

Resumen

En este trabajo revisamos la relevancia del principio del beneficio en la hacienda local española. Con ese objetivo comenzamos, desde una perspectiva económico-hacendística, por la justificación de la utilización de recursos financieros con base en este principio. A continuación, describimos y valoramos la regulación de los principales instrumentos financieros de este tipo en el marco legal español llevando a cabo una comparación con la anterior perspectiva económico-hacendística. Posteriormente, presentamos algunos datos y cifras sobre el peso actual y el grado de utilización que estos instrumentos tienen en los presupuestos de nuestras entidades locales. Finalizamos con algunas reflexiones sobre el papel del principio del beneficio en el futuro inmediato dados los condicionantes del marco general de la economía en el que se deberán desenvolver los gobiernos locales y las reformas en curso.

Palabras clave: principio del beneficio, municipio, eficiencia, precios públicos, tasas y contribuciones especiales.

Abstract

The aim of this paper is to review the importance of the benefit principle in the Spanish local fiscal system. According to this purpose, firstly we attempt to explain the usefulness of resources based on this principle in this context from a theoretical point of view. Secondly, we describe the regulation of the main financial instruments based on this principle in the Spanish fiscal system and assess whether they are adapted to the theoretical precepts explained previously. Thirdly, we present some data and figures to illustrate the role of the aforementioned instruments in the budgets of local entities. Finally, we provide some arguments about which should be the role of the benefit principle in the future reform of the Spanish local fiscal system.

Key words: benefit principle of taxation, municipality, efficiency, fees, charges and special assessments (or betterment levies).

JEL classification: H42, H71, H72.

DE NECESIDADES Y VIRTUDES: EL REFUERZO DEL PRINCIPIO DEL BENEFICIO EN LA HACIENDA LOCAL

Francisco PEDRAJA CHAPARRO

Universidad de Extremadura

Javier SUÁREZ PANDIELLO

Universidad de Oviedo

José Manuel CORDERO FERRERA

Universidad de Extremadura

I. INTRODUCCIÓN

LA coincidencia general de que el sistema fiscal debe ser justo desaparece cuando tratamos de definir la justicia de los impuestos. Históricamente han existido dos interpretaciones de lo que se entiende por una contribución justa a la financiación del Estado: el principio del beneficio y el principio de capacidad de pago.

El primero se deriva históricamente de la teoría contractual del Estado como la entendieron los teóricos de la política del siglo XVII (Locke o Hobbes). Desde su punto de vista, un sistema fiscal es equitativo si cada contribuyente aporta a la Hacienda Pública una cantidad que se corresponde con los beneficios que percibe de los servicios públicos. El principio de capacidad de pago, históricamente anterior al del beneficio (Musgrave y Musgrave, 1989), aboga por distribuir las cargas impositivas entre los ciudadanos en función de su capacidad económica aproximada mediante diversos índices (renta, patrimonio, consumo).

La principal ventaja del principio del beneficio es que, al unir las dos vertientes del presupuesto, constituye un principio de asignación eficiente de recursos.

No es solo un principio de política impositiva sino sobre todo de política impositiva y de gasto, de manera que la justicia del sistema fiscal dependerá de la estructura del gasto público.

Esa ventaja constituye su principal problema ya que, por definición, impide llevar a cabo políticas redistributivas (y estabilizadoras). Adicionalmente, resulta difícil de aplicar en el caso de bienes públicos puros, debido a que la no aplicación del principio de exclusión no incentiva a los individuos a revelar sus verdaderas preferencias por ellos.

En el otro extremo, la teoría económica nos enseña que allí donde no existen fallos de mercado, la manera más eficiente de proveer un bien o un servicio es dejando operar libremente a oferentes y demandantes y que el sistema de precios asigne los recursos.

Lo cierto es que también hay un terreno intermedio en el que es posible la aplicación general del principio del beneficio. Nos referimos a aquellos bienes y servicios para los que existe una demanda individualizada y que, aunque se produzcan algunos fallos de mercado, como sucede cuando su producción se caracteriza por la existencia de rendimientos crecientes o su consumo

genere efectos externos, estos últimos no sean importantes.

De hecho, y a pesar de sus limitaciones, es posible identificar aplicaciones prácticas del principio del beneficio en la realidad de los sistemas fiscales. Sirvan de ilustración los siguientes ejemplos.

Una aplicación del principio del beneficio lo constituyen los denominados impuestos afectados. En estos casos, la relación de contraprestación no es tan directa como la que emana de las cargas sobre el usuario, sino que lo que se busca es un cierto punto de conexión entre el hecho imponible del tributo en cuestión y el gasto concreto que se pretende financiar con la recaudación obtenida del mismo. Con ello se intenta desde facilitar el pago de determinados impuestos, hasta disciplinar presupuestariamente esos servicios. En este sentido, se ha argumentado que este tipo de instrumentos podrían desempeñar un importante rol en supuestos en que hay conflicto de intereses entre los ciudadanos-consumidores y los burócratas a la hora de determinar la cantidad de servicio a suministrar y ayudarían además a mejorar tanto la composición del gasto público como la estabilidad presupuestaria (1). Ejemplos de este tipo de tributos podrían ser determinados impuestos medioambientales mediante los cuales se trataría de asignar ciertos costes sociales a quienes los provocan en mayor medida (contaminación atmosférica, depuración de aguas residuales, contaminación acústica), con la consiguiente aplicación de los fondos obtenidos a políticas vinculadas con la preservación del medio ambiente.

Otra aplicación la encontramos en el ámbito de las haciendas subcentrales cuando se interpreta

correctamente la corresponsabilidad fiscal como la posibilidad de modificar, en el margen, ingresos y gastos arriba y abajo, asociando esa característica desde los impuestos a la capacidad de modificar el tipo impositivo por parte de los entes subcentrales.

Otro ejemplo, inspirado en la filosofía del principio del beneficio de relacionar ingresos y gastos, y referido no tanto a los instrumentos fiscales como a la toma de decisiones, lo encontramos en determinadas normas presupuestarias que obligan a que las propuestas de aumento de gastos vengán acompañadas del correspondiente incremento de ingresos necesarios para su financiación.

Con todo, la aplicación más evidente del principio del beneficio se produce en el ámbito de las haciendas locales mediante instituciones fiscales como precios públicos, tasas, contribuciones especiales e incluso algunos impuestos. Ello se debe a que se trata de haciendas básicamente suministradoras de servicios públicos que, en su mayor parte, presentan demandas diferenciadas y usuarios fácilmente identificables, lo que los hace especialmente indicados para la utilización del principio del beneficio como criterio de financiación.

La idea de este trabajo es presentar de un modo panorámico tanto los criterios de base teórica y legal como la realidad del uso efectivo del principio del beneficio en los instrumentos financieros que conforman la hacienda local española. Para ello, en la sección II presentaremos el marco teórico que, desde una perspectiva económica, justifica la utilización de recursos financieros con base en este principio. La sección III estará destinada a resumir y valorar la regulación de

los principales instrumentos financieros de este tipo en el marco legal español llevando a cabo una comparación con la anterior perspectiva económico-haciendística. Posteriormente, en la sección IV presentaremos algunos datos y cifras sobre el peso actual y el grado de utilización que estos instrumentos tienen en los presupuestos de nuestras entidades locales. Finalizaremos con la sección V, en la que, a modo de conclusión, presentaremos algunas reflexiones sobre lo que a nuestro juicio debería ser el papel del principio del beneficio en el futuro inmediato, dados los condicionantes del marco general de la economía en el que se deberán desenvolver los gobiernos locales y las reformas en curso y/o pendientes de realización.

II. HACIENDA LOCAL Y PRINCIPIO DEL BENEFICIO: LO QUE DICE LA TEORÍA

El papel de los gobiernos locales desde una perspectiva económica se justifica a partir del marco teórico constituido por la teoría normativa de la Hacienda Pública y la teoría normativa del federalismo fiscal. Con la primera, según Musgrave (1959) y su teoría múltiple del presupuesto, pueden existir razones de intervención del sector público ante los fallos de la economía de mercado para conseguir una asignación de recursos eficiente (asignación), para alcanzar una distribución justa de la renta y la riqueza (distribución) y para mantener un alto nivel de empleo con estabilidad de precios (estabilización). La primera generación de teorías normativas del federalismo fiscal, cuyo principal exponente es Oates (1972), ya establecía los principios de descentralización del gasto y su fi-

nanciación. De forma general se decía que las haciendas locales deberían jugar un papel destacado en la función de asignación (provisión de bienes y servicios públicos locales) y muy limitado en las otras dos funciones (distribución y estabilización).

Así, en la medida en que la hacienda local se constituye fundamentalmente como hacienda prestadora de servicios, estas teorías excluían de su campo de acción a las otras funciones que, por su propia idiosincrasia, y como veremos más adelante, plantean más problemas con el principio del beneficio.

De hecho, la teoría económica nos enseña que allí donde no existen fallos de mercado, la manera más eficiente de proveer un bien o un servicio es dejando operar libremente a oferentes y demandantes y esperando que el sistema de precios asigne los recursos. Ciertamente, en el ámbito de los servicios públicos locales aparecen fallos del mercado que imposibilitan, o al menos limitan considerablemente, la prestación de los mismos en régimen de concurrencia, bien por operar en condiciones de rendimientos crecientes, por generar algún tipo de efecto externo o porque suelen combinar externalidades con elementos distributivos (bienes preferentes). Sin embargo, la identificación de los usuarios y su gravamen en función del principio del beneficio no es especialmente dificultosa, ya que no es menos cierto que pocos de estos servicios pueden ser calificados de bienes públicos puros en los que operaría para sus potenciales usuarios el efecto *free rider*. Bajo estas circunstancias, hacer recaer el coste (total o parcial) del servicio sobre el usuario presenta obvias ventajas desde la óptica económica, ventajas perfectamente asimila-

bles a las que llevan consigo los precios en el sector privado.

Así, por centrarnos en los tres aspectos más consensuados, es posible utilizar estos instrumentos como:

— Criterio de *financiación*, en el sentido de que sirve para allegar a las administraciones públicas recursos que ayuden a financiar los bienes y servicios que deben ser suministrados por aquellas y que por tanto coadyuva a satisfacer el principio de suficiencia. Se trata de una *razón recaudatoria* que permite solo gastar aquello que se puede financiar.

— Forma de *disciplinar y racionalizar el consumo* de determinados bienes o servicios cuya oferta sea escasa o insuficiente para atender la demanda de los consumidores.

— Elementos de *información y transparencia* sumamente valiosos. Informan sobre preferencias y valoraciones de los ciudadanos de los servicios que se prestan, sobre los costes de prestación de un mismo servicio en el tiempo para mantener la financiación actualizada, y en el espacio, permitiendo comparar costes de servicios similares asociados o no a fórmulas alternativas de producción imitando las mejores prácticas (federalismo de laboratorio). También posibilita conocer los elementos redistributivos implícitos en el sistema de financiación así como su justificación y alcance, es decir, el perímetro de afectados en función del tipo de ingreso utilizado para la compensación (los propios precios públicos o tasas, impuestos, transferencias, etcétera).

Aunque el uso del principio del beneficio como base para la financiación de las cargas públi-

cas ha sido defendido históricamente utilizando consideraciones de equidad (2), son razones de eficiencia las que más peso han tenido en su recomendación sobre fundamentos económicos.

En definitiva, y como se puede apreciar de los párrafos anteriores, en la argumentación económica de las ventajas de la descentralización encontramos un claro paralelismo entre mercados competitivos y sector público descentralizado. En el sector público descentralizado, como en el mercado competitivo, se asocia descentralización de las decisiones económicas con una mayor eficiencia derivada de mejoras de información, incentivos y comportamientos más responsables de los agentes implicados. Pero para que todo ello sea posible es imprescindible que el instrumento de financiación en el sector público siga el principio del beneficio, el precio, en el mercado competitivo.

Como es sabido, en un mercado que pretenda asignar eficientemente los recursos, el precio debe fijarse de modo que iguale el coste marginal de producir una unidad adicional del bien o servicio de que se trate, haciendo por tanto coincidir las valoraciones marginales del bien tanto para el consumidor como para el productor. Por lo tanto, en principio, si se busca la eficiencia en el comportamiento del sector público, la regla básica de fijación de precios (o tasas) debería ser esta misma. Así, en aquellos servicios que son susceptibles de ser utilizados en cantidades diferentes por parte de los consumidores (por ejemplo, el agua o la recogida de basuras), el precio debería reflejar el coste marginal de suministrar unidades adicionales del servicio. Alternativamente, en los casos en que el servicio es provis-

to al mismo nivel para todos los que lo utilizan, pero cuyo coste varía en función del número de usuarios (bienes o servicios sujetos a congestión), el precio debería igualar al coste marginal de incorporar un usuario adicional.

Sin embargo, la operatividad práctica de esta regla en el sector público no siempre es lo sencilla que cabría desear. Veamos algunos casos.

a) Costes constantes igualmente distribuidos

El caso más simple, análogo a la provisión de bienes por el sector privado, sería aquel en el que una administración local suministra un servicio producido en condiciones de costes constantes. En este supuesto fijar un precio eficiente no plantearía especiales dificultades. Dado que el coste adicional de ofrecer una unidad más del servicio es constante cualquiera que sea el nivel en el que nos encontremos, las curvas de costes medios y costes marginales se superponen, de modo que el precio deberá ser fijado coincidiendo con ambos, con lo cual, dada la demanda del servicio, se consumirá una cantidad eficiente, en el sentido de que permite igualar la valoración marginal del servicio que hacen los consumidores con el coste marginal de producirlo para la administración pública. Además, bajo estas circunstancias los ingresos obtenidos por el gobierno local serían exactamente suficientes para cubrir el coste del servicio, de modo que no habría que buscar fuentes complementarias de financiación, ni tampoco de la venta del servicio se obtendrían beneficios extraordinarios susceptibles de ser utilizados alternativamente, de modo que estaríamos ante un caso de finan-

ciación «ortodoxa» de servicios públicos, si bien implícitamente estaríamos suponiendo que el coste de proporcionar el servicio es idéntico cualquiera que fuese el usuario del mismo.

b) Costes diferenciados

Un supuesto alternativo sería aquel en el que pudiéramos identificar dentro de nuestro territorio a dos tipos diferentes de usuarios, de modo que los costes de prestar el servicio, aun siendo constantes para cada grupo, difieren entre sí. Imagínese por ejemplo que queremos recoger los residuos sólidos generados en un municipio formado por dos núcleos de población, uno urbano y fácilmente accesible para todo tipo de vehículos mecánicos y otro rural y de acceso rodado mucho más difícil.

Una política de precios eficiente llevaría a diferenciar a los dos bloques de usuarios, de modo que los residentes en el área rural pagarían un precio mayor por la recogida de sus residuos que los que viven en el área urbana. Sin embargo, argumentos de equidad podrían llevarnos a descartar la tarificación diferenciada según los usuarios. En este caso, si queremos cubrir el coste del servicio deberíamos fijar el precio para cualquier usuario a un nivel intermedio entre los dos tipos de costes, independientemente del lugar en que resida. Aquí, dadas las curvas de demanda a que se enfrenta la administración, las cantidades efectivamente darían lugar a una doble ineficiencia, plasmada en un consumo excesivo del bien en el área rural y escaso en las zonas urbanas. Implícitamente, los residentes en la ciudad estarían «subvencionando» el consumo de quienes viven en los pueblos.

c) Costes decrecientes

Con todo, el supuesto de costes constantes (o crecientes) no siempre se da en el ámbito de la producción de bienes y servicios públicos. Imaginemos ahora que nuestro municipio estuviera pensando incorporar como nuevo servicio público una televisión local por cable, para lo cual debe proceder como primera medida a «cablear» la totalidad de su término municipal, con objeto de que todos los vecinos que quisieran disponer de este servicio pudieran tener acceso al mismo con solo enchufar sus aparatos de televisión a la red creada. Supongamos también que por razones técnicas no es posible aprovechar para la transmisión de la señal ninguna de las redes existentes. Bajo estos supuestos, la administración local debería hacer frente a unas cuantiosas inversiones en el momento inicial (costes fijos muy elevados) que harían que, una vez comenzada la explotación del servicio, este operara en condiciones de costes decrecientes a largo plazo (rendimientos crecientes). Estos problemas de escala vienen a complicar más aun el problema de la fijación de precios por el sector público. Puesto que la curva de costes medios decrece, la curva de costes marginales va por debajo de esta, indicándonos que una vez puesto en funcionamiento el servicio admitir un usuario más nos añade cada vez menos al coste total, dado el importante peso que para la provisión del mismo tienen los costes fijos. En estas condiciones, aplicar directamente la regla precio igual a coste marginal tendría consecuencias ruinosas para nuestra administración desde el punto de vista de la rentabilidad financiera de la misma.

En efecto, si seguimos las reglas de la competencia perfecta,

buscaríamos el punto en que la curva de demanda corta a la de costes marginales, con lo que fijaríamos para nuestro servicio un precio con el que no seríamos capaces de cubrir el coste del servicio, dado que el coste unitario para la provisión de esa cantidad es superior, incurriendo por tanto en unas pérdidas que deberían ser sufragadas por medio de instrumentos de financiación alternativos, por ejemplo vía tributaria, o quizá también recurriendo parcialmente al endeudamiento, si podemos identificar su origen en las importantes inversiones acometidas como gastos de «primer establecimiento» (3).

d) Congestión

Hasta aquí hemos omitido voluntariamente la fijación de precios para los bienes públicos, dado que, al ser estos bienes de consumo conjunto y de muy difícil o costosa exclusión, originan en los consumidores comportamientos tipo usuario gratuito (*free rider*), en el sentido de desincentivar la revelación de sus preferencias por los mismos. En tales condiciones, y ante la ausencia de una demanda revelada, tales bienes deberían ser financiados por vía impositiva, prescindiendo para ello del principio del beneficio. En general, y tratándose de bienes públicos puros, otra de sus características es que, una vez provistos, el coste marginal de admitir un usuario o consumidor adicional es nulo. Sin embargo, existen algunos casos en los que un usuario de un bien de consumo conjunto, y que por tanto tiene una de las características de los bienes públicos, origina con su consumo un coste marginal positivo al resto de los usuarios. Es entonces cuando se dice que estamos en presencia de *congestión*. El ejemplo típico es

el de las vías públicas. En principio, las carreteras y las vías urbanas tienen las características de los bienes públicos, ya que permiten la circulación simultánea de vehículos, y cobrar por ello, aunque no imposible, sí es costoso. Sin embargo, a partir de un número determinado de vehículos circulando simultáneamente, la adición de uno más genera costes positivos para todos. Por ejemplo, la velocidad disminuye, con lo cual se incrementan las pérdidas de tiempo de los conductores, se debe circular con marchas más cortas, lo que incrementa el consumo de energía de los vehículos, y, en fin, se produce una mayor concentración de emisiones contaminantes, lo que lleva a disminuir la calidad del aire. En esas circunstancias, las vías públicas dejan de ser bienes públicos puros para convertirse en bienes de consumo cuasi-rival.

A menudo se dice que las carreteras se saturan, entre otras cosas porque los usuarios no tienen en cuenta los costes de congestión que con su utilización imponen a los demás. Así, si se computasen estos «costes externos» y se añadiesen a los meros costes de la conducción, probablemente «algunos conductores decidirían tomar el autobús, compartir el vehículo con otras personas o no circular en horas punta» (4). Una forma (no la única) de restaurar la eficiencia sería que la administración pública cobrara un peaje a los usuarios, con objeto de internalizar la externalidad y cubrir el coste de congestión.

Con todo, el uso del principio del beneficio tiene también sus limitaciones. La primera, porque el principio del beneficio no sirve para financiar bienes públicos puros, dada la dificultad de excluir de los beneficios del bien a

quien no pague y el incentivo que tienen los consumidores de este tipo de bienes a comportarse como usuarios gratuitos y a no revelar sus preferencias. Ciertamente, en la práctica, este no parece un problema especialmente relevante, en la medida en que no son muchos los servicios públicos municipales que encajan dentro de esta categoría (policía, seguridad y servicios generales, por ejemplo).

Por otra parte, el principio del beneficio no sirve para cubrir objetivos redistributivos, y esto es una tautología. Aun sabiendo que la redistribución de la renta no es una función esencial de las administraciones locales, financiar la provisión de bienes haciendo pagar al usuario por el provecho total que obtiene de su consumo es incompatible con una mínima componente de equidad, cuando esto se aplica a servicios de fuerte componente social o redistributivo.

Deberíamos también considerar los problemas que surgen, no tanto de una visión normativa, como de economía política, derivados de la resistencia de los distintos grupos que influyen en las decisiones presupuestarias (políticos, técnicos, grupos de presión, etc.) cuya proximidad espacial en el ámbito local puede hacerla más acusada. Pensemos en el escaso interés por parte de los políticos por utilizar las cargas sobre el usuario frente a instrumentos financieros que amplían espacial y temporalmente el ámbito de los financiadores (impuestos, transferencias, deuda, etcétera). O en la resistencia de los grupos de presión especialmente favorecidos con los actuales sistemas de financiación de los servicios locales que presentan elementos redistribuidores (5) o la reticencia de burócratas a cambios en sistemas de financia-

ción que plantean no solo notables exigencias de información sino competencia técnica por parte de los gestores.

Finalmente, y desde un punto de vista más pragmático, es preciso tener en cuenta, además, el monto de los costes de cumplimiento y administración (obtención de información, gestión, recaudación e inspección) inherentes a cada servicio, no vaya a ser que la recaudación obtenida por el tributo o precio público en cuestión acabe siendo inferior al coste de la maquinaria administrativa puesta en funcionamiento para ello. Incluso suponiendo un buen ajuste al criterio del beneficio, lo que eliminaría o reduciría notablemente los costes de eficiencia, las exigencias de información (su disponibilidad temporal y espacial para las comparaciones) y los problemas técnicos derivados del cálculo de costes son evidentes.

Por todo ello, sería conveniente que, de creer interesante profundizar en el uso de cargas sobre el usuario, la transición desde un sistema de financiación generalista hacia uno más basado en el principio del beneficio fuese gradual, tratando de minimizar algunos de los problemas y obstáculos políticos mencionados. Como se ha dicho en otro lugar, los grupos más favorecidos por la actual política siempre tratarán de frenar una aplicación más intensa del principio del beneficio y mantener así la comodidad de su posición. Los gobernantes, que no políticos responsables, pueden encontrar más asumible apelar a criterios genéricos de ayuda a grupos presuntamente necesitados, a cambio de frenar una política de aplicación de cargas sobre el usuario, más transparente pero más costosa en términos de su aceptación social. Y lo mismo sucedería con los gestores de los ser-

vicios públicos más ineficientes, dado que su labor sería más visible y quedaría en entredicho cuando se comparase con la de sus homólogos en otros servicios públicos, tanto dentro como fuera del correspondiente municipio (Suárez Pandiello y Fernández Llera, 2008).

En cuanto a los instrumentos fiscales concretos para la plasmación práctica del principio del beneficio, varias son las alternativas ensayadas en los sistemas fiscales contemporáneos, dependiendo de las características del servicio a financiar y de la consideración de los gastos como corrientes o de inversión.

Para financiar gastos corrientes, lo habitual es utilizar cargas sobre el usuario que toman la forma de tasas o precios públicos directamente vinculados al servicio. Aunque existen diferencias de tipo jurídico en la configuración de ambas figuras, como veremos en la sección siguiente, la diferencia esencial entre ambas, desde un punto de vista económico, es que las primeras (tasas) tienen como límite superior el coste del servicio y en los segundos (precios públicos) ese límite es inferior. De manera que la administración pública obtendría beneficios extraordinarios de su gestión en el caso de los precios públicos que revertirían posteriormente en la financiación de otros servicios públicos, mientras que en el caso de las tasas el instrumento fiscal solo coadyuvaría en la mayoría de los casos a la financiación parcial del servicio, y en el mejor a la financiación total del mismo.

Por su parte, las contribuciones especiales son instrumentos basados en el principio del beneficio especialmente indicados para financiar las inversiones destinadas a implantar o ampliar servicios públicos. Se trata de una figura tributaria que intenta hacer

recaer sobre los ciudadanos, en cuanto titulares de bienes, generalmente inmuebles, una parte del coste de las obras realizadas por las entidades locales, bajo el supuesto de que los beneficios originados por tales obras serán capitalizados, haciendo que los bienes de los contribuyentes aumenten su valor. Obsérvese que, analizado en abstracto, este argumento encuentra amparo no solo en el principio del beneficio, sino también en el de capacidad de pago, por cuanto el contribuyente, además de «beneficiarse» particularmente de la obra pública, ve incrementar su capacidad contributiva, en tanto utilicemos como indicador de la misma el valor de la propiedad, como se hace en los impuestos de base patrimonial.

Incluso es posible justificar, desde el principio del beneficio, las principales figuras impositivas de la hacienda local. El impuesto sobre la propiedad se entiende, por diversos autores (por ejemplo, Hamilton, 1976), como una tasa general por disfrutar del conjunto de servicios municipales tradicionales. Los relacionados con la actividad económica presumen la existencia de cierta proporcionalidad entre el impuesto y el volumen de servicios que favorece a los negocios y a la actividad productiva. El referido a los vehículos a motor se entiende, desde esta perspectiva, como una contraprestación por ese conjunto de servicios relacionados con el tráfico urbano (mantenimiento de vías públicas, ordenación del tráfico, etcétera).

III. HACIENDA LOCAL Y PRINCIPIO DEL BENEFICIO: LO QUE DICEN LAS LEYES

La idoneidad de la hacienda local para la aplicación de institu-

ciones fiscales inspiradas en el principio del beneficio es también reconocida por el legislador. Así, en la propia Exposición de motivos de la Ley 8/1989, de régimen jurídico de las tasas y precios públicos (LTPP), «mientras que la tasa y el precio son figuras prácticamente residuales en la financiación del Estado, su importancia es evidente en los presupuestos de las Corporaciones Locales, donde han alcanzado un notable desarrollo».

Un interesante ejemplo histórico de articulación legal sobre la base del principio del beneficio se encuentra en el Estatuto Municipal de 1924 que, inspirado en Flórez de Lemus, instauró el principio del beneficio y perfeccionó la tributación jerarquizada anteponiendo tasas y contribuciones especiales a los impuestos postergando, dentro de estos, la tributación personal al último lugar (Comín, 1996).

Desde un planteamiento económico-hacendístico, el consumo de bienes intermedios, aquellos que además de contar con una demanda individualizada su consumo tiene también consecuencias sobre los demás ciudadanos (interés público), podría verse afectado, desde la demanda, estableciendo un consumo obligatorio, y desde la oferta, eliminando la posibilidad de concurrencia del sector privado. Normalmente suele reservarse la financiación mediante tasas para aquellos casos de máxima coacción; es decir, en los que coincide demanda obligatoria y monopolio público (Sevilla, 2004).

La regulación legal, sin embargo, no tiene por qué coincidir con el anterior criterio de delimitación. La Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL), introdujo una importante modificación en la regulación del

principio del beneficio en el ámbito municipal con la incorporación al ordenamiento jurídico de la figura de los precios públicos. Una categoría de ingresos más flexible que la de las tasas, no sometida al principio de reserva de ley, y cuya cuantía no está limitada al coste de prestación del servicio.

El TC (STC 185/1995) cuestionó los criterios de demarcación establecidos en esas leyes sobre las tasas y los precios públicos. Para que estos últimos dejen de ser prestaciones patrimoniales de carácter público, no debe existir coactividad, lo que se produce cuando la solicitud del servicio es voluntaria por parte del interesado y existe una oferta privada de ese servicio.

La actual regulación expande las tasas a aquellos casos intermedios en los que se solicita o recibe un servicio de forma obligatoria aunque haya concurrencia del sector privado, y en aquellos otros en los que el servicio no sea obligatorio pero se preste en régimen de monopolio sin concurrencia, por tanto, del sector privado.

Concretamente, el hecho imponible de las tasas viene regulado en el artículo 20 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) como sigue:

«1. Las entidades locales, en los términos previstos en esta Ley, podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos.

En todo caso, tendrán la consideración de tasas las prestaciones patri-

moniales que establezcan las Entidades locales por:

A.- La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local.

B.- La prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de derecho público de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando se produzca cualquiera de las circunstancias siguientes:

a) Que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados. A estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud o la recepción por parte de los administrados:

— Cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias.

— Cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.

b) Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.

2. Se entenderá que la actividad administrativa o servicio afecta o se refiere al sujeto pasivo cuando haya sido motivado directa o indirectamente por este en razón de que sus actuaciones u omisiones obliguen a las entidades locales a realizar de oficio actividades o a prestar servicios por razones de seguridad, salubridad, de abastecimiento de la población o de orden urbanístico, o cualesquiera otras».

Por otra parte, las entidades locales, según el artículo 41 del TRLRHL:

«[...] podrán establecer precios públicos por la prestación de servicios o realización de actividades de la competencia de la entidad local, siempre que no concurra ninguna de las circunstancias especificadas en el artículo 20.1.B de esta Ley».

Es decir, como dijimos, se exige un precio público cuando el sujeto pueda decidir la solicitud del servicio y elegir además para su prestación entre el sector público y el sector privado.

Los apartados 3 y 4 del mencionado artículo 20 contienen enumeraciones exhaustivas de casos en los cuales las entidades locales pueden establecer tasas, distinguiendo por un lado supuestos de utilización privativa y aprovechamiento especial del dominio público local, y por otro, los de prestación de servicios y realización de actividades administrativas de competencia local.

El artículo 21 establece una serie de servicios en los que se prohíbe el cobro de tasas (y de precios públicos, según el artículo 42). Concretamente:

- a) Abastecimiento de aguas en fuentes públicas.
- b) Alumbrado de vías públicas.
- c) Vigilancia pública en general.
- d) Protección civil.
- e) Limpieza de la vía pública.
- f) Enseñanza en los niveles de educación obligatoria».

Las prohibiciones pueden justificarse económicamente bien porque no exista una demanda individualizada, siendo casos próximos a bienes públicos locales, bien porque, como sucede con la enseñanza obligatoria, su consumo se considera tan necesario (preferente) que se ofrece a precio cero.

Otra gran diferencia entre tasas y precios públicos, como ya anticipamos, se refiere a su cuantía. En el caso de las tasas, el artículo 24 del TRLRHL distingue

varios casos. Si se trata de utilización privativa o un aprovechamiento especial de dominio público, la referencia será el valor de mercado de ese aprovechamiento especial. Lo que no deja de plantear problemas tanto por la difícil concreción del mencionado valor como por el problema de que exista ese valor dado el carácter demanial de los bienes. Un caso especial de cuantificación es el establecido para las empresas explotadoras de suministros donde se sustituye el valor de mercado de la ocupación del dominio público por la valoración consistente en el 1,5 por 100 de los ingresos brutos procedentes de la facturación en el término municipal a consecuencia de los suministros realizados, sistema admitido por el TC (STC 233/1999) (6).

En la situación de prestación de servicio o realización de una actividad administrativa, el importe de la tasa no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad administrativa. El artículo 24.2 del TRLRHL establece las reglas para la fijación de ese coste:

«Para la determinación de dicho importe se tomarán en consideración los costes directos e indirectos, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad por cuya prestación o realización exige la tasa».

El artículo 25 del TRLRHL establece la necesidad de que exista un *Informe técnico económico* en el que se ponga de manifiesto el valor de mercado o el coste de prestación de los servicios (7). Se trata de un elemento clave no exento de problemas; entre otros, delimitación de los componentes de costes directos e indirectos, especificación de los

costes financieros admisibles, sistemas de amortización del inmovilizado aceptables, concreción de costes necesarios para garantizar un desarrollo razonable del servicio, etcétera.

No cabe duda de que estamos ante una cuestión técnica esencial sobre la que convendría una mayor concreción legal y de la que existe una interesante experiencia en la FEMP con los «programas piloto» para implantar sistemas de costes en servicios locales concretos mediante la constitución de grupos integrados por expertos universitarios y técnicos de diversos municipios (Carrasco, 2011).

Los costes en la prestación de los servicios y las dificultades técnicas de su cálculo se pondrán de manifiesto con mayor intensidad dada la importancia que la futura Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en los últimos pasos de su tramitación parlamentaria en el momento de escribir estas páginas, otorga al coste efectivo de los municipios de menos de 20.000 habitantes y el papel de las diputaciones provinciales en la coordinación de la prestación de los mismos. Según el proyecto de Ley, los costes efectivos de los servicios se calcularán por todas las entidades locales antes del 1 de noviembre de cada año teniendo en cuenta los costes directos e indirectos de los mismos y aplicando criterios de cálculo que desarrollará el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, debiendo comunicarse a este ministerio para su publicación.

En la cuantificación de las tasas, el artículo 24, en su apartado cuatro, añade una posible limitación al principio del beneficio derivada de la utilización del principio de capacidad de pago:

«Para la determinación de la cuantía de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas».

A diferencia de lo que ocurría con la Ley 39/1988, donde la consideración de las cuestiones de equidad era una obligación, ahora este principio ha pasado a ser una opción en la cuantificación de las tasas, lo que supone, desde nuestro punto de vista, un avance. En todo caso, consideramos que una aplicación correcta del principio del beneficio resulta incompatible con la utilización de «criterios genéricos de capacidad económica», como se dice en la norma. El principio de capacidad de pago ha de aplicarse de forma exacta a partir de indicadores relevantes de capacidad económica (renta, consumo, patrimonio), existiendo otros instrumentos en manos de la Hacienda Pública como sucede con los impuestos o las transferencias, mucho más apropiados para corregir los problemas de equidad que pudieran producirse con la aplicación de las tasas. También sería conveniente, de acuerdo con el principio de transparencia, hacer explícitos los gastos fiscales que se derivan de las desviaciones del principio del beneficio por consideraciones de equidad.

En cuanto a los precios públicos y a diferencia de las tasas (artículo 44 TRLRHL):

«[...] su importe ha de cubrir, como mínimo, el coste del servicio prestado o de la actividad realizada».

Exigencia que puede ser matizada a la baja (artículo 44.2 TRLRHL):

«Cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, la Entidad podrá fijar precios públicos por debajo de los límites previstos en el apartado anterior».

En este caso, conocido en la literatura hacendística como precio político, deben aparecer en el presupuesto municipal las dotaciones correspondientes a tal diferencia.

Al igual que ocurría con las tasas, las propuestas de establecimiento o modificación de la cuantía de los precios públicos debe ir acompañada de una memoria económica financiera que justifique su importe y el grado de cobertura de los costes del servicio (artículo 26.2 TRLRHL).

Por último y como ya comentamos en la sección anterior, mientras que las tasas y precios públicos son ingresos ligados a la actividad corriente de los municipios y sirven, por tanto, para financiar sus gastos de funcionamiento, las contribuciones especiales, también relacionadas con el principio del beneficio, están destinadas a financiar inversiones orientadas a implantar o ampliar los servicios correspondientes. A diferencia de los casos anteriores, no existe una demanda individualizada pero sí se conoce tanto el conjunto de personas especialmente beneficiadas como el coste de la actividad llevada a cabo por el municipio.

En la actualidad la figura viene regulada en los artículos 28 a 37 del TRLRHL. En relación a la situación previa a la Ley 39/1988, se produjeron algunos cambios de importancia como el que estos ingresos pasaran a ser potestativos para las haciendas locales y que, como máximo, pudiera financiarse con ellos el 90 por 100 de la obra (antes el 100 por 100 para determinados servicios). Si bien parte de los beneficios de la obra pública realizada beneficia a toda la colectividad, lo que justificaría la asignación parcial del coste de la obra a los propietarios de

inmuebles especialmente beneficiados, en situaciones como la actual no sería exagerado devolver a estos ingresos la obligatoriedad de su exigencia en los casos de primera implantación de servicios.

En todo caso, y como pondremos de manifiesto con cifras concretas en la sección siguiente, no deja de resultar extraño que las contribuciones especiales hayan acabado convirtiéndose en ingresos marginales o anecdóticos de financiación de nuevas inversiones de nuestros municipios, especialmente en situaciones de crisis económica como la actual donde las fuentes de financiación de inversiones más tradicionales (ahorro bruto, transferencias de capital y endeudamiento) están muy limitadas.

IV. HACIENDA LOCAL Y PRINCIPIO DEL BENEFICIO: LO QUE DICEN LAS CIFRAS

En esta sección realizamos una aproximación a la realidad cuantitativa de los ingresos procedentes de fuentes propias de los entes subcentrales que están basados en el principio del beneficio. Para ello, consideramos todos los ingresos en los que es posible identificar una cierta contraprestación entre quien paga y quien provee el servicio, incluyendo aquí los ingresos procedentes del propio patrimonio, sea por su explotación económica, permaneciendo en poder de la administración pública (ingresos patrimoniales en sentido estricto, capítulo 5 del presupuesto de ingresos) o por la venta del mismo (enajenación de inversiones reales, capítulo 6), además de tasas, precios públicos y contribuciones especiales incluidos en el capítulo 3 (8).

CUADRO N.º 1

LA ESTRUCTURA DE INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LOS ENTES LOCALES (AÑO 2011) (*)

	COMUNIDADES AUTÓNOMAS		ENTES LOCALES	
	Importes totales	Porcentaje	Importes totales	Porcentaje
1. Impuestos directos	39.873.280,25	28,98	23.557.340	35,77
2. Impuestos indirectos	46.884.633,18	34,07	7.998.682	12,15
3. Tasas, precios públicos y otros ingresos	4.798.508,96	3,49	10.081.112	15,31
4. Transferencias corrientes	39.013.179,15	28,35	19.052.577	28,93
5. Ingresos patrimoniales	707.230,76	0,51	1.448.868	2,20
6. Enajenación de inversiones reales	183.318,88	0,13	530.905	0,81
7. Transferencias de capital	6.141.701,35	4,46	3.179.651	4,83
Total ingresos no financieros.....	137.601.852,53	100	65.849.134	100
8. Activos financieros	160.559,46	0,56	262.555	8,60
9. Pasivos financieros	28.559.429,93	99,44	2.790.018	91,40
Total ingresos financieros	28.719.989,39	100	3.052.574	100
Ingresos totales.....	166.323.852,92		68.903.719	
Ingresos principio del beneficio	5.689.059,00	4,10	12.060.885	18,30

Nota: (*) Las cifras representan el importe de los derechos reconocidos (en miles de euros).

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local (SGCAL).

La información mostrada en el cuadro n.º 1, en el que se recoge la clasificación económica de las liquidaciones presupuestarias de ingresos consolidados del conjunto de las comunidades autónomas y los entes locales en el ejercicio 2011, permite comprobar que, incluso dentro de las haciendas subcentrales, la importancia relativa de este tipo de ingresos es mucho mayor en el ámbito local, donde representan más del 18 por 100 de los ingresos no financieros, mientras que en la esfera autonómica estos solo alcanzan un 4 por 100.

Si centramos nuestra atención en los municipios vemos que su importancia relativa es aún mayor, alcanzando un porcentaje superior al 21 por 100, con algunas oscilaciones dependiendo del tamaño municipal (cuadro n.º 2).

Dado el menor ajuste al principio del beneficio y la escasa im-

portancia relativa de los ingresos procedentes del patrimonio, nos centraremos en el estudio de los recursos incluidos en el capítulo 3, que para los municipios representan la tercera fuente de ingresos más relevante (17,84 por 100 de los ingresos no financieros),

por detrás de los impuestos (34,8 por 100) y las transferencias corrientes (30,8 por 100). La importancia relativa de estos instrumentos financieros es diferente por estratos de población, siendo algo menor la utilización del principio del beneficio en los municipi-

GRÁFICO 1

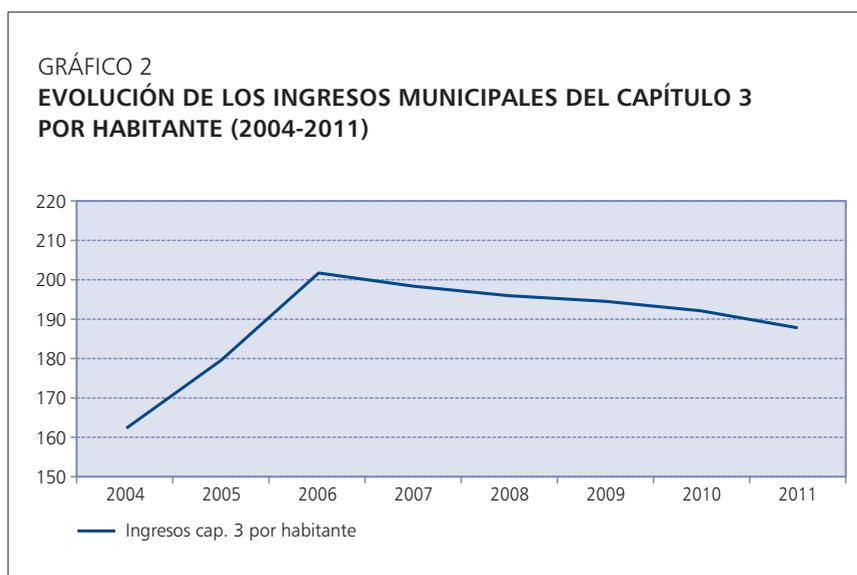
EVOLUCIÓN DE LA IMPORTANCIA RELATIVA DEL CAPÍTULO 3 SOBRE LOS INGRESOS NO FINANCIEROS DE LOS MUNICIPIOS (2004-2011)



pios de menor y mayor tamaño, si nos referimos al capítulo 3 y excluimos a Madrid y Barcelona.

Este porcentaje ha sufrido oscilaciones a lo largo de los últimos años, tal y como se puede apreciar en el gráfico 1, donde se observa una tendencia decreciente en el peso de estos ingresos sobre el total hasta alcanzar su mínimo en 2009, como consecuencia de la pérdida de ingresos asociados con los aprovechamientos urbanísticos. Sin embargo, desde entonces su importancia relativa ha ido en aumento gracias al crecimiento de la recaudación de determinadas tasas que habían sido cuestionadas hasta entonces, como la del 1,5 por 100 para las empresas explotadores de suministros, y a que otros ingresos, como las transferencias o los procedentes de impuestos vinculados con el sector de la construcción, se vieron reducidos con la llegada de la crisis económica.

Este fenómeno se puede apreciar más claramente en el gráfico



co 2, en el que se muestran los ingresos asociados con el principio del beneficio por habitante, cuyos valores crecieron hasta 2006 y, desde entonces, se han situado en torno a los 190 euros por habitante. Si realizamos este análisis distinguiendo entre municipios situados en diferentes estratos poblacionales (gráfico 3), se puede ver que prácticamente todos los municipios convergen

hacia valores muy próximos a esta cifra, excepto los municipios de mayor tamaño (Madrid y Barcelona), donde se ha mantenido una tendencia alcista hasta alcanzar valores superiores a los 260 euros por habitante.

El desglose de los diferentes componentes del capítulo 3 permite identificar cuáles son los conceptos por los que los diferen-

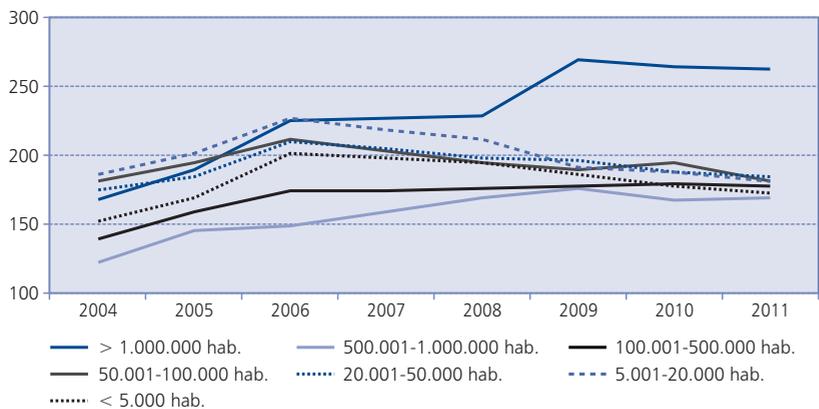
CUADRO N.º 2

LA ESTRUCTURA DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS (AÑO 2011) (PORCENTAJE)

	< 5.000	5.001- 20.000	20.001-50.000	50.001- 100.000	100.001-500.000	500.001-1.000.000	> 1.000.000	Total
1. Impuestos directos	25,85	34,00	36,54	41,34	35,51	34,35	36,03	34,79
2. Impuestos indirectos	2,20	1,85	1,97	2,59	3,61	3,21	2,92	2,62
3. Tasas, precios públicos y otros ingresos	15,60	18,51	18,97	18,08	17,99	16,14	18,18	17,84
4. Transferencias corrientes ...	32,04	31,34	30,12	26,95	30,68	34,83	31,24	30,79
5. Ingresos patrimoniales.....	3,65	2,21	1,84	1,99	2,55	2,38	3,93	2,65
6. Enajenación de inversiones reales	0,94	1,12	1,01	0,55	1,40	1,57	0,67	1,04
7. Transferencias de capital ...	17,62	7,96	5,56	3,83	3,42	2,92	2,71	6,36
8. Activos financieros	0,07	0,10	0,21	0,24	0,31	0,35	0,23	0,21
9. Pasivos financieros	2,04	2,91	3,78	4,44	4,53	4,26	4,10	3,71
Ingresos totales.....	100	100	100	100	100	100	100	100
Ingresos principio del beneficio.....	20,18	21,84	21,82	20,62	21,93	20,09	22,78	21,53

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la SGCAL.

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS MUNICIPALES DEL CAPÍTULO 3
POR HABITANTE POR ESTRATOS POBLACIONALES (2004-2011)



tes grupos de los entes locales obtienen más recursos tributarios de estas características (cuadro n.º 3). En los municipios, las

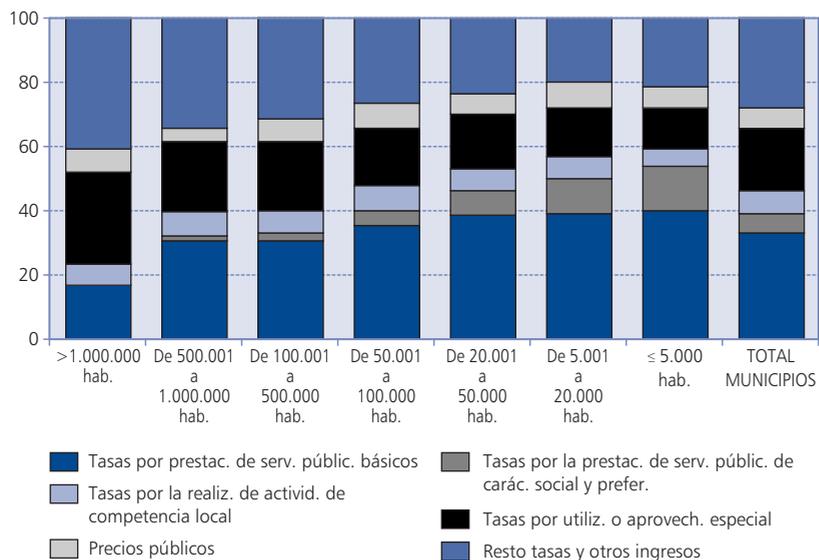
tasas por la prestación de servicios públicos básicos juegan un papel fundamental; lo mismo sucede con las tasas por la utiliza-

ción o aprovechamiento especial del dominio público local y con el bloque de otros ingresos, formado principalmente por las multas y los aprovechamientos urbanísticos y cuotas de urbanización; por el contrario, las contribuciones especiales tienen un papel meramente testimonial. En las diputaciones de régimen común, el patrón de ingresos es bien distinto, puesto que casi la mitad de los (escasos) recursos asociados al principio del beneficio proceden de las tasas por la realización de actividades de competencia local. Para el resto de entidades locales, el bloque de otros ingresos, las tasas por prestación de servicios básicos y los precios públicos son los que tienen un mayor protagonismo. En lo que no hay diferencias es en la escasa relevancia de las contribuciones especiales.

La estructura del capítulo 3 ofrece también variaciones según el tamaño de los municipios, como puede comprobarse en el gráfico 4. En particular, las tasas por la prestación de servicios básicos y las de carácter social y preferente tienen un papel más relevante en los municipios de menor tamaño, mientras que el bloque de otros ingresos y las tasas por utilización o aprovechamiento especial del dominio público local tienen mayor peso en los presupuestos de los municipios de mayor tamaño.

Por último, con el objetivo de aproximarnos al posible «recorrido» disponible para este tipo de instrumentos vinculados al principio del beneficio (9), comparamos las cifras de ingresos de la última fila del cuadro n.º 2 con una serie de programas que, con todas las limitaciones, dada la escasa normalización contable existente en este ámbito, serían susceptibles de ser financiados con instrumentos asociados al

GRÁFICO 4
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DEL CAPÍTULO 3 POR TAMAÑO
POBLACIONAL (AÑO 2011)



Fuente: Haciendas locales en cifras. Año 2011 (SGCAL).

CUADRO N.º 3

DESGLOSE DEL CAPÍTULO 3 DE INGRESOS EN EL ÁMBITO LOCAL (AÑO 2011) (*)

	TOTAL ENTIDADES LOCALES	AYUNTAMIENTOS		DIPUTACIONES RÉGIMEN COMÚN		OTRAS ENTIDADES LOCALES (**)	
		Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
Tasas por la prestación de servicios públicos básicos.....	3.144.605	2.913.239 (92,6%)	33,1	26.681 (0,8%)	5,6	204.685 (6,5%)	26,0
Tasas por la prestación de servicios públicos de carácter social y preferente.....	611.721	518.142 (84,7%)	5,9	66.980 (10,9%)	13,9	26.599 (4,3%)	3,4
Tasas por la realización de actividades de competencia local.....	903.763	606.292 (67,1%)	6,9	219.694 (24,3%)	45,7	77.777 (8,6%)	9,9
Tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local.....	1.710.013	1.697.598 (99,3%)	19,3	4.888 (0,3%)	1,0	7.527 (0,4%)	1,0
Precios públicos.....	814.501	627.783 (77,1%)	7,1	28.050 (3,4%)	5,8	158.668 (19,5%)	20,2
Contribuciones especiales.....	97.459	88.421 (90,7%)	1,0	2.737 (2,8%)	0,6	6.301 (6,5%)	0,8
Ventas.....	78.473	64.972 (82,8%)	0,7	2.739 (3,5%)	0,6	10.762 (13,7%)	1,4
Reintegros de operaciones corrientes.....	155.818	119.149 (76,5%)	1,4	13.960 (9,0%)	2,9	22.709 (14,6%)	2,9
Otros ingresos.....	2.564.760	2.178.635 (84,9%)	24,7	114.600 (4,5%)	23,9	271.525 (10,6%)	34,5
Tasas, precios públicos y otros ingresos (Total capítulo 3)	10.081.112	8.814.232 (87,4%)		480.329 (4,8%)		786.551 (7,8%)	

Notas:

(*) Las cifras representan el importe de los derechos reconocidos (en miles de euros).

(**) Se incluyen diputaciones forales, consejos, cabildos, comarcas y áreas metropolitanas.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la SGCAL.

principio del beneficio. Para ello, hemos elaborado el cuadro n.º 4 en el que destacamos aquellos servicios que, teniendo demandas individualizadas, no presentan un claro componente redistributivo ni incorporan exter-

nalidades especialmente relevantes. De acuerdo con lo anterior, hemos sumado las cifras correspondientes a los epígrafes que aparecen destacados en el mencionado cuadro n.º 4; concretamente, las correspondientes a

los epígrafes 15, 16 y 17 del capítulo 1; 33 y 34 del capítulo 3, y 41, 42, 43 y 49 del capítulo 4.

A partir de la anterior información hemos procedido a elaborar el cuadro n.º 5. En sus dos

CUADRO N.º 4

PROGRAMAS DE GASTO DE LOS AYUNTAMIENTOS POR TRAMOS DE POBLACIÓN (AÑO 2011) (*)

Clas.	Denominación	Tramos de Población								Total
		< 5.000	5.001-20.000	20.001-50.000	50.001-100.000	100.001-500.000	500.001-1.000.000	> 1.000.000	Total	
0	Deuda Pública	239.589	503.637	488.562	410.916	696.723	197.009	664.450	3.200.886	
1	Servicios públicos básicos	1.901.816	3.261.680	2.900.012	2.339.133	4.608.353	1.184.687	3.391.370	19.587.052	
13	Seguridad y movilidad ciudadana ..	362.821	634.264	645.218	571.512	1.262.568	321.135	1.002.855	4.800.372	
15	Vivienda y urbanismo	713.772	1.166.625	901.450	610.473	1.254.658	312.227	1.073.671	6.032.876	
16	Bienestar comunitario	748.618	1.265.390	1.120.849	927.014	1.649.756	447.405	1.024.887	7.183.919	
17	Medio ambiente	76.605	195.402	232.495	230.135	441.370	103.920	289.957	1.569.884	
2	Actuaciones de protección y promoción social	713.577	1.132.287	978.196	623.367	1.304.840	319.954	591.828	5.664.049	
3	Producción de bienes públicos de carácter preferente	1.291.374	1.827.180	1.341.296	987.242	1.886.474	356.398	860.670	8.550.635	
33	Cultura	503.599	695.008	487.358	324.271	658.184	156.277	322.009	3.146.706	
34	Deporte	292.401	513.294	403.448	297.747	534.808	94.809	168.639	2.305.147	
4	Actuaciones de carácter económico	618.045	541.047	468.392	324.121	743.311	273.234	569.317	3.537.468	
41	Agricultura, Ganadería y Pesca	126.983	34.147	18.978	11.338	2.686	566	0	194.698	
42	Industria y energía	38.207	44.358	30.615	16.409	18.672	2.842	0	151.103	
43	Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas	78.684	144.619	143.153	77.438	142.258	53.432	190.586	830.171	
44	Transporte público	12.733	26.415	38.607	91.755	359.684	199.645	269.887	998.726	
45	Infraestructuras	343.517	245.355	186.108	83.232	154.646	1.513	0	1.014.371	
46	Investigación, desarrollo e innovación	1.243	2.149	4.871	325	2.485	0	0	11.073	
49	Otras actuaciones de carácter económico	16.678	44.002	46.059	43.624	62.881	15.236	108.844	337.324	
9	Actuaciones de carácter general	1.837.539	1.736.439	1.452.183	1.142.147	2.060.404	608.302	880.996	9.718.010	
92	Servicios de carácter general	1.251.797	1.201.980	931.261	713.865	1.190.014	505.056	416.969	6.210.942	
93	Administración financiera y tributaria	71.881	267.292	299.394	239.337	416.549	76.832	324.855	1.696.140	
	Total	6.601.940	9.002.269	7.628.641	5.826.925	11.300.106	2.939.584	6.958.632	50.258.098	

Nota: (*) Las cifras representan el importe de los derechos reconocidos (en miles de euros).
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la SGCAL.

CUADRO N.º 5
COBERTURA DEL PRINCIPIO DEL BENEFICIO EN LOS AYUNTAMIENTOS POR TRAMOS DE POBLACIÓN (AÑO 2011)
 (MILES DE EUROS Y PORCENTAJE)

Denominación	< 5.000	5.001- 20.000	20.001-50.000	50.001-100.000	100.001-500.000	500.001-1.000.000	> 1.000.000	Total
Gastos a los que sería aplicable el principio del beneficio	2.595.547	4.102.846	3.384.406	2.538.448	4.765.274	1.186.713	3.178.594	21.751.829
Porcentaje sobre total	39,31	45,58	44,36	43,56	42,17	40,37	45,68	43,28
Ingresos principio del beneficio	20,18	21,84	21,82	20,62	21,93	20,09	22,78	21,53
Porcentaje cobertura principio del beneficio	51,34	47,93	49,19	47,33	52,01	49,77	49,87	49,74

primeras filas aparece el gasto total y porcentual de los mencionados programas que ponemos en relación con los porcentajes obtenidos en la última fila del cuadro n.º 2 (fila cuarta del cuadro n.º 5), obteniendo un nuevo porcentaje que podríamos interpretar como una aproximación al grado de cobertura del principio del beneficio por estratos de población para el año 2011. Dicho en otros términos y fijándonos en la cifra de la última columna del mencionado cuadro n.º 5, esto significaría que los ingresos más vinculados al principio del beneficio (tasas, precios públicos, etc.) han financiado aproximadamente la mitad del coste de los programas de gasto considerados, o lo que es lo mismo, habría un margen de crecimiento o «recorrido» próximo al 100 por 100 para estos recursos.

V. REFLEXIONES FINALES

A lo largo de este trabajo hemos visto cómo el principio del beneficio es una regla especialmente indicada a la hora de fundamentar la obtención de recursos financieros en el ámbito de las administraciones locales. En la medida en que una parte proporcionalmente relevante de

sus actividades están aún hoy dedicadas (sobre todo en los municipios de menor dimensión) a prestar servicios divisibles (en los que no resulta difícil identificar a los usuarios), no generadores de externalidades muy relevantes y con escasos efectos redistributivos, la teoría económica recomienda vivamente utilizar en estas ocasiones instrumentos de financiación lo más parecidos posible a los precios de mercado. De este modo, podemos ver como potenciales fuentes de ingresos ordinarios figuras como las tasas, los precios públicos o incluso los impuestos afectados a la financiación de servicios concretos, además de la explotación, cuando ello es posible del propio patrimonio municipal (montes comunales idóneos para generar recursos forestales o de explotación de pastos, inmuebles susceptibles de arrendamiento, etcétera). Como vimos en la sección II de este trabajo, desde el análisis económico se han generado suficientes argumentos con la solidez necesaria como para no solo no desdeñar estos instrumentos financieros, sino para potenciar su utilización en todo caso. En esa misma sección hemos visto también cómo, sin embargo, la tarificación no es una labor sencilla y, dependiendo de las condiciones en las que se

presten los servicios, plantea requisitos de información y de valoración no triviales.

En la sección III del trabajo hemos dado un breve repaso a la regulación actual en la normativa española de los principales instrumentos de financiación basados en el principio del beneficio y en la IV recogemos algunos datos y cifras de su peso cuantitativo en la hacienda local española.

Llegados a este punto, toca hablar un poco del futuro, aunque sea remitiendo para ello al pasado. En una conocida novela ambientada en los tiempos de la rendición de Granada ante los Reyes Católicos (10), el escritor paquistaní Tariq Alí hace decir a uno de sus personajes que «un hombre que se está ahogando no debería preocuparse por la lluvia». Viene esto a cuento de que en momentos de crisis, muchas veces hay que hacer de la necesidad virtud, distinguir entre lo urgente y lo importante y saber establecer adecuadamente las prioridades. En este sentido, la tesis que queremos mantener desde estas páginas es que si, cuando las características de la actividad del sector público lo permitan, siempre es conveniente aplicar el principio del beneficio, esta recomendación se hace

todavía más necesaria y urgente en los tiempos actuales de crisis económica y abultados déficits públicos.

En unos momentos en los que la estabilidad presupuestaria aparece como asunto prioritario al que se subordina cualquier otra actividad pública, con un consumo privado situado bajo mínimos y una caída espectacular en las rentas de las familias fruto del azote de una de las peores crisis económicas de la historia, con sus secuelas de desempleo y caída en la actividad económica, parece difícil pensar que, a corto plazo, los gobiernos locales puedan disponer de nuevas fuentes de financiación de las que obtener recursos relevantes con los que financiar las necesidades de sus ciudadanos. De hecho, la crisis ha afectado fuertemente a las arcas municipales, con caídas espectaculares en la recaudación de algunos ingresos (especialmente los vinculados al mercado inmobiliario, como el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras o el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, y, en las grandes ciudades, la participación en impuestos concretos los ligados al consumo como el IVA o los impuestos especiales), sin que disminuyeran en la misma medida, más bien al contrario, las necesidades estructurales de gasto.

Con este panorama, la elaboración de una estrategia de financiación a corto plazo deberá pasar inevitablemente (más allá de que en algún sentido resulte deseable en sí misma) por la potenciación de los ingresos basados en el principio del beneficio.

Si repasáramos brevemente las alternativas disponibles con el

actual modelo de financiación veríamos cómo, desde el punto de vista de la financiación ordinaria, poco cabe esperar de los impuestos propios, dada la escasez de actividad económica y los niveles ya alcanzados en la mayoría de los ayuntamientos en los impuestos básicos sobre la propiedad y los vehículos. En tanto no se recuperen las rentas familiares y, consiguientemente, el consumo privado, una estrategia generalizada de subidas de impuestos parece poco aconsejable. El panorama no parece más alentador en lo que respecta a la financiación vía transferencias. En este campo, dados los compromisos de estabilidad presupuestaria y los niveles de deuda y déficit que han alcanzado las administraciones públicas españolas (aunque la contribución a los mismos de los gobiernos locales sea mínima), esperar más aportaciones significativas del gobierno central y/o de las comunidades autónomas a corto plazo parece casi quimérico. De ahí que incrementar la proporcionalidad entre la contribución de los usuarios a la financiación de los servicios no redistributivos (vía, sobre todo, tasas y precios públicos) y la demanda de estos aparezca como algo inevitable.

Por último, algo parecido cabe decir en relación con la financiación de las inversiones. Los instrumentos clásicos para financiar inversiones, dado que estas normalmente se caracterizan por su plurianualidad, en el sentido de dar como resultado equipamientos que prestarán sus servicios (y generarán costes de funcionamiento) durante largos periodos de tiempo, son tres, a saber: el ahorro bruto generado anualmente, las transferencias de capital procedentes de otras administraciones y el recurso al crédito.

Como ya comentamos con anterioridad, la presente coyuntura parece poco favorable, e incluso esto no deja de ser un eufemismo, para la utilización de cualquiera de los tres instrumentos mencionados. El escaso margen para incrementar la presión fiscal y recibir transferencias ordinarias no parece que augure grandes posibilidades de generar ahorro bruto a los ayuntamientos por sus propios medios y las medidas de disciplina presupuestaria seguramente cerrarán también en buena medida el acceso a transferencias de capital y, por supuesto, al endeudamiento. Puestos en esa tesitura, parece que más pronto que tarde será momento de revitalizar una figura tan propia de las entidades locales como olvidada en el presente, como es la de las contribuciones especiales, no para hacer descansar exclusivamente en ella la financiación de las inversiones, sino como instrumento de uso más intensivo.

Con todo, la potenciación del principio del beneficio como criterio de financiación local no debería ser vista solo como una forma de hacer de la necesidad virtud. En la medida en que la reforma legal en curso parece tender a modificar sustancialmente las competencias de gasto de nuestros ayuntamientos, privándolos en buena medida de la responsabilidad sobre ciertas materias, como los servicios sociales, de fuerte componente redistributivo y generadoras de externalidades positivas, bajo el discutible argumento de «evitar duplicidades», con base en el principio de «una administración, una competencia», y contraviniendo, a nuestro juicio claramente, el principio de subsidiariedad contenido en la Carta Europea de Autonomía Local, de la que nuestro país es signatario, ello debería también afectar en alguna medida a la estructura del modelo de financiación.

En este sentido, tanto los argumentos desarrollados en la primera parte de este trabajo como los aspectos cuantitativos expuestos en la última tienden a converger en la idea de que, con la nueva legalidad que se avecina, probablemente sea deseable, también con base en argumentos de equidad, alterar la distribución de las cargas tributarias, haciéndolas recaer en mayor medida sobre los usuarios de unos servicios que, al menos en los municipios de menor dimensión, tienden a concretarse casi en exclusiva en sus componentes clásicos, lejos de las características de ausencia de rivalidad y dificultad de exclusión que identifican a los bienes públicos definidos en sentido económico.

También un previsible efecto derivado de la futura Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local sea un mejor conocimiento de los costes de prestación de los servicios como consecuencia de la obligación de calcular el coste efectivo de los servicios locales (según criterios que desarrollará el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas). Esa potencial ganancia de información no debe confundirse, sin embargo, con una prestación más eficiente de esos servicios. Como nos recuerda el Teorema de Oates, lo anterior exige un marco de toma de decisiones adecuado para reflejar las preferencias y un sistema de financiación apropiado. Ninguna de esas dos condiciones se cumple con la garantía de la prestación de determinados servicios obligatorios por parte de las diputaciones en aquellos municipios de menos de 20.000 habitantes. Por una parte, se hace descansar la prestación en instituciones de baja calidad demo-

crática con representantes no elegidos directamente por los ciudadanos, como sucede con los municipios. Por otra, se olvida la financiación y con ello la esencia del principio del beneficio, la conexión entre el gasto y el ingreso.

NOTAS

(1) Véase TEJA y BRACEWELL-MILNES (1991).

(2) Véase por ejemplo MUSGRAVE (1959, capítulo 4).

(3) Para un estudio más detallado de criterios de tarificación, véase BÖS (1985).

(4) HIRSCH y RUFOLO (1990: 241).

(5) El que el principio del beneficio por definición impida actuaciones redistributivas en su aplicación práctica no impide, en cambio, que estas se produzcan, sea inconscientemente, por una defectuosa aplicación del mismo, o conscientemente, por el acompañamiento del principio de capacidad de pago en la determinación de la financiación del servicio.

(6) Solo los operadores de telefonía móvil quedan liberados del pago de la tasa municipal, no el resto de operadores de servicios de telecomunicaciones electrónicas (telefonía fija, televisión, servicios de datos, etcétera). Además, la sujeción al tributo se produce tanto si los servicios de suministro se realizan a través de redes propias como si la empresa suministradora se sirve de redes ajenas. Para un análisis más detallado de esta cuestión véase CHICO DE LA CÁMARA (2013) y ÁLVAREZ (2013).

(7) Aunque no en el TRLRHL (art. 25), en la Ley 8/1989 (art. 20.1) se establece la obligatoriedad de dicha memoria tanto en el supuesto de creación como de modificación de las cuantías de las tasas (quedan fuera las simples actualizaciones para ajustar el importe de las tasas al IPC).

(8) Dentro del epígrafe «tasas, precios públicos y otros ingresos» se incluyen las multas y otras sanciones pecuniarias cuya ligazón con el principio del beneficio no dejaría de resultar provocadora, aunque su escaso peso cuantitativo hace innecesaria su eliminación. También es cierto que no están todos los que son en la medida que, como dijimos anteriormente, es posible reconocer elementos del principio del beneficio en los principales impuestos municipales.

(9) En términos generales, el recorrido o esfuerzo máximo asociado a este tipo de ingresos vendría dado por el coste del servicio o el beneficio especial al que tratamos de aproximarnos con el gasto liquidado en determinados programas a partir de la clasificación funcional. Caminos alternativos de aproximación al «esfuerzo» utilizando como capacidad fiscal la renta o la población, han sido también

ensayados (Cordero *et al.*, 2008), pero tienen una débil fundamentación en este tipo de ingresos asociados al principio del beneficio.

(10) *A la Sombra del Granado*, Alianza Editorial, Madrid.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, M. (2013), «La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local. Alternativas a las tasas exigidas a los operadores de telefonía móvil que no son titulares de los recursos», *Revista de Administración Pública*, 191: 257-283.
- BÖS, D. (1985), «Public sector pricing», en A.J. AUERBACH y M. FELDSTEIN (Eds.), *Handbook of Public Economics*, vol. 1, Elsevier, Nueva York, pp. 129-211.
- CARRASCO, D. (2011), *Manual de Procedimiento para la implantación de un sistema de costes en la Administración Local*, Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), Madrid.
- CHICO DE LA CÁMARA, P. (2013), «Análisis sistemático y problemática actual de las tasas locales», en J.M. PORTILLO y V. MERINO (Eds.), *Crisis económica y Entidades Locales*, pp. 317-355.
- CORDERO, J.M.; FERNÁNDEZ, R.; NAVARRO, C.; PEDRAJA, F.; SUÁREZ, J., y UTRILLA, A. (2008), *El esfuerzo fiscal de los municipios españoles*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- COMÍN, F. (1996), *Historia de la Hacienda Pública II: España (1808-1995)*, McGraw-Hill, Madrid.
- HAMILTON, B.W. (1976), «Capitalization of Intra-jurisdictional Differences in Local Tax Pices», *American Economic Review*, 66: 743-753.
- HIRSCH, W.Z., y RUFOLO, A.M. (1990), *Public Finance and Expenditure in a Federal System*, Harcourt Brace Jovanovich, San Diego.
- MUSGRAVE, R. (1959), *The theory of public finance: A Study in Public Economy*, McGraw-Hill, Nueva York.
- MUSGRAVE, R., y MUSGRAVE, P. (1989), *Public finance in theory and practice*, McGraw-Hill, Nueva York.
- OATES, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York.
- SEVILLA, J.V. (2004), *Política y técnicas tributarias*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- SUÁREZ-PANDIELLO, J., y FERNÁNDEZ-LLERA, R. (2008), «El principio del beneficio en la financiación de los municipios españoles», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 115: 190-211.
- TEJA, R.S., y BRACEWELL-MILNES, B. (1991), *The Case for Earmarked Taxes*, Institute of Economic Affairs, Londres.