

### COMPETENCIA, FINANCIACIÓN Y GESTIÓN DE LOS ENTES LOCALES. ELEMENTOS PARA UN DEBATE

La Constitución Española de 1978 contempla, en la estructura territorial del Estado, tanto a las comunidades autónomas como a los entes locales en sentido amplio. Tras el diseño constitucional, el interés legislativo y la propia atención de la opinión pública se volvieron hacia el aspecto más novedoso y más debatido, que era, obviamente, la dimensión autonómica del Estado.

Tal vez por ello, existe actualmente un amplio consenso sobre el hecho de que las corporaciones locales son las grandes olvidadas en la propia definición de sus competencias y, como consecuencia, en el diseño de una fórmula adecuada de financiación.

La Fundación de las Cajas de Ahorros se ha preocupado reiteradamente de este tema en todas sus publicaciones, y concretamente dedicó el número 92 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, en 2002, al análisis monográfico de las haciendas locales.

Hoy vuelve a resurgir el interés ciudadano y político por cerrar esta pieza clave del diseño constitucional.

En esa línea de renovado interés, este nuevo número de PAPELES retoma el tema de los entes locales para ofrecer a los lectores un conjunto abundante de temas que pueden servir de elementos de reflexión personal y de nutriente intelectual para el debate necesario sobre el reparto de competencias entre los diferentes niveles de gobierno y las vías adecuadas de financiación de las corporaciones locales.

Debemos dejar constancia de la gratitud del Consejo de Redacción de PAPELES al profesor **Javier Suárez Pandiello**, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Oviedo, que ha asumido la parte más noble, pero también la más dura, de este número que el lector tiene en sus manos: su diseño, la selección de los autores, y la coordinación y revisión de su contenido final. Tareas desempeñadas en perfecta sintonía con la Fundación de las Cajas de Ahorros, que ha ido haciendo suyas las útiles sugerencias del profesor Suárez Pandiello.

Este número 115 se presenta dividido en seis grandes apartados. El primero insiste sobre todo en el tema de la competencia local; el segundo analiza los tributos locales; el tercero se ocupa de las transferencias y participaciones; el cuarto, de los ingresos derivados del principio del beneficio, de las concesiones urbanísticas y de la deuda, y el quinto, de la gestión y el control de las haciendas locales. La última parte, la sexta, se ha reservado para recoger un conjunto de opiniones valiosas y singulares sobre la situación de los entes locales.

En conjunto, veinte colaboraciones, veintinueve autores y seis opiniones de destacadas personalidades que tienen relación o competencia con el mundo local constituyen este nuevo esfuerzo editorial de FUNCAS. Merece la pena glosar los rasgos básicos de su contenido con el propósito básico de estimular su lectura.

## TIPOLOGÍA Y COMPETENCIAS DE LOS ENTES LOCALES

La primera parte del número está destinada a precisar los tipos de entes locales y a debatir sobre la cuestión clave de sus competencias. Con acierto señala **Carlos Prieto Martín**, asesor de la Federación Española de Municipios y Provincias, que el problema de las haciendas locales no sólo es un problema financiero, sino de modelo de Estado. ¿Cómo han de estructurarse las distintas entidades, territoriales y no territoriales, que integran el conjunto del Estado?

Lo primero que ha de subrayarse es que en el ordenamiento jurídico español no existe una definición expresa del concepto «entidad local». La Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales la define como la unidad de la Administración pública, cauce de participación ciudadana en los asuntos públicos, en la cual se gestionan, con autonomía, los intereses propios de la colectividad que representa.

Forman su marco jurídico la Constitución, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y la normativa autonómica. La coexistencia de este conjunto de normas es, pues, determinante de la complejidad que muestra el elenco de entidades locales. Por ello, el autor acude no sólo al derecho positivo para determinar la tipología de las entidades locales existentes en España, sino también a algunas de las clasificaciones propuestas por la doctrina.

De entre todas las entidades locales destaca sin duda, por su importancia y su raigambre histórica, el municipio. Pero, a su vez, la dimensión del municipio ejerce una influencia decisiva tanto sobre los servicios que ha de prestar con carácter obligatorio como sobre su sistema de financiación. El autor señala, al respecto, que no sólo es la dimensión del municipio lo que determina unas características especiales. Su población y otros factores territoriales, económicos y sociales influyen sobre la tipología municipal hasta el extremo de que, en frase del autor, «será difícil encontrar un municipio a lo largo de toda la geografía española que no presente alguna peculiaridad que le haga merecedor de derechos como integrante de una tipología».

El artículo de **Manuel Zafra**, con el que se inicia este número de PAPELES, sostiene una doble tesis: por una parte, la identificación de competencias de las entidades locales es una condición necesaria para determinar la financiación, y por otra, financiación incondicionada y competencias propias constituyen un binomio imprescindible para garantizar la autonomía política.

Para desarrollar su argumentación, el autor parte del paralelismo existente en la relaciones Estado-comunidades autónomas y comunidades autónomas-entidades locales.

En primer término, realiza un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en la que se revela la estrecha relación existente entre financiación incondicionada y competencias propias de las comunidades autónomas. Para que la supremacía financiera del Estado no distorsione la distribución constitucional de competencias ha de establecerse una relación inversa entre la intensidad de la competencia y el condicionamiento de la subvención.

Al trasladarnos al ámbito local, se hace necesaria una ley del Estado que regule las competencias locales que cubre la exigencia de autonomía política de estas entidades, evitando que tales competencias puedan depender de la voluntad discrecional del legislador sectorial autonómico.

Se hace preciso establecer un nivel general de autonomía política para cualquier municipio, con independencia de la comunidad en que esté situado, para que, democráticamente, pueda impulsar políticas diferenciadas.

Asimismo, será la Ley la que enumere las materias sobre las que Estado, comunidades autónomas y gobiernos locales compartan competencias.

Sólo de acuerdo con estas bases podrá articularse un esquema competencial previo que permita fundamentar una financiación suficiente para la cobertura de los servicios encomendados a las entidades locales.

No podía faltar en este número, por su singularidad, una referencia a los territorios forales. Como es bien sabido, junto a las comunidades autónomas de régimen común, el País Vasco y Navarra conservan sus peculiares regímenes forales (de concierto y convenio), en razón de tradiciones históricas que determinan un régimen fiscal diferenciado. Adicionalmente, en el caso del País Vasco, las diputaciones forales asumen el protagonismo fundamental tanto en el ámbito de los ingresos como en el de los gastos.

El profesor **Ignacio Zubiri**, de la Universidad del País Vasco, ha sido quien se ha encargado de mostrar el funcionamiento de las haciendas locales en estos territorios forales, y lo ha hecho comparando su situación con la de los entes locales del territorio común. Subraya el papel sustantivo que desarrollan las diputaciones del País Vasco, mucho más amplio que las de régimen común, dadas sus competencias en materia tanto de ingresos como de gastos. Recaudan todos los impuestos y luego los distribuyen entre todos los componentes del sector público vasco (Gobierno Vasco y ayuntamientos) y el Estado, a través del pago del cupo.

Igualmente, existen notables diferencias cuando se trata de los municipios. Los municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco participan ampliamente en los recursos que produce el sistema foral, lo que les permite financiar con impuestos más bajos niveles de gasto sustancialmente más elevados que los de los municipios de territorio común, e incluso de Navarra. Consecuentemente, su grado de endeudamiento es también inferior al de los municipios de territorio común y de Navarra. Navarra, por su parte, muestra una situación intermedia entre el País Vasco y el territorio común.

Esta primera parte se cierra con dos colaboraciones que tratan de los dos extremos del espectro de las entidades locales: la organización supramunicipal y los entes locales menores.

La inadaptación de los límites administrativos a las realidades económicas y sociales ha llevado a buscar soluciones diversas, la mayor parte de ellas basadas en la colaboración entre los distintos entes administrativos. Este es el objetivo del artículo de **María Cadaval Sampedro** y **Luis Caramés Viéitez**, ambos de la Universidad de Santiago de Compostela.

Como señalan los autores, se han buscado fórmulas de reorganización administrativa capaces de conciliar la eficiencia económica y la funcional, tratando de encontrar la dimensión local óptima en términos de superficie y población. Así, los países nórdicos han privilegiado la fusión, mientras que la cooperación intermunicipal ha proliferado en países como Francia, Luxemburgo, Finlandia y Suiza.

Los diversos modelos de colaboración van desde las fórmulas más sencillas —compra de bienes y servicios al sector privado— hasta otras más complejas, como los contratos de «partenariado», contratos de gestión, arrendamientos y concesiones. Un paso adelante en el proceso de colaboración es la asociación, que, a su vez, puede organizarse de distintas formas.

En cuanto al problema de la financiación, si se actúa mediante procedimientos distintos de la fusión, la cuestión fundamental estriba en determinar si el ente que presta los servicios va a disfrutar o no de autonomía fiscal. A juicio de los autores, es posible que la única manera de avanzar en la intermunicipalidad sea que las transferencias cubran en su totalidad el presupuesto de segundo nivel.

Tras hacer un breve resumen de las experiencias de colaboración en países europeos, se analiza la situación española mediante la referencia a las distintas leyes de régimen local, y aludiendo a la aparición de las comarcas, como entidades supramunicipales creadas a iniciativa de las comunidades autónomas y de las entidades metropolitanas sectoriales.

En el otro extremo están las entidades locales menores, que son aquellas entidades de ámbito territorial inferior al municipio que tienen reconocido tal carácter bajo diversas denominaciones (concejo, parroquia, por ejemplo). Los profesores **Carlos Arias Sampedro** y **Carlos González-Antón Álvarez** dedican su atención al análisis del papel de estas entidades en la provisión de servicios públicos, basándose fundamentalmente en una encuesta realizada entre las que se encuentran en la provincia de León, elegida por la concentración de este tipo de entidades en ese ámbito geográfico.

Las entidades locales menores cumplen, al menos, dos funciones económicas relevantes. Por una parte, son titulares de un importante patrimonio constituido por montes de utilidad pública, bienes comunales, montes y terrenos de propios y patrimoniales que, además, constituyen recursos naturales muy valiosos desde el punto de vista ambiental. Por otra, son proveedoras de determinados servicios públicos, algunos de ellos esenciales (por ejemplo, de carácter sanitario), dada la dispersión de los núcleos de población.

La encuesta realizada por los autores trata de averiguar qué servicios prestan las entidades locales menores, qué piensan sus responsables respecto de quién debería prestarlos (Ayuntamiento, Diputación) en qué condiciones se prestan tales servicios, y busca asimismo algunas características adicionales de las entidades estudiadas (número de habitantes, distancia a un centro de salud, etcétera).

Las conclusiones que se derivan de la encuesta muestran la importancia de los servicios públicos que estas entidades prestan a sus vecinos, muchos de los cuales se considera que deberían ser prestados por los ayuntamientos. Menos del 50 por 100 de los encuestados afirman que los ciudadanos están satisfechos con los servicios que reciben. Aislamiento y tamaño pequeño contribuyen a que los servicios públicos no tengan siempre la calidad adecuada.

## TRIBUTOS LOCALES

La mayor parte del presente número está dedicada al estudio de la financiación local. Las cuatro colaboraciones siguientes discurren sobre el tema de los tributos específicos. Las cuatro posteriores se ocupan de las transferencias y participaciones en empresas autonómicas y locales.

Las reformas estatutarias que se han producido últimamente y la necesidad de clarificar el ámbito de las competencias de las entidades locales, en especial los municipios, son las razones que justifican un replanteamiento de la financiación local, en opinión del profesor **Juan José Rubio Guerrero**.

Partiendo del balance de la situación actual, que muestra una elevada dependencia de las haciendas locales de las transferencias del Estado y una cierta inhibición del Estado en cuanto a la regulación de las bases de financiación local en favor de las comunidades autónomas, el autor señala dos posibles efectos: la aparición de múltiples regímenes locales distintos y la posibilidad de que los entes locales queden en manos de las comunidades autónomas, perfilándose como un gobierno que actúa como mero ejecutor de las directrices e instrucciones formuladas por la comunidad autónoma, sin verdadera autonomía política.

La consecuencia es que los recursos financieros a disposición de las entidades locales están vinculados a sus responsabilidades y competencias, y de ahí la necesidad de clarificar el marco competencial de tales entidades.

En relación con la revisión del actual sistema tributario local, recomienda estudiar la posible ampliación del ámbito de actuación de las tasas, dada su capacidad para complementar el sistema actual de tributos locales. Igualmente, las contribuciones especiales pueden resultar un instrumento muy adecuado para la financiación de obra pública, especialmente en entidades locales de pequeño tamaño.

En el ámbito del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), propone una serie de medidas que traten de flexibilizar el tributo, actuando fundamentalmente sobre los tipos de gravamen. En relación con el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE), tras señalar el empobrecimiento de su capacidad recaudatoria, como consecuencia de la desfiscalización de los profesionales y artistas independientemente

de sus rendimientos, considera necesaria la adopción de medidas compensatorias en favor de los ayuntamientos, que podrían ir por la vía de participaciones en los ingresos por Impuesto sobre la Renta (IRPF) e Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). En todo caso, se entiende que habría que proceder a una reformulación del tributo.

Respecto del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, propone diversas medidas que traten de adecuar la estructura del tributo a la capacidad económica, mediante una mejora técnica del impuesto. En cuanto al Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, tras reconocer su buen funcionamiento en los municipios que lo han establecido, señala algunas reformas técnicas que podrían mejorar su régimen. En relación con el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, se considera que debería atender a dos objetivos fundamentales: gravar plusvalías reales, y no meramente estimadas, tanto de los valores del suelo como de la construcción y coordinar la base imponible de los impuestos que gravan las plusvalías.

Por último, considera que sería oportuno habilitar para los ayuntamientos de tamaño medio una cierta capacidad normativa en relación con los grandes impuestos estatales (IRPF e IVA, básicamente), permitiendo la posibilidad de un recargo en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Un planteamiento parecido, partiendo de la idea de corresponsabilidad fiscal, ofrece el trabajo de los profesores **Juan Zornoza** y **Javier Martín**.

La Ley 51/2002 incrementó la corresponsabilidad fiscal de los ayuntamientos permitiéndoles aumentar los tipos de gravamen y establecer bonificaciones en la mayoría de sus tributos. Los autores señalan que ha llegado el momento de que los ayuntamientos hagan uso de esa corresponsabilidad, fijando la cuantía de sus tributos en función de las políticas que quieran desarrollar.

Entienden, por otra parte, que las últimas reformas de los estatutos de autonomía replantean el tema de la distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de régimen financiero local, abriendo posibles caminos a la cesión de tributos autonómicos a las corporaciones locales.

A continuación, realizan un minucioso repaso de las características de los actuales tributos locales, ofreciendo ideas que puedan contribuir a mejorar su regulación sustantiva. De entre ellas merece destacarse la necesidad, puesta también de manifiesto en otros artículos incluidos en este número, de reconsiderar la situación del Impuesto sobre Actividades Económicas, cuya capacidad recaudatoria se ha vis-

to gravemente afectada por las reformas introducidas por la Ley 51/2002. En su opinión, la necesaria reforma de este impuesto exige adecuarlo a la capacidad económica, aplicando una exención cuando el sujeto no obtiene beneficio, y no, como ahora sucede, en función del volumen de operaciones. De acuerdo con esta idea, proponen la sustitución de este impuesto por un recargo en el IRPF, en la parte imputable a los rendimientos de las actividades económicas, y en el Impuesto sobre Sociedades.

Al margen de las modificaciones en los actuales tributos locales, los autores proponen incentivar la suficiencia financiera de las entidades locales mediante nuevas fuentes tributarias, y a través de la potenciación de las tasas y las contribuciones especiales.

Los posibles nuevos tributos tienen, además, un componente extrafiscal de variada naturaleza. Así, entre las propuestas figuran tanto un impuesto sobre contaminación acústica en los aeropuertos como impuestos de entrada en los barrios céntricos de las ciudades, tomando como ejemplo el exigido en Londres, e impuestos sobre las estancias en empresas turísticas de alojamiento, del que se cuenta con la fugaz experiencia de la llamada «ecotasa balear». Otros ejemplos son el impuesto sobre grandes espectáculos públicos y el impuesto sobre la publicidad, tributo que ya tuvo existencia en España.

Los dos últimos artículos presentan un nivel de mayor concreción al referirse a dos figuras tributarias específicas: el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y el Impuesto sobre Actividades Económicas.

El nexo de relación entre el Catastro inmobiliario y las haciendas locales ha sido tradicionalmente el impuesto que grava los bienes inmuebles, hasta el punto de que, hasta fechas muy recientes, no se concebían el uno sin el otro. Esta íntima relación sigue siendo cierta, pero, no obstante, las últimas reformas legislativas han ampliado considerablemente las funciones del Catastro, y así, como señala su director general, **Jesús S. Miranda Hita**, la nueva Ley del Catastro se orienta a la satisfacción de un amplio espectro de necesidades tanto públicas como privadas.

La información que ofrece el Catastro resulta, pues, útil para las administraciones públicas, los juzgados y tribunales y el Registro de la Propiedad, al tiempo que está a disposición de las políticas públicas y de los ciudadanos que requieran información sobre el territorio.

El autor subraya, en este sentido, el cambio que supone atribuir a la Dirección General del Catastro la responsabilidad de mantener el denominado Observatorio Catastral del Mercado Inmobiliario, que pretende llegar a disponer de una estimación razonada y actualizada del valor de mercado de los inmuebles.

Tras analizar puntualmente el conjunto de criterios que inspiraron la reforma del IBI del año 2002, se estudia el comportamiento de las ordenanzas fiscales en el año 2007, con base en la estadística que publica la Dirección General del Catastro y las cifras de recaudación y cuotas del impuesto, haciendo, asimismo, alusión al número de bienes inmuebles registrados en el Catastro y al proceso de revisión catastral. Reconociendo que, al ritmo de trabajo actual, serían necesarios unos diecisiete años para completar la revisión de los 33 millones de inmuebles urbanos registrados en el Catastro, se matiza que en más de 5.000 municipios no existe dinámica inmobiliaria, siendo menos de 180 los municipios en que se construyen cada año más de mil nuevos inmuebles, en los que se concentra casi el 60 por 100 de la actividad constructora del país.

Las última reformas introducidas en el IAE han supuesto una fuerte reducción de su peso en la financiación de los entes locales, pasando del segundo puesto al penúltimo en orden a su capacidad recaudatoria.

Esta pérdida de protagonismo del tributo ha impulsado al profesor **Francisco Poveda Blanco** a plantearse el interrogante con que titula su artículo: ¿Es posible resucitar el IAE? Varias son las razones alegadas por el autor en pro de la imposición sobre actividades económicas en el ámbito local: la seguridad que ofrece a los entes locales en cuanto a su predecible rendimiento, la diversificación de las fuentes de gravamen municipal que aporta, mitigando la excesiva dimensión de la fiscalidad inmobiliaria, el desempeño de un importante papel censal y su fácil gestión, entre otras.

Sin embargo, la evolución legislativa del tributo ha supuesto la señalada pérdida de protagonismo tanto porque tiene un ámbito restringido de aplicación, al no gravar las actividades agrícolas, ganaderas dependientes, pesqueras y forestales, como por su estructura anacrónica y rígida recaudación.

Ante esta situación, el autor plantea dos vías de solución. La primera sería suprimir el IAE, pero es claro que en este caso se habrían de fijar contrapartidas compensatorias en favor de las haciendas municipales. La segunda sería conservar el tributo, lo que, a su vez, puede hacerse de dos maneras. O bien se procede a una profunda revisión del actual, corrigiendo los defectos técnicos detectados, o bien se procede a articular un nuevo impuesto sobre la actividad económica sobre bases diferentes de las del actual. Y todavía se propone una tercera vía, consistente en la implantación de un recargo en el correspondiente impuesto sobre la renta (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre Sociedades o Impuesto sobre No Residentes).

La conclusión del autor es que la actual situación es insostenible. Ante las distintas posibilidades de actuación señaladas, considera que si el legislador quisiera afrontar la reforma con audacia, la articulación de un nuevo gravamen sería la opción a escoger. Pero, si se optase por la continuidad del modelo actual reformado, sería importante trasladar a la sociedad la idea de que la reforma pretende esencialmente mejorar la justicia en la aplicación del tributo, sin aumentar la presión fiscal en su conjunto.

## TRANSFERENCIAS Y PARTICIPACIONES

Los profesores **Santiago Álvarez García**, de la Universidad de Oviedo, y **David Cantarero Prieto**, de la Universidad de Cantabria, brindan en su trabajo amplia información sobre la forma en que se encuentran reguladas las transferencias a las entidades locales para la financiación de su gasto en Europa.

Lo primero que destacan es la inexistencia de un modelo único europeo, aunque, como rasgo común y general, la Hacienda local europea se caracteriza por una clara situación de dependencia financiera, lo que explica la importancia del sistema de transferencias y de la nivelación fiscal, basada en la equidad y la eficiencia, para dicho nivel.

Cuatro modelos describen los autores en su artículo. El modelo escandinavo, caracterizado por incluir países unitarios con un fuerte peso del impuesto sobre la renta en sus ingresos locales y que cuentan con transferencias importantes con objetivos niveladores. El modelo germánico, de países federales, con transferencias intergubernamentales moderadas y sin un patrón claro de solidaridad. El modelo mixto, de tipo federalista-unitario, cuyos sistemas de transferencias locales no son claramente niveladores. Y el modelo mediterráneo, en el que se incluye España, cuyas haciendas locales se basan en la imposición sobre la propiedad y la actividad económica, complementada con transferencias locales que sólo hasta fechas recientes no han sido reformadas para dar entrada a objetivos niveladores y participación en impuestos compartidos.

Por su parte, los profesores **Francisco Pedraja Chaparro**, de la Universidad de Extremadura, y **Javier Suárez Pandiello**, de la Universidad de Oviedo, se ocupan en su trabajo de mostrar las dificultades con que ha tropezado la articulación correcta de la participación de los municipios en los ingresos del Estado, al tiempo que tratan de formular algunos criterios que permitan salvar los escollos con que, hasta el momento se ha encontrado su regulación.

Muestran cómo, a lo largo de su desarrollo histórico, esta participación ha adolecido de dos defectos importantes. La falta de equilibrio vertical, en lo que respecta a la distribución de recursos entre los tres niveles de la Administración (Estado, comunidades autónomas y haciendas locales), como consecuencia de la indefinición en materia de

competencias y la falta de una contabilidad de costes que permita cuantificar objetivamente las necesidades de gasto. Por otra parte, tampoco la equidad horizontal ha salido bien parada. La proliferación de «casos especiales» en nuestros municipios y la utilización de indicadores inapropiados han determinado unos resultados que han sido objeto de críticas por parte de los expertos.

Para tratar de encontrar soluciones a esta indeseable situación, los autores proponen basar la participación en los ingresos del Estado (PIE) en el tamaño de los municipios en términos exclusivamente de población, sin incorporar otros factores de tipo administrativo, como la capitalidad. Fijando como umbral una población de 20.000 habitantes, entienden que aquellos municipios que no alcancen esa cifra deberían ver restringidas sus competencias a la prestación de servicios básicos de carácter territorial. Proponen, asimismo, garantizar la cesión de un porcentaje del IRPF y del IVA en todos los municipios de más de 20.000 habitantes y complementar la PIE con la instauración de una transferencia de nivelación que se distribuyera sobre la base de criterios de necesidad y capacidad fiscal. Por último, reclaman el despliegue definitivo de las PICA (participaciones en los ingresos de las comunidades autónomas) como instrumento incondicional de financiación complementario de la participación en los ingresos del Estado.

**Paloma Tobes y Miguel Angoitia** se ocupan del papel que corresponde a los fondos para inversión en los planes autonómicos de cooperación local. La primera dificultad surge de su imprecisa delimitación conceptual. Por una parte, el art. 142 de la Constitución y el art. 2 de la Ley de Haciendas Locales se refieren genéricamente a la participación de las haciendas locales en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas; por otra, el artículo 39,2 de la Ley de Haciendas Locales alude a la participación en los tributos propios de las comunidades autónomas en la forma y cuantía que se determine por las leyes de sus respectivos parlamentos. Habrá, pues, que atender a la legislación autonómica para conocer el funcionamiento de los planes autonómicos de cooperación local.

Tales planes no responden a un modelo único. La articulación más extendida integra un Fondo de Cooperación Local, dirigido principalmente a la financiación del gasto corriente de las entidades locales, y un Fondo de Infraestructuras Locales, como elemento de redistribución interterritorial en el ámbito de la comunidad autónoma.

Los autores realizan un detallado análisis de los planes que se han desarrollado en las distintas comunidades autónomas, para terminar su trabajo señalando que la ampliación del marco competencial a favor de las entidades locales, que preconiza la segunda descentralización, acentúa la necesidad de contar con un instrumento financiero estable

y no manipulable que permita la colaboración económica local de las comunidades autónomas. Para ello, formulan una propuesta de Fondo de Infraestructuras Locales que pueda dar satisfacción a las necesidades señaladas.

Aunque, como ya se ha dicho, la Constitución (artículo 142) prevé la participación de las entidades locales en los ingresos tanto del Estado como de las comunidades autónomas, lo cierto es que, como señalan los profesores **Francisco Pedraja Chaparro** y **José Manuel Cordero Ferrera**, ambos de la Universidad de Extremadura, la segunda de ellas apenas se ha desarrollado.

En su artículo, los profesores extremeños analizan los elementos básicos de un sistema de transferencias generales para obtener las pautas que han de servir de guía para el estudio de las participaciones de las entidades locales en los ingresos de las comunidades autónomas. Por último, presentan algunas reflexiones sobre el futuro de estas participaciones.

En el primero de los aspectos señalados, y partiendo de la asimilación de las participaciones a transferencias generales e incondicionadas, se justifica su existencia en razones de equidad. En cuanto las necesidades de gasto y las capacidades fiscales no sean las mismas en todos los municipios, habrá diferencias en los niveles de prestación, aunque todos realicen el mismo esfuerzo fiscal. De aquí la utilización de las transferencias para garantizar la igualdad entre necesidades de gasto y capacidades fiscales en la esfera municipal.

En el segundo de los temas abordados se pone de manifiesto que las participaciones en los ingresos de las comunidades son un instrumento ausente en algunas comunidades uniprovinciales y en la Comunidad de Valencia.

Igualmente, se observa el carácter mixto de estas transferencias, condicionadas en parte a políticas concretas (empleo, inversiones, etcétera), aunque parece observarse una tendencia positiva a favor de los fondos incondicionales, que garantizan la autonomía del gasto municipal.

Por último, de cara al futuro, los autores observan que, una vez salvados los mínimos requerimientos de coherencia técnica, se habrían de diseñar sistemas que hagan técnicamente posible lo que es políticamente deseable.

## OTRAS DIMENSIONES DE LA FINANCIACIÓN LOCAL

La parte cuarta aborda el estudio de tres interesantes temas. El primero se pregunta por las posibilidades y limitaciones en la aplicación del principio del beneficio en la Hacienda local, como propugnaba el profesor Flores de Lemus; el segundo afronta un tema tan debatido

como delicado: ¿Cómo se ha financiado el urbanismo en nuestro país? El tercer tema se pregunta por un recurso clásico de las haciendas: el endeudamiento público, visto ahora desde la óptica de los compromisos de estabilidad presupuestaria.

Los profesores **Javier Suárez Pandiello** y **Roberto Fernández Llera** aportan un análisis de la importancia del principio del beneficio en la financiación municipal en España, acompañado de un estudio sobre el esfuerzo fiscal que realizan los ayuntamientos en esta materia, considerando únicamente los ingresos públicos basados en el principio del beneficio en sentido estricto, es decir, las tasas, los precios públicos y las contribuciones especiales.

Entre las ventajas que se suelen atribuir al principio del beneficio como criterio de reparto de las cargas públicas, se cita su capacidad para resolver los problemas de suficiencia, su aptitud para comparar el coste de servicios similares entre los distintos municipios y que constituye una vía para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito público. Por último, actúa como freno a las demandas excesivas que se producen al subvencionar con carácter general la utilización de ciertos servicios, fijando su precio por debajo de su coste.

Frente a estas ventajas, aparecen evidentes limitaciones. Así, entre otras, no sirve para la financiación de bienes públicos puros, ya que no se puede excluir del bien a quien no lo pague, ni para la cobertura de objetivos redistributivos.

Tras describir, mediante una panorámica general, la importancia de las tasas y precios públicos en la financiación municipal, se señala la significativa disminución de las contribuciones especiales, preconizando un posible resurgimiento futuro ligado a la financiación de gastos ambientales o a la recuperación urbanística de áreas degradadas.

La tercera parte del artículo analiza el esfuerzo fiscal exigido por los ayuntamientos, midiendo la intensidad del ejercicio de su capacidad normativa y centrando el estudio en los municipios que sean capitales de provincia y/o comunidad autónoma y tengan una población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes.

Como conclusiones fundamentales, los autores señalan que el principio del beneficio se muestra especialmente apto como criterio de reparto de las cargas públicas en el ámbito local. Respecto del esfuerzo fiscal exigido por los ayuntamientos, Jerez de la Frontera aparece como el ayuntamiento que ha realizado el mayor esfuerzo. No son las grandes ciudades las que han utilizado con mayor intensidad las cargas sobre el usuario, con las excepciones de Sevilla y Zaragoza, situadas por encima de la media.

El artículo del profesor **Gerardo Roger Fernández** es el encargado de poner sobre la mesa el tema de la financiación del urbanismo. Tradicionalmente, la debilidad de las haciendas locales y la obligada asunción por parte de los ayuntamientos de la responsabilidad directa en materia urbana han determinado la singularidad del sistema urbanístico español, apoyado en la iniciativa privada y en la propiedad del suelo.

Hasta finales del pasado siglo el desarrollo urbanístico español se había producido en un doble sentido: reformando el interior de las ciudades (operaciones de reforma interior) y ampliando el perímetro urbano (ensanche de ciudades). La preponderancia de actuaciones urbanísticas en el primer sentido, sobre todo en la segunda mitad del siglo XX, ha supuesto un proceso de sobreedificación, con la inevitable consecuencia de saturación y sobreexplotación de los servicios urbanísticos.

A partir de la década de los años noventa, la entrada en vigor del euro, los bajos tipos de interés y el impulso de la demanda determinan un crecimiento del sector inmobiliario seguramente desproporcionado en el tiempo y un alza de los precios asimismo desproporcionada.

El comportamiento del sector inmobiliario, especialmente el aumento de los precios, se ha imputado a la presumible escasez de suelo urbanizable. De hecho, la Ley del Suelo del año 1998 trató de potenciar la oferta de suelo edificable. El autor, por su parte, entiende que no ha sido la escasez de suelo urbanizable el verdadero problema del sistema urbanístico en España.

En su opinión, las dificultades del sistema español se manifiestan en las nuevas áreas territoriales, que suponen la necesidad de mayores inversiones productivas, agravadas por una estructura de propiedad poco profesional y muy atomizada.

Igualmente, el modelo seguido en España se ha planteado en el sentido de gratificar al urbanizador-propietario del suelo mediante la concesión de ventajas a la construcción. Se plantea, pues, la necesidad de separar las actividades urbanizadoras de las constructoras, dado el claro carácter público de las primeras. Las sucesivas normas reguladoras del urbanismo son objeto de análisis, para terminar con el estudio de la Ley 6/1998, reformada en 2003 y que ha venido a ser sustituida por la nueva Ley del Suelo 8/2007, que, a juicio del autor, podrá reconducir a la racionalidad el viejo e insuficiente sistema urbanístico español.

Finalmente, el artículo de **Alfonso Utrilla de la Hoz** señala las peculiaridades del uso del endeudamiento cuando se refiere a niveles subcentrales de gobierno. En un primer apartado de su trabajo, señala cómo la Hacienda local en España tiene una dimensión económica sustancialmente menor que en el conjunto de la Unión Europea.

A través de los diversos indicadores utilizados, se pone de manifiesto un sector público local en España de una dimensión más reducida que comparte muchos de los problemas presupuestarios que caracterizan a la Hacienda local europea, en términos de mayor rigidez en la evolución del ahorro público y mayor necesidad de financiación para acometer un importante volumen relativo de inversión pública, que se traducen en un aumento del endeudamiento local.

Tras efectuar una descripción de las instituciones y de las normas que regulan la actividad presupuestaria de las entidades locales, se entra en el análisis de los indicadores presupuestarios y del endeudamiento local.

Aunque el objetivo presupuestario a medio plazo incluye la estabilidad presupuestaria de las corporaciones locales en el período 2008-2010, lo cierto es que el déficit público local se ha ido incrementando en los últimos años, con un aumento paralelo de la deuda de la Administración local y sus empresas dependientes.

Las corporaciones locales han presentado un comportamiento peor que el Estado y las comunidades autónomas, con un ahorro bruto con menor crecimiento y un déficit significativo, en contraste con las otras administraciones.

No obstante, el déficit existente en el ámbito local y el aumento de la deuda en términos absolutos no suponen un problema grave en la consideración agregada de las haciendas locales, pero sí debe tenerse en cuenta que la existencia de ahorro negativo en muchos pequeños municipios pone de relieve la inviabilidad financiera del actual sistema y el elevado minifundismo local.

En la quinta parte del número se ha querido realizar una aproximación a los temas de gestión de la Hacienda local y a las diferentes formas de control. Cuatro colaboraciones nutren este apartado.

## GESTIÓN Y CONTROL DE LAS HACIENDAS LOCALES

La primera es obra de los profesores de la Universidad de Barcelona **Núria Bosch** y **Daniel Mas**, quienes describen el funcionamiento de un instrumento útil para controlar la eficiencia y la economía de los servicios públicos municipales: los llamados indicadores de gestión, índices que permiten evaluar el comportamiento de los distintos servicios que componen la actuación municipal. Se acepta con generalidad que una gestión óptima de los recursos públicos debe evaluarse de manera global a partir de los conceptos de economía, eficiencia y eficacia. Así, los indicadores de economía reflejan si los recursos han sido adquiridos al menor coste posible y en cantidad y calidad adecuadas; los indicadores de eficiencia analizan si es adecuada la relación existente entre los servicios prestados y los recursos utilizados, y los indicadores de eficacia miden el grado en que se han conseguido los objetivos previstos.

Los indicadores de gestión son útiles para distintos fines: justifican las decisiones tanto técnicas como políticas, facilitan el proceso presupuestario y suministran información fácilmente comprensible tanto a los usuarios externos como a los órganos de control.

Tras analizar las condiciones que han de satisfacer los indicadores de gestión para cumplir adecuadamente su función, los autores describen la metodología que ha de seguirse en su construcción, teniendo muy en cuenta las personas que han de participar en su elaboración, y hacen referencia a la experiencia internacional en esta materia. Por último muestran los distintos esfuerzos que se están realizando en España, entre los que destacan el proyecto impulsado por la Federación Española de Municipios y Provincias.

La segunda colaboración aborda el tema del control. Por su doble condición de profesor universitario y miembro del Consello de Contas de Galicia, **Xaquín Álvarez Corbacho** reúne excelentes condiciones para abordar el tema propuesto en su artículo: el control externo de la Administración local. Aunque, por razones obvias de proximidad a la información, el trabajo se centra en las entidades locales gallegas, no parece arriesgado presumir que la situación descrita es, básicamente, la misma o muy parecida en el resto de las comunidades españolas. Y es una buena muestra del largo camino que queda por recorrer para conseguir una gestión ordenada y eficaz de las entidades locales.

En primer término, porque la rendición de cuentas que realizan es calificada de deficiente. La situación es muy distinta en función del tipo de entidades de que se trate. Así como las diputaciones gallegas han regularizado su actuación desde el año 2003, ni los ayuntamientos, ni los consorcios, ni las mancomunidades han hecho lo mismo, aunque parece que desde el año 2005 hay una cierta mejoría de la situación.

En segundo lugar, y en cuanto al análisis de la solvencia financiera, la experiencia muestra notables deficiencias en la contabilidad municipal, tanto en el resultado presupuestario como en el remanente de Tesorería, lo que pone en duda la fiabilidad de la contabilidad de numerosos municipios.

Algo similar cabe afirmar cuando se verifica el cumplimiento de la legalidad y de las normas contables aplicables en las distintas áreas de gestión. A este respecto el artículo estudia los gastos de personal, la contratación administrativa, las subvenciones y el urbanismo, poniendo de manifiesto que tampoco en estos ámbitos los resultados son alentadores, ya que el número e importancia de las deficiencias determinadas aconsejan el desarrollo de los instrumentos de coacción que la ley otorga a las instituciones de control externo, sin perjuicio de plantear los cambios normativos necesarios para remediar la actual situación.

En tercer lugar, los profesores **Ana Cárcaba García** y **Jesús García García** muestran en su artículo el marco político y legal dentro del cual se está realizando el esfuerzo de implantación de sistemas de administración electrónica en el sector público local.

Contempladas las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) como un nuevo camino para facilitar la relación gobierno-gobernado, éste ofrece una doble perspectiva. Por una parte, permite facilitar un importante conjunto de servicios informativos y de gestión a los ciudadanos, concediéndoles mayores facilidades en sus relaciones con la Administración. Pero, por otra parte, supone también una vía de responsabilización de las administraciones, ya que, a través de la información facilitada al ciudadano, éste puede conocer y comparar los resultados de la gestión administrativa.

Las experiencias internacionales, y muy especialmente las de la Unión Europea, se muestran preocupadas por ahondar en el llamado *e-government*, definido desde el punto de vista social como el flujo de relaciones electrónicas entre los gobiernos, sus clientes (entendiéndose como tales a las empresas, los ciudadanos y otros gobiernos) y sus proveedores (de nuevo, empresas, ciudadanos y otros gobiernos).

Las administraciones públicas se han venido esforzando de manera importante en su transformación para implantar las nuevas tecnologías de difusión de la información, y España ha tratado, mediante buen número de reformas e iniciativas legislativas, de avanzar por esta vía. Se han puesto en marcha varios planes e iniciativas destinados a potenciar el uso de las TIC en la Administración pública: Plan MODERNIZA, Plan AVANZA, S.A.R.A. y e-MODEL son ejemplos de estos planes.

Por su parte, también la Administración local ha realizado esfuerzos en este campo mediante un considerable esfuerzo inversor y ampliando el ámbito de los servicios informáticos. El artículo termina con una revisión de la literatura académica sobre *e-government* en la esfera local y un apartado de conclusiones.

Finalmente, **Gloria Alarcón García** y **José Molina Molina** analizan los principios presupuestarios a la luz de la nueva experiencia de la participación ciudadana en la elaboración de los presupuestos municipales, presentando algunas de las experiencias más significativas de intervención ciudadana en relación con la elección de prioridades para la elaboración de los presupuestos públicos.

Los presupuestos participativos exigen un determinado contexto social y político, y se caracterizan por ser mecanismos orientados a la ciudadanía en los que se crea un espacio de comunicación y diálogo que tiene como objetivo determinar las prioridades del presupuesto municipi-

pal. Consecuentemente, el artículo trata de determinar si la adaptación a esta nueva concepción político-social implica la modificación de los principios presupuestarios clásicos, jurídicos y económicos. Para ello, tras recordar el contenido fundamental de tales principios, se pasa revista a los nuevos, que vienen determinados por el propio concepto de presupuesto participativo: participación directa de los ciudadanos, solidaridad, sostenibilidad, cohesión social, impacto de género y priorización de las demandas insatisfechas de los ciudadanos son los nuevos criterios que constituyen un complemento importante de los tradicionales principios presupuestarios.

Tras realizar un amplio recorrido por las experiencias desarrolladas en América del Sur, España y Europa, el artículo se cierra concluyendo que este sistema presupuestario significa un avance en el desarrollo de los principios democráticos, y constituye un buen instrumento para la racionalización y resolución de conflictos en la gestión municipal.

#### SEIS EXPERTAS OPINIONES

El número se cierra con las autorizadas opiniones de seis destacadas personalidades a quienes PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA sometió un breve cuestionario abierto, en el que se preguntaba su posición sobre temas tales como el ámbito de competencia de los gobiernos locales, la conveniencia o no de redefinir el mapa municipal, con la precisión del papel que deben jugar las diputaciones provinciales y cabildos insulares, las relaciones entre gobiernos autónomos y locales, y la definición de los espacios fiscales propios, entre otros temas.

Las interesantes opiniones de los encuestados las encontrará el lector en el correspondiente lugar de este número 115 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA. Aquí solo corresponde dejar constancia de la gratitud de FUNCAS a los señores **Chaves González**, Presidente de la Junta de Andalucía; **Ocaña Pérez de Tudela**, Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos; **Puig de la Bellacasa Aguirre**, Secretario de Estado de Cooperación Territorial; **Castro Vázquez**, Presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias; **Corbacho Chaves**, Presidente de la Diputación Provincial de Barcelona, y **de la Torre Prados**, Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Málaga, por su gentileza al atender la petición de PAPELES, lo que redundará, sin duda, en beneficio de sus lectores.