

Resumen

En este artículo se analiza la situación financiera de las seis ciudades (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza y Málaga) con más de 500.000 habitantes, que reúnen el 17 por 100 de la población española, con el propósito de constatar si existe un comportamiento fiscal diferencial. El estudio se circunscribe a la ciudad central, sin extenderlo a su contexto metropolitano, lo que supone distinguir entre la financiación específica de los entes metropolitanos y la de los municipios de área, incluyendo a la ciudad central. En relación con estos últimos, la autora considera necesaria la potenciación del impuesto sobre bienes inmuebles, así como atribuirles una participación en los impuestos sobre la renta de las personas físicas y sobre el valor añadido.

Palabras clave: financiación entes metropolitanos, Impuesto sobre Bienes Inmuebles, financiación ciudad central.

Abstract

In this article we examine the financial situation of the six cities (Madrid, Barcelona, Valencia, Seville, Zaragoza and Malaga) with over 500,000 inhabitants, which together account for 17 per cent of the Spanish population, for the purpose of verifying whether differential tax behaviour exists. The study is confined to the central area without extending it to the suburban areas, which means distinguishing between the specific financing of the metropolitan authorities and that of the local boroughs, including the city centre. In relation to the latter, the author considers it necessary to increase property tax (rates) and allocate them a share in the personal income and value added taxes.

Key words: metropolitan authority financing, Property Tax (rates), central city financing.

JEL classification: H71.

LA HACIENDA DE LAS GRANDES CIUDADES ESPAÑOLAS

SITUACIÓN ACTUAL Y PROPUESTAS ESPECÍFICAS DE FINANCIACIÓN

Núria BOSCH

Universidad de Barcelona

I. INTRODUCCIÓN

EXISTE una amplia literatura académica dedicada a analizar la problemática fiscal derivada de las grandes conurbaciones urbanas o áreas metropolitanas, argumentándose en algunos casos la necesidad de que los municipios de estas áreas tengan un trato fiscal diferente al del resto de municipios debido a que han de enfrentarse a una serie de problemas que no se extienden a este último grupo. En muchos casos, el reconocimiento del fenómeno metropolitano tiene su traducción en políticas de coordinación en temas como planificación urbanística o transporte, o en la creación de entidades locales supramunicipales que engloben los diferentes municipios del área (ciudad central y suburbios metropolitanos).

En esta línea, el objetivo del artículo es analizar la situación financiera de las seis ciudades españolas (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza y Málaga) de más de 500.000 habitantes, que a 1 de enero de 2000 reunían el 17 por 100 de la población española (cuadro número 1). Para ello, se hará un análisis de su evolución financiera en la década de los noventa y se examinará si su comportamiento fiscal, en cuanto a niveles de gastos e ingresos, es muy diferente al grupo de ciudades con una población situada entre 100.000 y 500.000 habitantes. La legislación española otorga el mismo nivel competencial a ambos grupos de ciudades tanto

en materia de provisión de servicios públicos como en el grado de responsabilidad fiscal a la hora de fijar el tipo impositivo de sus impuestos. Por ello, si existen diferencias notables deberán responder a otros factores, tales como: una demanda de servicios públicos locales diferente, existencia de economías/deseconomías de escala, diferentes necesidades de gasto que atender, etcétera.

No obstante, el propósito de este artículo es sólo constatar si existe un comportamiento fiscal diferente, y no indagar en sus causas, lo que requeriría un tratamiento metodológico muy distinto y una información estadística de la que carecemos en este momento. Asimismo, un estudio riguroso de la situación de estas ciudades requeriría analizar su contexto metropolitano, ya que la problemática de las grandes ciudades no puede separarse de la del resto de municipios del área metropolitana por las externalidades e interconexiones que existen entre todos los municipios del área. La falta de información estadística hace que nuestro análisis se circunscribe otra vez a la ciudad central.

El artículo se estructura en cuatro grandes apartados, siendo el primero esta introducción. El segundo pone de relieve el peso específico de la Hacienda local y de las grandes ciudades dentro del conjunto del sector público español, realizando a la vez un análisis comparativo con otros países de la OCDE. En el tercer apartado, se analiza la situación financiera de las

CUADRO N.º 1

POBLACIÓN DE LAS GRANDES CIUDADES ESPAÑOLAS, 2000

		<i>Porcentaje sobre total</i>
Barcelona.....	1.496.266	3,74
Madrid.....	2.882.860	7,20
Málaga.....	531.565	1,33
Sevilla.....	700.716	1,75
Valencia.....	739.014	1,85
Zaragoza.....	604.631	1,51
Total grandes ciudades.....	6.955.052	17,38
Municipios entre 100.000 y 500.000 hab..	10.419.477	26,03
Total población española.....	40.028.723	100,00

Fuente: INE, cifras oficiales de población a 1 de enero de 2000.

CUADRO N.º 2

PESO ESPECÍFICO DE LA HACIENDA LOCAL ESPAÑOLA, 1998

	<i>En porcentaje sobre el gasto público consolidado del conjunto del sector público español (*)</i>
Ayuntamientos.....	10,80
– Grandes ciudades.....	2,00
Diputaciones de régimen común y cabildos y consejos insulares...	1,60
Diputaciones forales.....	0,50
Total corporaciones locales.....	12,90

(*) Gasto público no financiero.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, *La descentralización del gasto público en España (1997-1998)*, Madrid 2000, y cálculos propios.

grandes ciudades y su evolución en el período 1991-1998. Asimismo, y como se ha mencionado antes, se comparará su situación financiera con las ciudades con una población entre 100.000 y 500.000 habitantes, que tienen el mismo nivel competencial. Por último, el cuarto apartado realiza algunas propuestas de financiación específicas para el caso de las grandes ciudades.

II. PESO ESPECÍFICO DE LA HACIENDA LOCAL Y DE LAS GRANDES CIUDADES DENTRO DEL CONJUNTO DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL

En 1998, el gasto de las corporaciones locales representaba el 12,90 por 100 del total del gasto público consolidado del sector público español. Teniendo en cuenta sólo a los ayuntamientos, el gasto local era el 10,80 por 100 del gasto público total, correspondiendo el resto a las diputaciones y consejos y cabildos insulares (cuadro n.º 2). Asimismo, el gasto de las seis grandes ciudades alcanzaba el 2 por 100 del gasto total del sector público y el

18,52 por 100 (casi una quinta parte) del total del gasto de los ayuntamientos.

El peso relativo de la Hacienda local española, y en consecuencia de los ayuntamientos, es pequeño si lo comparamos con el que tiene en otros países de la OCDE (cuadro número 3). En los países federales, como media, el peso de la Hacienda local representa el 17 por 100 del total del gasto público, y si exceptuamos a Australia, donde, por sus características específicas, el gobierno local tiene un peso relativo muy bajo, la media es del 19 por 100. En el caso de los países unitarios, la importancia de los gobiernos locales es todavía mayor, al asumir parte de las competencias que en los países federales corresponden al nivel intermedio de gobierno. Para los países unitarios reseñados en el cuadro n.º 3, la media del peso específico de los gobiernos locales es del 33,6 por 100.

Por tanto, en un futuro próximo, los gobiernos locales españoles deberían alcanzar un mayor peso específico y protagonismo dentro del conjunto del sector público español. De hecho, una diferencia esencial entre los gobiernos locales españoles y los de algunos de estos países es que estos últimos poseen competencias en la provisión de la educación primaria y/o secundaria. El cuadro n.º 4 indica la importancia del gasto local en educación en algunos de estos países, en comparación con el caso español. Así, mientras que en España el gasto local en educación representa tan sólo el 4,55 por 100 del gasto público local, en Canadá alcanza el 43,20 por 100. A más distancia se sitúan Estados Unidos, con el 30,73 por 100, Reino Unido (28,69 por 100), Alemania (21,87 por 100) y Suiza (20,51 por 100). En consecuencia, para que los gobiernos locales españoles alcancen el protagonismo que les corresponde en el futuro debería transferírseles las compe-

CUADRO N.º 3

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO POR NIVELES DE GOBIERNO
(En porcentaje sobre el total del gasto público no financiero consolidado)

	Nivel central	Nivel estatal	Nivel local	Total
Países federales				
Alemania (1998).....	65,2	20,2	14,6	100,00
Australia (1998).....	50,2	43,7	6,1	100,00
Austria (1999).....	67,7	16,0	16,3	100,00
Canadá (1997).....	41,1	40,7	18,2	100,00
Suiza (1998).....	51,4	27,6	20,9	100,00
USA (1998).....	52,6	22,1	25,4	100,00
Media no ponderada	54,7	28,4	16,9	100,00
Países unitarios				
Dinamarca (1999).....	43,6		56,4	100,00
Finlandia (1998).....	60,9		39,1	100,00
Francia (1997).....	81,7		18,3	100,00
Holanda (1997).....	73,9		26,1	100,00
Italia (1999).....	73,0		27,0	100,00
Noruega (1998).....	61,5		38,5	100,00
Reino Unido (1999).....	74,3		25,7	100,00
Suecia (1999).....	61,9		38,1	100,00
Media no ponderada	66,4		33,6	100,00
España (1998).....	62,70	24,30	12,90	100,00

Fuente: International Monetary Fund, *Government Finance Statistics Yearbook 2000*, Washington, D. C.; Ministerio de Economía y Hacienda, *La descentralización del gasto público en España (1997-1998)*, Madrid 2000.

tencias en educación primaria y/o secundaria.

III. SITUACIÓN FINANCIERA DE LAS GRANDES CIUDADES. PERÍODO 1991-1998 (*)

1. Ingresos impositivos

El cuadro n.º 5 refleja el nivel de ingresos impositivos per cápita de las seis grandes ciudades y su comparación con las ciudades comprendidas entre 100.000 y 500.000 habitantes y con la media estatal en 1998. La primera constatación es que hay grandes diferencias en el nivel de impuestos por habitante entre las seis grandes ciudades. Barcelona se sitúa en los valores máximos a mucha distancia del resto (64.847 pesetas/habitante y un índice sobre la media estatal de 179). Los valores mínimos corresponden a Málaga (31.012 ptas./hab.) y

Sevilla (31.495 ptas./hab.), situándose incluso por debajo de la media estatal (36.140 ptas./hab.). Las tres restantes grandes ciudades tienen los siguientes valores: Madrid (41.816 ptas./habitante), Valencia (41.585 ptas./habitante) y Zaragoza (38.703 ptas./habitante). Si comparamos estos valores con la media de las ciudades entre 100.000 y 500.000 habitantes, vemos que estas últimas tienen un nivel impositivo menor, siendo su media de 32.188 pe-

setas/habitante, aproximándose a los valores de Málaga y Sevilla.

No obstante, a pesar de que las grandes urbes tienen un nivel impositivo más alto que el resto de ciudades, analizando la variación de los impuestos en el período 1991-1998, constatamos que en promedio las grandes ciudades tuvieron un crecimiento bastante inferior al estrato de ciudades entre 100.000 y 500.000 habitantes y al de la media del conjunto de municipios. En el período 1991-1998, las grandes ciudades crecieron a una tasa anual acumulativa en términos reales del 2,87 por 100, mientras que las ciudades entre 100.000 y 500.000 habitantes lo hicieron a una tasa del 4,89 por 100, y el conjunto de municipios, al 4,96 por 100, (cuadro número 5). Entre las grandes ciudades, las que tienen una menor tasa de crecimiento coinciden con las que tienen una fiscalidad más alta, Barcelona, con una tasa del 1,56 por 100, y Valencia (0,63 por 100). Por su parte, Madrid es la ciudad que presenta una mayor tasa de crecimiento (4,45 por 100).

En el caso de las grandes ciudades, las mayores tasas de crecimiento las tuvieron los impuestos potestativos: el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IVTNU), con una tasa del 5,51 por 100 en el período

CUADRO N.º 4

GASTO LOCAL EN EDUCACIÓN

	Porcentaje sobre total del gasto local
Alemania (1996).....	21,87
Canadá (1997).....	43,20
Reino Unido (1998).....	28,69
Suiza (1998).....	20,51
USA (1998).....	30,73
España (1998).....	4,55

Fuente: International Monetary Fund, *Government Finance Statistics Yearbook 2000*, Washington, D.C.; Ministerio de Economía y Hacienda, *La descentralización del gasto público en España (1997-1998)*, Madrid, 2000.

CUADRO N.º 5

INGRESOS IMPOSITIVOS DE LAS GRANDES CIUDADES Y MUNICIPIOS ESPAÑOLES

	1998		VARIACIÓN 1991-98 EN TÉRMINOS REALES
	Pesetas/habitante	Índice	Tasa anual acumulativa (porcentaje)
Barcelona	64.847	179	1,56
Madrid	41.816	116	4,45
Málaga	31.012	86	3,20
Sevilla	31.495	87	3,85
Valencia	41.585	115	0,63
Zaragoza	38.703	107	3,12
Total grandes ciudades	44.624	123	2,87
Ciudades entre 100.000 y 500.000 hab... ..	32.188	86	4,89
Total municipios	36.140	100	4,96

Fuente: Para el caso de las grandes ciudades, datos extraídos de sus liquidaciones presupuestarias, y para el resto, Ministerio de Economía y Hacienda, *Liquidación de las corporaciones locales 1991 y 1998*, Madrid, y cálculos propios.

CUADRO N.º 6

VARIACIÓN DE LOS IMPUESTOS LOCALES 1994-1998
(Tasa anual acumulativa, porcentaje)

	IBI	IAE	IVTM	ICIO+IVTNU
Barcelona	0,93	-3,21	-1,58	4,20
Madrid	1,93	2,50	3,36	7,03
Málaga	2,15	0,22	5,49	14,34
Sevilla	4,76	-3,31	3,61	0,36
Valencia	3,31	0,47	5,26	0,76
Zaragoza	0,20	-0,57	3,28	6,52
Total grandes ciudades	1,83	-0,40	2,15	5,51
Total municipios	4,46	2,32	4,26	8,01

Fuente: Para el caso de las grandes ciudades, datos extraídos de sus liquidaciones presupuestarias, y para el resto, Ministerio de Economía y Hacienda, *Liquidación de las corporaciones locales 1991 y 1998*, Madrid, y cálculos propios.

1994-1998, seguidos del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), con una tasa del 2,15 por 100, y el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), 1,83 por 100 (cuadro n.º 6). Por su parte, el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) experimentó una tasa de crecimiento negativa en términos reales (-0,40 por 100). Si tomamos en cuenta el conjunto de municipios, además de que las tasas de crecimiento fueron mucho más altas que en las grandes ciudades, por su crecimiento el segundo lugar lo ocupa el IBI, situándose el IVTM en tercer lugar (cuadro n.º 6).

En el anexo se ofrece un mayor detalle de las cifras per cápita de las diferentes categorías de impuestos en el caso de las grandes ciudades y en el del conjunto de municipios. Las diferencias que se reflejan entre las diferentes ciudades son las mismas puestas de manifiesto para el conjunto de impuestos.

2. Participación municipal en los tributos del Estado

El cuadro n.º 7 contiene la información referida a la participación municipal en los tributos del Esta-

do. Las ciudades con mayor nivel de recursos por habitante son Barcelona (47.436 ptas./hab. en 1998) y Madrid (38.446 ptas./hab.), estando fuera de la fórmula general de reparto del resto de municipios. A no mucha distancia de Madrid, se sitúa Sevilla (37.535 ptas./hab.), y el resto de grandes ciudades se encuentra entre las 32.000 y 33.000 pesetas/habitante.

Por lo que se refiere a la tasa de crecimiento de la participación municipal en el período 1991-1998, ésta fue moderada en Barcelona (1,59 por 100), Madrid (0,55 por 100) y Valencia (1,45 por 100). En cambio, fue mucho más alta en Málaga (8,50 por 100), Sevilla (8,26 por 100) y Zaragoza (7,12 por 100), debido a que en 1992 a estas ciudades se les cambió el índice de ponderación de la población, pasando al 2,85, igual al que disfrutaba Valencia.

3. Ingresos corrientes

Las diferencias en los ingresos corrientes entre las seis grandes ciudades responden básicamente a las diferencias que ya hemos visto en los ingresos impositivos y transferencias. Barcelona se sitúa en primer lugar a mucha distancia del resto con 154.494 ptas./hab. en 1998 (cuadro n.º 8). Le siguen Madrid (96.868), Zaragoza (94.333) y Valencia (94.482). Y en último lugar se encuentran Sevilla (83.221) y Málaga (77.984).

Otra vez se constata cómo las ciudades entre 100.000 y 500.000 habitantes se sitúan por debajo de los ingresos por habitante de las grandes ciudades, con una media de 75.681 ptas./hab., viéndose incluso superadas por la media del conjunto de municipios (86.265 pesetas/habitante).

A su vez, el cuadro n.º 8 muestra cómo los ingresos corrientes de las

grandes ciudades crecieron a una tasa anual acumulativa en el período 1991-1998 del 2 por 100, inferior a la de las ciudades entre 100.000 y 500.000 habitantes (3,06 por 100) y a la media del conjunto de municipios (3,41 por 100).

4. Gastos corrientes

En el caso de los gastos corrientes se aprecia, una vez más, el comportamiento distintivo de Barcelona, con un gasto por habitante (105.578 pesetas) muy superior al resto de grandes ciudades (cuadro número 9). Éstas se sitúan entre las 77.253 ptas./hab. de Zaragoza y las 62.982 ptas./hab. de Málaga.

Por su parte, las ciudades entre 100.000 y 500.000 habitantes, en consonancia con su nivel de ingresos corrientes, gastan en promedio menos (61.918 ptas./hab.) que las grandes ciudades (79.539 pesetas/habitante) y que la media del conjunto de municipios (69.269 pesetas/habitante).

Un aspecto relevante a destacar es que los gastos corrientes crecieron en el período 1991-1998 a una tasa anual acumulativa menor que los ingresos corrientes, siendo las grandes ciudades las que presentaban una mayor moderación, con una tasa del 1,06 por 100, frente al 1,41 por 100 de las ciudades entre 100.000 y 500.000 habitantes, y el 1,95 por 100 del conjunto de municipios.

Un factor importante que contribuyó a esta moderación en el ritmo de crecimiento de los gastos corrientes es la disminución en la carga financiera derivada del descenso de los tipos de interés del endeudamiento. El cuadro n.º 10 indica cómo todas las grandes ciudades, así como las comprendidas entre 100.000 y 500.000 habitantes y el conjunto de municipios como media, tuvieron una tasa de crecimiento negativa en términos rea-

CUADRO N.º 7

**PARTICIPACIÓN MUNICIPAL EN LOS TRIBUTOS DEL ESTADO
DE LAS GRANDES CIUDADES Y MUNICIPIOS ESPAÑOLES**

	1998		VARIACIÓN 1991-98 EN TÉRMINOS REALES
	Pesetas/habitante	Índice	Tasa anual acumulativa (porcentaje)
Barcelona	47.436	232	1,59
Madrid	38.446	188	0,55
Málaga	32.585	159	8,50
Sevilla	37.535	183	8,26
Valencia	32.975	161	1,45
Zaragoza	32.880	161	7,12
Total grandes ciudades	38.773	190	2,34
Total municipios	20.458	100	0,59

Fuente: Para el caso de las grandes ciudades, datos extraídos de sus liquidaciones presupuestarias, y para el resto, Ministerio de Economía y Hacienda, *Liquidación de las corporaciones locales 1991 y 1998*, Madrid, y cálculos propios.

CUADRO N.º 8

INGRESOS CORRIENTES DE LAS GRANDES CIUDADES Y MUNICIPIOS ESPAÑOLES

	1998		VARIACIÓN 1991-98 EN TÉRMINOS REALES
	Pesetas/habitante	Índice	Tasa anual acumulativa (porcentaje)
Barcelona	154.494	179	
Madrid	96.868	112	
Málaga	77.984	90	
Sevilla	83.221	96	
Valencia	94.482	110	
Zaragoza	94.333	109	
Total grandes ciudades	106.014	123	2,00
Ciudades entre 100.000 y 500.000 hab...	75.681	88	3,06
Total municipios	86.265	100	3,41

Fuente: Para el caso de las grandes ciudades, datos extraídos de sus liquidaciones presupuestarias, y para el resto, Ministerio de Economía y Hacienda, *Liquidación de las corporaciones locales 1991 y 1998*, Madrid, y cálculos propios.

les del gasto en intereses entre 1991 y 1998 (cuadro n.º 10).

5. Ahorro bruto y gastos de capital

El mayor crecimiento de los ingresos corrientes frente a los gastos corrientes en el período 1991-1998 dio lugar a un importante aumento del ahorro bruto en todo el ámbito

municipal, teniendo lugar en mayor medida en las poblaciones con mayor número de habitantes (cuadro número 11). La tasa anual acumulativa de crecimiento del ahorro en el caso de las grandes ciudades fue del 15,53 por 100, y para las ciudades comprendidas en el estrato entre 100.000 y 500.000 habitantes, del 15,02 por 100. La tasa media del conjunto de municipios fue del 12 por 100.

CUADRO N.º 9

GASTOS CORRIENTES DE LAS GRANDES CIUDADES Y MUNICIPIOS ESPAÑOLES

	1998		VARIACIÓN 1991-98 EN TÉRMINOS REALES
	Pesetas/habitante	Índice	Tasa anual acumulativa (porcentaje)
Barcelona	105.578	152	
Madrid	73.325	106	
Málaga	62.982	91	
Sevilla	71.208	103	
Valencia	72.577	105	
Zaragoza	77.253	112	
Total grandes ciudades	79.539	115	1,06
Ciudades entre 100.000 y 500.000 hab....	61.918	89	1,41
Total municipios	69.269	100	1,95

Fuente: Para el caso de las grandes ciudades, datos extraídos de sus liquidaciones presupuestarias, y para el resto, Ministerio de Economía y Hacienda, *Liquidación de las corporaciones locales 1991 y 1998*, Madrid, y cálculos propios.

CUADRO N.º 10

GASTOS EN INTERESES DE LAS GRANDES CIUDADES Y MUNICIPIOS ESPAÑOLES

	1998		VARIACIÓN 1991-98 EN TÉRMINOS REALES
	Pesetas/habitante	Índice	Tasa anual acumulativa (porcentaje)
Barcelona	14.700	392	-8,96
Madrid	4.382	117	-5,10
Málaga	3.793	101	-11,57
Sevilla	5.085	136	-9,17
Valencia	5.106	136	-4,21
Zaragoza	7.153	191	-6,97
Total grandes ciudades	6.956	186	-7,72
Ciudades entre 100.000 y 500.000 hab....	3.495	93	-6,21
Total municipios	3.746	100	-5,96

Fuente: Para el caso de las grandes ciudades, datos extraídos de sus liquidaciones presupuestarias, y para el resto, Ministerio de Economía y Hacienda, *Liquidación de las corporaciones locales 1991 y 1998*, Madrid, y cálculos propios.

alcanzaron en 1991, del 45 y el 38 por 100.

El anterior comportamiento tienen lugar en un contexto expansivo de los gastos de capital, pues, tal como refleja el gráfico 1, de 1996 a 1998 los gastos de capital crecieron, después de unos años de descenso, de 1994 a 1996. Asimismo, el cuadro n.º 13 ofrece los niveles de gastos de capital por habitante y la tasa anual acumulativa en términos constantes para el período 1991-1998. No obstante, en el caso del análisis de los gastos de capital es mejor ver su trayectoria en el período descrito (gráfico 1) que su nivel en un ejercicio concreto, al tener un comportamiento errático.

6. Déficit (-)/superávit (+) no financiero

La mejora del ahorro en el período 1991-1998 dio lugar a una mejora sustancial de la capacidad de financiación de los municipios. El cuadro n.º 14 y el gráfico 2 así lo ponen de manifiesto. En 1998 todas las grandes ciudades disfrutaban de una situación de superávit no financiero, siendo su media de 9.741 ptas./hab. Por su cuantía destacan Barcelona (14.495 ptas./hab.) y Valencia (15.529 ptas./hab.). Asimismo, la media de los municipios entre 100.000 y 500.000 habitantes y la del conjunto de municipios era positiva, con unos valores respectivos de 2.892 y 4.072 pesetas/habitante. En cambio, las cifras anteriores eran negativas en 1991, es decir, los municipios se encontraban en una situación de déficit.

La evolución del déficit/superávit durante el período 1991-1998 se puede apreciar en el gráfico 2. El conjunto de grandes ciudades pasa de una situación de déficit a otra de superávit entre 1992 y 1993, y desde entonces el superávit ha tenido una evolución creciente. El resto de municipios analizados alcanza el su-

Un aspecto relevante a resaltar es que en 1998 el ahorro bruto podía haber cubierto todos los gastos de capital realizado por las grandes ciudades (cuadro n.º 12). La cobertura media del ahorro bruto sobre los gastos de capital de las seis grandes ciudades fue del 133 por 100 en 1998, que se diferencia claramente de la cobertura alcanzada en 1991, que llegaba sólo al 46 por 100. Por ciudades, en 1998 los ma-

yores niveles de cobertura correspondían a Madrid (148 por 100) y a Valencia (165 por 100).

En cambio, las ciudades entre 100.000 y 500.000 habitantes y el conjunto de municipios tuvieron en 1998 un ahorro bruto que no cubría totalmente sus gastos de capital, siendo la cobertura del 68 y del 67 por 100 respectivamente. Con todo, ésta es mayor que la que

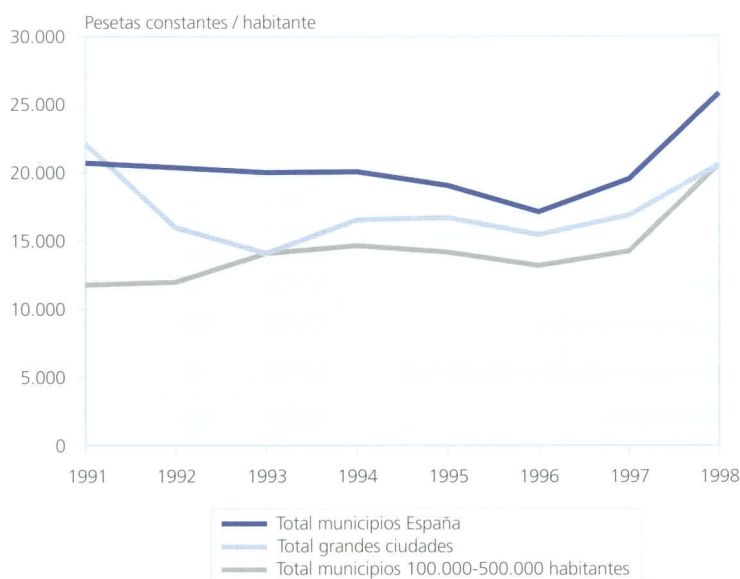
perávit un año más tarde, en 1994. A partir de esta fecha, la evolución también ha sido creciente, exceptuando 1995 y 1998, con una tasa de crecimiento inferior al año precedente.

7. Endeudamiento

El cuadro n.º 15 nos muestra los niveles de deuda de la Administración pública española por niveles de gobierno en el año 2000 y su variación en términos reales durante el período 1991-2000. Las corporaciones locales son el único nivel de Administración con un crecimiento negativo entre 1991-2000, con una tasa anual acumulativa en términos reales del $-0,94$ por 100. En este resultado influye la variación experimentada por el conjunto de grandes ciudades, que presenta una tasa negativa del $-1,85$ por 100, frente a una del $0,42$ por 100 del promedio de municipios. Estas tasas de crecimiento negativas en términos reales se derivan de la situación de superávit descrita anteriormente, lo que permitió reducir el volumen de deuda. En cambio, tanto las comunidades autónomas como la Administración central crecieron a unas tasas positivas del $12,29$ por 100 y $5,72$ por 100, respectivamente.

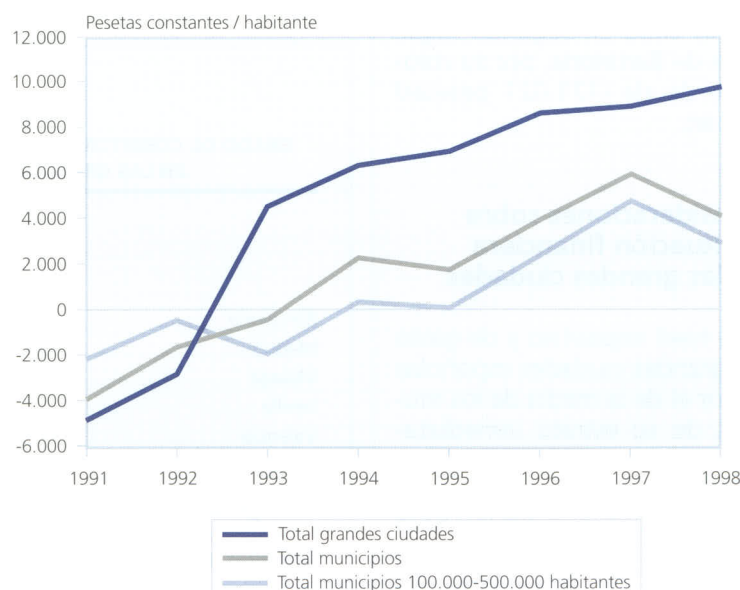
Entre las grandes ciudades, en el período 1995-1999 la que redujo más su volumen de deuda fue Barcelona, con una tasa anual acumulativa del $-6,38$ por 100, aunque sigue siendo la que tiene un mayor volumen de deuda en términos per cápita (150.434 ptas./hab. en 1999) (cuadro n.º 16). También redujeron su volumen de deuda Madrid y Málaga, pero a una tasa mucho menor: $-2,58$ por 100 y $-0,84$ por 100, respectivamente, siendo ambas ciudades las que disfrutaron de unos menores volúmenes de deuda: 62.404 ptas./hab. y 60.038 pesetas/habitante, por este orden. En cambio, Sevilla y Valencia experi-

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE CAPITAL DE LAS GRANDES CIUDADES Y MUNICIPIOS ESPAÑOLES, 1991-1998



Fuente: Para el caso de las grandes ciudades, datos extraídos de sus liquidaciones presupuestarias, y para el resto, Ministerio de Economía y Hacienda, *Liquidación de las corporaciones locales 1991 y 1998*, Madrid, y cálculos propios.

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT (-) / SUPERÁVIT (+) NO FINANCIERO DE LAS GRANDES CIUDADES Y MUNICIPIOS ESPAÑOLES, 1991-1998



Fuente: Para el caso de las grandes ciudades, datos extraídos de sus liquidaciones presupuestarias, y para el resto, Ministerio de Economía y Hacienda, *Liquidación de las corporaciones locales 1991 y 1998*, Madrid, y cálculos propios.

CUADRO N.º 11

AHORRO BRUTO DE LAS GRANDES CIUDADES Y MUNICIPIOS ESPAÑOLES

	1998		VARIACIÓN 1991-98 EN TÉRMINOS REALES
	Pesetas/habitante	Índice	Tasa anual acumulativa (porcentaje)
Barcelona	50.343	296	23,80
Madrid	24.230	143	12,80
Málaga	15.440	91	25,23
Sevilla	12.363	73	12,50
Valencia	22.545	133	2,38
Zaragoza	17.578	103	23,72
Total grandes ciudades	27.248	160	15,53
Ciudades entre 100.000 y 500.000 hab... ..	13.762	81	15,02
Total municipios	16.996	100	12,00

Fuente: Para el caso de las grandes ciudades, datos extraídos de sus liquidaciones presupuestarias, y para el resto, Ministerio de Economía y Hacienda, *Liquidación de las corporaciones locales 1991 y 1998*, Madrid, y cálculos propios.

mentaron una tasa de crecimiento de la deuda positiva y bastante alta en relación con el resto de ciudades: 8,36 por 100 y 7,51 por 100, respectivamente, y su volumen de deuda está alrededor de las 88.000 pesetas/habitante. Por su parte, la tasa de Zaragoza, a pesar de ser positiva, fue mucho más moderada, 1,65 por 100. A su vez, Zaragoza es la que se sitúa en segundo lugar, después de Barcelona, por su volumen de deuda (121.021 pesetas/habitante).

8. Consideraciones sobre la situación financiera de las grandes ciudades

- El nivel impositivo y de gasto de las grandes ciudades españolas es mayor el de la media de los municipios de su estrato inmediatamente inferior (entre 100.000 y 500.000 hab.), aunque la legislación local les otorga el mismo nivel competencial, y que el de la media del conjunto de municipios. En 1998, el promedio de gasto no financiero de las grandes ciudades se situaba en 101.566 ptas./hab. y el de las ciudades entre 100.000 y

500.000 habitantes, en 83.909 pesetas/habitante. Por lo que se refiere al nivel de impuestos, las cifras eran de 44.371 y de 32.913 pesetas/habitante, respectivamente.

- De todas formas, hay importantes diferencias fiscales entre las grandes ciudades. En 1999 Barcelona era la que presentaba un ma-

yor nivel impositivo y de gasto (66.172 y 146.368 ptas./hab., respectivamente) y Sevilla es la que lo presentaba menor (32.592 y 81.775 pesetas/habitante). Por su parte, Madrid, a pesar de tener casi el doble de población que Barcelona, tenía un nivel de gastos (98.385 pesetas/habitante) y de impuestos (44.961 ptas./hab.) inferior al de aquella ciudad.

- Para encontrar las causas de las importantes diferencias en el nivel de gasto que se dan entre las ciudades estudiadas, se debería realizar un análisis riguroso de la existencia de economías/deseconomías de escala en la provisión de los servicios públicos y de sus costes unitarios de suministro, así como cuantificar los gastos de capitalidad y de servicios no obligatorios que realiza cada uno de ellas. Un estudio realizado por el Ayuntamiento de Barcelona en 1996 cuantificaba el gasto en servicios no obligatorios realizado por las seis grandes ciudades. Destaca el nivel alcanzado por Barcelona (63.659 ptas./hab.) en relación con el del resto de ciudades, lo que explicaría, en parte, su alto nivel de gasto (cuadro n.º 17).

CUADRO N.º 12

GRADO DE COBERTURA DEL AHORRO BRUTO SOBRE LOS GASTOS DE CAPITAL EN LAS GRANDES CIUDADES Y MUNICIPIOS ESPAÑOLES

	PORCENTAJE AHORRO BRUTO / GASTOS DE CAPITAL	
	1991	1998
Barcelona	52	125
Madrid	83	148
Málaga	107	119
Sevilla	22	125
Valencia	264	165
Zaragoza	17	101
Total grandes ciudades	46	133
Ciudades entre 100.000 y 500.000 hab... ..	45	68
Total municipios	38	67

Fuente: Para el caso de las grandes ciudades, datos extraídos de sus liquidaciones presupuestarias, y para el resto, Ministerio de Economía y Hacienda, *Liquidación de las corporaciones locales 1991 y 1998*, Madrid, y cálculos propios.

• Las grandes ciudades también tuvieron una evolución diferente de sus principales magnitudes presupuestarias en relación con las ciudades entre 100.000 y 500.000 habitantes y con la media del conjunto de municipios. Entre 1991 y 1998 sus impuestos crecieron a una tasa anual acumulativa en términos reales del 2,87 por 100, inferior a la de las ciudades de entre 100.000 y 500.000 habitantes, que fue del 4,89 por 100. También experimentaron una fuerte contención de sus gastos corrientes, que propició una mejora de su nivel de ahorro (en 1998 el grado de cobertura del ahorro sobre los gastos de capital era, en promedio, del 133 por 100) y el paso de déficit a superávit no financiero. A su vez, el nivel de deuda tuvo un crecimiento negativo en términos constantes. Esta tendencia si bien se dio en todos los estratos de población, fue más acusada en las grandes ciudades, y principalmente en Barcelona.

IV. ALGUNAS PROPUESTAS ESPECÍFICAS PARA LA FINANCIACIÓN DE LAS GRANDES CIUDADES

En relación con la financiación de las grandes ciudades, el tema crucial que se plantea es si se justifica una legislación fiscal específica para estas urbes, al margen del régimen general vigente para el resto de municipios.

Es evidente que hay unos problemas específicos de las grandes ciudades, entre ellos: gastos de capitalidad y suplencia, población flotante, problemática social por bolsas de marginación y pobreza, externalidades en la provisión de servicios públicos, el problema del *commuter*, etcétera.

Ahora bien, la mayoría de estos problemas se plantean dentro de un ámbito más amplio que los límites

CUADRO N.º 13

GASTOS DE CAPITAL DE LAS GRANDES CIUDADES Y MUNICIPIOS ESPAÑOLES

	1998		VARIACIÓN 1991-98 EN TÉRMINOS REALES
	Pesetas/habitante	Índice	Tasa anual acumulativa (porcentaje)
Barcelona.....	40.275	159	9,18
Madrid.....	16.396	65	-6,91
Málaga.....	12.942	51	23,32
Sevilla.....	9.885	39	-12,47
Valencia.....	13.647	54	9,48
Zaragoza.....	17.427	69	-4,36
Total grandes ciudades.....	20.436	81	-0,68
Ciudades entre 100.000 y 500.000 hab. .	20.144	80	8,45
Total municipios.....	25.263	100	3,33

Fuente: Para el caso de las grandes ciudades, datos extraídos de sus liquidaciones presupuestarias, y para el resto, Ministerio de Economía y Hacienda, *Liquidación de las corporaciones locales 1991 y 1998*, Madrid, y cálculos propios.

CUADRO N.º 14

DÉFICIT (-) / SUPERÁVIT (+) NO FINANCIERO DE LAS GRANDES CIUDADES Y MUNICIPIOS ESPAÑOLES

	1991		1998	
	Pesetas/habitante (*)	Índice	Pesetas/habitante (*)	Índice
Barcelona.....	-825	79	14.495	356
Madrid.....	-16.879	-325	9.057	222
Málaga.....	527	113	8.526	209
Sevilla.....	18.277	560	3.379	83
Valencia.....	15.411	488	15.529	381
Zaragoza.....	-14.951	-276	2.381	58
Total grandes ciudades.....	-4.890	-23	9.741	239
Ciudades entre 100.000 y 500.000 habitantes.....	-2.197	45	2.892	71
Total municipios.....	-3.973	100	4.072	100

(*) En pesetas constantes de 1998.

Fuente: Para el caso de las grandes ciudades, datos extraídos de sus liquidaciones presupuestarias, y para el resto, Ministerio de Economía y Hacienda, *Liquidación de las corporaciones locales 1991 y 1998*, Madrid, y cálculos propios.

geográficos de la gran ciudad, ya que abarcan todo el ámbito geográfico metropolitano. Por ello, la creación de entidades metropolitanas parece una necesidad evidente para el trato de los problemas descritos, al igual que el de otras cuestiones como transporte, planificación urbanística y servicios hidráulicos.

Así pues, el tema de la financiación se plantea a dos niveles. Por una parte, la financiación específica de los entes metropolitanos y, por otra, la de los municipios del área metropolitana, incluyendo a la gran ciudad o «ciudad central» del área. La financiación de los entes metropolitanos no la vamos a tratar aquí, puesto que no es el propósito de este artículo. Respecto a la financiación de los municipios que integran el área metropolitana, cabe hacer las siguientes consideraciones:

- El sistema de financiación de la gran ciudad y el de los municipios del área ha de ser substancialmente el mismo. La razón se encuentra en que los municipios del área comparten la misma problemática, y los servicios que proveen en muchos casos tienen un ámbito de beneficios que se extienden más allá de sus límites jurisdiccionales y de sus contribuyentes.

- No obstante, el sistema de financiación de los municipios metropolitanos ha de enmarcarse dentro del sistema general de financiación del conjunto de municipios, distinguiéndose sólo de éste sistema general por algunas particularidades. Las diferencias de financiación intermunicipales darían lugar a ineficiencias asignativas y a la movilidad de individuos y factores productivos.

- El sistema de financiación municipal ha de basarse en dos pilares básicos: los tributos y las transferencias. Los primeros, además de proporcionar recursos a los municipios, han de ser el instrumento bá-

CUADRO N.º 15

DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS

	2000		VARIACIÓN 1991-2000 EN TÉRMINOS REALES
	Pesetas/habitante	Porcentaje sobre PIB	Tasa anual acumulativa (porcentaje)
Administración central	1.310.342	51,0	5,72
Comunidades autónomas	160.949	6,3	12,29
Corporaciones locales	79.366	3,1	-0,94
– Ayuntamientos.....	58.482		0,42
– Grandes ciudades	90.346		-1,85

Fuente: Banco de España.

CUADRO N.º 16

DEUDA DE LAS GRANDES CIUDADES ESPAÑOLAS, 1995-1999

	Pesetas/habitante (*)		VARIACIÓN 1995-99 EN TÉRMINOS REALES
	1995	1999	Tasa anual acumulativa (porcentaje)
Barcelona.....	195.807	150.434	-6,38
Madrid.....	69.274	62.404	-2,58
Málaga.....	62.107	60.038	-0,84
Sevilla.....	64.506	88.949	8,36
Valencia.....	65.904	88.032	7,51
Zaragoza.....	113.335	121.021	1,65

(*) En pesetas constantes de 1999.
Fuente: Balances de las diferentes ciudades.

sico para alcanzar la autonomía financiera. Las transferencias han de lograr el equilibrio vertical, completando la suficiencia de recursos dada por los tributos, y el equilibrio horizontal o la igualación fiscal.

- Por lo que se refiere a los impuestos municipales, en mi opinión, y en primer lugar, hay que potenciar el IBI (Impuesto sobre Bienes Inmuebles), pues presenta una serie de ventajas de eficiencia asignativa (bases imponibles inmóviles, capitalización positiva en el valor de la propiedad del beneficio de los servicios públicos) que lo hacen apropiado para ser un tributo local. Con todo, debería mejorarse su gestión dando una mayor participación en ella a los municipios y estableciendo un sistema de valoración catastral más ágil y sencillo.

En segundo lugar, hay que dotar a los municipios de ingresos impositivos relacionados con la actividad económica. El presupuesto municipal favorece muchas veces a la economía del municipio o, simplemente, dicha economía se beneficia sustancialmente de los servicios públicos provistos por el municipio, pero los ingresos fiscales que derivan de tal actividad económica no revierten de una manera sustantiva en las arcas municipales.

- Una línea de actuación encaminada a dotar a los municipios de figuras impositivas más potentes y flexibles, relacionadas con la actividad económica, consistiría, por una parte, en reformar el IAE (Impuesto sobre Actividades Económicas), de forma que fuese un impuesto que tuviera relación real con los benefi-

CUADRO N.º 17

GASTO NO FINANCIERO DE LOS SERVICIOS NO OBLIGATORIOS DE LAS GRANDES CIUDADES ESPAÑOLAS, 1996
(En ptas./hab.)

	Atención social	Sanidad	Educación	Vivienda y urbanismo	Cultura y otros servicios com. y sociales	Deportes	Total
Barcelona	7.620	15.071	6.153	20.832	10.085	3.898	63.659
Madrid	4.067	1.867	644 (*)	17.864	1.715	3.067	29.224
Málaga		99	83 (*)	13.097	2.829	878	16.986
Sevilla	2.261	6.360		16.876	4.339	3.293	33.129
Valencia.....	4.293	1.034	2.029	11.604	3.260	2.094	24.314
Zaragoza	5.173	1.236	4.828	10.218	6.558	3.578	31.591

(*) Estimación.

Fuente: Coste de los servicios no obligatorios en las grandes ciudades españolas para 1993 y 1994, Ayuntamiento de Barcelona, julio de 1998.

cios o volumen de negocios de las actividades económicas y, por la otra, en que los municipios pudiesen participar de los ingresos de impuestos como el IRPF y el IVA, lo que daría suficiencia y flexibilidad al sistema de imposición municipal, complementando a los ingresos del IBI. Asimismo, cabe introducir dos argumentos más a favor de que los municipios disfruten de esos impuestos. El primero es que la fiscalidad municipal no puede alejarse mucho de la vigente para las comunidades autónomas después del último Acuerdo de Financiación Autonómica de 2001. El segundo argumento gira en torno a la naturaleza de los servicios que financian los municipios. Si los servicios de carácter personal que los municipios prestan cada vez tienen más importancia relativa, y aún pueden tenerla más si se traspasa enseñanza a los gobiernos locales, tiene sentido que aquéllos se financien con impuestos basados en la capacidad de pago.

- Por lo que se refiere al IRPF, se podría establecer una participación municipal en la cuota líquida del impuesto pagado por los residentes en el municipio, tal como funciona en los municipios alemanes (participación del 15 por 100 en los rendimientos de este impuesto). Alternativamente, se podría adoptar el sistema de los gobiernos lo-

cales suecos y daneses, en los que el impuesto local sobre la renta consiste en aplicar un tipo proporcional sobre la base imponible del impuesto central sobre la renta. Esta última vía incrementaría la transparencia del sistema de financiación municipal y ayudaría a establecer una mejor vinculación del IRPF con los servicios que financia.

- En cuanto al IVA, los municipios deberían también poder tener una participación en su rendimiento. No obstante, la territorialización de su rendimiento es compleja, debiéndose realizar mediante algún indicador estadístico. El consumo sería el más apropiado, tal como contempla el sistema de financiación autonómico. Sin embargo, el consumo a escala municipal no es una magnitud fácilmente disponible. Para su cálculo, las grandes ciudades y áreas metropolitanas pueden tener ventaja en relación con municipios de menor dimensión o pequeños. Por tanto, una propuesta podría ser que las grandes ciudades y áreas metropolitanas participaran en el rendimiento del IVA de acuerdo con su consumo, y el resto de municipios o los más pequeños lo hicieran en función de la población.

- Otros aspectos específicos de la financiación de las grandes ciudades y municipios metropolitanos

deben pivotar en las transferencias. La situaciones de singularidad que tienen estos municipios (gastos de capitalidad, gastos de suplencia, servicios con externalidades) se deberían solucionar mediante el establecimiento de subvenciones específicas que cubriesen su coste. Por ejemplo, en el caso de los gastos de suplencia, es decir, aquellos que prestan en suplencia de otras administraciones, se deberían establecer programas de cooperación entre administraciones públicas diferentes, comprometiéndose, ya sea la comunidad autónoma, ya sea el Estado, a compensar a los municipios por los servicios que prestan en suplencia de estas otras administraciones, y que significan un ahorro para la administración competencialmente responsable, un ahorro que debería ser debidamente compensado.

- Asimismo, en el caso de los programas de subvenciones para los servicios que generan externalidades, aquéllos deberían compensar a los municipios por la prestación de servicios públicos de su titularidad (de aquí la diferencia fundamental con las subvenciones anteriores) que tienen un ámbito de beneficiarios que se extiende más allá del límite jurisdiccional del mismo municipio y sus contribuyentes. Se debería de tener, pues, en cuenta la existen-

<p>cia de externalidades intermunicipales en la prestación de servicios públicos, los beneficios de los cuales se extienden a otros munici-</p>	<p>pios del área metropolitana, así como los costes asociados a lo que normalmente se conoce como el caso del <i>commuter</i>.</p>	<p>NOTA</p> <p>(*) Del sector público municipal se analiza sólo el ayuntamiento, sin incluir organismos autónomos y empresas.</p>
---	--	--

ANEXO

CUADRO A-1

INGRESOS DEL IBI DE LAS GRANDES CIUDADES Y MUNICIPIOS ESPAÑOLES

	1998		VARIACIÓN 1994-98 EN TÉRMINOS REALES
	Pesetas/habitante	Índice	Tasa anual acumulativa (porcentaje)
Barcelona	30.603	181	0,93
Madrid	15.067	89	1,93
Málaga	14.242	84	2,15
Sevilla	15.257	90	4,76
Valencia	20.776	123	3,31
Zaragoza	15.172	90	0,20
Total grandes ciudades	19.004	112	1,83
Total municipios	16.949	100	4,46

Fuente: Para el caso de las grandes ciudades, datos extraídos de sus liquidaciones presupuestarias, y para el resto, Ministerio de Economía y Hacienda, *Liquidación de las corporaciones locales 1994 y 1998*, Madrid, y cálculos propios.

CUADRO A-2

INGRESOS DEL IAE DE LAS GRANDES CIUDADES Y MUNICIPIOS ESPAÑOLES

	1998		VARIACIÓN 1994-98 EN TÉRMINOS REALES
	Pesetas/habitante	Índice	Tasa anual acumulativa (porcentaje)
Barcelona	16.633	239	-3,21
Madrid	11.246	162	2,50
Málaga	6.975	100	0,22
Sevilla	7.754	112	-3,31
Valencia	7.505	108	0,47
Zaragoza	9.154	132	-0,57
Total grandes ciudades	11.145	160	-0,40
Total municipios	6.950	100	2,32

Fuente: Para el caso de las grandes ciudades, datos extraídos de sus liquidaciones presupuestarias, y para el resto, Ministerio de Economía y Hacienda, *Liquidación de las corporaciones locales 1994 y 1998*, Madrid, y cálculos propios.

CUADRO A-3

INGRESOS DEL IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS DE LAS GRANDES CIUDADES Y MUNICIPIOS ESPAÑOLES

	1998		VARIACIÓN 1994-98 EN TÉRMINOS REALES
	Pesetas/habitante	Índice	Tasa anual acumulativa (porcentaje)
Barcelona	7.898	147	-1,58
Madrid	6.262	117	3,26
Málaga	4.855	91	5,49
Sevilla	5.087	95	3,61
Valencia	5.784	108	5,26
Zaragoza	5.480	102	3,28
Total grandes ciudades	6.269	117	2,15
Total municipios	5.362	100	4,26

Fuente: Para el caso de las grandes ciudades, datos extraídos de sus liquidaciones presupuestarias, y para el resto, Ministerio de Economía y Hacienda, *Liquidación de las corporaciones locales 1994 y 1998*, Madrid, y cálculos propios.

CUADRO A-4

INGRESOS DE LOS IMPUESTOS POTESTATIVOS DE LAS GRANDES CIUDADES Y MUNICIPIOS ESPAÑOLES

	1998		VARIACIÓN 1994-98 EN TÉRMINOS REALES
	Pesetas/habitante	Índice	Tasa anual acumulativa (porcentaje)
Barcelona	9.713	141	4,20
Madrid	9.241	134	7,03
Málaga	4.940	72	14,34
Sevilla	3.397	49	0,36
Valencia	7.520	109	0,76
Zaragoza	8.897	129	6,52
Total grandes ciudades	8.206	119	5,51
Total municipios	6.878	100	8,01

Fuente: Para el caso de las grandes ciudades, datos extraídos de sus liquidaciones presupuestarias, y para el resto, Ministerio de Economía y Hacienda, *Liquidación de las corporaciones locales 1994 y 1998*, Madrid, y cálculos propios.