresos.

Con todas las cautelas propias de las cifras agregadas que aquí se han manejado, se puede aventurar una caracterización de la Hacienda local europea, basada en:

1. Su reducida dimensión relativa. El gasto local supone el 22 por 100 del gasto público.
2. Su desequilibrio financiero. Los ingresos locales sólo representan el 13 por 100 de los ingresos públicos totales.
3. El protagonismo de los gastos corrientes, que absorben el 84 por 100 del gasto local.
4. El predominio de los gastos asociados a las competencias educativas, sanitarias, de protección social, vivienda y urbanismo, que conjuntamente constituyen el 67 por 100 del gasto local.
5. Un elevado grado de dependencia financiera. Las transferencias son el 44 por 100 de los ingresos no financieros locales.
6. Una tributación basada en los impuestos que gravan la renta, iguales al 43 por 100 de los tributos loca-

les, y en las tasas, que suponen otro 23 por 100. La imposición sobre la propiedad inmobiliaria sólo equivale al 15 por 100 de los ingresos tributarios.

7. Existe un grupo de países, que configura el llamado modelo «nórdico», cuyas haciendas locales tienen patrones similares, pese a sus diferencias, y cuya característica común más sobresaliente es la importancia del impuesto municipal sobre la renta, que en el caso extremo (Suecia) equivale al 18 por 100 del PIB nacional.

#### NOTAS

(1) Vid. TIEBOUT (1956), MUSGRAVE (1959), y OATES (1972).

(2) Vid. MUSGRAVE (1961 y 1983).

(3) Algo resquebrajada, por cierto, desde que KING (1984), tras ampliar el número de elementos de todo tipo que deberían tomarse en consideración, afirmó que «ningún impuesto es perfecto para los gobiernos locales».

(4) Puesto que es imposible aplicar, sin más, las soluciones que están empleando otros países, un radical pragmatismo defendería la inutilidad de saber qué se hace en ellos.

(5) INTERNATIONAL MONETARY FUND (2000).

(6) OCDE (1998).

(7) Así sucede, por ejemplo, si se compara la información aquí recogida y la que presenta el Ministerio de Hacienda español en las liquidaciones presupuestarias de las entidades locales.

(8) Debido a la gran cantidad de información «no disponible» que aparece en la publicación del Fondo Monetario Internacional.

(9) Junto con Islandia y Liechtenstein.

(10) En el caso español, esto incluye diputaciones, ayuntamientos, consejos y cabildos insulares, mancomunidades, entidades locales menores, etcétera.

(11) Es decir, eliminadas las transferencias internas entre todos los agentes y niveles de gobierno que forman las administraciones públicas de cada país.

(12) En el caso español, el FMI incluye aquí la recaudación del Impuesto local sobre Actividades Económicas, por entender que grava una renta empresarial o profesional. La columna de las tasas incluye exclusivamente esa figura, la de la propiedad se refiere al Impuesto sobre Bienes Inmuebles (urbanos y rústicos), y la columna de «otros» abarca vehículos, construcciones, contribuciones, multas, incremento de valor («plusvalía»), etcétera.

(13) Una de las últimas es la de LOTZ (1999).

(14) Por su tradicional pertenencia al área económica danesa, y por su actual inclusión en el Acuerdo sobre Espacio Económico Europeo, se podría extender perfectamente este ámbito a Islandia, cuya Hacienda local es muy parecida a la danesa.

(15) Vid., por ejemplo, TIEBOUT (1961); TULLOCK (1969); OATES (1972); KING (1984).

(16) En España hemos tenido sobrados ejemplos de la crispación que algunas agrupaciones y segregaciones de municipios han generado.

(17) Un buen resumen se encuentra en WATT (1996).

(18) Los datos de este cuadro provienen de la información estadística publicada por Eurostat, complementada en su caso por fuentes nacionales.

#### BIBLIOGRAFÍA

BENNETT, R. (ed.), (1993), *Local Government in the New Europe*, Belhaven Press, Londres.

GUSTAFSSON, A. (1988), *Local Government in Sweden*, The Swedish Institute, Estocolmo.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (2000), *Government Finance Statistics Yearbook*.

KING, D. N. (1984), *Fiscal Tiers*, George Allen & Unwin, Londres.

LOTZ, J. R. (1999), «Local government in Denmark», en FOSSATI, A. y PANELLA, G. (eds.), *Fiscal Federalism in the European Union*, Routledge, Londres.

MUSGRAVE, R. A. (1959), *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, Nueva York.

— (1961), «Approaches to a fiscal theory of political federalism», en *Public Finance: Needs, Sources and Utilization: 97-122*, National Bureau of Economic Research.

— (1983), «Who should tax, where and what?», en MCLURE, Ch. Jr. (ed.), *Tax assignment in federal countries*, Centre for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University, Canberra.

OATES, W. E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York.

OCDE (1998), *Statistiques des recettes publiques, 1965-1997*.

PADDISON, R., y BAILEY, S. (eds.), (1988), *Local Government Finance: International Perspectives*, Routledge, Londres.

POLA, G.; FRANCE, G., y LEVAGGI, R. (eds.), (1996), *Developments in Local Government Finance: Theory and Policy*, Edward Elgar, Chentelham.

TIEBOUT, Ch. M. (1956), «A pure theory of local expenditures», *Journal of Political Economy*, vol. 64, n.º 5 (octubre).

— (1961), «An economic theory of fiscal decentralization», en *Public Finance: Needs, Sources and Utilization: 79-96*, National Bureau of Economic Research.

TULLOCK, G. M. (1969), «Federalism: Problems of scale», *Public Choice*, vol. 6, primavera.

WATT, P. A. (1996), *Local Government Principles and Practice*, Witherby, Londres.