

## Resumen

La participación en los ingresos del Estado (PIE) es la principal de las transferencias recibidas por los municipios españoles de régimen común con carácter incondicional y, por tanto, con el objetivo de contribuir a garantizar la suficiencia de sus recursos y la autonomía de su gestión. Sin embargo, su cuantía y sus reglas de distribución han venido siendo fuertemente contestadas, tanto desde los ámbitos de gestión pública local como desde los estudios estrictamente académicos. En este artículo se trata de explicar por qué, hasta la fecha, ha resultado imposible encontrar una regulación para la PIE aceptable y con un cierto grado de permanencia en el tiempo, y se apuntan algunos criterios que, en nuestra opinión, podrían ser susceptibles de generar el consenso mínimo que requiere una reforma duradera de un instrumento nuclear para cualquier modelo de financiación local.

*Palabras clave:* participación en los ingresos del Estado, transferencias incondicionales, desequilibrios verticales, equidad horizontal, mínimos garantizados.

## Abstract

Participation in State revenues (PIE) is the main transfer received by the Spanish common regime municipalities on an unconditional basis and, therefore, with the aim of contributing towards assuring the adequacy of their resources and the self-sufficiency of their administration. However, its amount and distribution rules have been strongly challenged, both from local public administration circles and academic studies. This article sets out to explain why it has proved impossible until now to find an acceptable regulation for participation in State revenues offering a certain degree permanence in time and some criteria are put forward which, in our view, could prove capable of generating the minimum consensus required by a lasting reform of a core instrument for any model of local financing.

*Key words:* participation in State revenues, unconditional transfers, vertical imbalances, horizontal equity, guaranteed minimums.

*JEL classification:* H11, H77, H83.

# REFORMAR LA PIE, ¿MISIÓN IMPOSIBLE?

Francisco PEDRAJA CHAPARRO

*Universidad de Extremadura*

Javier SUÁREZ PANDIELLO

*Universidad de Oviedo*

## I. INTRODUCCIÓN

COMO es sabido, en un contexto de descentralización fiscal, las transferencias incondicionales desempeñan un papel primordial a la hora de garantizar la suficiencia relativa de las haciendas subcentrales, por cuanto se les atribuye la misión de cubrir la brecha que a menudo permanece abierta entre sus necesidades de gasto, derivadas del ejercicio de las competencias encomendadas, y su capacidad fiscal, basada en los hechos impositivos que les son atribuidos por los sistemas de financiación.

En el caso de las haciendas locales españolas, tal cometido le ha sido atribuido fundamentalmente a la denominada PIE, o participación en los ingresos del Estado, de tal manera que, al contrario de lo que sucede en la mayoría de los países federales, donde esta competencia es atribuida a los gobiernos intermedios, es constitucionalmente la Administración central la encargada de corregir estos desequilibrios (tanto verticales como horizontales) también en el ámbito local, como muestran los datos del cuadro n.º 1. En dicho cuadro se representan las cifras agregadas correspondientes a las liquidaciones de los Presupuestos del año 2005, último para el que existen datos completos, y del 2002, ejercicio previo a la última gran reforma de la financiación local con repercusiones relevantes en la participación en los ingresos del Estado.

En el cuadro se aprecia cómo las transferencias corrientes suponían en 2002 casi el 31 por 100 de los ingresos corrientes de los municipios españoles y, de ellas, las procedentes del Estado (casi en exclusiva, PIE), el 21,4 por 100, esto es, alrededor del 70 por 100 del total de transferencias corrientes; este peso, en realidad, sería aún mayor si sólo tuviéramos en cuenta a los municipios de régimen común, pues, como es sabido, en los de régimen foral la labor de la PIE es sustituida por los fondos forales de financiación municipal, que en el cuadro n.º 1 aparecen en las filas denominadas *De otros* (País Vasco, donde los fondos proceden de las diputaciones forales) y *De comunidades autónomas* (Navarra).

En cuanto a los datos de 2005, aparentemente el peso relativo de las transferencias corrientes ha disminuido un 2 por 100 respecto al año 2002, disminución que llegaría a casi el 3,5 por 100 en el caso de las procedentes del Estado, en tanto que habrían aumentado en un 1 por 100 las autonómicas. Sin embargo, los datos de las transferencias estatales resultan engañosos, en la medida en que la última reforma de la PIE, como veremos con detalle más adelante, introduce como novedad unas participaciones territorializadas en impuestos concretos del Estado (IRPF, IVA e impuestos especiales) para los municipios de mayor dimensión, cuyas cuantías aparecen contablemente incorporadas en

CUADRO N.º 1

**LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES**  
**Total nacional (miles de euros y porcentajes)**

CONCEPTOS DE INGRESOS	2002		2005	
	Derechos reconocidos netos	Porcentaje	Derechos reconocidos netos	Porcentaje
Impuestos directos .....	9.599.617	29,75	11.862.344	28,58
Impuestos indirectos.....	1.352.385	4,19	2.488.428	6,00
Tasas y otros ingresos .....	5.720.051	17,72	7.880.548	18,99
Transferencia corrientes.....	9.967.752	30,89	11.871.951	28,60
Del Estado.....	6.912.417	21,42	7.492.465	18,05
De comunidades autónomas.....	1.644.392	5,10	2.544.797	6,13
De otros.....	1.410.943	4,37	1.834.689	4,42
Ingresos patrimoniales.....	773.446	2,40	1.071.767	2,58
Enajenación de inversiones reales .....	1.739.982	5,39	2.878.931	6,94
Transferencias de capital.....	3.119.395	9,67	3.451.734	8,32
<b>Total ingresos no financieros.....</b>	<b>32.272.628</b>	<b>100,00</b>	<b>41.505.703</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales.

los capítulos de impuestos directos e indirectos, aun cuando la ausencia de capacidad normativa de los ayuntamientos sobre esas bases hace que, en la práctica, sigan debiendo considerarse como transferencias incondicionales a todos los efectos.

Con todo, la evolución de la PIE dista mucho de ser satisfactoria. Su evolución en el tiempo ha puesto de manifiesto notables deficiencias técnicas, y los numerosos intentos de reformar el sistema han dado como resultado las más de las veces nuevos agravios e inequidades, hasta el punto de parecer una misión imposible hacer de ella un instrumento eficaz para cumplir sus objetivos y que sea bien valorada con carácter general por los distintos grupos de municipios.

Ciertamente, el mundo local español presenta una extraordinaria variedad que dificulta objetivamente el tratamiento equitativo a todos sus componentes. Como se expone detalladamente en otros artículos de este mismo número (1), la tipología de nues-

tros municipios hace de la especificidad la regla, y no la excepción. Existen grandes ciudades y micromunicipios; urbanos y rurales; capitales comarcales y ciudades dormitorio; municipios turísticos, industriales y de servicios; municipios en expansión y en declive; con inmigración creciente y envejecidos; insulares, de montaña, fronterizos, ... La lista de especificidades no encuentra límites, y cada uno considera de justicia que su peculiaridad sea tenida en cuenta por el modelo de financiación, bien porque entiende que genera necesidades específicas o costes más elevados en la prestación de los mismos servicios o porque ve más limitada su capacidad fiscal. Probablemente, la mayoría de ellos pueden justificar sus pretensiones con argumentos objetivos, y muchos de ellos incluso son capaces de constituir *lobbies* o grupos de presión más o menos activos en los que alcanzan a implicar a determinados agentes sociales en defensa de sus intereses colectivos. Sin embargo, la posición que, desde un punto de vista operativo, venimos manteniendo reiteradamente desde hace

tiempo es que no es la PIE el instrumento adecuado para dar respuesta a necesidades específicas (2). En la medida en que se trata de una transferencia general e incondicionada, cuyo ámbito de actuación abarca al conjunto del territorio nacional, entendemos que únicamente resultaría aceptable diseñar un instrumento que trate de financiar necesidades generales, con la dificultad que ello conlleva, y sin perjuicio de que otras necesidades más específicas puedan encontrar respuesta por otras vías ajenas a la PIE: eventualmente, PICA (participaciones en ingresos de las comunidades autónomas) o transferencias específicas y, por tanto, condicionadas.

En este artículo nos proponemos la doble misión de tratar de explicar por qué hasta la fecha ha resultado imposible encontrar una regulación consensuada y duradera para la PIE y cuáles deberían ser, a nuestro juicio, los elementos fundamentales de una reforma que pudiera romper esta dinámica.

Para ello, en el siguiente apartado evaluamos los determinan-

tes (cuantitativos y cualitativos) del fracaso colectivo que han supuesto las distintas regulaciones de la PIE desde su implantación como instrumento sustitutivo del denominado Fondo Nacional de Cooperación Municipal, para, a continuación, proponer algunos criterios que, en nuestra opinión, podrían ser susceptibles de generar el consenso mínimo que requiere una reforma duradera de un instrumento nuclear para cualquier modelo de financiación local.

## II. EL PESO DEL PASADO

A lo largo del dilatado proceso de construcción de la descentralización fiscal en España, nuestros sistemas de transferencias intergubernamentales han sido objeto de numerosas críticas (Salinas y Álvarez, 2003; Martínez-Vázquez y Sanz, 2007). Centrándonos en el ámbito de las transferencias incondicionales a los municipios, estas críticas afectaban tanto a la determinación de su cuantía (desequilibrios verticales) como a sus criterios de distribución (equidad horizontal).

### 1. Desequilibrios verticales

En 1977 se creó, mediante un Real Decreto Ley (34/1977), el Fondo Nacional de Cooperación Municipal (FNCM), a través del cual se canalizaban las subvenciones incondicionadas a los municipios. Por aquel entonces, el sistema adolecía de dos defectos importantes. Uno de ellos, la falta de automatismo en la dotación global del Fondo, provocaba continuos focos de tensión entre el Gobierno central y las administraciones locales, que dieron como resultado una cierta subordinación de la financiación local respecto a otros objetivos, quizás considerados como prioritarios en esos momentos,

como hacer frente a los costes de la crisis económica que por aquel entonces azotaba al país, con sus secuelas de reconversión industrial y sus efectos sobre la seguridad social y el INEM (Monasterio y Suárez Pandiello, 1998, cap. 4). El otro defecto venía vinculado a los muy discutibles criterios utilizados para la distribución del Fondo, que generaban importantes inequidades entre territorios y cuyo lastre llega hasta nuestros días, pese a los diversos intentos de reforma producidos, como veremos más adelante.

La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, vino a subsanar el primero de los defectos, sustituyendo al FNCM por una participación en los ingresos del Estado (PIE) que garantiza el automatismo en su concesión, lo que entonces suponía un notable avance desde la óptica de la autonomía local, y además se tratan de utilizar como reglas de evolución las mismas que se usan para financiar a las comunidades autónomas, con el consiguiente avance en coordinación entre las distintas administraciones públicas. Simultáneamente, la nueva Ley incorpora la posibilidad de que los entes locales participen en los tributos de las comunidades autónomas, asunto éste aún hoy necesitado de su despliegue definitivo (3).

Con todo, no se puede decir que la introducción de mecanismos automáticos de evolución de la PIE y la revisión quinquenal que, en la práctica, se vino haciendo de su cuantía haya garantizado el equilibrio vertical en lo que respecta a la distribución de recursos entre los tres niveles de la Administración. La indefinición en materia competencial y la falta de una contabilidad de costes que ayude a cuantificar las necesidades de gasto de manera más ob-

jetiva han sembrado de agravios el proceso de descentralización —baste ver la polémica sobre los denominados gastos impropios de los municipios (Vilalta y Mas, 2006; Suárez Pandiello, 2007)—, sin que resulte clara la eficiencia general de un sistema en el que falta claridad y transparencia en la asignación de responsabilidades en materia de gestión pública.

El cuadro n.º 2 y el gráfico 1 muestran la evolución de las transferencias corrientes recibidas del Estado por los ayuntamientos a lo largo de las dos últimas décadas, en comparación con otras magnitudes relevantes como son los impuestos estatales, los gastos totales no financieros del Estado y las transferencias que éste ha venido destinando a financiar a las comunidades autónomas. En el gráfico 1, las líneas continuas presentan la evolución en índices, tomando como base 100 el año 1995 (la mediana del período). En él se observa cómo, en general, la financiación incondicional a los municipios ha venido siguiendo una senda similar a la de los impuestos estatales, mientras que la ampliación de competencias de las comunidades autónomas ha expandido notablemente la brecha a favor de estos gobiernos.

### 2. Equidad horizontal

Sin embargo, si algo ha resultado una constante en la evolución de la PIE esto es la insatisfacción generalizada con los criterios de distribución, en la medida en que sus resultados han dado origen a situaciones de inequidad manifiesta. Ciertamente, como ya hemos indicado, la variedad de circunstancias que confluyen en la realidad municipal española hace difícil consensuar criterios de distribución que satisfagan aspiraciones tan diferentes, pero, con

CUADRO N.º 2

## EVOLUCIÓN DE MAGNITUDES DEL ESTADO

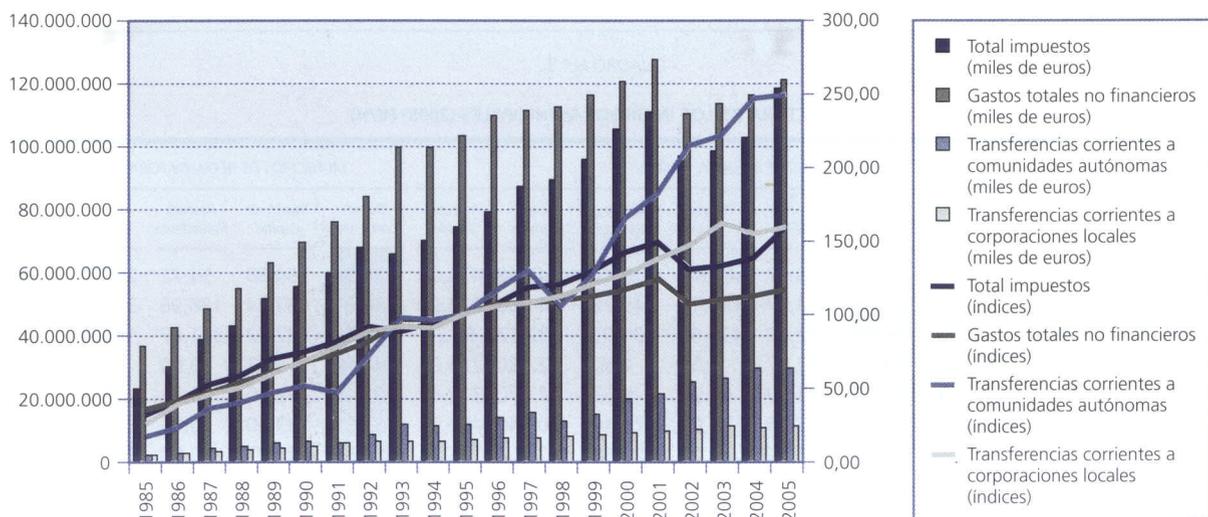
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Total impuestos .....	23.211.719	30.161.065	38.650.644	42.840.485	51.413.989	55.375.296	59.729.893
Gastos totales no financieros .....	36.602.064	42.432.789	48.206.370	54.703.479	62.681.464	69.367.483	76.090.873
Transferencias corrientes a comunidades autónomas ..	1.948.692	2.682.239	4.266.723	4.741.619	5.466.307	6.054.896	5.479.043
Transferencias corrientes a corporaciones locales .....	1.725.235	2.702.733	3.202.661	3.476.789	4.157.826	4.820.610	5.489.254
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Total impuestos .....	67.691.080	65.576.016	69.873.457	74.194.608	79.045.094	87.185.088	89.298.739
Gastos totales no financieros .....	84.118.405	99.654.953	99.867.116	103.513.469	110.008.877	111.404.854	112.360.343
Transferencias corrientes a comunidades autónomas ..	8.577.338	11.554.668	11.389.065	11.855.643	13.766.741	15.396.908	12.534.726
Transferencias corrientes a corporaciones locales .....	6.144.706	6.393.392	6.355.060	7.024.756	7.353.624	7.574.345	7.901.398
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total impuestos .....	95.977.294	105.402.292	110.796.946	96.932.865	98.768.312	102.574.246	118.306.132
Gastos totales no financieros .....	116.316.601	120.770.253	127.624.754	110.450.721	113.426.323	116.075.648	120.980.182
Transferencias corrientes a comunidades autónomas ..	15.058.767	19.567.127	21.609.726	25.410.184	26.218.910	29.268.107	29.556.823
Transferencias corrientes a corporaciones locales .....	8.446.426	8.957.327	9.635.087	10.296.844	11.329.627	10.889.803	11.186.920

Fuente: BADESPE.

todo, las inequidades que se han venido consolidando en el modelo español de financiación local carecen de explicación razonable, más allá de la derivada de la distinta capacidad de presión de grupos concretos dentro del poder local.

Puestos a resumir las fuentes de inequidad del sistema de transferencias incondicionales en España, podemos enfocar tres tipos de circunstancias, que son, respectivamente, el tratamiento especial de municipios con condi-

ciones particulares, la definición de indicadores (capacidad, necesidad y esfuerzo) sobre los que se ha basado la distribución general y los problemas de transición que siguieron a los sucesivos intentos de reforma.

GRÁFICO 1  
EVOLUCIÓN DE MAGNITUDES DEL ESTADO

a) *Los «casos especiales»*

Cualquier definición estándar de equidad horizontal hace referencia a la necesidad de tratar «igual a los iguales». *Sensu contrario*, aquellos que son «diferentes» deberían ser tratados de manera diferente. Llevado esto al ámbito territorial, la presencia de elementos diferenciales de necesidad y/o capacidad justificaría que los criterios de reparto de las transferencias incondicionales dieran lugar a diferencias sustanciales en las cantidades recibidas por los distintos territorios. Sin embargo, es difícilmente asumible, desde consideraciones de técnica financiera, que las disparidades observadas en los resultados efectivos de las particularidades contempladas en las reglas de evolución de la transferencias incondicionales (fundamentalmente la PIE) a beneficio de los municipios en España respondan a este tipo de razones.

Puestos a resaltar diferencias de trato claras entre localidades, el primer caso que se nos presenta es el que surge de comparar los resultados de los municipios por razón de su radicación en territorios de régimen común o de régimen foral.

El cuadro n.º 3 y los gráficos 2 y 3 ponen de manifiesto estas diferencias para el año 2005, que únicamente pueden ser explicadas en el contexto de las peculiaridades del sistema foral que permiten a los gobiernos que disfrutan de él (Comunidad Foral de Navarra y diputaciones forales del País Vasco) disponer de una financiación superior que revierte también en una mejor financiación de sus municipios.

Ciertamente, los datos muestran que los municipios forales se encuentran por encima de los de régimen común en todas las magnitudes (incluida la fiscalidad propia), pero las diferencias son especialmente acusadas en lo que respecta precisamente a las transferencias corrientes, de las cuales la PIE es la parte esencial en los territorios de régimen común, en tanto que en los territorios forales aquéllas proceden de los fondos forales de financiación municipal, nutridos de los ingresos concertados o convenidos, que cada gobierno reparte según sus propios criterios. La brecha en financiación que se mantiene para todos los percentiles y que, en media, supone que las transferencias que reciben los ayuntamientos de ré-

gimen común apenas suponen el 57 por 100, en términos per cápita, de lo que reciben los forales, presenta a las claras un primer caso de inequidad horizontal manifiesta. Por otra parte, en la medida en que no hay diferencias sustanciales de competencias entre los municipios de ambos grupos de territorios, esta brecha financiera podría ser vista además como un síntoma de desequilibrio vertical, ya que, bajo la hipótesis realista de ausencia de despilfarro generalizado en la Hacienda municipal foral, las cifras nos estarían alertando de un problema de insuficiencia financiera en los municipios de régimen común que debería ser subsanado mediante una distribución diferente de recursos entre la Administración central, las autonómicas y las locales.

Sin embargo, no es este el único caso en el que se presentan grandes diferencias entre municipios. Sin salirse de la PIE, la regulación de esta transferencia ha incorporado tratamientos especiales (fuera de fórmula) a determinados municipios sobre la base de argumentos que no siempre cabe calificar como sólidos. Así, Madrid y Barcelona tenían su tratamiento

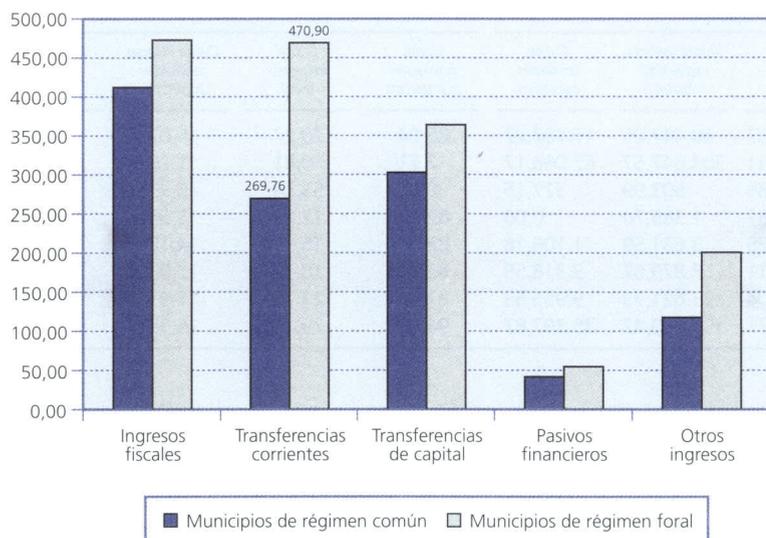
CUADRO N.º 3

## ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS MUNICIPALES (2005) (€/H)

	MUNICIPIOS DE RÉGIMEN COMÚN						MUNICIPIOS DE RÉGIMEN FORAL					
	Ingresos fiscales	Transf. corrientes	Transf. de capital	Pasivos financieros	Otros ingresos	Total ingresos	Ingresos fiscales	Transf. corrientes	Transf. de capital	Pasivos financieros	Otros ingresos	Total ingresos
Media.....	413,03	269,76	304,43	41,84	118,42	1.147,48	475,06	470,90	364,80	54,72	201,40	1.566,88
Desviación típica.....	425,83	247,89	554,67	180,19	349,25	944,66	324,29	236,37	683,34	186,96	372,54	1.047,42
Coeficiente de variación.....	103,10	91,89	182,20	430,69	294,93	82,32	68,26	50,19	187,32	341,67	184,98	66,85
Percentil 10.....	157,65	133,17	12,97	0,00	1,50	522,30	225,08	248,94	3,52	0,00	7,31	736,16
Percentil 30.....	237,49	178,56	71,39	0,00	9,63	722,70	313,69	308,18	52,79	0,00	28,39	1.055,15
Mediana.....	315,63	218,82	155,45	0,00	29,44	909,40	406,92	432,99	133,70	0,00	83,71	1.291,04
Percentil 70.....	432,13	274,84	295,54	0,00	85,34	1.173,57	504,23	558,50	338,77	0,00	188,95	1.685,15
Percentil 90.....	723,51	431,52	713,18	105,74	278,13	1.991,01	753,57	726,74	895,81	173,90	437,29	2.666,24

Fuente: Elaboración propia a partir de DGCCEL.

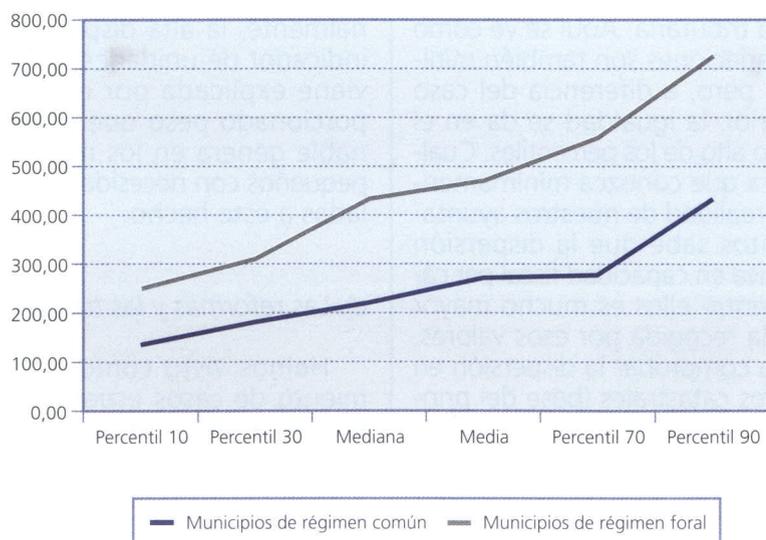
GRÁFICO 2  
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS MUNICIPALES (2005) (€/H)



especial como grandes megápolis, pero también lo tenían los municipios que forman parte de sus respectivas áreas metropolitanas,

aun cuando no están constituidas jurídicamente como tales. El Ayuntamiento de La Línea de la Concepción también recibe su trata-

GRÁFICO 3  
TRANSFERENCIAS CORRIENTES RECIBIDAS POR LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES (2005) (€/H)



miento particular, sin que esté clara su justificación y, más recientemente, los ayuntamientos de Cádiz y Santa Coloma de Gramanet han conseguido ver reconocido su estatus particular en la PIE, en virtud del carácter colmatado de sus términos municipales.

Los fondos destinados a estos «casos especiales» se detraen de la financiación general y, consecuentemente, suponen una fuente adicional de inequidad, en la medida en que otras necesidades particulares presentes en otras categorías de municipios, igualmente defendibles, no han sido reconocidas de la misma manera.

#### b) Los indicadores

Con todo, no han sido sólo los «casos especiales» los que han generado inequidades, sino que la propia fórmula general de reparto no ha sido ajena a ellas. No quisiéramos extendernos mucho en estas críticas, pues ya lo hemos hecho otras veces, incluso en estas mismas páginas (Pedraja y Suárez Pandiello, 2002 y 2004). Sirva, a modo de resumen, indicar tan sólo que de los criterios generales de reparto que más han permanecido en la regulación de la PIE (necesidad, esfuerzo y capacidad) todos ellos, en mayor o menor medida, han sido fuentes de inequidad, bien por su carácter discriminatorio (caso de los coeficientes de ponderación de la población aplicables en una banda entre 1 y 2,85, sin justificación teórica alguna), por su mala configuración técnica (casos de los índices de capacidad y de esfuerzo, en los que, si bien con el tiempo se han ido limando algunas imperfecciones, aún perviven aspectos mejorables) o por su sobredimensión (caso de la variable unidades escolares, indicador de necesidad incorporado extrañamente a la fór-

CUADRO N.º 4

## RESULTADOS DE LA FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN DE LA PIE POR CRITERIOS (2003)

	EUROS				EUROS PER CÁPITA			
	Cuota población por tramos	Cuota esfuerzo fiscal	Cuota inversa capacidad tributaria	Cuota unidades escolares	Cuota población por tramos	Cuota esfuerzo fiscal	Cuota inversa capacidad tributaria	Cuota unidades escolares
Media .....	533.385,94	99.572,57	60.447,05	17.782,22	85,04	20,27	15,02	4,13
Desviación típica .....	4.159.896,76	514.678,41	304.647,57	67.066,17	7,71	10,81	1,25	3,47
Coefficiente de variación.....	779,90	516,89	503,99	377,15	9,06	53,34	8,33	83,94
Percentil 10.....	7.172,85	1.298,81	1.385,74	0,00	82,45	12,29	13,51	0,00
Percentil 30.....	18.797,81	4.006,25	3.631,59	1.106,18	82,45	15,35	14,16	1,53
Mediana .....	45.963,94	10.366,11	8.879,87	3.318,55	82,45	18,12	15,93	4,46
Percentil 70.....	137.562,01	31.104,04	23.621,73	9.955,65	82,45	21,75	15,93	5,89
Percentil 90.....	726.707,52	160.808,71	103.569,42	35.397,87	94,81	29,45	15,93	8,12

Fuente: Elaboración propia a partir de DGCFFEL.

mula dado su escaso peso en la configuración de las necesidades locales) (4). El cuadro n.º 4 y el gráfico 4 muestran los resultados de la aplicación de estos criterios para el año 2003 (último para el que se aplicaron con generalidad).

La parte de la izquierda del cuadro n.º 4 muestra una extraordinaria dispersión en los resultados, que no debe ser vista más que como reflejo de las características propias de las localidades españolas, con gran predominio (en número) de pequeños ayuntamientos combinado con la mucho mayor concentración de población en los grandes. En la medida en que la población pondera en todas las variables excepto unidades escolares, no deben resultar extraños los valores extremadamente grandes de los coeficientes de variación que se corresponden con tal amplitud de rango. De ahí que resulte más informativa la parte de la derecha del cuadro, en la que se ofrecen los datos en euros per cápita.

En este sentido, nos permitimos llamar la atención sobre los mínimos valores de los coeficientes de variación relativos a las cuotas de población ponderada por

tramos y de la inversa de la capacidad tributaria. En el primer caso, se ve cómo los valores permanecen constantes hasta el último de los percentiles considerados, reflejo simple, una vez más, de la combinación de la estructura municipal y de los coeficientes de ponderación. En la medida en que la inmensa mayoría de municipios tienen menos de 5.000 habitantes, su coeficiente de ponderación es 1 y la cuota resulta, sin más, proporcional a la población. Menos evidentes parecen los datos correspondientes a la cuota relativa a la variable inversa de capacidad tributaria. Aquí se ve cómo las variaciones son también mínimas, pero, a diferencia del caso anterior, la igualdad se da en el tramo alto de los percentiles. Cualquiera que conozca mínimamente la realidad de nuestros ayuntamientos sabe que la dispersión efectiva en capacidad fiscal per cápita entre ellos es mucho mayor que la recogida por esos valores. Basta comprobar la dispersión en valores catastrales (base del principal impuesto local) que se puede encontrar en la página web de la Dirección General del Catastro (<http://www.catastro.meh.es/esp/estadistica/estadisticas2.asp#menu3>) o en censos del IAE para

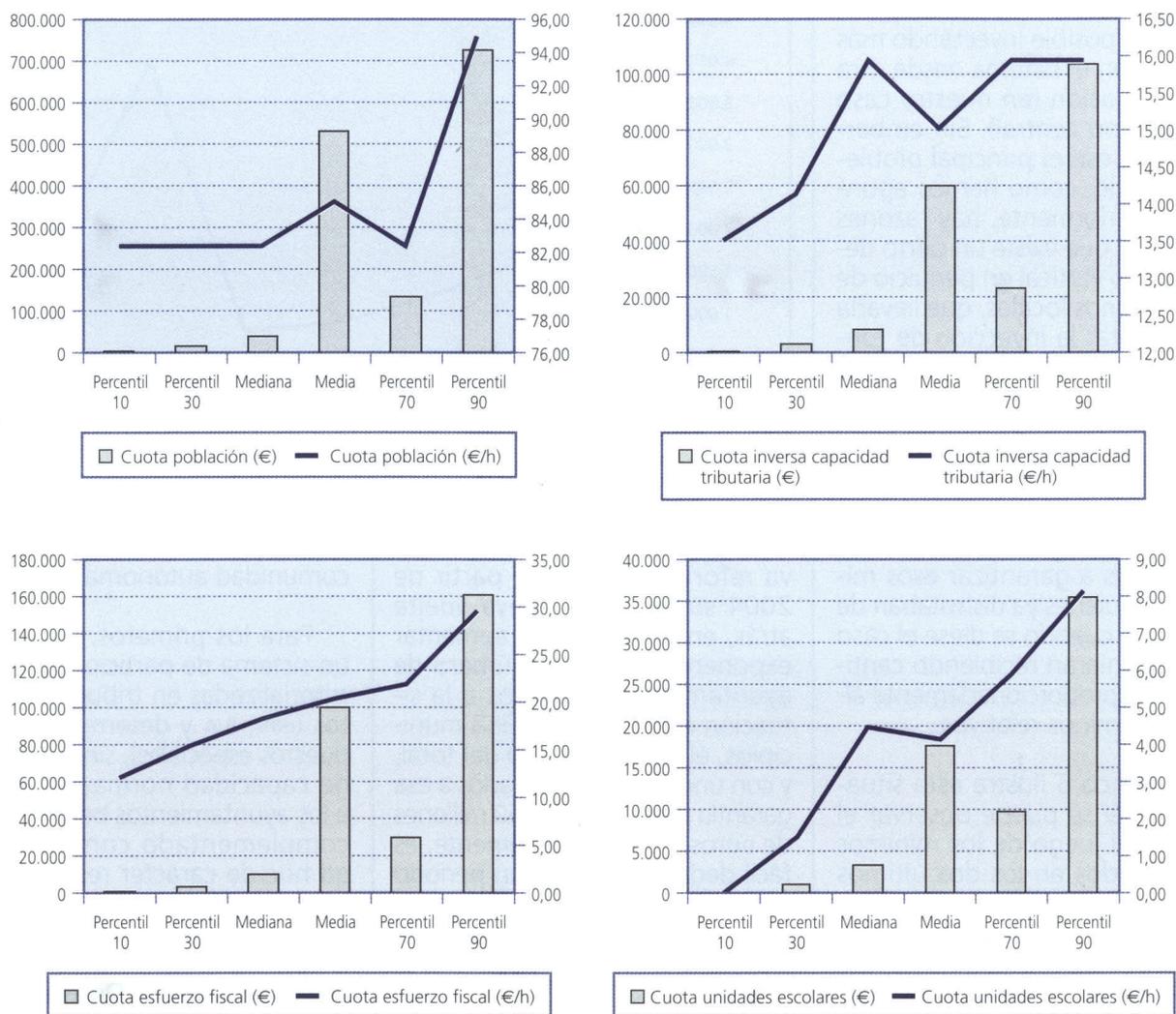
darse cuenta de que la manera de computar esta variable no responde en absoluto a la realidad.

En lo que respecta a los otros dos indicadores, esfuerzo fiscal y unidades escolares, la dispersión es mucho mayor, y también refleja comportamientos extraños. En el caso del esfuerzo fiscal, el coeficiente de variación supera el 50 por 100, y eso a pesar de que la norma establece tope máximos de diferencias entre los resultados efectivos, asunto éste que demuestra la poca confianza en la bondad del indicador. Finalmente, la alta dispersión del indicador de unidades escolares viene explicada por el desproporcionado peso que dicha variable genera en los municipios pequeños con necesidades vinculadas a este hecho.

### c) Las reformas y las transiciones

Hemos visto cómo el tratamiento de casos especiales y la evolución de la propia fórmula de distribución de la PIE han ido generando inequidades que, con el tiempo, se han ido consolidando en el sistema. Podría uno pensar que una vez detectadas

GRÁFICO 4  
RESULTADOS DE LA FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN DE LA PIE POR CRITERIOS (2003)



las fuentes de inequidad, las reformas emprendidas tendrían como objetivo primordial corregir esas inequidades. Sin embargo, el análisis de la práctica normativa en el ámbito de la PIE no respalda esa hipótesis, ni mucho menos, y para muestra permítansenos presentar dos botones: lo que podemos denominar el juego de los mínimos garantizados, por una parte, y los resultados de la última gran reforma (2004) por otra.

#### — Los mínimos garantizados

Una regla no escrita de cualquier reforma de la financiación territorial, que sin embargo ha resultado operativa siempre, es que cualquiera que sea el cambio producido en el sistema no debe perjudicar a ningún gobierno (local o autonómico, según se trate). Dicho de otra manera, por inequitativa que sea la situación de partida, la reforma necesitará un tiempo de transición para corregir

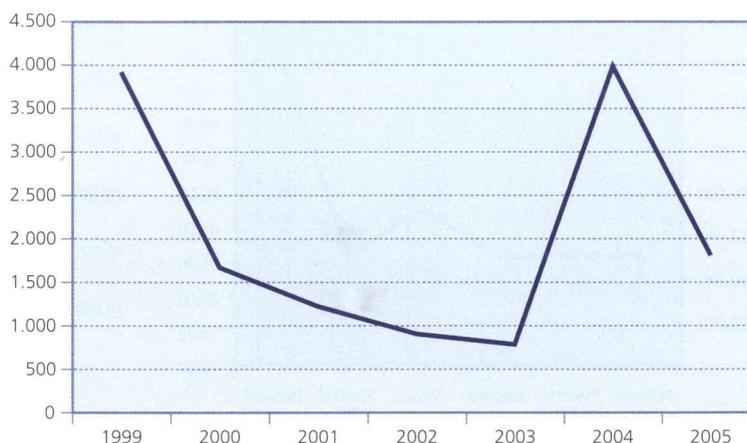
las inequidades, ya que los beneficiados por el sistema a reformar verán garantizada su posición, al menos en términos absolutos, esto es, no perderán financiación como consecuencia de los cambios.

Esta manera de actuar, que resulta pragmática y realista, e incorpora el mecanismo de engrase que hace viables desde un punto de vista político los procesos de reforma, presenta sin embargo dos inconvenientes. Por una par-

te, encarece la solución, ya que, en el eventual (poco realista) caso de que la reforma requiriese únicamente cambios en la distribución (ganadores y perdedores), ello sólo sería posible inyectando más recursos en el sistema desde otra Administración (en nuestro caso el Gobierno central). Sin embargo, no es ese el principal problema, ya que, como hemos apuntado anteriormente, hay razones para creer que existe un cierto desequilibrio vertical en perjuicio de los gobiernos locales, que llevaría a considerar la inyección de fondos adicionales como una necesidad. El otro inconveniente, en términos de equidad, es que si el período de ajuste al sistema no es lo suficientemente dilatado, la regla puede resultar poco efectiva por la concentración de recursos destinados a garantizar esos mínimos a quienes ya disfrutaban de ellos, aun cuando se diese el caso de que vinieran recibiendo cantidades desproporcionadamente altas en términos relativos.

El gráfico 5 ilustra esta situación. En él se puede observar el efecto del juego de los mínimos garantizados en los dos últimos momentos en los que se produjeron cambios notables en el sistema. Así, la aplicación de garantías en la PIE afectó en el año 1999 (primero del quinquenio 1999-2003) a 3.916 municipios, casi la mitad de los existentes (el 48,35 por 100), con una cuantía superior a los 22 millones de euros. La evolución del modelo hizo que a la mayor parte de esos municipios les fueran aplicable el modelo general de variables, pero en el año 2003 (último del quinquenio) aún había 775 ayuntamientos (casi el 10 por 100 del total) acogidos a los mínimos garantizados. Evidentemente, la tendencia era claramente decreciente, y uno esperaría que en pocos años más el sistema los hubiera absorbido a todos y operaría sin

GRÁFICO 5  
NÚMERO DE MUNICIPIOS AFECTADOS POR LA GARANTÍA



más la fórmula distributiva (5). Sin embargo, la aplicación de una nueva reforma en la PIE a partir de 2004 supuso una nueva vuelta atrás, en el sentido de aumentar exponencialmente el número de ayuntamientos acogidos a la situación excepcional (3.988 municipios, el 49,85 por 100 del total, y con unos fondos dedicados a esa garantía próximos a los 60 millones de euros). Consiguientemente, es fácil deducir que sólo un período de transición dilatado permite en la práctica absorber las inequidades del sistema.

#### — La última reforma

Con todo, la última reforma de la PIE, lejos de corregir las inequidades históricas del sistema, ha venido a introducir nuevos elementos de distorsión, a la par que reincidía en el error de volver a incorporar la consideración de situaciones especiales en un instrumento de carácter general.

Así, por un lado, se introduce un sistema dual poco justificado por argumentos técnicos, diferenciando entre municipios «grandes»

(los de más de 75.000 habitantes y las capitales de provincia y/o de comunidad autónoma) y el resto.

Para los primeros, se articula un sistema de participaciones territorializadas en tributos concretos (IRPF, IVA y determinados impuestos especiales), sin asignación de capacidad normativa alguna a los ayuntamientos beneficiarios, complementado con un fondo ad hoc de carácter residual cuya cuantía se fija en cada caso en la necesaria para alcanzar los niveles de financiación obtenidos con el modelo anterior. De este modo, el sistema consolida, en su momento inicial, las inequidades que pudieran venir heredadas del pasado, al tiempo que renuncia explícitamente a cualquier objetivo de nivelación, en la medida en que ambos componentes del sistema (las participaciones territorializadas y el fondo complementario) evolucionan en el tiempo con base en indicadores alejados de cualquier fin redistributivo.

El resto de los municipios seguirán financiándose de acuerdo con un sistema de fórmula (necesidad, capacidad y esfuerzo) simi-

CUADRO N.º 5

## ESTRUCTURA DE LA PIE PARA LOS MUNICIPIOS DE MAYOR DIMENSIÓN (2004), EN PORCENTAJES

	IRPF	IVA	Alcohol	Cerveza	Hidrocarburos	Tabaco	Total cesión	FCF	PIE 2004
Total .....	7,33	5,76	0,12	0,03	1,14	0,61	14,99	85,01	100,00
Máximo .....	21,37	15,96	0,24	0,06	3,07	2,84	32,80	94,29	100,00
Mínimo .....	3,03	0,00	0,07	0,02	0,00	0,00	5,71	67,20	100,00
<b>Media .....</b>	<b>8,28</b>	<b>7,50</b>	<b>0,16</b>	<b>0,04</b>	<b>1,70</b>	<b>0,84</b>	<b>18,53</b>	<b>81,47</b>	<b>100,00</b>
Desviación típica .....	0,0274	0,0234	0,0003	0,0001	0,0069	0,0036	0,0477	0,0477	0,0000
Ratio máx/mín .....	7,0587	—	3,4313	3,7095	—	—	5,7386	1,4030	1,0000
Coefficiente de variación .....	0,3303	0,3117	0,2080	0,1974	0,4025	0,4225	0,2572	0,0585	0,0000

Fuente: DGCFFEL.

lar al anterior y que, en consecuencia, reserva la poca nivelación disponible para estos ayuntamientos que no se corresponden, en general, con los mejor tratados. Se introduce además un tratamiento especial para los municipios pequeños de carácter turístico que vuelve a incorporar rasgos de inequidad.

El cuadro n.º 5 muestra la estructura porcentual de la PIE para los municipios de mayor dimensión en el año 2004 (primero de su aplicación) y el cuadro n.º 6, la evolución (incrementos) de las diferentes partidas entre 2004 y 2005: la brecha entre máximos y mínimos y las diferencias en los ritmos de evolución de los componentes dan una primera idea de las nuevas inequidades que este sistema estaría originando.

### III. ¿MISIÓN IMPOSIBLE?

Hemos visto hasta aquí cómo el sistema español de transferencias incondicionales a los municipios ha venido basándose en una PIE poco dotada en cuantía (si la comparamos con el montante de transferencias recibidas por los municipios radicados en territorios forales) y que ha generado importantes inequidades, tanto por el tratamiento diferencial que han recibido algunos municipios de características «especiales» como por la propia instrumentación de las fórmulas distributivas. Hemos visto además alguna de las dificultades con las que históricamente se han enfrentado los intentos de reforma, dificultades que afectaron tanto a los elementos base del sistema (entre otras, las relativas a la construcción y evaluación de las

variables distributivas, con especial mención a las que sirven para calcular esfuerzo y capacidad fiscales) como a los más pragmáticos u operativos elementos de transición (especialmente, mínimos garantizados).

Por otra parte, sabemos que la tipología del mundo local español es tan variada que resulta muy complicado plantear propuestas de reforma que puedan alcanzar unos mínimos niveles de consenso tratando de combinar elementos de eficiencia y equidad, siempre entendiendo que las transferencias incondicionales deben actuar como elementos de cierre del sistema, con el objetivo prioritario de garantizar la «suficiencia» mediante la cobertura de la brecha entre necesidades de gasto y capacidad fiscal propia.

CUADRO N.º 6

## TASAS DE INCREMENTO DE LA PIE PARA LOS MUNICIPIOS DE MAYOR DIMENSIÓN (2005/2004), EN PORCENTAJES

	IRPF	IVA	Alcohol	Cerveza	Hidrocarburos	Tabaco	FCF	PIE	PIE per cápita
Total.....	12,13	10,06	23,27	4,65	-1,45	2,39	12,92	12,44	
Máximo .....	22,69	20,23	34,22	13,85	9,32	15,12	12,92	13,62	13,45
Mínimo .....	7,24	7,33	18,32	-1,06	-6,13	-5,15	12,92	11,71	1,42
<b>Media .....</b>	<b>13,03</b>	<b>10,67</b>	<b>23,89</b>	<b>5,01</b>	<b>-1,02</b>	<b>2,93</b>	<b>12,92</b>	<b>12,43</b>	<b>10,43</b>

Fuente: DGCFFEL.

En este sentido, creemos que un primer punto de arranque para alcanzar esas mínimas bases de consenso es clarificar el marco competencial de los gobiernos locales, para lo cual resulta imprescindible, con carácter previo, o al menos simultáneo, a la reforma la elaboración de una nueva Ley de Bases o de Gobierno Local en la que, como mínimo, se articule el alcance de la autonomía local, sus relaciones con los gobiernos autonómicos y los ámbitos de eventual ampliación de responsabilidades, cuestión ésta que no puede ser ajena a la resolución consensuada del «conflicto» sobre competencias impropias (6).

En todo caso, la fragmentación y la diversidad del mundo local español aconsejarán sin duda segmentar el sistema, en la medida en que los municipios más pequeños carezcan de la mínima capacidad de gestión necesaria para asumir con garantías buena parte de los servicios susceptibles de serles asignados, y en todo caso se verán en la necesidad de hacerlo desde la intermunicipalidad o buscando apoyo en otros gobiernos locales como son las diputaciones provinciales y los cabildos y consejos insulares. Una segmentación de este tipo, atendiendo exclusivamente al tamaño y excluyendo otro tipo de características «especiales», que en todo caso deberían ser atendidas fuera del modelo general de transferencias, encajaría, a nuestro juicio, perfectamente en el marco de las corrientes de análisis de lo que se ha venido llamando «federalismo asimétrico», entendido no en términos de diferencias en las aspiraciones de autogobierno entre los territorios, sino en el más pragmático de asignar diferencialmente responsabilidades en función de las capacidades de gestión de éstos (7).

A partir de ahí, pasamos a resumir los elementos principales de una propuesta genérica que, a nuestro juicio, podría concentrar esas bases mínimas de consenso, y cuyo contenido más detallado (incluidas algunas simulaciones de resultados) puede encontrarse en Suárez Pandiello *et al.* (2008).

### Una propuesta dual

En nuestra opinión, una manera realista de abordar la reforma de la PIE con el objetivo esencial de mejorar su equidad consistiría en establecer un modelo *dual* en el que, a diferencia del actual, las bases diferenciales tengan como elemento de referencia el tamaño de los municipios en términos exclusivamente de población, sin incorporar otros factores de tipo administrativo como la capitalidad. En este sentido, nuestra propuesta consiste en fijar como umbral para la diferencia la cifra de 20.000 habitantes, entendiendo que aquellos municipios que no alcancen esta población deberían ver restringidas sus competencias (al menos las gestionadas directamente por sus órganos de gobierno) a la prestación de servicios básicos de índole territorial.

Un argumento en defensa de este umbral es que, con la regulación actual, es a estos municipios a quienes deben atender prioritariamente las diputaciones provinciales, de modo que no tendría por qué resultar extraña una reforma competencial que atribuyera a éstas las responsabilidades que, en el caso de municipios de mayor dimensión y consiguientemente mayor masa crítica que aporte diferencias sustanciales en la capacidad de gestión, pudieran ser directamente asumidas por los ayuntamientos.

Pues bien, para estos, digamos, pequeños municipios, nuestra propuesta iría en el sentido de utilizar la población como elemento único de asignación de transferencias, de modo que, con carácter general, la PIE tendiera a igualar la financiación per cápita de estos ayuntamientos, sin perjuicio de que ciertas necesidades específicas de grupos particulares de localidades fuesen financiadas mediante otros instrumentos complementarios, típicamente las participaciones en ingresos de las comunidades autónomas (PICA) y determinadas transferencias finalistas. Ciertamente, sería deseable acompañar esta reforma de un acuerdo institucional de despliegue de las PICA como transferencias incondicionales, para lo cual un primer paso podría ser transformar en incondicionales las transferencias corrientes que vienen recibiendo de forma condicionada los ayuntamientos, hasta la fecha, procedentes de las comunidades autónomas.

Obviamente, la implementación práctica de una modificación legal en el sentido propuesto requeriría arbitrar un *período transitorio*, suficientemente amplio, de acuerdo con lo expuesto en el apartado anterior, en el que se especifique tanto el reparto del coste financiero adicional a lo largo del tiempo como el de las cuantías anuales a distribuir entre los municipios implicados, haciendo explícita la cláusula de garantía habitual.

En todo caso, debería estudiarse la conveniencia de generar incentivos financieros explícitos a la cooperación intermunicipal, sea a través de la constitución de instituciones supramunicipales (mancomunidades, comarcas, ...) o mediante la cooperación directa en la gestión de servicios concretos por parte de las diputaciones provinciales y los cabildos y consejos

insulares. Una manera de iniciar esos incentivos podría ser condicionar las compensaciones a los municipios que eventualmente puedan verse perjudicados por el cambio de sistema a la cooperación supramunicipal entre ellos, que deberían mancomunar un mínimo de servicios con otros ayuntamientos hasta alcanzar un mínimo de población o superficie, e incluso valorar la posibilidad de atribuir directamente, al menos en parte, esa compensación a los organismos de cooperación supramunicipal o, alternativamente, a las diputaciones correspondientes.

A diferencia de lo dicho para los municipios de menor dimensión, los de mayor tamaño (de más de 20.000 habitantes) van a verse inevitablemente abocados, cuando no lo estén ya, a una ampliación considerable de sus esferas de gestión, en la que, sin duda, destacarán las nuevas responsabilidades en materia de servicios sociales que deberán acompañar al desarrollo de la Ley de Dependencia. En este escenario, entendemos que la nueva PIE debería tener en cuenta esas nuevas circunstancias y contribuir a reforzar los mecanismos financieros de estos municipios mediante la generalización de participaciones territorializadas en las grandes figuras tributarias del Estado, en particular IRPF e IVA.

Sin embargo, aunque aparentemente esta propuesta pudiera parecer que va en la línea de la última reforma, creemos necesario insistir en nuestras críticas a la experiencia reciente en materia de participaciones territorializadas apuntadas en el apartado anterior y que, en consecuencia, aconsejan reorientar el modelo para hacerlo más eficiente y equitativo.

Así, si bien en el caso del IRPF el punto de conexión de la partici-

pación es claro y correlacionado con la actividad y la dinámica del municipio, no ocurre lo mismo con los impuestos indirectos, fundamentalmente el IVA. En este caso, el punto de conexión elegido actualmente para la distribución de la recaudación es (inicialmente) el consumo de la comunidad autónoma (según los indicadores proporcionados por el INE), si bien tales indicadores van ponderados por el peso relativo de la población residente en el municipio respecto a la del conjunto de la comunidad autónoma. Ciertamente, no resulta sencillo calcular indicadores adecuados de consumo a escala municipal, pero entendemos que debería, al menos, hacerse un esfuerzo por intentarlo, pues de lo contrario la cesión del IVA pierde una de sus principales razones de ser: permitir que aquellos ayuntamientos más dinámicos recuperen parte del fruto de su gestión, en la medida en que cabe esperar que en esos ayuntamientos el peso del consumo sea mayor que el de la población. Para repartir ingresos tributarios con base en la población, la instauración de participaciones territorializadas en impuestos concretos es no sólo redundante, sino también ineficiente, resultando en este caso más apropiado que estos recursos pasaran a engrosar un fondo general a distribuir con base en criterios de necesidad y capacidad.

Con todo, en nuestra opinión, sí es razonable atribuir a los ayuntamientos parte de la recaudación del IVA, pero ello debe hacerse con base en indicadores adecuados de consumo a escala municipal, cosa que debería resultar factible en la medida en que ya ahora se estiman tales indicadores para algunas comunidades autónomas cuya dimensión en términos de población apenas alcanza la de algunos ayuntamientos de tamaño medio.

En consecuencia, nuestra propuesta es que todos los municipios de más de 20.000 habitantes participen de la recaudación del IRPF abonado por sus residentes y del IVA generado por el consumo en su territorio, como formas de internalizar parcialmente los efectos del dinamismo en la gestión pública. En la medida en que estas participaciones lo son sin ejercicio de capacidad normativa de los ayuntamientos sobre ambos impuestos, entendemos que deberían computarse como transferencias (como parte de la PIE) y no como ingresos por los capítulos 1 y 2 respectivamente, más allá de las convenciones contables existentes, que, en todo caso, deberían ser complementadas con un fondo adicional de carácter esencialmente nivelador y de solidaridad, y por tanto distribuido de forma directamente proporcional a las necesidades de gasto e inversamente proporcional a la capacidad fiscal propia sobre la que pudieran ejercer su propia autonomía.

En todo caso, la cuantía concreta de las participaciones requiere de una elección política previa sobre los objetivos (contrapuestos) a potenciar en el modelo de financiación. Ciertamente, la atribución de participaciones territorializadas supone un aumento de la capacidad fiscal de los gobiernos receptores desigualmente distribuida por el territorio. Además, el peso de la historia en materia de PIE ha generado inequidades importantísimas a lo largo del tiempo, como hemos puesto de manifiesto en el anterior apartado.

Consiguientemente, aparecen en el horizonte dos objetivos que deberían ser perseguidos, pero que, lamentablemente no son 100 por 100 compatibles. Por un lado, un principio básico de equidad requiere establecer mecanismos de nivelación que compensen las bre-

chas entre las necesidades de gasto puestas de manifiesto en el ejercicio de las propias competencias y las capacidades fiscales determinadas por las bases tributarias disponibles para obtener recursos fiscales propios, o participaciones en los de otras administraciones. Frente a esto, puede parecer también razonable premiar a aquellos ayuntamientos en los que el dinamismo de la gestión pública contribuya a generar actividad y crecimiento económico, permitiéndoles internalizar parte de los frutos de esa gestión como forma de seguir alimentando la innovación y el crecimiento económico necesario para preservar los beneficios del Estado del bienestar, uno de cuyos soportes esenciales se sitúa, cada vez más, en las ciudades. Finalmente, aunque no por ello menos importante, un mínimo de pragmatismo nos debe hacer ver que resulta imposible dar saltos en el vacío y corregir a muy corto plazo inequidades de décadas. Los ayuntamientos tienen su maquinaria administrativa que se engrasa con los recursos del sistema financiero, y no resulta conveniente en modo alguno frenar el curso de los proyectos iniciados con medidas igualatorias bienintencionadas, pero de efectos inmediatos imprevisibles.

Vistas estas restricciones, nuestra propuesta para los municipios de mayor dimensión debe ser, por tanto, prudente y gradual. En cuanto a su contenido concreto, este pasaría por:

— Generalizar la cesión de un porcentaje a determinar del IRPF y del IVA a todos los municipios de más de 20.000 habitantes. En el primer caso, el punto de conexión debería seguir siendo la residencia, en tanto que para el segundo debería encontrarse un indicador más ajustado de consumo local.

— La PIE se debería complementar con la instauración de una transferencia de nivelación a distribuir sobre la base de criterios de necesidad y capacidad fiscal, eliminando por inoperante, inequitativo y confuso el componente de esfuerzo fiscal. Esto supondría eliminar el actual Fondo Complementario de Financiación y sustituirlo por un mecanismo de reparto vía fórmula, recuperando parcialmente el espíritu anterior a la reforma de 2002.

— El indicador básico de necesidad debería ser la población, como componente más común de aquella a lo largo de todo el territorio. En cuanto a los coeficientes de ponderación, estos deberían tender a converger gradualmente, a efectos de corregir las inequidades acumuladas por su evolución anterior.

— En cuanto al indicador de capacidad, éste debería venir vinculado a los determinantes de los ingresos fiscales locales (8).

— En cuanto a la estructura relativa de los dos componentes de la PIE propuesta, esto es, la proporción que quepa asignarle al componente de dinamización (participaciones territorializadas) y el de equidad (nivelación), entendemos que esto debe ser fruto de una decisión política adoptada en el seno de los órganos de gobierno competentes.

— Finalmente, no podemos dejar también aquí de reclamar el despliegue definitivo de las PICA como instrumentos incondicionales de financiación, que deberían, en todo caso, complementar la contribución a la suficiencia de la participación en los ingresos del Estado.

Para concluir, únicamente nos queda indicar que, una vez de-

terminada la cuantía de las transferencias, y con la finalidad de que el sistema goce de estabilidad y flexibilidad, aquéllas deberían revisarse cada cierto tiempo y evolucionar con un índice relacionado, directa o indirectamente, con los recursos de la Hacienda de la que proceden. En todo caso, siempre será necesario someter al sistema a un proceso de revisión periódica para contrastar sus efectos financieros e introducir, en su caso, las medidas correctoras oportunas en el caso de que esos resultados se alejen de los objetivos de eficiencia y/o equidad buscados.

Esperamos que las propuestas aquí esbozadas sean vistas como lo suficientemente abiertas y flexibles para ser susceptibles de suscitar los niveles mínimos de consenso necesarios para transformar una «misión imposible» en un objetivo alcanzable.

#### NOTAS

(1) Véase ZORNOZA y MARTÍN (2008) y, especialmente, PRIETO (2008).

(2) Véase, a título de ejemplo, SUÁREZ PANDIELLO (2001), PEDRAJA y SUÁREZ PANDIELLO (2002, 2004) y PEDRAJA (2005).

(3) Véanse los trabajos de PEDRAJA y CORDERO (2008), y TOBES y ANGOITIA (2008), en este mismo número.

(4) En PEDRAJA y SUÁREZ PANDIELLO (2002 y 2004) se puede encontrar explicaciones más detalladas de las razones por las que, técnicamente, los indicadores utilizados constituyeron sistemáticamente fuentes de inequidad.

(5) Lo cual no quiere decir que se hubieran acabado las inequidades.

(6) En el artículo de ZAFRA (2008), en este mismo número, se pueden encontrar algunas claves interesantes para la concreción de las competencias locales. Una visión radicalmente diferente del mundo local y sus necesidades puede ser vista en PARADA (2007).

(7) Véanse, por ejemplo, los trabajos contenidos en BIRD y EBEL (2007b), especialmente BIRD y EBEL (2007a) y Dafflon (2007).

(8) En PEDRAJA *et al.* (2008) pueden encontrarse algunas propuestas alternativas.

**BIBLIOGRAFÍA**

- BIRD, R. M., y EBEL, R. D. (2007a), «Subsidiarity, solidarity and asymmetry: Aspects of the problem», en BIRD y EBEL (2007b): 3-25.
- (2007b), *Fiscal Fragmentation in Decentralized Countries*, Northampton MA, Edward Elgar Pub.
- DAFFLON, B. (2007), «Accommodating asymmetry through pragmatism: An overview of Swiss fiscal federalism», en BIRD y EBEL (2007b): 114-165.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., y SANZ, J. F. (eds.) (2007), *Fiscal Reform In Spain. Accomplishments and Challenges*, Northampton MA, Edward Elgar Pub.
- MONASTERIO, C., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1998), *Manual de Hacienda autonómica y local*, Barcelona, Ariel.
- PARADA, J. R. (2007), *La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal*, Pamplona, Civitas.
- PEDRAJA, F. (2005), «La nueva participación en los tributos del Estado: una primera valoración», *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, XIII: 99-109.
- PEDRAJA, F., y CORDERO, J. M. (2008), «Sobre las participaciones locales en los ingresos de las comunidades autónomas», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 115.
- PEDRAJA, F., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (2002), «Subvenciones generales a los municipios: Valoración y propuestas de reforma», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 92: 120-129.
- (2004), «La última "reforma" de la participación municipal en los tributos del Estado: un análisis cualitativo», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 100, vol. II: 77-89.
- PEDRAJA, F.; SUÁREZ PANDIELLO, J.; UTRILLA, A.; CORDERO, J. M.; NAVARRO, C., y FERNÁNDEZ LLERA, R. (2008), *El esfuerzo fiscal de los municipios españoles*, Madrid, Ed. Instituto de Estudios Fiscales-Ayuntamiento de Madrid (en prensa).
- PRIETO, C. (2008), «Tipología de entidades locales y financiación», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 115.
- SALINAS, J., y ÁLVAREZ, S. (eds.) (2003), *El gasto público en la democracia. Estudios en el XXV aniversario de la Constitución Española de 1978*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (2001), «El futuro de la financiación local en el contexto del Estado de las autonomías», *Hacienda Pública Española*, Monografía 2001: 359-377.
- (2007), «Insuficiencia relativa, gastos impropios y financiación local», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 113: 241-252.
- (coord.); BOSCH, N.; PEDRAJA, F.; RUBIO, J. J., y UTRILLA, A. (2008), *La financiación local en España. Radiografía del presente y propuestas de futuro*, Madrid, FEMP (en prensa).
- TOBES, P., y ANGOITIA, M. (2008), «La inversión en los planes autonómicos de cooperación local», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, número 115.
- VILALTA, M., y MAS, D. (coords.) (2006), «El gasto de carácter discrecional de los ayuntamientos y su financiación. Ejercicios 2002 y 2003», Ed. Diputación de Barcelona, Serie Elementos de Debate Territorial.
- ZAFRA, M. (2008), «Autonomía local: Competencias propias y financiación incondicionada», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, número 115.
- ZORNOZA, J., y MARTÍN, J. (2008), «Las haciendas locales: Esas grandes olvidadas», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 115.