

LOS ENTES LOCALES EN LOS TERRITORIOS FORALES

Ignacio ZUBIRI

Universidad del País Vasco

Resumen

En este trabajo se analiza la actividad económica de los entes locales forales (País Vasco y Navarra) y se comparan estos niveles de actividad (ingresos, gastos, presión fiscal y endeudamiento) con los de los entes locales de territorio común. Sobre las diputaciones, se señala que las forales juegan un papel mucho más importante que las de régimen común tanto en el gasto como, especialmente, en el ingreso. En cuanto a los ayuntamientos, se concluye que los del País Vasco están en mejor posición económica que los de régimen común porque se benefician de una participación amplia en los ingresos que genera el Concierto. Este les permite gastar más con menos impuestos municipales. Los ayuntamientos de Navarra ocupan una posición intermedia: mejor que los de territorio común pero peor que los del País Vasco.

Palabras clave: entes locales, régimen foral, régimen común, Concierto.

Abstract

In this study we analyse the economic activity of local government entities with a special charter (Basque Country and Navarra) and these levels of activity (income, expenditure, taxation pressure and borrowing) are compared with those of common regimen local government entities. With regard to «diputaciones» (local authorities), we point out that those with a special charter play a much more important role than the common regimen authorities, not only in expenditure but especially in income. As regards the town councils, we conclude that those in the Basque Country are in a better economic position than the common regimen councils because they benefit from broad participation in the revenues generated by the «Concierto» or Local Government Finance Agreement. This enables them to spend more with lower municipal taxes. The Navarra local councils occupy a mid-way position: better than the common regimen councils but worse than the Basque Country councils.

Key words: local government entities, special charter, charter regimen, common regimen, Agreement.

JEL classification: H71, H77.

I. INTRODUCCIÓN

EL modelo autonómico español es dual. Por un lado están las comunidades autónomas (CC.AA.) de régimen común y por otro las de régimen foral (Comunidad Autónoma del País Vasco y Navarra). En esta dualidad, ambos tipos de comunidad autónoma difieren en quién recauda los impuestos, la capacidad normativa en relación con los impuestos que pagan sus residentes, e incluso en la capacidad financiera que otorga cada sistema (1).

Esta diferencia de sistemas tiene su traslación al ámbito local. Los territorios forales, a diferencia de lo que ocurre en territorio común, pueden determinar libremente cuántos recursos dan a sus municipios en concepto de participación en los ingresos generales (lo que en territorio común se denomina participación en los ingresos del Estado) y cómo los distribuyen entre municipios. Por otro lado, en el caso del País Vasco, la tradición histórica en la que se basa el sistema foral da un papel esencial a las diputaciones tanto en el ámbito del gasto como, especialmente, en el del ingreso (2).

El objetivo de este trabajo es revisar el diseño institucional y las características económicas (gasto, pre-

sión fiscal, etc.) de los entes locales en los territorios forales y compararlos con los de territorio común. Para ello, en el apartado II se describen las funciones e importancia económica de las diputaciones forales de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV). El apartado III se ocupa de los municipios, y analiza y compara con el territorio común los niveles de gasto e ingreso, la presión fiscal municipal, los esquemas de transferencias y el endeudamiento. El trabajo concluye con una recopilación de conclusiones en el apartado IV.

II. LAS DIPUTACIONES FORALES DEL PAÍS VASCO

En el País Vasco, históricamente, el poder económico y político ha residido en las diputaciones forales (3). Por ello, el restablecimiento del sistema foral en la CAPV ha implicado dar un papel esencial a las diputaciones forales en la Administración pública de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Por un lado, las diputaciones son quienes recaudan todos los impuestos del sistema fiscal debidos en su territorio. Sin embargo, no se quedan la mayor parte de la recaudación, sino que simplemente la transfie-

ren a los demás niveles de gobierno con competencias de gasto en la CAPV (gobierno central, gobierno vasco y ayuntamientos). Por otro lado, la parte de la recaudación que se quedan les confiere una capacidad de gasto sustancial, ciertamente muy por encima de la que tienen las diputaciones de régimen común.

Toda la actividad financiera y normativa de las diputaciones forales debe ser aprobada y supervisada por unos parlamentos provinciales elegidos mediante sufragio universal, a los que se denominan *Juntas Generales de los territorios históricos*. Las Juntas, y no el Parlamento Vasco, son quienes tienen capacidad de control sobre la actuación de las diputaciones forales. Evidentemente, estos parlamentos provinciales no existen en las provincias de régimen común.

1. La recaudación de las diputaciones forales

El diseño institucional de la CAPV configura un modelo de atípico que disocia casi totalmente las funciones de ingreso y gasto, ya que un solo nivel de gobierno (las diputaciones) recauda todo, mientras otros tres niveles de gobierno (Gobierno central, Gobierno Vasco y Ayuntamiento) gastan y se financian esencialmente mediante transferencias de las diputaciones.

En la CAPV, los impuestos pertenecen a (están concertados con) las diputaciones forales. En la actualidad, están concertados todos los impuestos, excepto las cotizaciones sociales (4). Las cotizaciones, sin embargo, están afectas a competencias que son del Gobierno central (pensiones y desempleo), por lo que, mientras que estas competencias no sean transferidas, no se podrán concertar. En lo esencial, por tanto, el proceso de concertación de impuestos está cerrado.

El diseño institucional de la CAPV, tal y como se explicita en la denominada Ley de Territorios Históricos (5), parte del presupuesto de que, independientemente de quien los recaude, los ingresos concertados (6) son ingresos comunes de todas las instituciones públicas de la CAPV. (Gobierno Vasco, diputaciones y ayuntamientos). De esta forma, si R_i es la recaudación de la i -ésima Diputación por tributos concertados ($i = 1, 2, 3$ por Álava, Vizcaya y Guipúzcoa), los recursos globales de todas las instituciones, R , son sencillamente:

$$R = \sum_i^3 R_i$$

El primer paso es restar de estos ingresos globales tres conceptos:

a) El Cupo (C). Dado que la CAPV debe hacer un pago al Estado por los servicios que éste continúa prestando en beneficio de los residentes en la CAPV, la cantidad conjunta que se paga se resta del montante de recursos disponibles para financiar el sector público vasco (7).

b) La valoración de algunas ampliaciones de competencias (ΔV). Las ampliaciones de competencias se imputan a quien las recibe. Esto incluye las ampliaciones pactadas desde el año 2002 del coste de la policía autónoma (Ertzaintza). Cuando se trata de competencias del Gobierno Vasco (GOVA) que han minorado el Cupo, su coste se cubre posteriormente mediante aportaciones especiales de las diputaciones.

c) Deducciones Especiales (D). Algunas competencias, generalmente no periódicas, tienen una financiación especial. Por ello se restan del fondo común y, posteriormente, se financian mediante aportaciones de las diputaciones. Estas deducciones incluyen, en particular, las cantidades destinadas a la realización por parte del GOVA de las políticas de planificación, promoción y desarrollo económico, así como otras destinadas a medidas tendentes a asegurar la estabilidad política y económica de la comunidad autónoma.

De esta forma, los recursos concertados a distribuir entre las instituciones del sector público vasco (SPV), RD , son:

$$RD = R - (C - \Delta V - D) = C - (\Delta V^G - \Delta V^D - D)$$

donde ΔV se ha descompuesto en nuevas competencias del GOVA (incluyendo el coste adicional de la policía autónoma), ΔV^G , y nuevas competencias de las diputaciones ΔV^D . Los recursos disponibles se distribuyen entre instituciones en dos fases:

a) Primero, RD se distribuye entre el GOVA y las diputaciones. Según el acuerdo vigente para el período 2007-2011 (8), el 70,04 por 100 de los recursos comunes se asignan al GOVA y el 29,96 por 100 restante al conjunto de las tres diputaciones. A estos porcentajes, se les denomina *coeficientes verticales* de participación. A la cantidad resultante se le denomina aportación general (AG). Como además algunas ampliaciones de competencias (ΔV^G) y gastos (D) tienen una financiación específica (llamadas aportaciones específicas, AE),

los recursos totales que acaba teniendo el GOVA, R^G , son:

$$R^G = 0,7004 RD + (\Delta V^G + D) = AG + AE$$

RC es la cantidad que tienen que aportar conjuntamente las tres diputaciones al GOVA. En principio parecía natural que cada Diputación financiara este total en proporción a su participación en la recaudación. Esto es, que la *i*-ésima diputación aportara un porcentaje $B_i = R_i/R$. Se pensó, sin embargo, que esto introduciría desincentivos a recaudar (cuanto menos se recaude, menos se paga al GOVA) y se optó por un sistema de determinación de los porcentajes de financiación de las aportaciones al GOVA basado en variables objetivas. A estos porcentajes de aportación se les denomina *coeficientes horizontales de aportación*. El coeficiente de aportación de cada territorio, A_i ($i = \text{Álava, Vizcaya, Guipúzcoa}$), se determina mediante la siguiente fórmula:

$$A_i = 0,7 \frac{Y_i}{Y} + 0,3 \frac{CR_i/EF_i}{\sum_{i=1}^3 (CR_i/EF_i)}$$

donde, Y_i es la renta del territorio i (9); Y la renta total de la CAPV; CR_i la capacidad recaudatoria relativa del territorio i (10), y EF_i la presión fiscal del territorio i (11).

Según esta fórmula, por tanto, la aportación de cada territorio, i , depende de la renta relativa y del esfuerzo fiscal relativo del territorio. El primer componente es el principal, ya que el 70 por 100 del coeficiente depende de la renta relativa, en tanto que el esfuerzo fiscal sólo supone el 30 por 100 del coeficiente. Estos coeficientes se utilizan no sólo para fi-

nanciar las aportaciones, sino también para pagar el Cupo. Además, desde el año 2007 se usan también para distribuir entre territorios la recaudación por el Impuesto sobre el Valor Añadido (12).

Como resultado de la aplicación de la fórmula en el año 2008, Álava paga el 16,95 por 100 del cupo y las aportaciones, Vizcaya el 50,10 por 100 y Guipúzcoa el 32,95 por 100.

Utilizar como coeficiente de aportación A_i (basado en la renta y el esfuerzo fiscal relativos) en vez de B_i (igual a la recaudación relativa) ha causado quejas de aquellos territorios cuyo índice de aportación superaba a la participación relativa en la recaudación. Esto llevó en 1997 a la creación del denominado Fondo de Solidaridad. Este fondo, dotado por las diputaciones y el GOVA (en función de sus coeficientes verticales), tiene como objetivo garantizar que siempre que no se deba a deficiencias de gestión o a una normativa fiscal más baja que la de los demás territorios, los recursos relativos de cada Diputación (antes de aportaciones y Cupo, y deducida su aportación al Fondo) no sean inferiores al 99 por 100 de su coeficiente de aportación. En la Ley de Aportaciones 2007-2011, este fondo pasó a denominarse *Fondo General de Ajuste* (13).

b) Segundo, una vez que se determinan los ingresos de cada territorio después de pagar el Cupo y las aportaciones, el resto se divide entre las diputaciones y los ayuntamientos. La Ley de aportaciones para el período 2007-2011, recomienda que se dedique a los ayuntamientos al menos el 54,7 por 100 de los recursos del territorio. De forma más precisa, los recursos del *i*-ésimo territorio, RD_i , serán:

$$RD_i = R_i - A_i (AG + AE + C) + FGA_i$$

GRÁFICO 1
PRINCIPIOS DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS EN LA CAPV (2008)

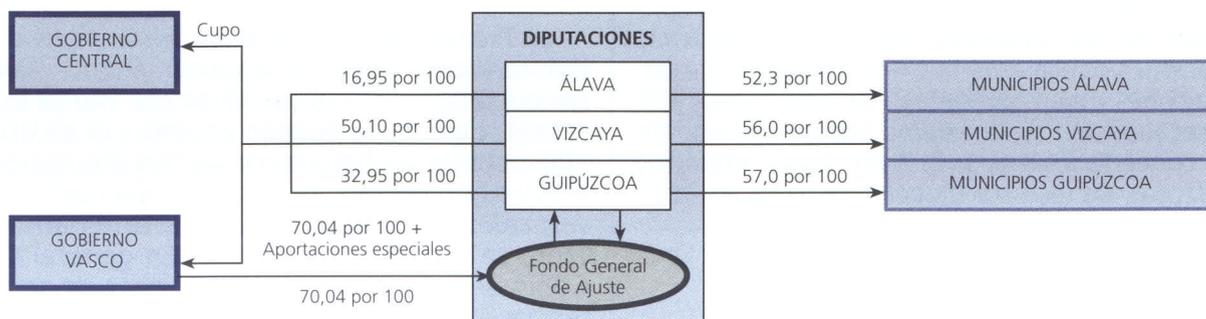
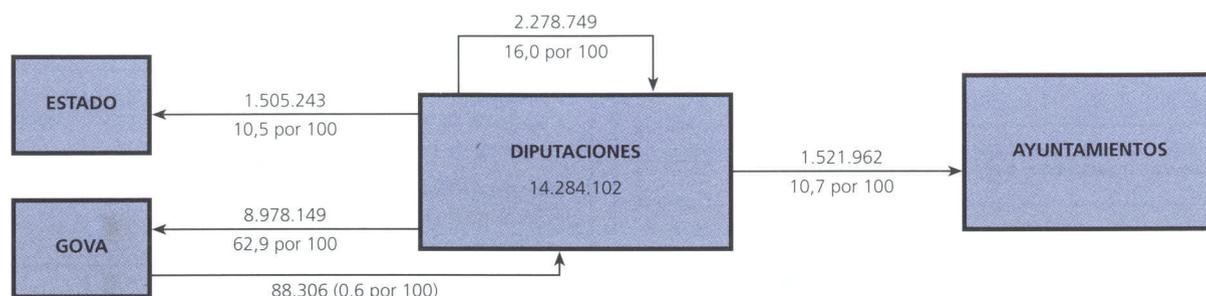


GRÁFICO 2
DISTRIBUCIÓN DE LOS IMPUESTOS CONCERTADOS (2008)



donde FGA_i es el fondo general neto que corresponde al i -ésimo territorio. Cada territorio transfiere a sus municipios un porcentaje α_i . A la cuantía total de recursos resultante, $\alpha_i RD_i$, se le denomina Fondo Foral de Financiación Municipal (FFFM) del i -ésimo territorio. Como ya se ha señalado, la Ley de Aportaciones recomienda que $\alpha_i \geq 54,7$ por 100. En la práctica, Álava dedica el 52,3 por 100 a dotar el FFFM (14), Vizcaya el 56 por 100 y Guipúzcoa el 57 por 100.

Los gráficos 1 y 2 resumen los principios de distribución de recursos y cuantifican cómo se distribuyen los ingresos concertados por niveles de gobierno. El gráfico 1 resume el modelo institucional de distribución de recursos y el gráfico 2 cuantifica las implicaciones de este modelo. Tal y como muestra el gráfico 2, las diputaciones sólo se quedan el 16 por 100 de lo que recaudan. El Estado (vía Cupo) en torno a un 10 por 100, y los ayuntamientos también, aproximadamente, un 10 por 100. Finalmente, el GOVA, a pesar de no recaudar nada, es quien se queda casi el 63 por 100 de lo recaudado por las diputaciones.

2. El gasto de las diputaciones forales

Las diputaciones realizan muchas funciones de gasto. Sin embargo, las dos que absorben la parte esencial de su gasto son las obras públicas (básicamente carreteras) y los servicios sociales. Pero, más allá de esto, intervienen en una gran multiplicidad de actividades que incluyen el fomento de la actividad empresarial, la agricultura, la cultura, el urbanismo, etc. El cuadro n.º 1 recoge la importancia del gasto de las diputaciones dentro del SPV. Tal y como muestra este cuadro, las diputaciones, a pesar de su papel esencial en la recaudación, en tér-

CUADRO N.º 1

ESTRUCTURA DEL GASTO DEL SECTOR PÚBLICO VASCO (2004)

	Porcentaje del gasto del SPV	Porcentaje del gasto financiado con impuestos
Gobierno Vasco	55,0	0,1
Diputaciones	19,2	97,5
Ayuntamientos	25,8	21,5
Total	100,0	90,5

Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones presupuestarias.

minos de gasto propio apenas representan el 20 por 100 del gasto público y tienen menos capacidad de gasto que los ayuntamientos y, por supuesto, que el Gobierno Vasco.

La segunda columna del cuadro pone claramente de manifiesto la asimetría en la distribución de competencias de ingreso y gasto dentro de la CAPV. Así, el Gobierno Vasco, que realiza el 55 por 100 del gasto del SPV, apenas financia el 0,1 por 100 de dicho gasto con impuestos que recauda él mismo. Su fuente fundamental de ingresos son las transferencias (aportaciones) que recibe de las diputaciones. Las diputaciones, por contra, financian casi todo su gasto con impuestos que recaudan ellas mismas, mientras que en el caso de los ayuntamientos, los impuestos recaudados por ellos mismos cubren en torno al 35 por 100 del gasto propio.

El cuadro n.º 2 compara los niveles de gasto de las diputaciones forales y las de régimen común. Conviene señalar que en este cuadro, sólo se toma en cuenta el gasto propio (15) de las diputaciones

CUADRO N.º 2

**GASTO COMPARADO DE LAS DIPUTACIONES
DE RÉGIMEN COMÚN Y DE RÉGIMEN FORAL (2005)**

	Euros per cápita	Porcentaje del PIB
Común.....	177,5	1,7
Foral.....	1.031,3	7,6

Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones presupuestarias de las entidades locales (<http://serviciosweb.meh.es/apps/EntidadesLocales/>).

forales. Tal y como muestra este cuadro, el gasto de las diputaciones forales es mucho más elevado, en parte, porque tienen muchos más recursos y, en parte, porque ejercen competencias que en otras comunidades corresponden a los gobiernos autónomos. En todo caso, como sugiere el cuadro n.º 2, las diputaciones forales gastan en torno al triple (en porcentaje del PIB) que las de régimen común. En términos per cápita, esto se traduce en un gasto casi seis veces mayor.

III. LOS MUNICIPIOS

Tanto en el País Vasco como en Navarra los municipios se rigen por el sistema foral. Este sistema implica, entre otras cosas, que son las propias comunidades quienes determinan cuántos recursos van a los municipios en concepto de participación en los impuestos recaudados de la comunidad (16) y cómo se van a distribuir estos recursos entre los ayuntamientos. En la CAPV, estas decisiones las toman las diputaciones forales, con lo que, de facto, hay tres modelos diferentes de participación de los ayuntamientos en los impuestos.

En todo caso, y al margen de los detalles de cada modelo, hay que recordar que el sistema foral concede a las comunidades una cantidad de recursos sustancialmente mayor que el sistema común. Estos recursos mayores se traducen en que los municipios forales obtienen bastante más ingresos en concepto de participación en los impuestos generales que los municipios de régimen común.

1. Ingreso y gasto municipal

El cuadro n.º 3 resume los datos municipales básicos, expresando los ingresos y gastos financieros municipales en términos per cápita y en porcentaje del producto interior bruto.

CUADRO N.º 3

**GASTO E INGRESO MUNICIPAL EN LA CAPV,
NAVARRA Y TERRITORIO COMÚN (2005)**

	CAPV	Navarra	Territorio común
Per cápita			
Gasto no financiero	1.196	1.045	881
Ingresos no financieros	1.232	1.145	939
Porcentaje del PIB			
Gasto no financiero	4,5	4,0	4,3
Ingresos no financieros	4,6	4,4	4,6

Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones presupuestarias de las entidades locales (<http://serviciosweb.meh.es/apps/EntidadesLocales/>).

Este cuadro sugiere que no hay grandes diferencias en el porcentaje del PIB que se dedica a financiar a los ayuntamientos en territorio común y en los territorios forales. Como porcentaje del PIB, no hay grandes diferencias ni entre los gastos ni, especialmente, entre los ingresos de los tres ámbitos considerados (CAPV, Navarra y territorio común). La máxima diferencia, quizá la única reseñable, es que, en porcentaje del PIB, Navarra gasta un 10 por 100 menos que la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Dado que tanto la CAPV como Navarra tienen una riqueza per cápita sustancialmente mayor a las demás CC.AA. (17), la similitud de gastos e ingresos en porcentaje del PIB se traduce en unos gastos e ingresos que son sustancialmente mayores en los territorios forales que en territorio común. Así, los ayuntamientos de Navarra gastan per cápita casi un 20 por 100 más que los del resto de España, y los del País Vasco casi un 35 por 100 más.

Con todo, los territorios no forales no pueden considerarse como un todo único porque hay diferencias considerables entre CC.AA. El cuadro n.º 4 explora esta cuestión, analizando el ingreso y gasto no financiero de los ayuntamientos en las diferentes CC.AA. La relación entre gasto municipal y riqueza de las CC.AA. es bastante difusa. En general, los ayuntamientos de las CC.AA. más ricas tienden a gastar (e ingresar) más per cápita y menos en porcentaje del PIB. Pero, sobre esta base general, hay diferencias un tanto sorprendentes. Éste es el caso de, por ejemplo, la comparación entre Asturias y Castilla-La Mancha o entre Galicia y Andalucía (18).

En todo caso, tanto el País Vasco como Navarra están entre los que más gastan e ingresan en porcentaje del PIB. Su gasto y su ingreso superan am-

CUADRO N.º 4

GASTO E INGRESO MUNICIPAL EN LA CAPV, NAVARRA Y TERRITORIO COMÚN (2005)

	RIQUEZA (*)	PORCENTAJE DEL PIB		PER CÁPITA	
		Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos
		Andalucía.....	16.332	5,3	5,8
Aragón.....	22.247	4,4	4,6	989	1.022
Asturias.....	18.317	3,9	4,1	718	757
Baleares.....	23.104	4,2	4,2	965	964
Cantabria.....	20.487	4,0	4,4	812	901
Castilla y León.....	19.694	4,0	4,2	788	826
Castilla-La Mancha.....	16.625	5,1	5,5	845	917
Cataluña.....	24.797	3,9	4,3	977	1.075
Comunidad Valenciana.....	19.260	4,3	4,4	821	853
Extremadura.....	14.153	5,1	5,5	728	773
Galicia.....	17.098	3,6	3,8	608	655
Madrid.....	27.202	3,9	4,0	1.072	1.083
Murcia.....	17.812	4,6	5,1	820	910
Navarra.....	26.253	4,0	4,4	1.045	1.145
País Vasco.....	26.574	4,5	4,6	1.196	1.232
La Rioja.....	22.349	4,1	4,7	926	1.051

(*) PIB per cápita en el año 2005, en euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones presupuestarias de las entidades locales (<http://serviciosweb.meh.es/apps/EntidadesLocales/>).

pliamente a los de otras CC.AA. de nivel de desarrollo comparable, como, por ejemplo, Madrid y Cataluña. En términos per cápita, los ayuntamientos del País Vasco son los que más gastan (e ingresan). Por ejemplo, gastan casi un 15 por 100 más que los de Madrid (que son los segundos que más gastan) y casi el doble que los de Galicia (que son los que menos gastan). Los ayuntamientos de Navarra son los terceros que más gastan, aunque las diferencias con los segundos, los de Madrid, son escasas.

2. Los ingresos municipales

Los ayuntamientos se financian básicamente con dos tipos de ingresos. Por un lado, los impuestos y tasas que recaudan de sus ciudadanos. Por otro, las transferencias que reciben del Estado o de otros niveles de gobierno en concepto de participación en los ingresos generales (del Estado en territorio común, de la comunidad autónoma en Navarra y de las diputaciones en la CAPV), o como ayudas para la realización de determinados gastos (transferencias condicionales).

CUADRO N.º 5

PRESIÓN FISCAL MUNICIPAL EN LA CAPV, NAVARRA Y TERRITORIO COMÚN (2005)

	PER CÁPITA			EN PORCENTAJE DEL PIB		
	CAPV	Navarra	TC	CAPV	Navarra	TC
	Impuesto sobre bienes inmuebles.....	114	121	159	0,43	0,46
Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica.....	49	43	47	0,18	0,16	0,23
Impuesto sobre actividades económicas.....	40	38	30	0,15	0,14	0,15
Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana...	18	24	32	0,07	0,09	0,15
Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras.....	45	75	48	0,17	0,28	0,23
Total impuestos municipales.....	266	300	317	1,00	1,14	1,54
Tasa y otros ingresos (*).....	209	178	180	0,79	0,68	0,88
TOTAL.....	475	479	497	1,79	1,82	2,42

(*) PIB per cápita en el año 2005, en euros. Incluye, precios públicos, contribuciones especiales, etcétera.

Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones presupuestarias de las entidades locales (<http://serviciosweb.meh.es/apps/EntidadesLocales/>).

En lo que sigue se analiza la importancia relativa de estas fuentes de ingresos en los municipios de los territorios forales y en los de territorio común.

2.1. Presión fiscal municipal

El cuadro n.º 5 analiza la presión fiscal municipal en el año 2005. En este cuadro sólo se han considerado los impuestos municipales. Los municipios de régimen común que son capitales de provincia o tienen más de 70.000 habitantes reciben una participación en el IRPF, el IVA y los impuestos especiales. Esto es, sin embargo, más un esquema de transferencias de base territorial que una presión fiscal propia de los municipios. Por ello se analiza en el epígrafe III.2.2, donde se revisan los sistemas de participación en los ingresos generales que hay en todos los ámbitos (territorio común, CAPV y Navarra).

Por lo que se refiere a los impuestos municipales estrictos, el cuadro n.º 5 muestra que la CAPV, y en algo menor medida Navarra, tienen una presión fiscal sustancialmente inferior a la de territorio común. En el caso de la CAPV, la presión fiscal es un 35 por 100 inferior a la de territorio común, en tanto que en Navarra la presión fiscal es un 25 por 100 más baja.

En el caso de la CAPV, las diferencias más importantes se dan en el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, que es un 55,1 por 100 más bajo, y en el IBI, que recauda un 44,5 por 100 menos. La importancia de estas diferencias se acrecienta cuando se toma en cuenta que en la CAPV los inmuebles y los terrenos están entre los más caros de España. En el caso de los municipios de Navarra, las diferencias más importantes están en los mismos impuestos, que recaudan en torno a un 40 por 100 menos que en territorio común.

Las diferencias de presión fiscal impositiva son tan grandes, que ni siquiera la mayor riqueza per cápita de los territorios forales puede compensarlas. El resultado es que la recaudación per cápita, tanto en Navarra como en la CAPV, es inferior a la del territorio común. Esto sí, las diferencias en recaudación per cápita son sensiblemente menores que las de presión fiscal. Por ejemplo, la CAPV, con una presión fiscal impositiva que es un 35 por 100 más baja que la del territorio común, recauda sólo un 16 por 100 menos per cápita. Navarra, con una presión que es un 25 por 100 más baja, sólo recauda un 5 por 100 menos.

En el caso de las tasas, las cosas son algo diferentes. Al igual que ocurre con los impuestos, la presión fiscal es más baja en los territorios forales que en el territorio común. Sin embargo, las diferencias son sustancialmente más pequeñas. Así, en la CAPV las tasas son un 10 por 100 más bajas que en territorio común, y en Navarra un 22 por 100 más bajas. Estas diferencias, menores que en los impuestos, se traducen en que la recaudación de tasas per cápita en la CAPV es un 16 por 100 más alta que en territorio común, en tanto que en Navarra es un 6 por 100 más baja.

Globalmente, el resultado es que la presión fiscal (por impuestos y tasas) es sustancialmente menor en la CAPV y en Navarra que en territorio común. En ambos casos, la presión es, aproximadamente un 25 por 100 inferior a la de territorio común. La mayor riqueza per cápita de Navarra y la CAPV permite que estas diferencias de presión fiscal no se traduzcan en grandes diferencias de recursos fiscales per cápita. De esta forma, en ambos espacios forales, la recaudación per cápita no llega a ser un 4 por 100 inferior a la de territorio común.

Conviene resaltar que, a pesar de tener una presión fiscal y una recaudación per cápita más bajas, tanto la CAPV como Navarra tienen unos niveles de gasto e ingreso total más altos que los del territorio común (19). Esto se debe a que, como se verá en el epígrafe siguiente, la participación de los ayuntamientos en los recursos de unos sistemas forales que allegan a las CC.AA. forales unos ingresos muy elevados, garantiza a esos ayuntamientos unos recursos cuantiosos para financiar su gasto sin necesidad de establecer impuestos elevados.

2.2. Las transferencias

Una fuente fundamental de ingresos de los municipios son las transferencias. La mayoría de estas transferencias provienen de participaciones en los ingresos del Estado (en territorio común), de las diputaciones (en la CAPV) y del Gobierno de Navarra. Junto a esto, hay muchas otras transferencias de diversa índole.

A) Participación en los ingresos generales

La participación de los municipios en los ingresos generales se organiza de forma muy distinta en cada uno de los territorios de la CAPV, en Navarra y en el Estado. El cuadro n.º 6 resume los criterios de dotación y distribución en cada uno de los ámbitos considerados.

CUADRO N.º 6

PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LOS INGRESOS GENERALES (2008)

	Guipúzcoa	Vizcaya	Alava	Navarra	Territorio común
Dotación del fondo	57 por 100 recursos del territorio	56 por 100 recursos del territorio	52,3 por 100 recursos del territorio	Dotación fija, incrementada según IPC más dos puntos	Lo que se dedicaba en el 2003, actualizado según el crecimiento de los ingresos del estado
Tratamientos separados	37,9 por 100 para Bilbao 0,15 por 100 EUDEL (c) 0,75 por 100 imprevistos	Financiación, en su caso, de servicios traspadados por la Diputación a los entes locales Dotación de cuantía fija e igual a las <i>cuadrillas</i> (d) de Alava	Pamplona, un porcentaje igual a su población (32,52 por 100)		
Fórmula de distribución (a)	1,2 por 100 municipios de menos de 1.100 hbs. (b) 90 por 100 población 2,15 por 100 San Sebastián 3 por 100 Inversa renta per cápita 3,5 por 100 esfuerzo fiscal 0,15 por 100 EUDEL (c)	80 por 100 población 13 por 100 población ponderada por su esfuerzo fiscal 7 por 100 en función de: 60 por 100 número de unidades escolares de educación infantil, primaria y especial existentes en centros públicos 18 por 100 paro 18 por 100 dispersión 4 por 100 playas	27 por 100 del fondo (financiación básica) (e): Se dedica a la financiación de diez servicios básicos. A cada uno de ellos se le asigna un porcentaje del fondo. Lo asignado a la mayoría de ellos se distribuye en proporción a la población (70 por 100) y a la dispersión en la prestación del servicio en cuestión (30 por 100) 73 por 100 del fondo con base en: Cantidad fija a cada ayuntamiento (21035,42 en 2005) El resto según: 59 por 100 población 5 por 100 esfuerzo fiscal per cápita, ponderado por población 12,25 por 100 ayuntamientos de más de 1.000 habitantes, según su población 9,5 por 100 entre ayuntamientos de más de 5.000 habitantes, en proporción a su población 9,25 por 100 entre ayuntamientos de 15.000 o más habitantes, según su población 5 por 100 a los ayuntamientos de más de 50.000 habitantes (sólo Vitoria)	Se resta un índice de capacidad de un índice de necesidad. El resultado es un reparto en proporción a: 89,9 por 100 población 40,53 por 100 superficie urbana 20,76 por 100 población con más de 65 años -23,29 por 100 base liquidable urbana de la contribución territorial -17,77 por 100 base liquidable rústica de la contribución territorial -9,41 por 100 cuota base del impuesto de actividades económicas -9,12 por 100 derechos liquidados del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica -7,60 por 100 valor catastral del comunal	Modelo dual: Capitales de provincia y ciudades de más de 70.000 habitantes Participación territorializada en algunos impuestos (1,6875 por 100 de IRPF, 1,7897 por 100 del IVA, 2,0454 por 100 de los Impuestos Especiales de fabricación (f)) Participación complementaria hasta el valor actualizado de lo que recibía el municipio en 2003 (g) Resto de municipios (h) Fondo general que se distribuye 75 por 100 población ponderado por un coeficiente multiplicador (1,00-1,40), según estratos de población 12,5 por 100 en función del esfuerzo fiscal, ponderado por el número de habitantes 12,5 por 100 en función del inverso de la capacidad tributaria

Notas: (a) Excluye los tratamientos separados. (b) Ponderado por tramos de población. (c) Asociación de municipios vascos. (d) Es el nombre que se da a las comarcas de Alava. (e) También financia a las *cuadrillas*. (f) Vino y bebidas fermentadas, productos intermedios, sobre alcohol y bebidas derivadas, hidrocarburos y labores de tabaco. (g) En el 2003, había asignaciones especiales para Madrid, Barcelona y La Línea. Para el resto, la financiación disponible se distribuía de la siguiente forma: 75 por 100 población, 14 por 100 esfuerzo fiscal, 8,5 por 100 capacidad recaudatoria, 2,5 por 100 número de unidades escolares. (h) A los municipios turísticos, parte de la financiación se les sustituye por una cesión del 2,0454 por 100 de hidrocarburos y tabaco.
Fuente: Elaboración propia.

En la CAPV, la participación en los ingresos generales se instrumenta por los denominados fondos forales de financiación municipal (20). Como ya se ha señalado en el epígrafe II.1., en la CAPV los fondos forales municipales se dotan como un porcentaje de los impuestos que le quedan a cada territorio después de pagar el cupo y las aportaciones. La recomendación del Consejo Vasco de Finanzas es que cada Diputación destine a los municipios al menos el 54,7 por 100 de lo que le queda. En la práctica, Guipúzcoa y Vizcaya destinan a sus fondos municipales algo más y Álava algo menos (21). En Navarra, el Fondo de Participación se dotó con una cantidad fija para el año 2005 y se estableció que aumentara en el período 2006-2008 a la misma tasa que la inflación más dos puntos. Finalmente, en el territorio común el fondo actual se dotó en el año base con la misma cuantía que tenía en el año 2003, aumentado por el crecimiento de la recaudación del Estado. Por tanto, excepto en Navarra, la financiación incondicional de los municipios crece a la misma tasa que la recaudación. En Navarra, la base del crecimiento es la inflación más dos puntos. Si la economía crece (en términos reales) por encima del 2 por 100, esta tasa será inferior a la de los demás ámbitos (22) (CAPV y territorio común).

En cuanto a la distribución de los fondos entre municipios, el cuadro n.º 6 pone de manifiesto una variedad notable en cuanto a los detalles. Sin embargo, en todos los ámbitos, la parte esencial de la financiación se reparte en proporción a la población y al esfuerzo fiscal municipal. Esto también es cierto para los municipios de territorio común que son capitales de provincia. Aparentemente, estos municipios se financian mediante un sistema de participación en los impuestos. Esto sugeriría que el criterio fundamental de distribución entre municipios sería la riqueza (23). Esto es, sin embargo, más aparente que real. El sistema de financiación incluye una regla de

CUADRO N.º 7

**PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS
EN LOS INGRESOS GENERALES (2005)**

	Miles €	Porcentaje del PIB	Per cápita
País Vasco.....	1.010.031	1,80	479
Navarra	202.427	1,32	346
Territorio común	8.267.100	0,99	203
Total	9.479.558	1,04	218

Fuente: Elaboración a partir de, *Haciendas locales en cifras, año 2005*, Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales (2007), *Informe anual integrado de la Hacienda Vasca, 2005 (2007)*, Ley Foral 14/2004, de Navarra.

cierre, la denominada participación complementaria, que en lo esencial garantiza una distribución como la que había en 2003, actualizada por el crecimiento de la recaudación del Estado. Dado que la distribución del año 2003 dependía fundamentalmente de la población y el esfuerzo fiscal, lo mismo ocurrirá con la suma de la participación territorializada y el fondo complementario.

El cuadro n.º 7 determina el importe global que reciben los municipios en concepto de participación en los ingresos generales. El sistema de la CAPV es el más generoso con los municipios. En términos del PIB, es un 80 por 100 más elevado que el del territorio común, y en términos per cápita, lo duplica. El sistema de Navarra está a medio camino entre el de la CAPV y el del territorio común.

El que los ayuntamientos forales reciban muchos más recursos es simplemente el resultado de que participan de un modelo de financiación, el foral, que da muchos más recursos que el sistema común. Más aún, es esta participación en los impuestos generales la que les permite tener niveles más elevados de gasto con impuestos más bajos.

CUADRO N.º 8

TRANSFERENCIAS TOTALES RECIBIDAS POR LOS MUNICIPIOS (2005)

	PER CÁPITA			PORCENTAJE DEL PIB			PORCENTAJE INGRESOS		
	CAPV	Navarra	TC	CAPV	Navarra	TC	CAPV	Navarra	TC
Corrientes.....	593	333	273	2,2	1,3	1,3	48,1	29,1	29,1
Capital.....	92	111	78	0,3	0,4	0,4	7,5	9,7	8,3
Total	685	445	351	2,6	1,7	1,7	55,6	38,8	37,4

Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones presupuestarias de las entidades locales (<http://serviciosweb.meh.es/apps/EntidadesLocales/>).

B) Transferencias totales

Los municipios reciben transferencias no sólo en concepto de participación en los ingresos generales, sino también con otros fines, generalmente condicionales. El cuadro n.º 8 describe la importancia de las transferencias totales. Nuevamente, los municipios de la CAPV aparecen como los mayores beneficiarios de transferencias. Para ellos, las transferencias suponen el 55,6 por 100 de sus ingresos, mientras que tanto para Navarra como para el territorio común las transferencias no llegan al 40 por 100 de los ingresos. En términos per cápita, las transferencias de los municipios de la CAPV casi duplican a las del Estado, y en porcentaje del PIB son un 50 por 100 más altas.

La situación entre Navarra y el territorio común es más equilibrada. Las transferencias, tanto en porcentaje del PIB como de los ingresos fiscales, son similares. No obstante esto, la mayor riqueza relativa de Navarra se traduce en unas transferencias per cápita un 25 por 100 más altas que en el territorio común.

3. El endeudamiento

El endeudamiento es un indicador básico a la hora de establecer la salud de las finanzas municipales. El cuadro n.º 9 recoge los niveles de endeudamiento municipal en los territorios forales y en el conjunto de España. Nuevamente, los municipios de la CAPV ocupan una posición más favorable, ya que son los menos endeudados tanto en términos per cápita como en porcentaje del PIB. Así, en porcentaje del PIB, la deuda de los municipios de la CAPV es casi la mitad de la de los municipios del promedio de España. Esto se traduce en una deuda per cápita un 35 por 100 inferior a la del territorio común. Navarra, por su parte, ocupa de nuevo un lugar intermedio, con un endeudamiento menor al del promedio de España, pero superior al de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

El cuadro n.º 9 sugiere algo que, por otro lado, es evidente. Los municipios con más recursos se han endeudado menos

IV. CONCLUSIONES

En este trabajo se ha analizado la situación de los entes locales de los territorios forales (País Vasco y Navarra) y se ha comparado con la de los entes del territorio común.

CUADRO N.º 9

DEUDA DE LOS MUNICIPIOS (2004)

	Per cápita	Porcentaje del PIB
País Vasco	291	1,18
Navarra	375	1,52
España	443	2,25

Fuente: Elaboración propia a partir de Boletín Estadístico del Banco de España, Informe anual integrado de La Hacienda Vasca, 2005 (2007), Deuda de las entidades locales, Gobierno de Navarra.

Las diputaciones del País Vasco (Navarra no tiene diputaciones por ser uniprovincial) juegan un papel sustancial, mucho más amplio que el de las diputaciones de régimen común. En el lado del ingreso, recaudan todos los impuestos y luego los distribuyen entre los demás componentes del sector público vasco (Gobierno Vasco y ayuntamientos) y el Estado (pago del Cupo). En el lado del gasto, tienen competencias más amplias que se traducen en niveles de gasto más altos.

En el caso de los municipios, se ha constatado que hay diferencias notables entre, por un lado, los municipios de los territorios forales y los del territorio común y, por otro, entre los municipios de la CAPV y los de Navarra.

Los municipios de la CAPV se benefician de participar ampliamente en los elevados recursos que produce el sistema foral. Esto les ha permitido financiar, con impuestos más bajos que en el territorio común, unos niveles de gasto sustancialmente más elevados. La clave ha sido un sistema de transferencias (fundamentalmente de participación en los ingresos que produce el Concierto) mucho más altas que en el territorio común y Navarra. Esta suficiencia financiera, garantizada por la participación en los ingresos del Concierto, ha permitido a los ayuntamientos de la CAPV tener un endeudamiento (per cápita y en porcentaje del PIB) sustancialmente inferior al del territorio común y Navarra.

Navarra tiene también un sistema foral que produce esencialmente los mismos recursos (per cápita y en porcentaje del PIB) que el sistema del País Vasco. Sin embargo, la participación que se ha dado a los ayuntamientos es menor que en la CAPV. Esto le lleva a ocupar una situación intermedia entre la CAPV y el territorio común en todos los indicadores básicos. En un sentido básico, los municipios navarros están mejor que los del territorio común, pero peor que los de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Finalmente, quienes están en una peor situación son los municipios del territorio común, cuyos residentes deben pagar impuestos más altos para recibir prestaciones más bajas. A esto añaden un endeudamiento más alto.

NOTAS

(1) Por cómo se han definido el cupo del País Vasco y la aportación Navarra, los sistemas forales aportan en torno a un 60 por 100 más de recursos que el sistema común. Véase, por ejemplo, ZUBIRI (2007).

(2) Navarra, por ser uniprovincial, no tiene diputaciones.

(3) Históricamente, cada provincia de la actual CAPV ha sido una unidad política separada de las demás. De esta forma, no ha habido nunca ningún País Vasco como unidad política ni, por tanto, ningún gobierno vasco (excepto como autonomía durante la Segunda República). En realidad, excepto bajo la Corona de Castilla, los tres territorios de la CAPV nunca han tenido ningún gobierno común.

(4) Tampoco están concertadas las retenciones de los funcionarios y las de la deuda emitida por el Estado y otras CC.AA. En todo caso, los funcionarios sí declaran en el territorio histórico (TH) que corresponda, y sus retenciones (ingresadas al Estado y devueltas por el TH) se compensan vía Cupo (se restan del cupo).

(5) Ley 27/1983, de 25 de noviembre.

(6) Los ingresos concertados incluyen los impuestos concertados (la gran mayoría), así como los intereses, recargos y sanciones asociados a los impuestos concertados.

(7) Se resta el *cupo líquido a pagar* (que es el cupo menos diversas compensaciones a la CAPV por diversos conceptos) provisional, menos las liquidaciones de años precedentes realizadas en el ejercicio.

(8) Ley 2/2007, de 23 de marzo, de Metodología de Distribución de Recursos.

(9) La renta se mide como el PIB promedio de los últimos cuatro años.

(10) Estimación, basada en indicadores de la base imponible sita en cada territorio, de cuál debería ser la recaudación relativa del territorio *i*.

(11) Cociente entre la recaudación del territorio *i* y su PIB.

(12) La recaudación por IVA y los ajustes con el Estado (véase, por ejemplo, ZUBIRI, 2003).

(13) Inicialmente era Vizcaya quien se beneficiaba de este fondo, pero en los últimos años la beneficiaria ha sido Guipúzcoa.

(14) En Álava, como en los demás territorios, hay otras transferencias a los municipios adicionales al FFFM.

(15) Esto es, el gasto total excluidos los compromisos institucionales (Cupo, aportaciones y fondos forales de financiación municipal).

(16) Impuestos concertados en el caso de la CAPV, impuestos convenidos en el caso de Navarra.

(17) Véase el cuadro n.º 4.

(18) Los recursos y el nivel de gasto de los ayuntamientos dependen de dos factores. Por un lado, las transferencias que reciben del Estado en concepto de participación en los ingresos del Estado (PIE). Por otro, los niveles de presión fiscal municipal. Explorar cuál de estos dos factores subyace a estas diferencias excede del propósito de este trabajo.

(19) Véase el cuadro n.º 3.

(20) Se trata de transferencias incondicionales financiadas con lo recaudado por las diputaciones.

(21) La recomendación se refiere, no obstante, al total de transferencias a los municipios, no sólo a los fondos forales de financiación.

(22) En realidad, dada la progresividad del IRPF, es probable que incluso con tasas de crecimiento inferiores al 2 por 100, este sistema sea peor para los municipios que el de los demás ámbitos.

(23) Suponiendo que donde hay más que recaudar se recauda más.

BIBLIOGRAFÍA

Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos.

Ley 2/2007, de 23 de marzo, de Metodología de Distribución de Recursos y de Determinación de las Aportaciones de las Diputaciones Forales a la Financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aplicable al período 2007-2011

Deuda de las Entidades locales, Gobierno de Navarra http://www.navarra.es/home_es/Temas/Empleo+y+Economia/Economla+de+Navarra/Economia+sector+publico/Entidades+Locales/Informaci%C3%B3n+estad%C3%ADstica.htm.

ZUBIRI, I. (2003), «El sector público del País Vasco en la actualidad», *Economiaz*, n.º 54: 68-103.

— (2007), «Los sistemas forales: características, resultados y su posible generalización», en, LAGO, S. (ed.), *La financiación del Estado de las autonomías: perspectivas de futuro*, 355-389.