PAPELES
DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

COMPETENCIAS, FINANCIACIÓN Y GESTIÓN DE LOS ENTES LOCALES

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA es una revista que edita trimestralmente la Fundación de las Cajas de Ahorros. La revista pretende ofrecer una información rigurosa y responsable de los problemas económicos españoles. Cinco son los criterios a los que PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA desea ajustar su contenido.

- La plena libertad intelectual de quienes colaboran en sus páginas.
- La responsabilidad de las opiniones emitidas y el respaldo riguroso de las afirmaciones realizadas mediante datos y pruebas que avalen los planteamientos efectuados y las soluciones propuestas.
- El compromiso de las opiniones con los problemas planteados. La economía española se encuentra ante uno de los mayores retos de su historia, y dar opiniones comprometidas en estos momentos es obligación ineludible de los profesionales más cualificados.
- La búsqueda y la defensa de los intereses generales en los problemas planteados.
- La colaboración crítica de los lectores, para que nuestros papeles se abran al diálogo y la polémica, si fuera preciso, para buscar soluciones a problemas de la economía española.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA se ofrece como un medio de expresión a cuantos se interesen por nuestros temas económicos, cumpliendo con el único requisito de la previa aceptación de las colaboraciones remitidas por el Consejo de Redacción que, sin embargo, respetuoso con la libertad intelectual no modificará las ideas, opiniones y juicios expresados por los autores ni tampoco se solidarizará con ellas.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA está abierta a la colaboración de todos los investigadores que deseen aportar sus trabajos sobre temas referentes a la economía española. Los envíos de originales deberán hacerse al Departamento de Publicaciones de la Fundación de las Cajas de Ahorros, Caballero de Gracia, 28. 28013 Madrid.

* * *

Suscripción para el año 2008 (cuatro números):
España: 55 € (IVA incluido).
Extranjero: 93 €

Número suelto año 2007: 17 € (IVA incluido).

Solicitud de suscripciones e información:

Fundación de las Cajas de Ahorros

Caballero de Gracia, 28. 28013 Madrid.

Teléfono: 91 596 54 81
Fax: 91 596 57 96
suscrip@funcas.es
www.funcas.es

Precio de este número 115: 17 €

PAPELES
DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

115

2008

ISSN: 0210-9107

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

PATRONATO

Juan R. Quintás Seoane *(Presidente)*
José María Méndez Álvarez-Cedrón *(Secretario)*
José Antonio Arcos Moya
Pere Antoni de Doria Lagunas
Julio Fermoso García
Julio Fernández Gayoso
Roberto López Abad
Jesús Medina Ocaña
Ricard Pagès Font
Atilano Soto Rábanos

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

CONSEJO DE REDACCIÓN

Victorio Valle Sánchez *(Director)*
Julio Alcaide Inchausti
José Antonio Antón Pérez
Santiago Carbó Valverde
Francisco Castellano Real
Fernando González Olivares *(Redactor-jefe)*
Manuel Lagares Calvo
Juan Antonio Maroto Acín
Carmela Martín González
Fernando Pampillón Fernández *(Subdirector)*
Jorge Pereira Rodríguez
José Luis Raymond Bara
José Villaverde Castro

COORDINADORA DE PUBLICACIONES

Mª. Pilar López Isarría

PORTADA

Besana Publicidad y Comunicación, S.L.
Ilustración: Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo

EDITA

Fundación de las Cajas de Ahorros
Caballero de Gracia, 28. 28013 Madrid

PREIMPRESIÓN

Versal Composición, S.L.
Gamonal, 19, 1.º B. 28031 Madrid

IMPRIME

Raíz Técnicas Gráficas, S.L.
Gamonal,19. Polígono Industrial de Vallecas. 28031 Madrid

Depósito legal:	M. 402-1980
ISSN:	0210-9107
Distribuye:	G&M.-Madrid
Precio del número 115:	17 €
Periodicidad:	Trimestral
Materia:	Hacienda local
Base de datos:	www.funcas.es

© Fundación de las Cajas de Ahorros. Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, *offset* o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 115, 2008. ISSN: 0210-9107
«Competencias, financiación y gestión de los entes locales»

SUMARIO

INTRODUCCIÓN EDITORIAL

Competencia, financiación y gestión de los entes locales. Elementos para un debate V

I. ASPECTOS GENERALES

Autonomía local: Competencias propias y financiación incondicionada: 2 *Manuel Zafra*

Tipología de entidades locales y financiación: 16 *Carlos Prieto Martín*

Los entes locales en los territorios forales: 28 *Ignacio Zubiri*

La supramunicipalidad. Organización y financiación: 39 *María Cadaval Sampedro y Luis Caramés Viéitez*

La prestación de servicios públicos de las entidades locales menores: 55 *Carlos Arias Sampedro y Carlos González-Antón Álvarez*

II. IMPUESTOS

La financiación tributaria de los entes locales en España. Problemas y perspectivas de reforma: 66 *Juan José Rubio Guerrero*

Las haciendas locales: Esas grandes olvidadas: 81 *Juan Zornoza Pérez y Javier Martín Fernández*

El catastro y las haciendas locales: 101 *Jesús S. Miranda Hita*

¿Es posible resucitar el IAE?: 119 *Francisco Poveda Blanco*

III. TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

Las transferencias en la financiación municipal. Una comparación internacional: 140 *Santiago Álvarez García y David Cantarero Prieto*

Reformar la PIE, ¿misión imposible?: 152 *Francisco Pedraja Chaparro y Javier Suárez Pandiello*

La inversión en los planes autonómicos de cooperación local: 166 *Paloma Tobes Portillo y Miguel Angoitia Grijalba*

Sobre las participaciones locales en los ingresos de las comunidades autónomas: 180 *Francisco Pedraja Chaparro y José Manuel Cordero Ferrera*

IV. OTROS INGRESOS

El principio del beneficio en la financiación de los municipios españoles. Teoría y práctica: 190 *Javier Suárez Pandiello y Roberto Fernández Llera*

Urbanismo y financiación local: 212 *Gerardo Roger Fernández*

Deuda, estabilidad presupuestaria y entidades locales: 225 *Alfonso Utrilla de la Hoz*

V. GESTIÓN Y CONTROL DE LAS HACIENDAS LOCALES

Indicadores de gestión: Aplicación a los servicios públicos municipales: 244 *Núria Bosch y Daniel Mas*

El control externo de la Administración local. La experiencia gallega: 259 *Xaquín Álvarez Corbacho*

La Administración local española en la Red. El ejercicio de la responsabilidad pública en el siglo XXI: 270 *Ana Cárcaba García y Jesús García García*

Los presupuestos públicos participativos: Una experiencia para la Administración local: 288 *Gloria Alarcón García y José Molina Molina*

OPINIONES

Seis opiniones responsables

310

Manuel Chaves González
Presidente de la Junta de Andalucía

Carlos Ocaña Pérez de Tudela
Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos. Ministerio de Economía y Hacienda

Fernando Puig de la Bellacasa Aguirre
Secretario de Estado de Cooperación Territorial. Ministerio de Administraciones Públicas

Pedro Castro Vázquez
Presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias

Celestino Corbacho Chaves
Presidente de la Diputación Provincial de Barcelona

Francisco de la Torre Prados
Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Málaga

INTRODUCCIÓN EDITORIAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TIPOLOGÍA Y COMPETENCIAS DE LOS ENTES LOCALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 115, 2008. ISSN: 0210-9107. «COMPETENCIAS, FINANCIACIÓN Y GESTIÓN DE LOS ENTES LOCALES»

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

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

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

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

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

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

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

TRIBUTOS LOCALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TRANSFERENCIAS Y PARTICIPACIONES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

OTRAS DIMENSIONES DE LA FINANCIACIÓN LOCAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

GESTIÓN Y CONTROL DE LAS HACIENDAS LOCALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SEIS EXPERTAS OPINIONES

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

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

COLABORACIONES

I.
ASPECTOS GENERALES

AUTONOMÍA LOCAL: COMPETENCIAS PROPIAS Y FINANCIACIÓN INCONDICIONADA

Manuel ZAFRA

Universidad de Granada

Resumen

Autonomía significa competencias propias y financiación incondicionada. La autonomía local está constitucionalmente garantizada, pero la fijación de competencias queda diferida a la voluntad discrecional del legislador sectorial o autonómico. Con esta remisión resulta difícil evaluar las competencias locales y calcular la financiación. Este trabajo se propone precisar la delimitación competencial para mejorar la distribución de recursos.

Palabras clave: autonomía, competencias propias, financiación incondicionada, delimitación competencial.

Abstract

Autonomy means own powers and unconditional financing Local autonomy is guaranteed constitutionally, but the establishment of powers is subject to the discretion of the sectoral or autonomous community legislator. With this reference it is hard to evaluate local powers and calculate financing. This study sets out to lay down a precise definition of powers so as to improve the distribution of resources.

Key words: autonomy, own powers, unconditional financing, definition of powers.

JEL classification: H77.

I. INTRODUCCIÓN

ESTE trabajo aborda un tema tópico: la relación entre competencias y financiación en los gobiernos locales. La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) planteó el problema denunciando competencias impropias y gastos de suplencia. Con independencia del juicio que suscite este diagnóstico y de la valoración y el rigor analítico de los datos manejados, lo cierto es que el marco jurídico de las competencias locales resulta particularmente complejo. Por varios motivos:

— La Constitución garantiza la autonomía política de municipios y provincias, pero no señala competencia alguna.

— Tampoco la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) recoge las competencias locales. Su artículo 25.2 remite al legislador sectorial, estatal y autonómico la atribución de competencias sin especificar si serán propias o delegadas (este punto no concita unanimidad, aunque parece más coherente con el artículo 2.1 que sean propias).

— El artículo 26 enumera una serie de servicios obligatorios que los municipios deberán prestar atendiendo al número de habitantes. Aunque los servicios obligatorios pueden considerarse competencias, no cabe desconocer que también están configurados como derechos de los vecinos, y que prima la prestación sobre la ordenación y regulación.

— El artículo 25.1 regula la cláusula general de competencia que autoriza a los municipios a promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

La importancia de esta disposición normativa quizá no se haya calibrado cabalmente, pero constituye una suerte de presunción de competencia en favor del gobierno local, manifestación del *derecho a la espontaneidad* de un gobierno *descubridor de competencias* por la presión vecinal que implica la proximidad entre gobernantes y gobernados.

Las consecuencias sobre la financiación son indudables. En ninguna norma figuran competencias locales sobre inmigración, pero serán los municipios los primeros en atender a la población inmigrante en servicios públicos y derechos fundamentales.

— La interpretación sistemática del artículo 25.2, 2.1 y 62 erigen al legislador sectorial en el verdadero definidor del alcance de la autonomía local. A su discrecionalidad se debe que los municipios dispongan de competencias propias o de intervención y participación en procedimientos y órganos donde la comunidad autónoma o el Estado tienen atribuida la decisión final.

En principio, Estado y comunidades autónomas deberán atribuir competencias, pero excepcionarán el mandato si la naturaleza de la materia o la capacidad de gestión de los ayuntamientos lo aconsejan. Es decir, la regla es el principio de subsidiariedad (descentralización y máxima proximidad) y la excepción su suspensión, garantizando entonces la autonomía local con informe o audiencia en lugar de competencias diferenciadas.

Una u otra opción queda a la libre apreciación del legislador sectorial, pero sus efectos en la financiación resultan evidentes.

Cuando, a justo título, se proclama que la autonomía local significa competencias claras y financiación suficiente, el marco normativo descrito exige una reforma importante.

En lo que sigue trataré de proponer algunas líneas en esa dirección, estableciendo un paralelismo con las competencias y financiación de las comunidades autónomas. Soy consciente del rigor exigido por la comparación en ciencias sociales. Sólo admiten comparación las magnitudes homogéneas y alguien podría aducir la desigualdad entre comunidades autónomas y entidades locales para negar que los argumentos aplicables a unas puedan extenderse a las otras. Aceptando que, siquiera cuantitativamente, las diferencias son evidentes, el argumento de fondo es común a las relaciones Estado-comunidades autónomas y a las relaciones comunidades autónomas-entidades locales.

Así, la dualidad bases-desarrollo suministra criterio para establecer la distribución de competencias entre los ámbitos supralocales y locales en materias compartidas. Tanto la legislación de desarrollo como la potestad normativa local no encuentran fundamento en la legislación básica y en la legislación sectorial, sino en la Constitución, de tal forma que las bases estatales y la definición de lo supralocal en la legislación autonómica no se erigen en presupuesto habilitador, sino en marco de las leyes autonómicas y de las ordenanzas locales.

La tesis que aquí se mantiene es sencilla: la identificación de competencias es una condición necesaria para calcular la financiación.

II. FINANCIACIÓN INCONDICIONADA Y COMPETENCIAS PROPIAS

Financiación incondicionada y competencias propias constituyen un binomio imprescindible para garantizar autonomía política. Con un razonamiento riguroso, el Tribunal Constitucional advierte, en la sentencia 13/92, de la degradación provocada en la exclusividad de las competencias propias autonómicas, hasta el punto de convertirse en compartidas, cuando, en lugar de transferencias objetivas, la financiación llega a través de subvenciones condicionadas:

> ... no es imposible que, al amparo de dicho poder de gasto, los órganos de la Administración central del Estado traten de atraer para sí o recuperar competencias normativas o de ejecución en los sectores subvencionados y que, en principio, han quedado íntegramente descentralizados a favor de las Comunidades Autónomas. De suerte que, a través de esta vía indirecta de las ayudas económicas que figuran en los Presupuestos Generales del Estado, las competencias autonómicas exclusivas pasan a redefinirse o convertirse «de facto» en competencias compartidas con el Estado, con la consiguiente inevitable restricción de la autonomía política de las Comunidades Autónomas.

La estrecha relación entre financiación incondicionada y competencias propias es una exigencia de la doble dimensión de una competencia: titularidad y ejercicio. Si los recursos recibidos quedan afectados a un destino específico fijado por el Estado, la comunidad autónoma pierde la exclusividad en la titularidad. También se menoscaba el ejercicio devaluado como ejecución de la normativa estatal (*mera caja pagadora del Estado*) y no como desarrollo singular.

La vinculación de financiación y competencias no debe ocultar que la premisa está en las competencias, en su enunciación con la suficiente precisión como para que el Estado no pueda invocar un genérico *poder de gasto* o abusar de títulos horizontales injustificables descendiendo hasta el detalle en las actividades a subvencionar.

En la STC 146/86 el magistrado Jesús Leguina presentó un voto particular donde interrogaba a la mayoría del Tribunal sobre el título competencial correspondiente al Estado en materia de asistencia social, ya que el artículo 148.1.20 de la Constitución había permitido a los estatutos de autonomía regionalizarla íntegramente. Ante una evidente respuesta negativa, el magistrado, concluye que, implícitamente, aún sin esgrimirlo, «la Sentencia viene a sostener que el interés general, entendido como interés estatal, es un criterio suficiente para abrir la disponibilidad e intervención unilateral del Estado aquellas materias que la Constitución y los Estatutos han entregado a las Comunidades Autónomas, sin reserva o excepción alguna a favor del Estado».

Más coherente con esta visión, en la STC 13/92, el Tribunal rechaza que el Estado ignore la distribución constitucional de compe-

tencias buscando amparo en el genérico poder de gasto:

> Pues si —como resulta de la doctrina de este Tribunal— el poder de gastar no constituye un título de atribución de competencias... es claro que el Estado, mediante el ejercicio del poder legislativo presupuestario, no dispone de un poder general para subvenciones (gasto público) entendido como poder libre o desvinculado del orden competencial. El poder de gasto o subvencional es siempre un poder instrumental que se ejerce «dentro» y no «al margen» del orden de competencias... No puede, por tanto, el Estado, usando su poder de gasto en materia de subvenciones, condicionar o mediatizar el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus propias competencias (su autonomía política y financiera) de modo tal que convierta, de hecho, su poder de gasto en un poder para regular la materia al margen del reparto competencial establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía.

La representación procesal de la Generalidad argumenta la inconstitucionalidad de las leyes de Presupuestos porque el Estado carece de títulos para legislar, no puede justificar una normativa detallada alegando el título de coordinación general de la sanidad. Lo que procede es la distribución coordinada de los fondos, pero no el otorgamiento de ayudas directas a los administrados.

Ocurre igual con el general propósito de *desarrollo y adaptación de las estructuras del sector pesquero y de la acuicultura*. A juicio de la representación procesal de la Generalidad, está bien territorializada la partida, pero en materias específicas como «los expedientes de construcción, modernización y reconversión de la flota pesquera y arrecifes artificiales», no respeta la competencia autonómica (artículo 10.17 del EAC) porque se reserva el Ministerio la asignación directa a los empresarios del montante previsto en la Ley de Presupuestos.

Particular atención dedica el recurso a la agricultura, y de nuevo a la contraposición entre las medidas generales y las más concretas: «compensación de rentas por limitaciones naturales en zonas de montaña, subvenciones destinadas a la lucha contra agentes nocivos y promoción de agrupaciones de agricultores para los tratamientos integrados en agricultura, el fomento de Entidades asociativas para el desarrollo de la agroindustria, dotaciones para el fomento de la utilización de las semillas y plantas de vivero de calidad...». Poca relación guardan estas medidas precisas con el título competencial genérico y horizontal del Estado correspondiente a la planificación y ordenación general de la economía en relación con el sector agrícola.

Traigo a colación esta sentencia porque anticipa la estrategia seguida en la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña para neutralizar el recurso reiterado del Estado a los títulos horizontales y a la desmesura de las bases. Debido a la amplitud e indefinición de las materias sobre las que se diseña el reparto de competencias, sea como delimitación material (comercio, instituciones financieras...) sea por la indeterminación y virtual extensión de lo básico, el Estatuto ha optado por regular materias de menor alcance, pero más precisas, es decir, por un término que ganaría fortuna jurídica: submaterias (en lugar de comercio, debería hablarse de horarios comerciales, regulación de modalidades de venta, requisitos para ser comerciante, requisitos y régimen de instalación de establecimientos comerciales...).

Desagregando las materias genéricas en submaterias, el reparto competencial se vuelve más seguro y garante para las competencias autonómicas, consolidando los rasgos propios de una competencia: exclusividad, especificidad y decisoriedad, al tiempo que distinguir titularidad y ejercicio.

En esta sentencia, el Tribunal modula el principio de conexión entre competencias y gastos e ingresos con una interpretación discutible, donde vincula el poder de gasto del Estado a la soberanía financiera del Parlamento (artículos 66.2 y 134 de la Constitución) y a los preceptos contenidos en el capítulo III, título I. No obstante, la sentencia gradúa las competencias del Estado y las comunidades autónomas dependiendo de las potestades y materias.

Para que la supremacía financiera del Estado (caracterizado el poder de gasto como un título competencial autónomo) no distorsione la distribución constitucional de competencias y, como se dijera antes, el poder de gasto sea siempre un poder instrumental ejercido dentro y no al margen de ese marco, ha de establecerse una relación inversa entre la intensidad de la competencia y el condicionamiento de la subvención. Cuanto más precisa y determinada resulte la competencia estatal mayor capacidad para detallar el régimen jurídico de la subvención, y cuanto más general e indefinida, mayor disponibilidad tienen las comunidades autónomas de gestionar e incluso ordenar el destino de la subvención. Obviamente, la intensidad de la competencia exige analizar las potestades —legislación, desarrollo reglamentario y ejecución— y las materias —más o menos concretas (Ramallo, 1992-1993; Medina, 1992).

El fundamento jurídico 8º distingue tres supuestos que ofrecen criterios para repartir las competencias. En primer lugar, si la comunidad autónoma tiene competencia exclusiva, el Estado habrá de legitimar su decisión de subvencionar en el título I de la Constitución. Consiguientemente, la falta de competencia estatal impide condicionar la subvención más allá del objeto final al que va destinada. Más que una subvención, sería una transferencia que, pasado el tiempo, integraría la financiación incondicionada en el porcentaje de participación. En segundo lugar, si la competencia fuera concurrente y el Estado fijara las bases y a las comunidades autónomas correspondiera el desarrollo, la competencia estatal extendería su alcance hasta la regulación de las condiciones esenciales de la subvención, quedando para las comunidades autónomas la adaptación territorial de aquellas condiciones. Por último, si la competencia compartida atribuyera con carácter exclusivo la legislación al Estado y la exclusividad en la ejecución a la comunidades autónomas, entonces la competencia estatal incrementaría sus potestades, añadiendo a la fijación de las condiciones esenciales de la subvención el destino y la tramitación.

A cualquiera familiarizado con este debate no le habrá pasado desapercibido el nombre de Carles Viver. En efecto, este prestigioso profesor y magistrado del Tribunal Constitucional expuso en su libro *Materias competenciales y Tribunal Constitucional* la necesidad de redefinir la distribución de competencias. En esta obra se halla la reflexión más sólida y erudita sobre el tema. En otras publicaciones didácticas o polémicas, Viver ha explicado la propuesta. Seguiré el contenido de estos trabajos para trazar el paralelismo entre la autonomía de comunidades y gobiernos locales (Viver, 1989; Viver *et al.*, 2005).

En un artículo publicado con el profesor Eliseo Aja (Aja y Viver, 2003), aparecen descritas las anomalías provocadas por la concurrencia imperfecta y la consiguiente omnipresencia del Estado en el sistema de distribución de competencias. La primera de ellas, la baja calidad de la autonomía política de las comunidades autónomas (degradación normativa de la ley reducida a contenido presupuestario, subvencional, organizativo, procedimental... o a la repetición del lo básico para hacer inteligible el desarrollo legislativo autonómico); la segunda, más grave si cabe, la *desconstitucionalización* en la distribución de competencias, porque para determinar el alcance de lo básico no hay un criterio constitucional seguro, de tal forma que la regulación autonómica de desarrollo se reduce o amplía dependiendo de la discrecionalidad del legislador básico de limitar su normativa a los principios o ampliarla a los detalles.

El remedio contra la devaluación de la autonomía política provocada por la extensión abusiva de las bases, a juicio de Aja y Viver, pasa por reducir los ámbitos de concurrencia y aumentar los de exclusividad desagregando las materias en submaterias (coloquialmente, y sobre todo en la disputa entre partidos, el famoso *blindaje*).

Acotadas las competencias como exclusivas y específicas, se encarecen los costes para el Estado de invocar títulos horizontales y se incentiva una concepción de las bases más principial, expresada en leyes e identificada con funciones de ordenación y planificación.

Dejando a un lado el debate crucial en torno a si los estatutos de autonomía pueden condicionar la legislación básica, en el diagnóstico anterior se ofrecen unas conclusiones convincentes sobre la vulnerabilidad institucional de la autonomía política de las comunidades por la preeminencia del Estado. Algunas de las propuestas pueden partir de presupuestos discutibles, o incluso rechazables en sus últimas pretensiones, pero no parece exagerado tomar en consideración la conveniencia de reforzar la titularidad y flexibilizar el ejercicio, lo que, a su vez, implica especificar ámbitos sobre los que reclamar ordenación y gestión que permitan políticas propias, esto es, lo que Viver correctamente ha destacado como la similar trascendencia del principio democrático del pluralismo político y la diversidad y el de unidad, en el bien entendido que, a pesar de la imposibilidad para conciliar los valores últimos, la política queda obligada a ponderarlos para no sacrificarlos completamente.

III. VULNERABILIDAD DE LA AUTONOMÍA LOCAL. DEPENDENCIA DEL LEGISLADOR SECTORIAL

Esta larga, quizás excesiva, exposición de los problemas que la financiación autonómica causa en el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas intenta buscar las claves de las, aún más acentuadas, dificultades que este mismo tema suscita en la autonomía local. La comparación entre ambos niveles de autonomía parte del presupuesto de que no hay superioridad política de las comunidades autónomas sobre los gobiernos locales, carece de relevancia alguna la primitiva distinción formulada en la jurisprudencia constitucional entre autonomía política de las comunidades y autonomía administrativa de los gobiernos lo-

cales. Por tanto, con las modulaciones oportunas, el discurso y los argumentos presentan las analogías suficientes como para, indistintamente, aplicarlos a los dos niveles de gobierno.

La queja más apremiante del análisis elaborado por Viver surge de la enorme discrecionalidad del legislador estatal para determinar la amplitud de lo básico, su regulación a través de ley o de orden ministerial, la reiteración de títulos horizontales como la ordenación general de la economía y las dificultades para controlar jurídicamente estas decisiones políticas ante la carencia de referencias constitucionales claras. Sin embargo, a pesar de las limitaciones que ofrezca el artículo 148 y la regulación posterior de los estatutos de autonomía, las competencias autonómicas se hallan enumeradas, y cuando se ha suscitado un conflicto de competencia, el Tribunal Constitucional ha dispuesto de criterios jurídicos más sólidos que la imagen socialmente reconocible de la institución.

No disponen de estas garantías los gobiernos locales. Leyendo la exposición de motivos de la LRBRL, aparece la idea de la casi imposibilidad de fijar competencias locales porque, si bien no hay materias exclusivamente locales, tampoco las hay que le sean indiferentes, de tal manera que la mejor forma de preservar la autonomía es remitir al legislador sectorial, estatal o autonómico, en función de la distribución constitucional de competencias, para que, al regular una materia, contemple la necesidad de que los gobiernos locales intervengan en la defensa del círculo de sus intereses.

A la vista de los efectos negativos de la legislación preconstitucional, donde se establecía un amplio repertorio de competencias en la Ley de Régimen Local, ignorada luego por el legislador sectorial, la nueva legislación optó por disociar el régimen local en dos partes: organización, funcionamiento, relaciones interadministrativas y potestad normativa, por una, y competencias, por otra, correspondiendo la primera al legislador básico y la segunda al legislador sectorial. No obstante, en las bases figuran los servicios obligatorios configurados como derechos de los ciudadanos, pero también como competencias (basta comprobar la afinidad de materias de los artículos 25 y 26). Sin embargo, los servicios no aparecen regulados como competencias, es decir, no marcan las potestades (ordenación y gestión) sobre las materias, sino que el artículo deja patente la obligación de prestarlos sin dotar de las potestades necesarias para desarrollar políticas propias (Font i Llonet, 1992).

No obstante, es el artículo 25 el que regula las competencias locales, remitiendo al legislador sectorial su concreción. Justamente es en este punto donde las analogías con la legislación básica del Estado y su desarrollo por las comunidades autónomas se revelan más aleccionadoras. Si, como más arriba se comentaba, la libertad y el margen de discreción del legislador de las bases son muy amplios, en el caso del legislador sectorial que ha de reconocer competencias a los gobiernos locales, llega a ser ilimitada, porque no media referente jurídico alguno para comprobar si la regulación de una materia por el Estado o las comunidades autónomas ha respetado la autonomía local.

Sólo en casos extremos, como la supresión de la institución en las sentencias sobre la provincia, puede surtir algún efecto positivo la garantía institucional identificada con la imagen socialmente reconocible de la institución. Para el resto de las controversias, el control judicial se vuelve extraordinariamente complejo, porque el legislador sectorial puede optar entre un reconocimiento mínimo de la autonomía local, garantizando la intervención o la participación en un procedimiento con la emisión de un informe o un derecho de audiencia, o uno máximo, favoreciendo competencias propias locales en la medida que limite a los aspectos más generales la regulación de una materia de ámbito supralocal.

Como ha escrito Pareja (1995), se trata de un control de oportunidad *ex ante*, en el momento de la delimitación de competencias, que, como todo control de oportunidad, no es fácil de encauzar jurídicamente. Santamaría Pastor (1982) lo expresó con precisión en el proceso de elaboración de la LRBRL. Concebida la autonomía local como un derecho de intervención o de participación, en lugar de como un ámbito de competencias definido, en realidad quedaba circunscrito a un principio de acción continua sobre toda actuación normativa que le afecte, una *directiva constitucional* de escasa trascendencia no sólo por el hábito centralista del legislador estatal o por la avidez del autonómico, sino más bien porque, frente a su desconocimiento, las garantías jurisdiccionales se revelan de eficacia escasa:

> No hay que poseer gran experiencia procesal para saber que es mucho más fácil impugnar una norma por los excesos que comete o por los derechos de que priva que por sus lagunas o derechos que deja de atribuir.

En palabras llanas: no es lo mismo impugnar una ley por lo que quita que por lo que no da.

Volviendo al trabajo de Pareja (1995), se pueden apreciar cabalmente los efectos de este control de oportunidad *ex ante* y los obstáculos para controlar judicialmente la opción del legislador sectorial. La STC 213/1988 anuló diversos preceptos de la Ley catalana 3/1984, de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico. A juicio del Tribunal, estas medidas suponían un control de legalidad en sede administrativa con efectos suspensivos incompatible con las prescripciones de la LRBRL. El autor se pregunta si hubiera ocurrido lo mismo (la anulación de los preceptos inconstitucionales) si el legislador catalán, en lugar de reconocer competencias locales, hubiera declarado, según las previsiones del artículo 62, que la naturaleza de la materia no permitía la atribución diferenciada de competencias.

A propósito de otro conflicto de competencia, la STC 46/1992 anula la previsión contenida en el artículo 26.3 de la Ley de Madrid 4/1984, sobre Medidas de Disciplina Urbanística, por la que el consejero competente de la Comunidad Autónoma podrá, en defecto de la actuación del Alcalde del Ayuntamiento afectado, acordar de oficio la suspensión de los efectos de una licencia u orden de ejecución cuando tales actos constituyeran manifiestamente una infracción urbanística grave, con remisión inmediata a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

La similitud con el caso anterior (inadmisible control de legalidad en vía administrativa) no debe ocultar la cualificada singularidad de esta sentencia, ya que el Tribunal extiende la inconstitucionalidad a cuestiones de fondo cuyo referente es la especificidad de las competencias sobre urbanismo recogidas en el artículo 25.2.d de la LEBRL (*ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística*). En este caso, el régimen local no se separa entre el legislador básico y el sectorial, sino que la ley sobre el gobierno local asocia ambas dimensiones:

> ... acuerdos que la Ley de Bases encomienda específicamente a los Municipios, como son los referentes a ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística —25.2.d) LRBRL— y más precisamente la autorización para la edificación y otros usos del suelo, que, por otra parte, constituye una competencia característica de los Municipios...

Una competencia se puede definir como potestades sobre materias, sus rasgos más característicos son la exclusividad y la especificidad y en su estructura ha de distinguirse titularidad y ejercicio. Asociando estos términos, la competencia exige exclusividad en la titularidad, un requisito asequible si la materia puede acotarse, si no fuera así y presentara la suficiente complejidad como para que el ejercicio fuera flexible, ha de quedar claro que el exceso en el ejercicio no puede privar de la titularidad. De ahí el esfuerzo que debe hacerse al regular cada materia para distribuir competencias entre comunidades autónomas y gobiernos locales. Tomemos de nuevo las razones de Viver. No se trata de vitalizar un imposible federalismo dual, pero, de persistir la indefinición más allá de umbrales abarcables jurídicamente, la ausencia de especificidad rebaja la autonomía política a un sistema de relaciones interadministrativas. En la STC 13/92 no sólo impugna la Generalidad las subvenciones como forma inadecuada de financiar competencias propias, también cuestiona la contradicción que supone imponer la firma de un convenio que sólo cabe admitir desde la voluntariedad de las partes.

Las amenazas descritas y advertidas por Viver gravitan sobre la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, pero son una realidad en las mantenidas por las comunidades autónomas y los gobiernos locales. Quizá no sea exagerado afirmar que la opción, asumida por la LRBRL, de concebir la autonomía local como derecho de intervención y participación en los asuntos que le afecten la devalúa políticamente y la desampara jurídicamente, ya que intervenir y participar no significa condicionar la decisión última, que siempre corresponderá al legislador sectorial.

Las relaciones interadministrativas tienen sentido para flexibilizar el ejercicio de competencias de titularidad exclusiva, sea porque no siempre cabe la correspondencia coherente entre potestades y materias, sea porque la excepcionalidad de la situación obligue a una actuación conjunta. En cualquiera de las relaciones, cooperación y coordinación, se deja claro que queda a salvo la titularidad de la competencia. El motivo fundamental del mantenimiento de la titularidad parece evidente: constituye el presupuesto para que el ejercicio, aunque flexible y modulado, no ponga en cuestión a qué nivel pertenece la competencia. Esta premisa pierde consistencia cuando la ausencia de reconocimiento de titularidad desnaturaliza el ejercicio y lo rebaja, sin más importancia que la de un trámite administrativo sin influencia alguna en la decisión final.

Interpretando sistemáticamente la LRBRL, parece razonable afirmar que el artículo 2.1 constituye la regla y el artículo 62 la excepción (a salvo del lugar que se conceda en esta operación hermenéutica al artículo 58.1). Si aceptamos que el contenido del artículo 2.1 recoge una definición adecuada del

principio de subsidiariedad (atribución de competencias atendiendo criterios de máxima proximidad y descentralización), podremos concluir que la suspensión de su operatividad coincide con la previsión establecida en el artículo 62 (la naturaleza de la materia hace difícil o inconveniente el reconocimiento diferenciado de competencias). Por tanto, la regla es la efectividad del principio de subsidiariedad, y la excepción, su improcedencia por la baja capacidad de gestión de la entidad local o por la naturaleza de la materia).

La fragilidad de la autonomía local también puede ser expresada comprobando que la discrecionalidad del legislador sectorial permite que elija la regla o la excepción sin que la elección admita control jurisdiccional (volveremos sobre este punto). Por ejemplo, en una materia como *la defensa de consumidores y usuarios*, sobre la que el legislador sectorial deberá atribuir competencias según la lista del artículo 25, algunas comunidades autónomas han reconocido competencias y otras se han acogido a la excepción considerando respetada la garantía institucional con el derecho a intervenir y participar de las entidades locales. Dejo para otra ocasión el análisis de la regulación de cada comunidad autónoma, ahora basta con mostrar ambas alternativas.

Cuando una comunidad atribuye competencias las más habituales son las siguientes:

— La inspección de productos y servicios.

— Medidas urgentes en supuestos de crisis o emergencias.

— Fomento y apoyo de las asociaciones de personas consumidoras y usuarias.

— Adopción de medidas no sancionadoras.

— Potestad sancionadora hasta un máximo de..., si la infracción se ha producido en su término.

— Fomento y desarrollo de los sistemas de resolución extrajudicial de conflictos de consumo, y en particular el sistema arbitral de consumo.

En cambio, si opta por garantizar la intervención o la participación, el procedimiento consiste en la creación de un órgano colegiado donde la representación local se equipara a otras asociaciones (comentaré luego la equiparación del gobierno local con otras asociaciones de carácter sectorial). Por ejemplo, el consejo de dirección del instituto creado estará integrado por representantes autonómicos, locales, de las organizaciones de consumidores y usuarios y de las cámaras de comercio.

Parecen claras las diferencias entre una y otra regulación para la efectividad de la autonomía local. Aun con las críticas que más tarde se harán, el reconocimiento de competencias resulta más beneficioso que la mera relación interadministrativa de participación en un órgano consultivo de creación autonómica.

Sin embargo, la decisión del legislador sectorial de cumplir o excepcionar la subsidiariedad debería ser motivada para facilitar su eventual control jurisdiccional. De la misma forma que Aja y Viver (2003) proponen que el Senado definitivamente se articule como una cámara territorial, también deberían crearse órganos similares (consejos de gobiernos locales) en las comunidades autónomas que siguieran un *iter* procedimental consistente en la motivación obligatoria por el legislador autonómico si rechaza las objeciones de la representación local. El contraste de motivaciones suministraría criterios jurídicos al Tribunal si las diferencias entre las representaciones local y autonómica finalmente terminaran en litigio. Al final del artículo abordaremos el tema.

IV. CONSTITUCIÓN, LEY Y JUEZ EN LA DETERMINACIÓN DEL ALCANCE DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Los criterios jurídicos serán más fáciles de invocar si previamente se ha realizado el esfuerzo de identificar competencias locales en la forma analizada. De no mediar la fijación de competencias y la existencia de un órgano donde se contrasten motivaciones, la autonomía local queda condenada a la inseguridad jurídica de cuál sea la versión jurisprudencial de la imagen socialmente reconocible de la institución según la definición canónica de la garantía institucional. Caracterizada como una directiva constitucional, la profundidad de la autonomía local depende de la Constitución como norma jurídica y de la interpretación del juez constitucional.

Como se ha puesto de manifiesto, la Constitución regula muy escuetamente la autonomía local. Cuando García Morillo (1998) criticó el carácter negativo de la garantía institucional, fundamentalmente protector, para cambiarlo por el de configuración constitucional, más positivo y vinculado a la naturaleza política y democrática del gobierno local, no rompía el umbral de la autonomía local como un principio (*directiva*) constitucional y seguía dependiendo de la interpretación del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo. Creo que en este marco

encuentran explicación algunas de las conclusiones (asumidas luego en la jurisprudencia constitucional) que proponían una lectura en positivo: interpretación debilitada de la reserva de ley o, en expresión más defendible, modulación y flexibilidad del principio de legalidad cuando la ley debe garantizar a la potestad normativa local un ámbito propio.

La crítica dirigida contra la LRBRL ha sido justamente por la pretensión de monopolizar la garantía constitucional de la autonomía local, dándole un contenido que, en modo alguno, ha de considerarse único según los artículos sobre gobierno local en la Constitución. Emerge aquí una apasionante polémica sobre la Constitución como norma jurídica, acerca de su inmediatez o de la necesidad de *interpositio legis* y si el legislador dispone, o debe disponer, de un margen mayor o menor para dejar la impronta de la opción política que gobierna, especialmente en lo relacionado con la autonomía local, que, a mi juicio, es un pilar del Estado que no puede confundirse con una materia más sobre la que Estado y comunidades autónomas reparten competencias con arreglo al binomio bases-desarrollo.

Antes de abordar la clave de bóveda de este trabajo (la autonomía local no es una materia, sino un poder del Estado) quisiera, brevemente, recodar un escrito brillante e incisivo de Díez-Picazo (1985). Reflexionando sobre la posición de García de Enterría acerca de *aplicación directa* de la Constitución, Díez-Picazo admite que el artículo 9.1 confirma la Constitución como norma jurídica, pero no queda claro hasta dónde llegue la sujeción de ciudadanos y poderes públicos ni si la sujeción de ambos admite equiparación, lo que exige interrogarse sobre la *las peculiaridades jurídicas de las normas constitucionales*. Con este título publicó Nieto (1983) un artículo en el cual, sin cuestionar la normatividad de la Constitución, plantea, sin embargo, la necesidad de indagar cuáles son sus efectos jurídicos, pues pueden no ser directos porque las normas constitucionales son incompletas.

> Una norma jurídica o una proposición jurídica se califica como completa cuando contiene la descripción del supuesto de hecho y la determinación de la consecuencia jurídica, de manera que ésta se puede aplicar a aquél sin ninguna otra intermediación (Díez Picazo, 1985).

Cuando faltan estas premisas y se han de aplicar directamente principios generales sin intermediación legal, el riesgo que se corre es incurrir en la creación judicial del derecho.

V. LA AUTONOMÍA LOCAL NO ES UN SECTOR O UNA MATERIA SOBRE LA QUE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DISTRIBUYEN SUS COMPETENCIAS SEGÚN EL BINOMIO BASES-DESARROLLO

La autonomía local es una *directiva constitucional*, difícilmente se halla en los artículos 137, 140, 141 y 142 de la Constitución normas completas directamente aplicables, y tampoco hay un mandato expreso para un legislador determinado. Quizá lo ideal sería que un precepto constitucional previera que una ley de Cortes regulará el gobierno, la administración y las competencias de las entidades locales constitucionalmente garantizadas.

La ausencia de un artículo con este contenido ha provocado que el régimen local se considere una materia compartida sobre la que el Estado dispone de las bases y las comunidades autónomas del desarrollo, apoyándose en un artículo tan discutible como el 149.1.18, que otorga al Estado la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas.

Entender que el gobierno y la administración local están comprendidos en las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas no resulta fácil, y explica que encuentre algún fundamento la posición que reivindica la interiorización del régimen local como competencia exclusiva autonómica, teniendo en cuenta que ningún apartado del artículo 149 la reserva al Estado. A mi modesto entender, resulta absolutamente inadecuado que el régimen local se identifique con un sector o una materia susceptible de regulación conjunta por el Estado y las comunidades autónomas como si fuera un asunto homologable con los servicios personales, la minería o el medio ambiente. Cuesta aceptar la existencia de una Conferencia Sectorial de Asuntos Locales.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha reflejado esta contradicción reconociendo en algunas ocasiones una función constitucional a la LRBRL para, en alguna medida, y pese a su condición de ley ordinaria, sostener una cierta supremacía condicionante del resto de normas que afecten a la autonomía local; Velasco (2004) ha señalado agudamente que el Tribunal ha *constitucionalizado* la LRBRL. El pronunciamiento más claro se encuentra en la STC 150/2001. En ella el Tribunal distingue, por un lado, «los rasgos definitorios de la autonomía local», y por otro, «la

regulación legal del funcionamiento, la articulación o la planta orgánica» (entre otras muchas cosas de los entes locales). Separados ambos ámbitos, la sentencia concluye que:

> Sólo aquellos extremos de la LRBRL que pueden ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 de la CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de su núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional que son mayoría en el seno de la LRBRL y que se incardinan desde el punto de vista competencial, en el art. 149.1.18 tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental.

La STC 27/1981 (FJ 3), al vincular el título competencial del Estado en el artículo 149.1.18 y los artículos 137, 140 y 141, garantes de la autonomía local, declara fehacientemente que nos hallamos ante un poder del Estado compuesto. Es verdad que para justificar la competencia, invocando el artículo 149.1.18, ha de considerar la autonomía local una materia identificando las bases con la aplicación de principios y criterios en todo el territorio nacional. Ahora bien, si la garantía constitucional de la autonomía local configura un modelo de Estado, se entiende mal que sea una materia más que el legislador ordinario pueda cambiar según su ideario político.

También la STC 214/1989 relaciona el título competencial y la garantía constitucional: «las bases conforme al artículo 149.1.18 de la Constitución en relación con los artículos 137 y 140 de la misma (FJ 4.a)». Vuelve la Sentencia a la asociación para argumentar la constitucionalidad de la Ley: «El Estado no se ha excedido de la competencia que, con cobertura en el artículo 149.1.18 de la Constitución, puesto en relación con los artículos 137 y 140 de la misma norma fundamental, le corresponde a fin de regular los requisitos que, con carácter necesario, deben reunir los municipios (FJ 8.b)».

La alusión a los artículos 137, 140 y 141 supone implícitamente reconocer que no nos hallamos ante una materia; la distinción entre núcleo esencial y aspectos secundarios no debe confundir y, coherentemente, no asimilarse a las bases y al desarrollo. Estos artículos se refieren a un poder del Estado legitimado democráticamente por sufragio universal que, en consecuencia, goza de autonomía política para impulsar políticas diferenciadas.

El núcleo esencial de la autonomía local contenido en estos artículos de la Constitución favorece la comprensión del régimen local asociando gobierno democrático y competencias propias. La separación que la LRBRL hace entre ambos campos tiene poco sentido, máxime cuando se defiende que la potestad normativa local innova el ordenamiento jurídico y no se limita a ejecutar las previsiones de la ley porque surge de un órgano democrático.

En el artículo antes citado de Aja y Viver (2003) aparece, a modo de ejemplo de bases extensas, la *materia* Administración local. Si el remedio es disminuir la concurrencia y reforzar la exclusividad descomponiendo la materia en submaterias, el resultado puede encontrarse en el artículo 160 del Estatuto de Cataluña. Esta comunidad autónoma ha interiorizado como competencia exclusiva el régimen local, tratando de neutralizar la concurrencia (el famoso bifrontismo de la jurisprudencia constitucional).

En una primera versión del proyecto de Estatuto confluían los dos campos del régimen local: potestades y materias, es decir competencias, por un lado; y por otro, órganos necesarios, complementarios, procedimientos de aprobación de las normas y todos los aspectos relacionados con la organización y el funcionamiento. En la regulación definitiva se mantiene la técnica de las submaterias, pero han caído las correspondientes a los órganos necesarios, mayorías y procedimiento de aprobación de las normas.

Una de las consecuencias más negativas para la autonomía local, considerada como una materia de competencia concurrente entre Estado y comunidades autónomas, ha sido que el gobierno local no ha jugado como sujeto en los conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional, sino como objeto de las diferencias competenciales entre Estado y comunidades autónomas. Basta recordar los hitos más importantes de la jurisprudencia constitucional: la impugnación por parte del Partido Socialista de la legislación preconstitucional resuelta por la sentencia de 2 de Febrero de 1981, se enmarca en la oposición al Gobierno de Unión de Centro Democrático. El recurso del Gobierno contra la Ley catalana de transferencia urgente y plena de las diputaciones a la Generalitat se inscribe en la defensa de la provincia como ariete contra la comarcalización y antiprovincialismo de los partidos mayoritarios en Cataluña. La impugnación formulada por la Generalidad de Cataluña y la Junta de Galicia contra la LRBRL no tiene como fin principal la defensa de un ámbito propio para municipios y provincias, sino la pre-

tensión de ambas comunidades de aumentar su competencia sobre régimen local.

En la cronología y temática que Velasco (2004) ha analizado de la jurisprudencia constitucional se aprecia el tránsito de una concepción *pura* de la autonomía local en la STC 4/1981 a otra condicionada por la promulgación de la LRBRL, que, sin embargo, mantiene el tono de las primeras sentencias en lo que podría caracterizarse como una teoría general de la autonomía local. La ley básica, al no fijar competencias y remitirla al legislador sectorial, pierde la condición de referente jurídico en la determinación de la delimitación de las competencias locales. (La situación se ha vuelto a repetir en la sentencia del Tribunal que ha resuelto el conflicto promovido por la ciudad autónoma de Ceuta).

Hasta que el Tribunal no resuelva conflictos promovidos por los propios gobiernos locales en defensa de sus competencias será difícil precisar las competencias propias de municipios y provincias. Pero, para que el Tribunal Constitucional no adopte la posición contradictoria e imprevisible del Tribunal Supremo sobre potestad sancionadora, resulta imprescindible la *interpositio legis*.

VI. PROPUESTA PARA LA REFORMA DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

La intermediación legal exige, a su vez, una mejor regulación constitucional. Si aceptamos la premisa y rechazamos considerar la autonomía local como una materia, justificaremos un tratamiento del gobierno y la administración local más detallado en la Constitución, sin que esto signifique una norma completa, directamente aplicable. En la medida en que las previsiones constitucionales sean más exhaustivas, el legislador perderá margen. Sin embargo, esta limitación es coherente con la visión que se mantiene en este trabajo: la impronta política de un Gobierno tiene sentido en la legislación sobre sanidad o educación, pero no en la fijación de las reglas de juego (de naturaleza cuasi constituyente) de un poder del Estado.

Ni el artículo 149.1.18 ni el 148.1.3 constituyen mandatos constitucionales inequívocos a un legislador determinado. Ya hemos examinado las tribulaciones de la jurisprudencia constitucional para señalar, en cada caso, si corresponde la regulación al Estado o a las comunidades autónomas. Quizá fuera la mejor salida un artículo en la Constitución con un contenido similar al 147 para los estatutos de Autonomía:

Dentro de los términos de la presente Constitución, una Ley aprobada por las Cortes Generales será la norma institucional básica de municipios y provincias y el Estado y las Comunidades Autónomas la reconocerán y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

La Ley del Gobierno y la Administración Local deberá contener:

a) competencias propias de municipios y provincias;

b) potestad normativa local;

c) atribuciones de los órganos necesarios;

d) garantía de la capacidad de autoorganización.

Si fuera de este tenor la regulación constitucional de la autonomía local, la Ley del Gobierno y la Administración Local podría articular las competencias propias de municipios y provincias en tres apartados:

1. Cláusula general de competencia (derecho a la espontaneidad de un gobierno descubridor de competencias)

2. Lista de competencias propias configuradas como potestades sobre materias en la línea de la mejor definición de autonomía local: «ordenación y gestión de una parte importante de los asuntos públicos» (artículo 3 de la Carta Europea de la Autonomía Local). De esta manera, las competencias locales tendrían los rasgos de exclusividad y especificidad, es decir titularidad de potestades para impulsar políticas propias sobre materias delimitadas. A modo de ejemplo:

a) ordenación y gestión del territorio, el urbanismo y la disciplina urbanística, y la conservación y mantenimiento de los bienes de dominio público local;

b) planificación, programación y gestión de vivienda pública;

c) regulación y gestión de equipamientos municipales;

d) regulación y prestación de servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes;

e) regulación del establecimiento de autorizaciones y promociones de todo tipo de actividades económicas, especialmente las de carácter comercial, artesanal y turístico y fomento de la ocupación.

No se trata de un simple repertorio de materias con remisión

al legislador sectorial para que, unilateral y discrecionalmente, determine las potestades de los gobiernos locales. Estas competencias, ofrecidas a modo de ejemplo, están recogidas en el artículo 84 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Sin embargo no resulta adecuada la expresión que las anuncia: «Los gobiernos locales de Cataluña tienen en todo caso competencias propias sobre las siguientes materias en los términos que determinen las leyes».

La redacción más correcta y coherente con los principios asumidos en este trabajo sería: *En el marco de la ley, los gobiernos locales tienen las siguientes competencias propias.*

No debe hacer remisión al legislador sectorial para que libremente elija entre atribuir competencias o conceder participación a los gobiernos locales. El sentido de este precepto y del siguiente es el de un mandato para *delimitar* competencias y no solo un *límite* para ejercer una competencia exclusiva. Se trata de definir la autonomía local en la vertiente competencial en clave positiva, y no sólo de protección de un núcleo indeterminado.

La delimitación de competencias obliga a redefinir el principio de reserva de ley en un sentido más riguroso que las expresiones habituales empleadas en la doctrina y la jurisprudencia. Tanto la *interpretación debilitada* como la *interpretación flexible* o la *modulación, matización, relajación* de la reserva de ley reflejan la precariedad dogmática de la potestad normativa local. Análoga valoración merecen *vinculación positiva o negativa* con la ley.

A partir de la premisa sostenida en este trabajo, que justifica la potestad normativa local en la autonomía política garantizada por la Constitución, y no en la habilitación legal (la ley es marco pero no presupuesto habilitador), pocas dudas caben para afirmar que las ordenanzas no ejecutan leyes, ni constituyen *complemento indispensable*, ni requieren *remisión legal* para innovar el ordenamiento jurídico (Muñoz Machado, 2006). De la misma forma que si el Estado no fija las bases el legislador autonómico puede aprobar su normativa, también el gobierno local puede aprobar ordenanzas en ausencia de legislación sectorial. Esta situación pone de manifiesto con claridad que ni la comunidad autónoma ni la entidad local desarrollan, y mucho menos ejecutan, ni siquiera adaptan ni singularizan, mandato alguno. Ejercen una competencia propia cuyo fundamento está en la Constitución.

La sentencia del Tribunal Supremo de 14 de enero de 1998 recoge esta idea cuando dice que, respetando el mínimo establecido por la ley, la potestad normativa local dispone de margen para impulsar políticas diferenciadas. Además de reiterar la capacidad innovadora de la ordenanza, el Tribunal alude directamente a la inexistencia de «vulneración alguna del principio de jerarquía normativa, sino normas producto de órdenes competenciales separados y perfectamente compatibles entre sí».

También la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio de 1992 admite que una ordenanza afecte al derecho de propiedad sin necesidad de modular, debilitar o flexibilizar el principio de legalidad, sino delimitando correctamente las competencias, limitando la legislación sectorial a los aspectos generales y reservando a la potestad normativa local la regulación de la materia en función de la peculiaridad del municipio. Así ordenanzas que regulan la prevención de incendios, o las exigencias arquitectónicas de determinados edificios (superficie, capacidad, altura, puertas de acceso y emergencia, higiene... etc.), *no suponen un atentado al contenido esencial de la propiedad, sino que delimitan el contenido de la propiedad, para hacer valer otros intereses sociales que, en este caso, radican en el aseguramiento de que los lugares públicos cuenten con condiciones de seguridad y salubridad.*

3. Una lista de materias compartidas sobre las que la legislación sectorial estatal y autonómica y la normativa local deben repartir potestades. La redacción podría ser como sigue: *Al objeto de garantizar la elaboración y ejecución de políticas propias, corresponde a los municipios, en el marco que como mínimo fijen las leyes del Estado y de las comunidades autónomas, la potestad normativa en las siguientes materias.*

Esta sería la regulación de la Ley del Gobierno y Administración Local en lo que respecta a competencias. Cada comunidad autónoma, a partir de esta regulación, estaría en condiciones de mejorar el nivel de autonomía local de sus gobiernos locales. La mejora vendría de la transferencia de competencias de titularidad autonómica.

Las competencias propias de los municipios españoles, con independencia de su número de habitantes, han de ser las mismas. La capacidad de gestión y la naturaleza supramunicipal de una materia no pueden, en principio, constituir un impedimento para la titularidad de las competencias. El principio de diferenciación volvería a dejar en manos del legislador sectorial la libertad para la asignación de competencias. El principio de diferenciación será adecuado para la transferencia de competencias autonómicas, pero no para

la titularidad de las competencias locales. En este caso conviene recurrir al principio de subsidiariedad y leer sus exigencias —capacidad de gestión y naturaleza de la materia— a la luz de la doble instancia local garantizada en la Constitución: municipios y provincias.

En efecto, la provincia como entidad local, en la que lo importante no es el nombre sino la función, justifica su singularidad precisamente en competencias funcionales de cooperación y asistencia para compensar la baja capacidad de gestión de municipios pequeños. Su peculiaridad institucional radica en generar economías de escala y añadir valor a través de personal cualificado fijando en el ámbito local competencias municipales que, de otra manera, el principio de subsidiariedad llevaría a la esfera autonómica.

Lo supramunicipal puede seguir siendo local si interviene la provincia. Justamente por esta razón, y no por una sutileza lingüística, resulta más convincente el término *intermunicipal* que supramunicipal. Concebida así la provincia, sus competencias aparecen vinculadas al principio de subsidiariedad.

Las implicaciones que, para la financiación de los gobiernos locales, tiene la consideración de una sola comunidad política local con una doble instancia (municipios y provincias) se revelan claras.

VII. EJERCICIO FLEXIBLE DE LAS COMPETENCIAS Y RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS. EL CONSEJO DE GOBIERNOS LOCALES

De la doble dimensión de una competencia, lo hasta ahora examinado corresponde a la titularidad. Veamos los aspectos relacionados con el ejercicio y concretados en el sistema de relaciones interadministrativas. Raramente las potestades se ejercen sobre materias tan delimitadas que no provoquen externalidades positivas o negativas en otros niveles de gobierno. Pocas veces, pues, coinciden competencias e intereses, sobre todo por la vocación universal que todo poder político tiene (o se ve forzado a tener) con independencia de las facultades y recursos disponibles. Así, mientras que los intereses de un nivel de gobierno no admiten fragmentación, las competencias deben sujetarse a división para proceder a una distribución efectiva.

Al comentar y analizar el estado de las competencias locales, habíamos concluido que la libertad del legislador sectorial para reconocer competencias o, por el contrario, dar cauce a la intervención o participación con audiencia o informe, desnaturaliza la autonomía política porque queda rebajada a un sistema de relaciones interadministrativas también desfigurado, ya que la correcta comprensión del ejercicio presupone la definición de la titularidad.

Las relaciones interadministrativas y el ejercicio ofrecen la visión dinámica de las competencias, mientras que la exclusividad y la especificidad de la titularidad muestran la estática. Como siempre, la visión completa proporciona la perspectiva más adecuada. Sin embargo, al no prever la ley disposición alguna sobre la titularidad, no queda clara, por ejemplo, la distinción entre los artículos 58.1) y 62 de la LRBRL. No disponemos de criterios para diferenciar la cooperación como competencia autonómica (artículo 58.1) de la apreciación del legislador sectorial para no atribuir competencias específicas y garantizar, a cambio, la participación de los gobiernos locales en el procedimiento para adoptar una decisión final que corresponde a la comunidad autónoma (artículo 62).

La cooperación como relación interadministrativa presenta una doble vertiente: como principio y como competencia autonómica. Como principio, la cooperación supone el ejercicio flexible de competencias exclusivas; como competencia autonómica, permite la creación de un órgano de carácter consultivo y deliberante que pasa a formar parte de la Administración autonómica.

Entre ambas concepciones median importantes diferencias (Carballeira, 1993). Cuando nos hallamos ante la creación por la legislación autonómica de un órgano colegiado de cooperación, la representación local pierde la sustantividad institucional de una relación bilateral y negociada, propia de dos administraciones independientes que ponen en común sus recursos para la consecución de un fin que aisladamente no podrían alcanzar. Es el caso de la firma de un convenio o la creación de un consorcio.

Cuando la comunidad autónoma decide crear un órgano de esta naturaleza, la cooperación adquiere los caracteres propios de la coordinación, a pesar de proclamar el artículo 58 la voluntariedad, pues los miembros de aquél los señala la comunidad, de forma que los gobiernos locales comparten funciones deliberantes y consultivas con organizaciones de intereses o asociaciones de la sociedad civil, en una discutible y controvertida equiparación de la representación política local y de la representación funcional de organizaciones y asociaciones.

Ante estos órganos autonómicos queda una duda que la legis-

lación autonómica genera y que ha de ser explicada a partir del concepto de autonomía local.

Hemos analizado la discrecionalidad del legislador sectorial autonómico para elegir entre el mínimo de la concesión de derecho de audiencia o informe, o el máximo de reconocimiento de competencias propias. Que el legislador se decida por una u otra opción tiene cobertura legal: el artículo 2.1 de LRBRL enuncia una definición del principio de subsidiariedad invocando la proximidad y la descentralización, siempre que lo admita la capacidad de gestión del municipio y no lo impida la naturaleza de la materia. Justamente el contrapunto a esta regla aparece en el artículo 62, que establece la participación obligatoria del gobierno local cuando no procediera la atribución específica de competencias.

La duda a que me refería surge de la comparación de los artículos 58 y 62. Cuando una comunidad autónoma, en lugar de atribuir competencias, opta por constituir un órgano colegiado con meras funciones de informe, en el que se confiere igual tratamiento a una entidad privada de base asociativa y a una institución democrático-representativa, no se sabe muy bien si el fundamento de tal órgano se encuentra en el artículo 58 o en el 62.

Es evidente que el tenor literal de ambos preceptos no genera duda: el artículo 58.1 se refiere a la cooperación voluntaria, mientras que el artículo 62 regula la participación obligatoria del municipio como compensación por la falta de atribución de competencias específicas.

El legislador autonómico no motiva su legislación cuando excepciona el principio de subsidiariedad. La obligación de motivar no implica el postulado de una presunción de competencia a favor de los gobiernos locales como si se tratara de titulares originarios. El artículo 2.1 de la LRBRL y 4.3 de la CEAL elevan la subsidiariedad a regla (no a presunción de competencia). Si se aplica la excepción en lugar de la norma, resulta razonable pedir motivación, sin que, por supuesto, las razones ofrecidas por el legislador autonómico tengan que calificarse de inconstitucionales. Simplemente, se trata de equilibrar una asimetría inevitable cuando el alcance de la autonomía local sea una variable dependiente de la legislación sectorial.

A este fin, el Estatuto de Cataluña prevé, en el artículo 85, el Consejo de Gobiernos Locales (Vilalta, 2007) como el órgano de representación de municipios y veguerías en las instituciones de la Generalitat. El Consejo deberá emitir informe preceptivo (será oído) en la tramitación de leyes, reglamentos y planes que afecten de forma específica a la autonomía local. Quedan remitidas a una ley las funciones y la composición.

Creo que el Consejo no es un órgano que encaje en el título *relaciones interadministrativas*, aunque también pueda cumplir con algunas de sus objetivos. En primer lugar, no se trata de un órgano creado por el legislador autonómico y hubiera sido preferible que el Estatuto dejara claro que la composición es exclusivamente local y estableciera los efectos jurídicos de un informe desfavorable.

Si la función principal es el control preventivo de disposiciones normativas y planes que afecten directamente a la autonomía local, la composición no puede ser mixta. La variable independiente es la función y la dependiente la composición. El órgano controlado no puede integran el órgano que controla.

Si bien la idea de control indica un procedimiento pre-procesal, que terminaría en litigio si las diferencias entre ambos niveles de gobierno no se salvaran, nada impide evaluar la fase del contraste de motivaciones como una posibilidad de colaboración y diálogo. En cualquier caso, la motivación, como ha escrito Font i Llovet (2005), contendría las razones de la inaplicación del principio de subsidiariedad con indicadores cuantitativos y cualitativos de su incidencia en las competencias locales.

VIII. CONCLUSIONES

Resumiendo lo hasta aquí expuesto se podría concluir diciendo:

1. El gobierno y la administración local no constituye una materia sobre la que el Estado y las comunidades autónomas reparten competencias según el binomio bases-desarrollo. Por el contrario, se trata de uno de los pilares del Estado con autonomía política, expresión del pluralismo político y manifestación del principio democrático.

2. Si se acepta la anterior premisa de no equiparar el régimen local a un sector o asunto, tampoco procede la desagregación en submaterias de tal forma que las comunidades autónomas lo asuman e interioricen como competencia exclusiva.

3. Debe corresponder a una ley del Estado la regulación de las competencias que cubra la exigencia de autonomía política y las reglas del juego que posibiliten la democracia en las entidades locales constitucionalmente garantizadas.

4. La diversidad del ámbito local y la coincidencia de materias sobre las que comunidades autónomas y gobiernos locales ejercen competencias no puede erigirse en razón suficiente para justificar la interiorización del régimen local. La diversidad sólo será positiva si parte de una cierta igualdad, previamente garantizada, que pueda singularizarse e incluso mejorarse. En ningún caso las competencias locales han de ser una variable dependiente de la voluntad discrecional y unilateral de legislador sectorial autonómico.

5. Es cierto que la Constitución no clarifica el legislador del régimen local y que, sin embargo, resulta imprescindible la intermediación legal para evitar que la aplicación directa de la Constitución lleve a la creación judicial del derecho. La preferencia por la legislación estatal sobre la autonómica en la regulación del gobierno y la administración local no se justifica, porque el Estado garantiza la autonomía local frente a las comunidades autónomas como si el Estado no pudiera menoscabarla o las comunidades garantizarla.

6. El motivo ya se ha adelantado: establecer un nivel general de autonomía política para cualquier municipio, con independencia de la comunidad donde esté situado, para que su naturaleza democrática le permita impulsar políticas diferenciadas. A pesar de las evidentes dificultades que supone aislar competencias locales, ésta es una operación imprescindible para evitar que el alcance de la autonomía local sea la concesión graciable del legislador sectorial.

7. La ley no es presupuesto habilitador de la potestad normativa local, constituye sólo un marco que la ordenanza no puede infringir.

8. Habiendo definido una competencia como potestades sobre materias, y siendo la potestad normativa inherente por imperativo constitucional, la remisión a la ordenanza de la ley sectorial no significa habilitación y ha de considerarse irrelevante desde el punto de vista jurídico, de ahí que lo más adecuado sea limitar la regulación autonómica al ámbito supralocal de una materia respetando una reserva de ordenanza sin señalar ni precisar las competencias locales.

9. Las competencias locales reconocidas a todos los municipios españoles deben figurar en la ley del Estado, también debe esta ley enumerar una serie de materias sobre las que Estado, comunidades autónomas y gobiernos locales comparten competencias. La concurrencia sobre una materia ha de seguir los criterios de reparto establecidos para las bases estatales y el desarrollo autonómico.

10. Expresiones como vinculación negativa o interpretación debilitada de la reserva de ley muestran la vacilación y la falta de determinación para configurar un ordenamiento jurídico local propio. Un indicador más de autonomía, en este caso, jurídica.

11. Municipios y provincias no tienen derechos frente al Estado y las comunidades autónomas; su potestad normativa, por tanto, más que límites exige delimitación.

12. Municipios y provincias forman parte de una misma comunidad política local. Las competencias de la provincia, de carácter funcional (cooperación y asistencia), están dirigidas a hacer efectivo el principio de subsidiariedad, fijando en el ámbito local las competencias municipales que la baja capacidad de gestión de pequeños municipios haría saltar al ámbito autonómico.

BIBLIOGRAFÍA

AJA, Eliseo, y VIVER PI I SUNYER, Carles (2003), «Valoración de 25 años de autonomía», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 69.

CARBALLEIRA RIVERA, María Teresa (1993), «La cooperación interadministrativa en la LRBRL», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 257, enero-marzo.

DÍEZ PICAZO, Luis (1985), «Constitución, ley, juez», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 5, septiembre-diciembre.

FONT I LLOVET, Tomás (1992), «Las competencias locales», en *Informe sobre el gobierno local*, Ministerio de Administraciones Públicas, Fundación Carles Pi i Sunyer.

— (2005), «El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías», *Anuario del Gobierno Local 2004*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Public.

GARCÍA MORILLO, Joaquín (1998), *La configuración constitucional de la autonomía local*, Diputación de Barcelona, Marcial Pons.

MEDINA GUERRERO, Manuel (1992), «Supremacía financiera, distorsión del orden competencial y cooperación en el estado autonómico: algunas consideraciones en torno a la STC 13/1992», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 35, mayo-agosto.

MUÑOZ MACHADO, Santiago (2006), *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, vol. II, Iustel.

NIETO GARCÍA, Alejandro (1983), «Peculiaridades jurídicas de la norma constitucional», *Revista de Admnistración Pública*, n.os 100-102, enero-diciembre.

PAREJA I LOZANO, Carles (1995), «Autonomía y potestad normativa de las corporaciones locales», *Revista de Administración Pública*, número 138, septiembre-diciembre.

RAMALLO MASSANET, Juan (1992, 1993), «El poder del gasto del Estado: subvenciones y orden competencial», *Documentación Administrativa*, n.os 232-233, octubre 92-marzo 93.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (1982), «Notas sobre la sentencia de las diputaciones provinciales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 6, septiembre-diciembre.

VELASCO CABALLERO, Francisco (2004), «Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: límites constitucionales», *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autónomics.

VILALTA REIXACH, Marc (2007), *El consejo de Gobierno Locales*, Iustel.

VIVER PI I SUNYER, Carles (1989), *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona.

VIVER PI I SUNYER, Carles; BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, y TAJADURA TEJADA, Javier (2005), *La reforma de los estatutos de Autonomía*, Centro de Estudios Constitucionales.

TIPOLOGÍA DE ENTIDADES LOCALES Y FINANCIACIÓN

Carlos PRIETO MARTÍN

Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)

Resumen

Uniformismo o diversidad. Éste es el principal reto al que debe enfrentarse el legislador estatal y autonómico si quieren dar una solución definitiva al problema de la suficiencia financiera de las entidades locales. El trabajo parte de la identificación de las distintas entidades locales y sus características en materia competencial y financiera. Analiza si se justifica o no el tratamiento separado de sus respectivas haciendas y la implicación de la Hacienda municipal como núcleo de todas ellas. Asimismo, realiza un análisis de las diferentes tipologías de municipios y de la implicación del legislador estatal y autonómico en su financiación.

Palabras clave: entidad local, tipología, financiación local, España.

Abstract

Uniformism or diversity. This is the main challenge that has to be met by the state and autonomous community legislator if they want to offer a final solution to the financial sufficiency of the local entities. The study starts from the identification of the different local entities and their characteristics in the question of powers and funding. It analyses whether the separate treatment of their respective finance departments and the involvement of the municipal treasury department as the common core of all of them is justified or not. An analysis is also made of the different types of municipalities and the involvement of the state and autonomous community legislator in their funding.

Key words: local entity, type, local funding, Spain.

JEL classification: H70, H77.

I. INTRODUCCIÓN

DESDE la publicación en 1988 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, todas las reformas que se han acometido en este ámbito han adolecido del mismo problema, la precipitación y el escaso interés del legislador en hacer de ellas verdaderas iniciativas de cohesión territorial. Se dedica demasiado tiempo a elaborar propuestas sobre reformas de los recursos financieros sin reflexionar a priori, o sin que estas reflexiones sean tenidas en cuenta, acerca de la eficacia y eficiencia de la estructura territorial local y el papel que le corresponde ejercer dentro del Estado. El presente trabajo pretende realizar una revisión, desde la concreción, del conjunto de entidades locales, de su tipología y su financiación, haciendo especial hincapié en los municipios como Hacienda angular sobre la que se sostienen los pilares del resto de haciendas locales.

Me daré por satisfecho si el lector llega a la misma conclusión a la que he llegado, a saber, que el problema de las haciendas locales no sólo es un problema financiero, sino de modelo de Estado y que únicamente tendrá solución si se engrasa y pone a punto el mecanismo de las distintas entidades locales, aunque para ello, y no por ser una frase continuamente repetida deja de ser cierta, es imprescindible la implicación de las tres administraciones, pero sobre todo de aquellas que tienen capacidad legislativa para impulsar los cambios. La responsabilidad de que esto se lleve o no a efecto es sólo suya.

II. TIPOLOGÍA DE ENTIDADES LOCALES

No existe en el ordenamiento jurídico una definición expresa del concepto de «Entidad Local» si bien la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales (DGCFCEL, en adelante) la define como «a la Unidad de Administración Pública, cauce de participación ciudadana en los asuntos públicos, en la cual se gestionan, con autonomía, los intereses propios de la colectividad que representa». Seguidamente, define el concepto de corporación local como el «órgano colegiado de gobierno, administración y representación de la Entidad Local que lo sustenta», advirtiendo que «por estar más generalizado el uso del nombre del órgano que gestiona la Entidad Local que el de la propia Entidad, en muchos casos se utiliza aquél en lugar de éste» (DGFCFT, 2001: 10).

El marco jurídico en el que se desenvuelve la actividad de estas entidades locales está definido además por los estatutos de autonomía, leyes generales y leyes autonómicas. Según Rivero (1999: 64), «como consecuencia del carácter bifronte del régimen jurídico de las entidades locales, tanto el Estado como las comunidades autónomas ostentan competencias sobre el régimen local si bien al Estado le corresponde determinar y fijar, partiendo de una noción material de bases, "los principios y normas,

tanto legales como reglamentarias, que sienten una regulación uniforme y vigencia en toda la Nación, con la que se asegure, en aras de intereses generales superiores a los de cada comunidad autónoma, un común denominador normativo a partir del cual cada comunidad, en defensa del propio interés general, pueda establecer las peculiaridades que le convengan, dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella materia"».

Siendo esto así, para disponer de una clasificación de las entidades locales tendremos que recurrir por una parte a la Constitución Española (CE, en adelante), a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL, en adelante) y a la normativa autonómica.

Por lo que se refiere a la CE, el artículo 137 clasifica a los municipios, provincias e islas como entidades locales «territoriales», que «gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses». El artículo 141 concreta expresamente que la provincia es una entidad local dotada de personalidad jurídica propia «determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado». En ese mismo artículo se aclara que «el gobierno y administración autónoma de las provincias estarán encomendadas a diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo» y, en el caso de las islas, «tendrán además su administración propia en forma de cabildos o consejos». Mientras que para los municipios, su gobierno y administración corresponderá, según el artículo 140, a los ayuntamientos.

Finalmente se añade que «se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia», sin que en ningún momento se especifique ninguna. Para ello tendremos que acudir a la LBRL que, en su artículo 3.2, establece, como entidades que gozan de la condición de entidades locales, a «las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las comunidades autónomas; las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, instituidas por las comunidades autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes estatutos de autonomía; las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios».

Además existen otras figuras, como es el caso de los consorcios locales que, de acuerdo con lo que establece el artículo 87 de la LBRL, se constituyen como «una forma de cooperación de las administraciones públicas y una forma de gestión de los servicios públicos locales». Concretamente la DGCFCEL (2007: 7), partiendo del análisis de los estatutos de las diferentes fórmulas asociativas para la gestión de servicios públicos locales entre la Administración local y las administraciones del Estado, de las comunidades autónomas e incluso con entidades privadas sin ánimo de lucro, define a los consorcios locales como el «Ente en cuyos estatutos se le califique claramente como "consorcio" y su creación se realice de acuerdo con las disposiciones legales en materia de régimen local».

Para Sosa Wagner (1992) existen tres tipos de consorcio: los constituidos entre administraciones locales, en cuyo caso considera que se estaría ante entes locales no territoriales; mixtos, en los que se vincula a una o varias entidades locales con la Administración del Estado o la comunidad autónoma, en cuyo caso deberán valorarse los intereses y competencias afectados en cada caso y por tanto acudir a lo que fijan sus estatutos, y aquellos en los que participan entidades privadas sin ánimo de lucro (1).

En todo caso, aunque estos entes no están catalogados por la legislación estatal como entidades locales, algunas sentencias del Tribunal Supremo los consideran como tales si revisten naturaleza local (2).

Pues bien, a partir de esta mínima regulación de las entidades locales, resulta interesante, para una más precisa identificación de éstas, la que realiza Rodríguez (2006: 21) distinguiendo las siguientes:

— Entidades territoriales por naturaleza: municipios, provincias e islas.

— Entidades de base territorial, en función de lo que disponga la legislación autonómica: entidades de ámbito territorial inferior al municipal (3), comarcas y áreas metropolitanas.

— Entidades no territoriales: mancomunidades voluntarias, asocios, señoríos y más formas tradicionales. Otras agrupaciones y consorcios con naturaleza de ente local.

Y a más abundamiento, es interesante la aclaración que se efectúa en el denominado *Manual del Alcalde* (4), respecto de las características que diferencian a las entidades territoriales de las no territoriales. Dice así: «En las personas jurídico-públicas territoriales o entes territoriales, el territorio es el elemento esencial, el presupuesto físico de su existencia; nacen con una generalidad de fines, pues, en principio, nada de lo que ocurre en su territorio les es indiferente; esta universalidad de fines explica que

aparezcan revestidas de la gama completa de las potestades administrativas, que extiendan su esfera de poderes sobre la totalidad de los habitantes de su territorio y que tengan una genérica capacidad jurídica, lo más amplia posible, en todo lo que resulte compatible con su naturaleza; como consecuencia de todo ello, constituyen un número cerrado, de expresa creación legal en cuanto a su denominación y características». Mientras que para «los entes no territoriales, por el contrario, serán las opuestas: el territorio no es un elemento esencial, sino la mera delimitación del ámbito espacial para el ejercicio de sus competencias; nacen al servicio de un ente territorial, para el cumplimiento de finalidades específicas, por lo que sólo se les dota de aquellas potestades administrativas y de la capacidad jurídica que resulten indispensables para ello y limitan sus poderes a un sector determinado de quienes habitan en su territorio» (5).

Los cuadros nºs. 1 y 2 muestran el desglose de tipos de entidades locales correspondientes a la «Base de datos general de las entidades locales».

Por otra parte, en la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se recoge expresamente como nuevo ente territorial a la «veguería». Precisándose en su artículo 2.3 que «Los municipios, las veguerías, las comarcas y los demás entes locales que las leyes determinen, también integran el sistema institucional de la Generalitat, como entes en los que ésta se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía». Para, más adelante precisar, en su artículo 83.1, que «Cataluña estructura su organización territorial básica en municipios y veguerías».

CUADRO N.º 1

DESGLOSE DE TIPOS DE ENTIDADES LOCALES

Tipo de Entidad (a)	*Número*
Municipios (b)	8.111
Provincias de régimen común	38
Provincias de régimen foral	3
Islas-Archipiélago Balear	3
Islas-Archipiélago Canario	7
Entidades locales (arts. 137 y 141.4 CE)	**8.162**
Entidades locales menores	3.714
Agrupaciones de municipios	74
Mancomunidades	998
Comarcas	81
Áreas metropolitanas	4
Entidades locales (artículo 3.2 LBRL)	**4.871**

Notas:
(a) No se incluyen los «1.014 Consorcios». En la Base de Datos General de Entidades Locales, elaborada por el Ministerio de Economía y Hacienda, se catalogan como entes independientes.
(b) Incluidos Ceuta y Melilla.
Fuente: DGCFCEL (2007), y elaboración propia.

Finalmente, es oportuno recordar, en cuanto a la clasificación de las entidades locales, que el artículo 1.1. del Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local establece que el objeto de esta Ley es el de «regular el régimen jurídico básico de los municipios, provincias e islas, como entidades locales constitucionalmente garantizadas» (MAP, 2006: 15), dejando para los estatutos de autonomía y las leyes de las comunidades autónomas la regulación de los restantes entes locales con respeto a una serie de principios, que son los que se determinan en el artículo 6.1 de dicho anteproyecto. Estos principios son: autonomía de los entes locales necesarios, representación de todos los municipios que las integren, eficiencia y economía, evitando duplicidades competenciales, y suficiencia financiera. En esa misma línea de respeto de principios, se establece en el artículo 6.2., en cuanto a la creación de entidades locales menores por las comunidades autónomas, que «deberá contar con el consentimiento expreso de los municipios afectados».

Tras este recorrido por los elementos básicos que recoge la regulación vigente, es por consiguiente necesario delimitar el contenido de cada una de estas entidades haciendo un breve repaso de los aspectos más destacables de cada una de ellas.

1. Municipios

El artículo 11 de la LBRL define al municipio como la entidad territorial básica que «tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines», siendo los elementos constitutivos de esta entidad el territorio, la población y la organización. Los órganos de gobierno, administración y representación de los municipios son los ayuntamientos, salvo en aquéllos que legalmente funcionen en régimen de concejo abierto, en cuyo caso el gobierno y la administración municipales corresponden a un Alcalde y una Asamblea Vecinal, de la que forman parte todos los electores (art. 29.3 de la Ley de Bases de Régimen Local).

CUADRO N.º 2

DESGLOSE DE TIPOS DE ENTIDADES LOCALES POR PROVINCIAS

Provincias	*Municipios*	*Provincias e islas*	*Entidades locales menores*	*Agrupación de municipios*	*Mancomunidades*	*Comarcas*	*Áreas metropolitanas*
Álava	51	1	336	3	0	7	0
Albacete	87	1	1	0	16	0	0
Alicante	141	1	3	0	22	0	0
Almería	102	1	2	0	5	0	0
Ávila	248	1	2	2	25	0	0
Badajoz	164	1	16	0	44	0	0
Islas Baleares	67	3	1	0	7	0	0
Barcelona	311	1	2	0	34	11	2
Burgos	371	1	648	5	31	0	0
Cáceres	219	1	9	0	34	0	0
Cádiz	44	1	10	0	4	0	0
Castellón	135	1	1	0	8	0	0
Ciudad Real	102	1	2	0	17	0	0
Córdoba	75	1	4	0	11	0	0
Coruña, A	94	1	0	0	13	0	0
Cuenca	238	1	3	3	40	0	0
Girona	221	1	0	0	22	8	0
Granada	168	1	12	0	26	0	0
Guadalajara	288	1	24	2	32	0	0
Guipúzcoa	88	1	0	1	22	0	0
Huelva	79	1	3	0	18	0	0
Huesca	202	1	39	14	14	10	0
Jaén	97	1	10	0	1	0	0
León	211	1	1.237	0	36	1	0
Lleida	231	1	52	0	11	12	0
Rioja, La	174	0	4	7	28	0	0
Lugo	67	1	0	0	4	0	0
Madrid	179	0	2	0	43	0	0
Málaga	100	1	3	0	3	0	0
Murcia	45	0	0	0	9	0	0
Navarra	272	0	352	10	65	0	0
Ourense	92	1	1	0	14	0	0
Asturias	78	0	38	0	18	0	0
Palencia	191	1	224	1	25	0	0
Palmas, Las	34	3	0	0	13	0	0
Pontevedra	62	1	8	0	12	0	0
Salamanca	362	1	19	0	28	0	0
SC Tenerife	53	4	0	0	6	0	0
Cantabria	102	0	524	1	21	0	0
Segovia	209	1	17	11	23	0	0
Sevilla	105	1	3	0	19	0	0
Soria	183	1	56	5	13	0	0
Tarragona	183	1	4	1	12	10	0
Teruel	236	1	1	1	23	10	0
Toledo	204	1	8	0	22	0	0
Valencia	266	1	3	0	28	0	2
Valladolid	225	1	9	4	20	0	0
Vizcaya	112	1	4	0	12	0	0
Zamora	248	1	14	3	17	0	0
Zaragoza	293	1	3	0	27	12	0
Ceuta	1	0	0	0	0	0	0
Melilla	1	0	0	0	0	0	0
Total	**8.111**	**51**	**3.714**	**74**	**998**	**81**	**4**

Fuente: DGCFCEL (2007), y elaboración propia.

Por lo que respecta a los aspectos competenciales, como fija el artículo 25.1 de la LBRL, «el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal», además «ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas» en un conjunto de materias definidas en el artículo 25 de la LBRL. Por otra parte el artículo 26 de la LBRL establece la prestación obligatoria de un conjunto de servicios para todos los municipios y en función del tamaño de su población. Aun así, los municipios tienen la posibilidad de «solicitar de la comunidad autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondan ... cuando por sus características peculiares, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el Ayuntamiento». A pesar de ello, las diputaciones asistirán a los municipios en el establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos.

Además el artículo 27.1 de la LBRL establece que «La Administración del Estado, de las comunidades autónomas y otras entidades locales podrán delegar en los municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana. La disposición o el acuerdo de delegación debe determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como el control que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que esta transfiera».

Finalmente, el artículo 28 establece que «Los municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente».

2. Provincias

El artículo 31 de la LBRL define a la provincia como «una Entidad Local con personalidad jurídica propia determinada por la agrupación de municipios y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines». Los órganos de gobierno, administración y representación de las provincias como entidades locales son las diputaciones. Como señala el artículo 36 de la LBRL, las competencias propias de la Diputación serán las que le atribuyan las leyes del Estado y de las comunidades autónomas. Además, estas últimas podrán delegar competencias en las diputaciones, así como encomendarlas la gestión ordinaria de servicios propios en los términos previstos en los estatutos correspondientes. Por otra parte, también el Estado podrá, asimismo, previa consulta e informe de la comunidad autónoma interesada, delegar en las diputaciones competencias de mera ejecución cuando el ámbito provincial sea el más idóneo para la prestación de los correspondientes servicios.

Por sus peculiaridades, cabe distinguir a las diputaciones de régimen común y a las diputaciones forales. Estas últimas tienen competencias que en otras comunidades autónomas corresponden al Estado o a la propia comunidad (6).

3. Islas

La isla es una Entidad Local con personalidad jurídica propia. También es división territorial de la comunidad autónoma respectiva y del Estado. Como Entidad Local se asemeja a la Diputación. Los órganos de gobierno, administración y representación de cada isla son los cabildos insulares (Canarias) y los consejos insulares (Baleares).

Los consejos insulares tienen un carácter híbrido —como entidad local análoga a las diputaciones y como institución de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares— a los que el Estatuto de Autonomía de dicha Comunidad les asigna competencias ejecutivas y de gestión en materias de la Comunidad Autónoma.

Los cabildos insulares tienen también un carácter híbrido —como entidad local análoga a las diputaciones y como institución de la Comunidad Autónoma de Canarias—, gestionando recursos del Régimen Fiscal de Canarias y servicios que la Comunidad Autónoma les ha delegado.

Las mancomunidades provinciales interinsulares subsisten como órganos de representación y expresión de los intereses provinciales y son representadas por los presidentes de los cabildos insulares de cada provincia canaria.

4. Otras entidades locales

La LBRL establece que gozan también de la condición de entidades locales las siguientes:

4.1. *Comarcas*

Son entidades locales creadas por las comunidades autónomas, de acuerdo con el art. 42 de la LBRL,

que agrupan municipios «cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito». También pueden asumir competencias que la respectiva comunidad autónoma les delegue. En algunas comunidades autónomas, como sucede en Aragón, la comarca es base territorial de su Administración periférica.

4.2. *Áreas metropolitanas*

Son entidades locales creadas por las comunidades autónomas, de acuerdo con el artículo 43 de la LBRL «que están integradas por municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre los que existen vinculaciones económicas y sociales que hacen necesaria la planificación y coordinación de servicios y obras de forma conjunta».

4.3. *Mancomunidades*

Son entidades locales formadas por la asociación de municipios, pertenecientes a una misma o varias provincias limítrofes para la ejecución en común de obras y servicios de su competencia. El procedimiento de aprobación de sus estatutos se regula por las comunidades autónomas, respetando las reglas establecidas en el artículo 44.3 de la Ley de Bases de Régimen Local.

4.4. *Entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio*

Son entidades creadas para la administración descentralizada de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquellas que establezcan las leyes. Su regulación se establece por las comunidades autónomas respetando las reglas establecidas en el artículo 45.2 de la Ley de Bases de Régimen Local.

4.5. *Agrupaciones de municipios*

El artículo 42. 1 de la LBRL establece que las comunidades autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos estatutos, podrán crear en su territorio otras entidades que agrupen varios municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito. Las comunidades autónomas serán las que definan el contenido y ámbito competencial de las agrupaciones, así como sus potestades y el grado de autonomía en que van a desenvolverse.

Dentro de estas entidades caben citarse las siguientes: comunidades de Tierra o de Villa y Tierra, o de Ciudad y Tierra, asocios, reales señoríos, comunidades de pastos, leñas, aguas, y otras análogas (Rivero, 2004: 283).

4.6. *Veguerías (Cataluña)*

La Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, define a la veguería como entidad local territorial con personalidad jurídica propia y autonomía para la gestión de sus intereses. Su creación viene determinada para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local, y se constituye como división territorial para la organización territorial de los servicios de la Generalitat. Según el artículo 91 de la citada norma, el gobierno y la administración autónoma de las veguerías corresponden a los consejos de veguería, los cuales vendrían a sustituir a las diputaciones.

III. TIPOLOGÍA DE MUNICIPIOS

Como señalan Ramallo y Zornoza (1993: 106) en relación con los municipios, «si dejamos al margen el factor de capitalidad, el único elemento constitucional de diferenciación sería el ejercicio de distintas funciones, a las cuales se vincula en el artículo 142 de la CE la suficiencia de sus respectivas haciendas; factor cuya toma en consideración resulta prácticamente obligada en relación a la dimensión de los municipios, habida cuenta de que la LBRL establece ciertas distinciones en cuanto a los servicios que obligatoriamente deben prestar, etcétera».

No obstante lo anterior, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, introdujo como tipología diferenciada a los «municipios de gran población», aunque sin establecer esa misma diferenciación respecto de su régimen financiero (7), que son aquellos «con población superior a los 250.000 habitantes, las capitales de provincia de población superior a 175.000 habitantes, los municipios capitales de provincia, capitales autonómicas o sede de instituciones autonómicas y los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales, si bien en los dos últimos casos se exige que así lo decidan las asambleas legislativas correspondientes».

Por otra parte, si bien sin refrendo normativo, cabe citar otras tipologías como es el caso de los pequeños municipios, y dentro de

CUADRO N.º 3

NÚMERO DE MUNICIPIOS POR ESTRATOS DE POBLACIÓN

Tramos de población	*Número de municipios*	*Habitantes*
Menos de 101 habitantes	968	59.925
De 101 a 250	1.607	266.867
De 251 a 1.000	2.306	1.206.604
De 1.001 a 2000	956	1.359.127
De 2.001 a 5.000	1.019	3.165.550
Subtotal	**6.876**	**6.058.073**
De 5.001 a 10.000	538	3.716.869
De 10.001 a 20.000	344	4.867.406
De 20.001 a 50.000	221	6.583.993
De 50.001 a 100.000	74	5.147.839
De 100.001 a 500.000	52	10.282.131
Más de 500.000	6	7.454.797
Total	**8.111**	**44.111.108**

Fuente: FEMP.

éstos a los «municipios rurales» condicionados especialmente por el territorio (8). Un territorio cuyo rasgo predominante, según Troitiño (2005), es su «diversidad y heterogeneidad», y así señala siete tipologías: de ruralidad profunda, con fuertes condicionantes naturales y dificultades de vertebración (p.e. zonas de montaña y zonas desfavorecidas); regresivos de cierto dinamismo y potencial medioambiental y cultural; rurales tradicionales, de cierta estabilidad y presencia significativa de pequeñas ciudades (por ejemplo, baja densidad y pequeñas ciudades en crisis); de vitalidad agraria y reforzamiento de la multifuncionalidad, ámbitos litorales; expansión de áreas metropolitanas; zonas de fuerte urbanización, y ámbitos insulares).

La tipología de territorios señalada por Troitiño (2005) evidencia, por un lado, la gran diversidad del territorio rural y, por otro, la existencia de grados de ruralidad muy diferentes en función de las características y dinámicas de los territorios, mayor o menor diversificación económica, grado de influencia del proceso de urbanización y mayor o menor presencia de las actividades turísticas y del ocio urbano.

Además, aunque las siguientes tipologías no aspiran a tener un reconocimiento normativo de su identidad, a lo largo de los últimos años, y como consecuencia de la problemática asociada a las grandes obras de infraestructura, han venido apareciendo, como mecanismo de especialización para la defensa de sus intereses frente a dichas instalaciones, agrupaciones de municipios con intereses y situaciones comunes, como es el tener ubicados en sus términos municipales bienes inmuebles de características especiales, tales como centrales nucleares, embalses y centrales hidroeléctricas, centrales térmicas de ciclo combinado, parques eólicos y fotovoltaicos, aeropuertos y autopistas, carreteras y túneles de peaje (9).

Por lo que se refiere a las tipologías existentes derivadas de la financiación, tras la última reforma de la financiación local, el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL, en adelante) ha incorporado diversas formas de abordar esa diversidad, tanto en lo que respecta al reparto de la Participación en los Tributos del Estado (sistema dual, con un modelo de cesión de de recaudación de impuestos del Estado, que consolida particularidades pasadas (10), y otro de reparto por variables, que incluye un tratamiento especial para los municipios turísticos) como en materias de presupuestos y contabilidad. A ello hay que añadir la diversidad de tratamiento en lo que respecta a los servicios mínimos municipales que deben prestar los ayuntamientos (art. 26 LBRL) y en la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria en el ámbito de las entidades locales (entidades locales del artículo 111 del TRLRHL y resto de entidades locales). Además, a resultas del acuerdo de 18 de julio de 2006, de medidas urgentes de financiación local, se ha prestado especial atención a los municipios de población no superior a 20.000 habitantes creando un fondo anual con cargo a los presupuestos del Ministerio de Administraciones Públicas (MAP, en adelante) (11).

A más abundamiento, cabe citar los trabajos desarrollados en 1997 por el Ministerio de Administraciones Públicas, con la participación del Ministerio de Economía y Hacienda y la FEMP, para estudiar la creación, en su caso, de una tipología de «municipios en crisis» (MAP, 1997). Aquella iniciativa tenía como objetivo arbitrar un método para determinar aquellos ayuntamientos que se encontrasen en una situación económica difícil y en los que, además, las circunstancias sociales del municipio impidieran un desarrollo económico adecuado. Por otra parte, se consideraba necesario examinar todas las posibles ayudas tanto de la Administración General del Estado como de las comunidades autó-

nomas y de la Unión Europa en las que fuera posible la introducción de parámetros para favorecer a los ayuntamientos seleccionados. Esta tipología, como tal, no tuvo concreción normativa alguna, aunque casualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1998 se aprobaron medidas para compensar la situación especial de dos municipios (12).

Puede concluirse por tanto que existen, ya sea de derecho o de hecho, distintas tipologías, tales como municipios en sus distintas variantes de población (derecho, hecho), nivel organizativo, territorio (p.e. limítrofes, rurales, con núcleos de población dispersos, insulares, de montaña, litorales, colmatación física del término municipal, etc.), de factores económicos (reconversión, industrialización, explotaciones mineras, agrícolas, forestales, etc.), de factores sociales (inmigración, mayores, infancia, etc.), de tal suerte que será difícil encontrar un municipio a lo largo de todo el territorio español que no presente alguna peculiaridad que le haga merecedor de derechos como integrante de una tipología.

A las diferencias municipales tampoco son ajenos los estatutos de autonomía, al establecer, por ejemplo, el Estatuto de Cataluña, en su artículo 88, el «principio de diferenciación» (13), según el cual las leyes que afectan al régimen jurídico, orgánico, funcional, competencial y financiero de los municipios deben tener en cuenta necesariamente las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y de capacidad de gestión. En el artículo 98.2. del Estatuto de Andalucía y en el artículo 75.8 del Estatuto Balear se recoge algo similar, aunque limitado a lo que establezca una futura Ley del Régimen Local, si bien en este último se tendrán en cuenta las competencias de cooperación local asumidas por los consejos insulares.

IV. TIPOLOGÍA DE ENTIDADES LOCALES Y FINANCIACIÓN

Cómo afirman Ramallo y Zornoza (1993:89), «no puede obviarse que la distinta naturaleza y valoración jurídico-constitucional de las distintas entidades locales ha de tener incidencia en cómo se configuren sus haciendas respectivas, y por tanto en la de los instrumentos que garanticen su suficiencia».

Y continúan manifestando que «dichas haciendas no tienen ni podrían tener una regulación homogénea, que implicara una igualdad de su régimen jurídico, ni siquiera en cuanto a los recursos de que disponen, dado que tampoco nos encontramos ante entidades locales homogéneas desde el punto de vista de su naturaleza y configuración jurídica» (14).

Como se ha señalado, la CE realiza una clasificación en municipios, provincias, islas y agrupaciones de municipios distintos de las provincias; sin embargo, cuando se trata de plasmar los recursos de los que se nutrirán las haciendas locales de aquéllos, la CE únicamente refiere su suficiencia, de forma indistinta, al conjunto de las haciendas locales (15). Tendrá, por tanto, que ser en el TRLRHL en donde se aborde separadamente la regulación de los recursos municipales (art. 56 y ss.), provinciales (art. 131 y ss.) y de las restantes entidades locales, áreas metropolitanas (art. 153), entidades municipales asociativas (art. 154), comarcas y otras entidades supramunicipales (art. 155) y entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio (art. 156).

La primera conclusión que se deduce de tal regulación es que sobre la Hacienda municipal se configuran, tomando o matizando alguno de sus elementos, las restantes haciendas locales (16). A continuación se relacionan los aspectos más significativos de dichas haciendas.

— Los municipios son las únicas entidades locales que disponen de impuestos propios.

— El régimen financiero de las entidades supramunicipales «no alterará» el propio de los ayuntamientos que las integren.

— Las leyes de las comunidades autónomas determinarán los recursos de las haciendas de las comarcas y otras entidades supramunicipales, áreas metropolitanas y entidades de ámbito inferior al municipio dentro de los parámetros que marca el TRLRHL, pero no los recursos de las entidades municipales asociativas.

— Las haciendas forales tienen un régimen especial regulado en la Ley del Concierto Económico y en la Ley del Convenio Económico.

— Las haciendas locales canarias dispondrán además de los recursos que les correspondan en aplicación del Régimen Económico Fiscal de Canarias.

— Ceuta y Melilla disponen de un régimen especial con algunas peculiaridades, en lo que a hacienda local se refiere, contenidas en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

— Madrid y Barcelona dispondrán de un régimen financiero especial.

— Las comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades y

demás entidades municipales asociativas y otras entidades supramunicipales podrán establecer y exigir tasas, contribuciones especiales y precios públicos, de conformidad con lo previsto en sus respectivas normas de creación y en los términos establecidos en el TRLRHL y disposiciones que lo desarrollen.

— Las provincias e islas y las áreas metropolitanas podrán establecer la figura del recargo sobre impuestos municipales; las provincias e islas sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas, y las áreas metropolitanas sobre el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

— Las comarcas no podrán exigir ninguno de los impuestos y recargos regulados en el THLRHL ni percibir participación en los tributos del Estado.

— Las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio no podrán tener impuestos propios ni participación en los tributos del Estado, pero sí en los del municipio a que pertenezcan.

La segunda conclusión, como señalan Ramallo y Zornoza (1993), es que el TRLRHL incurre en un cierto defecto en sus planteamientos, pues si bien el esquema previsto respecto de la financiación de las haciendas municipales y provinciales se corresponde básicamente con la naturaleza y valoración de las entidades locales respectivas, no sucede lo mismo en relación con la delimitación de los recursos que han de nutrir las haciendas de las otras entidades locales, sean de carácter supramunicipal o de ámbito territorial inferior al municipio.

La tercera conclusión hace referencia a que si cada una de las entidades locales asume distintas competencias, funciones, actividades y servicios, parece lógico que esa disparidad se refleje en la regulación de sus respectivas haciendas y recursos.

La cuarta conclusión está relacionada con la más clara atribución de funciones y competencias a favor de los municipios. Lo que, en opinión de Ramallo y Zornoza (1993), viene a justificar la no casualidad de que precisamente el régimen financiero municipal sea el más desarrollado a partir del mandato constitucional.

Por lo que se refiere a las provincias, Ramallo y Zornoza (1993) consideran que, en una primera aproximación, el que en términos competenciales sean homogéneas podría justificar que sus mecanismos de financiación también lo sean; sin embargo manifiestan que, además de las variables población y superficie, «la naturaleza de las funciones que las diputaciones deben desempeñar aconsejaría, por ejemplo, tener en cuenta las características de los municipios integrados en su ámbito territorial y, en particular, el número y el tamaño de los pequeños y medianos situados en él y respecto de los que habrán de cumplir funciones de coordinación, asistencia y cooperación». Además, otro de los elementos que contribuyen a esa pérdida de homogeneidad son las realidades forales e insulares, así como la singularidad de las comunidades autónomas uniprovinciales. Por consiguiente, todos esos factores, en absoluto intrascendentes, parecen trasladar la opinión de que al menos es dudoso que un régimen de financiación común pueda atender a esas realidades diversas.

Finalmente, los estatutos de autonomía aún sin reformar, en trámite de reforma o finalmente reformados no parecen añadir más claridad a todo lo anteriormente expuesto. Es cierto que, a diferencia de los primeros estatutos, con las últimas reformas se han dado pasos significativos aunque insuficientes respecto de los argumentos anteriores y con un tratamiento del régimen local poco homogéneo. Así por ejemplo en el Estatuto de Aragón se recoge el «compromiso» de que el conjunto de las aportaciones realizadas a las corporaciones locales se integre en el Fondo Local de Aragón; en el Estatuto de Cataluña se recoge la «obligatoriedad» de establecer un fondo de cooperación local de carácter incondicionada a partir de todos los ingresos tributarios de la Generalitat; mientras que en el de Castilla y León solamente se recoge como «posibilidad», sin mayor concreción, que las entidades locales participen en sus tributos, para más adelante, en un artículo posterior, reconocer el derecho de los entes locales afectados a participar en los ingresos correspondientes a los tributos que el Estado pueda establecer para recuperar los costes sociales producidos por actividades contaminantes o generadoras de riesgos de especial gravedad para el medio; El Estatuto de Andalucía recoge el establecimiento a futuro de un fondo de nivelación «municipal» incondicionado y el Estatuto de las Islas Baleares reconoce la creación en el futuro de un «fondo municipal de cooperación local», cuyos criterios de distribución atenderán las características socio-económicas y territoriales de los municipios; fondo este último que será incondicionado, aunque, en virtud de convenios, puede revestir en parte o en todo carácter condicional. En el Estatuto de la Comunidad Valenciana se reconoce la creación de un «fondo de cooperación municipal» con los mismos criterios que el fondo estatal.

Especialmente significativo, por responder a las demandas de las entidades locales, es el reconoci-

miento en algunos estatutos, como sucede en el de Cataluña, de la obligación de arbitrar mecanismos de financiación para toda nueva atribución de competencias a los entes locales. Concretamente, se dice en el artículo 219.3 que «Toda nueva atribución de competencias debe ir acompañada de la asignación de los recursos suplementarios necesarios para financiarlas correctamente, de modo que se tenga en cuenta la financiación del coste total y efectivo de los servicios traspasados. El cumplimiento de este principio es una condición necesaria para que entre en vigor la transferencia o delegación de la competencia».

V. UNIFORMISMO O DIVERSIDAD

Como manifestaron los miembros de la Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma de la Financiación de las Haciendas Locales (Comisión, 2002: 19), «como cuestión previa es necesario establecer que cualquier modelo debe partir del análisis del lugar que ocupan las entidades locales dentro de la organización territorial del Estado, del conjunto de competencias que son desempeñadas por ellas y de la posible evolución de esta situación». Pero además consideraban que había que tener en cuenta el debate que se estaba produciendo sobre el posible traspaso de competencias hacia las Entidades locales y alertaban de que este proceso podría ser desigual en las diversas partes del territorio.

Asimismo, afirmaban que debía considerarse que la regulación básica que se realizase desde la Administración del Estado, en el ejercicio de sus competencias, debía gozar de la suficiente flexibilidad como para permitir realidades diversas, potenciando la autonomía y garantizando un marco de suficiencia.

Por tanto si cada una de las entidades locales asume distintas competencias, funciones, actividades y servicios, parece lógico que esa disparidad se refleje en la regulación de sus respectivas haciendas y recursos, y que éstas se construyan mediante la referencia a la que «puede considerarse la Hacienda nuclear del sistema de haciendas locales, que no es otra que la Hacienda municipal» (Ramallo y Zornoza, 1993).

En ese caso si se sigue considerando como Hacienda nuclear la municipal, teniendo en cuenta la responsabilidad del Estado y las comunidades autónomas en coadyuvar a la suficiencia de las entidades locales; como señalan Ramallo y Zornoza (1993), aquélla «debería traducirse en un sistema de interrelaciones que vinculara en mayor medida la financiación de las provincias y las entidades supra e inframunicipales a los municipios, a los que habría de dotar de mayores medios y conferir también, cuando menos, una parte del margen de decisión que en los momentos actuales corresponde a las comunidades autónomas sin que, ..., exista siempre base constitucional que lo legitime, sobre todo en tanto las instancias autonómicas no se corresponsabilicen de la financiación de las entidades supra e inframunicipales sobre cuya regulación deciden y que, en último extremo, al menos con la concepción que de ellas parece mantenerse, contribuyen a su estructuración territorial».

Otra de las cuestiones a las que se han venido enfrentando los sucesivos trabajos de reforma de la financiación es si debe existir en la esfera municipal un modelo uniforme para todos los municipios o modelos diversos en función de la población o de otros criterios (Comisión, 2002: 19).

Básicamente, se puede decir que a la hora de resolver este problema coexisten dos tipos de tensiones: las que tienen que ver con dónde situar la franja entre grandes y pequeños municipios para posteriormente fijar los recursos más adecuados a cada submodelo (17), y las que provienen de los factores territoriales, esto es, núcleos de población diseminados, superficie, orografía, riqueza del territorio, etcétera (Mas y Goerlich, 2002).

Hasta el momento, se ha venido considerando que las necesidades las tienen los individuos y no los territorios, y que precisamente las cuestiones territoriales debían ser resueltas en el ámbito autonómico precisamente porque las características de los municipios y las competencias o funciones que efectivamente desarrollen no son homogéneas, menos aún si las actuales reformas estatutarias establecen diferencias en el régimen local, competencial y financiero de aquellos.

Por otra parte, la ponencia de estudio de la financiación local constituida en el seno de la Comisión de Entidades Locales del Senado llega a la conclusión de que en el actual modelo de financiación local no se ha tenido en cuenta la diversidad de municipios con poca población y sus peculiares características en el territorio del Estado, lo que implica la necesidad de adecuar esa realidad social a la financiación local necesaria en cada grupo diverso de municipios (18).

Según Bosch y Castells (1993), «las situaciones de singularidad que tienen muchos municipios (gastos de suplencia, de capitalidad, servi-

cios especiales, etc.) se tendrían que solventar a través del establecimiento de subvenciones específicas que cubriesen su coste».

Por tanto, la pregunta que debería formularse el legislador es si todas aquellas situaciones, parte de las tipologías citadas, merecen un tratamiento diferenciado de sus haciendas, si las soluciones que se adopten son permanentes o coyunturales, si algunas de esas deficiencias pueden solucionarse con los recursos actuales de que disponen y con una mejor gestión de éstos, con fórmulas de intermunicipalidad o, de no ser así, de quién será la responsabilidad de proveerlos.

VI. CONCLUSIONES

Considerando el actual panorama autonómico, no parece que la situación que ocupa la Hacienda municipal como Hacienda nuclear de las restantes entidades locales vaya a sufrir cambios importantes. Por el contrario, sí es de esperar que la Hacienda municipal logre resolver el conflicto entre las diversas tipologías de municipios, lo que no significa crear tantos regímenes como singularidades haya. Pero, en cualquier caso, la solución que finalmente se adopte no será definitiva si no es el resultado del consenso de las tres administraciones, si no se clarifican los aspectos competenciales y si el resto de entidades locales no participan, mediante un sistema de interrelaciones que vincule en mayor y mejor medida la financiación de las provincias y las entidades supra e inframunicipales a la de los municipios, en solventar los problemas de la Hacienda local.

NOTAS

(1) Cita que se recoge en RIVERO (1999: 298 y 299) en relación con el libro de SOSA WAGNER (1992: 173 y ss).

(2) Ver sentencias del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 1997 y de 30 de abril de 1999 sobre recurso de apelación número 7268/1992.

(3) Sin embargo, para RIVERO (1999: 47), las entidades de ámbito territorial inferior al municipio también se incluirían dentro de las entidades territoriales.

(4) Diputación de Valladolid y Universidad de Salamanca (2004: 19-39).

(5) RIVERO (1999: 47) considera que «las entidades locales no territoriales tienen un ámbito competencial distinto y siempre sectorial especializado, no el genérico y propio de las colectividades territoriales».

(6) Por ejemplo: la gestión del Concierto Económico del Estado con el País Vasco, la financiación de la Comunidad Autónoma, la gestión de servicios sociales, la gestión de la participación de los municipios en los tributos concertados, la gestión catastral, etcétera.

(7) En las recomendaciones finales del «Informe sobre las grandes ciudades y las áreas de influencia urbana» (MAP, 2001: 346-347) se contenían un catálogo de propuestas en materia financiera de las cuales la única que fue aplicada fue la creación de un Tribunal Económico-Administrativo de la ciudad. Otras se han recogido en la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona, tales como la posibilidad de establecer «bonificaciones de hasta el 5 por 100 por domiciliación de tributos o por colaborar en iniciativas sociales, culturales o de fomento de empleo y de unificar la carga tributaria que recaiga sobre el mismo sujeto pasivo».

(8) A la hora de definir al municipio rural, aunque el criterio es muy variado, la variable utilizada es el tamaño de la unidad administrativa. Es rural si cuenta con menos de 500 habitantes, como sucede en Finlandia, 1.000 en el Reino Unido; 2.000 en España, Francia, Grecia, Portugal Dinamarca; 5.000 en Holanda y 10.000 en Italia. Para los modelos Eurostat y OCDE, la variable fundamental es la densidad de población. Según Eurostat, un municipio rural es la unidad territorial primaria que tiene una densidad de población inferior a los 100 habitantes/km^2, mientras que para el modelo OCDE (los programas LEADER de Desarrollo Rural están más orientados a este enfoque) esa densidad debe ser inferior a los 150 habitantes/km^2.

(9) En los últimos años se han venido creando dentro de la FEMP grupos de trabajo que atienden a las diversas problemáticas sectoriales.

(10) En la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998, se establece por vez primera para el municipio de la Línea de la Concepción el mismo sistema de Participación en Tributos del Estado que los municipios de Madrid y Barcelona.

Por otra parte, en la Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2003, se aprueba la Disposición adicional vigésima quinta, según la cual «los municipios de más de cien mil habitantes que tengan agotadas todas sus posibilidades urbanísticas ... por total colmatación física de su término que impide absolutamente su crecimiento, el coeficiente multiplicador a aplicar será el inmediatamente superior en la escala prevista en el artículo 115.1 C) a) de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales». De esta medida se benefician Cádiz y Santa Coloma de Gramanet.

(11) Este fondo ha beneficiado a 3.376 municipios, garantizando una financiación de 153 euros por habitante para 2007, y no está destinado indiscriminadamente a todos los municipios con población no superior a 20.000 habitantes, sino a los municipios de ese tramo que menos financiación reciben.

(12) La ya comentada del municipio de la Línea de la Concepción y la que se incluye en la disposición adicional vigésima octava de esa misma Ley respecto del municipio de Cádiz.

(13) También incluido en los estatutos de la Comunidad Valencia (artículo 64.2) y de Aragón (artículo 85.1).

(14) STC 32/1981, FJ. 3º Conflicto entre comarcas y diputaciones provinciales; STC 27/1987. Conflicto entre diputaciones provinciales y comunidades autónomas; STC 214/1989 FJ. 15, Conflicto entre «parroquias» y municipios; STC/1981, FJ. 8º Conflicto entre provincias y comunidades autónomas.

(15) Ver artículo 142 de la Constitución Española.

(16) Por ejemplo, el recargo sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas de las provincias e islas, el recargo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles para las áreas metropolitanas, las especialidades que procedan respecto de los recursos de los ayuntamientos por las entidades supramunicipales, concebir sistemas de participación en los tributos municipales por parte de las entidades inframunicipales, etcétera.

(17) COMISIÓN (2002: 17). Precisamente Suárez PANDIELLO (2008), en su intervención en el SENADO en 2007, y en relación con el estudio que coordina sobre *La financiación local en España*, sitúa esa franja en los 20.000 habitantes.

(18) Ver en SENADO (2007: 49 y 51-52), en el apartado «a) situación actual y problemas detectados en la financiación de las entidades locales», la conclusión «decimosexta», y en el apartado «b) medidas propuestas para la reforma del sistema de financiación local», la conclusión «décimonovena».

BIBLIOGRAFÍA

BOSCH, Nuria, y CASTELLS, Antoni (1993), *La financiación local en España: problemática y líneas de reforma*, Centre d'Estudis de Planificació, Barcelona.

COMISIÓN DE ENTES LOCALES DEL SENADO (Senado) (2007), «Informe de la ponencia de estudio de la financiación local», Senado, Madrid.

COMISIÓN PARA EL ESTUDIO Y PROPUESTA DE MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES (Comisión) (2002), *Informe para la reforma de la financiación de las haciendas locales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

DIPUTACIÓN DE VALLADOLID Y UNIVERSIDAD DE SALAMANCA (2004), *Manual del Alcalde*, segunda edición ampliada.

DGCFCEL (2007), «Base de datos general de las entidades locales», Oficina virtual para la coordinación financiera con las Entidades Locales, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, enero.

DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS COMUNITARIOS Y FINANCIACIÓN TERRITORIAL (DGFCFT, en la actualidad DGCFCEL) (2001), «Censo de entes 2001», *Sector Público Local*, Ministerio de Hacienda, Madrid, marzo.

MAS, Matilde, y GOERLICH Francisco J. (2002), *La evolución económica de las provincias españolas (1995-1998)*, 2 volúmenes, Fundación BBVA, Bilbao, 2.ª edición.

MAP (1997), *Documento de trabajo del grupo para el estudio de la creación de una tipología de municipios en crisis*, Madrid.

— (2001), *Informe sobre las grandes ciudades y las áreas de influencia*, Madrid.

— (2006), «Borrador de anteproyecto de Ley básica del Gobierno y la Administración local», Madrid.

RAMALLO, Juan, y ZORNOZA, Juan (1993), «Conclusiones sobre el régimen de la Hacienda local: situación actual y perspectivas de desarrollo», Universidad Carlos III para FEMP, Getafe.

RIVERO, José L. (1999) y (2004), *Manual de derecho local*, Civitas, Madrid.

RODRÍGUEZ, Fermín (2006), «El poder local: ciudad y poder local», *Documento de trabajo*, Academia Europea de Ciencias y Artes, España.

SOSA WAGNER, Francisco (1992), *La gestión de los servicios públicos locales*, Civitas, Madrid.

SUÁREZ PANDIELLO, Javier (coord.) y varios autores (2008), *La financiación local en España: Radiografía del presente y propuestas de futuro*, FEMP, (en prensa).

TROITIÑO, Miguel A. (2005), «Las ciudades pequeñas en el mapa municipal español», *IV Congreso de Pequeñas Ciudades Españolas: Ahora, el municipio*, Utebo.

LOS ENTES LOCALES EN LOS TERRITORIOS FORALES

Ignacio ZUBIRI

Universidad del País Vasco

Resumen

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

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

Abstract

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

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

JEL classification: H71, H77.

I. INTRODUCCIÓN

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

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

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

II. LAS DIPUTACIONES FORALES DEL PAÍS VASCO

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

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

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

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

1. La recaudación de las diputaciones forales

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

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

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

$$R = \sum_{i}^{3} R_i$$

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Según esta fórmula, por tanto, la aportación de cada territorio, i, depende de la renta relativa y del esfuerzo fiscal relativo del territorio. El primer componente es el principal, ya que el 70 por 100 del coeficiente depende de la renta relativa, en tanto que el esfuerzo fiscal sólo supone el 30 por 100 del coeficiente. Estos coeficientes se utilizan no sólo para financiar las aportaciones, sino también para pagar el Cupo. Además, desde el año 2007 se usan también para distribuir entre territorios la recaudación por el Impuesto sobre el Valor Añadido (12).

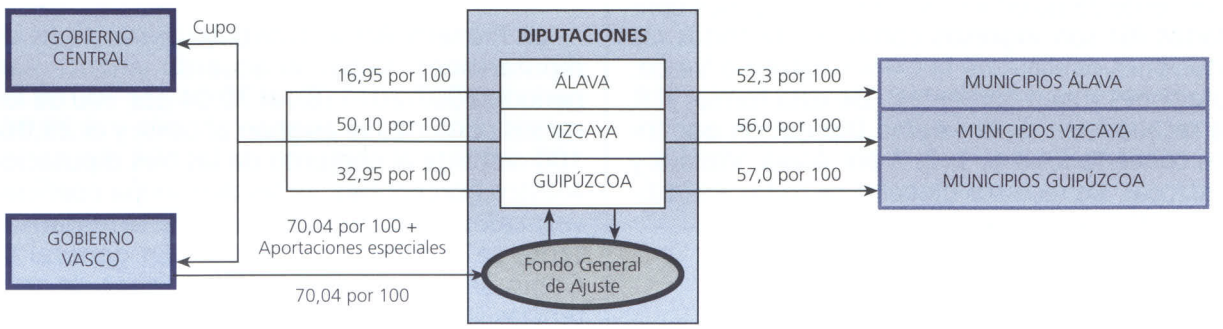
Como resultado de la aplicación de la fórmula en el año 2008, Álava paga el 16,95 por 100 del cupo y las aportaciones, Vizcaya el 50,10 por 100 y Guipúzcoa el 32,95 por 100.

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

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

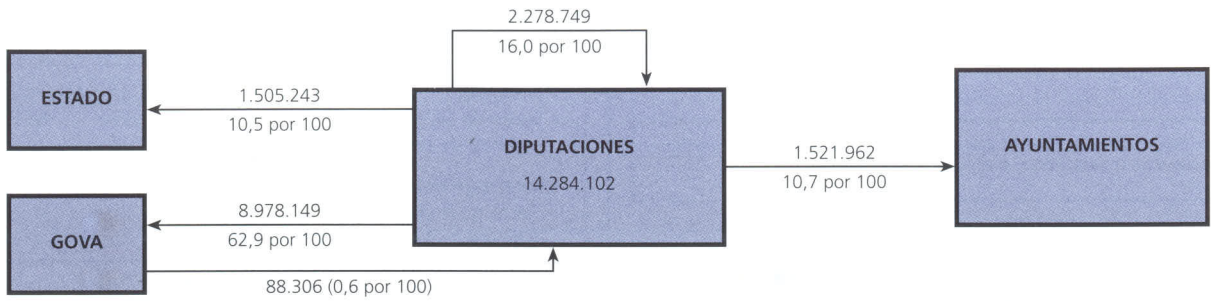
$$RD_i = R_i - A_i\ (AG + AE + C) + FGA_i$$

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



PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 115, 2008. ISSN: 0210-9107. «COMPETENCIAS, FINANCIACIÓN Y GESTIÓN DE LOS ENTES LOCALES»

GRÁFICO 2
DISTRIBUCIÓN DE LOS IMPUESTOS CONCERTADOS (2008)



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

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

2. El gasto de las diputaciones forales

Las diputaciones realizan muchas funciones de gasto. Sin embargo, las dos que absorben la parte esencial de su gasto son las obras públicas (básicamente carreteras) y los servicios sociales. Pero, más allá de esto, intervienen en una gran multiplicidad de actividades que incluyen el fomento de la actividad empresarial, la agricultura, la cultura, el urbanismo, etc. El cuadro n.º 1 recoge la importancia del gasto de las diputaciones dentro del SPV. Tal y como muestra este cuadro, las diputaciones, a pesar de su papel esencial en la recaudación, en términos de gasto propio apenas representan el 20 por 100 del gasto público y tienen menos capacidad de gasto que los ayuntamientos y, por supuesto, que el Gobierno Vasco.

CUADRO N.º 1

ESTRUCTURA DEL GASTO DEL SECTOR PÚBLICO VASCO (2004)

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

Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones presupuestarias.

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

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

CUADRO N.º 2

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

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

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

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

III. LOS MUNICIPIOS

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

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

1. Ingreso y gasto municipal

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

CUADRO N.º 3

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO N.º 4

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

	RIQUEZA (*)	*PORCENTAJE DEL PIB*		*PER CÁPITA*	
		Gastos	*Ingresos*	*Gastos*	*Ingresos*
Andalucía	16.332	5,3	5,8	861	940
Aragón	22.247	4,4	4,6	989	1.022
Asturias	18.317	3,9	4,1	718	757
Baleares	23.104	4,2	4,2	965	964
Cantabria	20.487	4,0	4,4	812	901
Castilla y León	19.694	4,0	4,2	788	826
Castilla-La Mancha	16.625	5,1	5,5	845	917
Cataluña	24.797	3,9	4,3	977	1.075
Comunidad Valenciana	19.260	4,3	4,4	821	853
Extremadura	14.153	5,1	5,5	728	773
Galicia	17.098	3,6	3,8	608	655
Madrid	27.202	3,9	4,0	1.072	1.083
Murcia	17.812	4,6	5,1	820	910
Navarra	26.253	4,0	4,4	1.045	1.145
País Vasco	26.574	4,5	4,6	1.196	1.232
La Rioja	22.349	4,1	4,7	926	1.051

(*) PIB per cápita en el año 2005, en euros.
Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones presupuestarias de las entidades locales (http://serviciosweb.meh.es/apps/EntidadesLocales/).

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

2. Los ingresos municipales

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

CUADRO N.º 5

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

	PER CÁPITA			*EN PORCENTAJE DEL PIB*		
	CAPV	*Navarra*	*TC*	*CAPV*	*Navarra*	*TC*
Impuesto sobre bienes inmuebles	114	121	159	0,43	0,46	0,77
Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica	49	43	47	0,18	0,16	0,23
Impuesto sobre actividades económicas	40	38	30	0,15	0,14	0,15
Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana	18	24	32	0,07	0,09	0,15
Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras	45	75	48	0,17	0,28	0,23
Total impuestos municipales	**266**	**300**	**317**	**1,00**	**1,14**	**1,54**
Tasa y otros ingresos (*)	**209**	**178**	**180**	**0,79**	**0,68**	**0,88**
TOTAL	**475**	**479**	**497**	**1,79**	**1,82**	**2,42**

(*) PIB per cápita en el año 2005, en euros. Incluye, precios públicos, contribuciones especiales, etcétera.
Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones presupuestarias de las entidades locales (http://serviciosweb.meh.es/apps/EntidadesLocales/).

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

2.1. *Presión fiscal municipal*

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

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

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

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

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

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

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

2.2. *Las transferencias*

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

A) Participación en los ingresos generales

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

CUADRO N.º 6

PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LOS INGRESOS GENERALES (2008)

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

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

Fuente: Elaboración propia.

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

En cuanto a la distribución de los fondos entre municipios, el cuadro n.º 6 pone de manifiesto una variedad notable en cuanto a los detalles. Sin embargo, en todos los ámbitos, la parte esencial de la financiación se reparte en proporción a la población y al esfuerzo fiscal municipal. Esto también es cierto para los municipios de territorio común que son capitales de provincia. Aparentemente, estos municipios se financian mediante un sistema de participación en los impuestos. Esto sugeriría que el criterio fundamental de distribución entre municipios sería la riqueza (23). Esto es, sin embargo, más aparente que real. El sistema de financiación incluye una regla de cierre, la denominada participación complementaria, que en lo esencial garantiza una distribución como la que había en 2003, actualizada por el crecimiento de la recaudación del Estado. Dado que la distribución del año 2003 dependía fundamentalmente de la población y el esfuerzo fiscal, lo mismo ocurrirá con la suma de la participación territorializada y el fondo complementario.

CUADRO N.º 7

PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LOS INGRESOS GENERALES (2005)

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

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

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

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

CUADRO N.º 8

TRANSFERENCIAS TOTALES RECIBIDAS POR LOS MUNICIPIOS (2005)

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

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

B) Transferencias totales

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

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

3. El endeudamiento

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

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

CUADRO N.º 9

DEUDA DE LOS MUNICIPIOS (2004)

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

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

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

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

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

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

IV. CONCLUSIONES

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

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

NOTAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(17) Véase el cuadro n.º 4.

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

(19) Véase el cuadro n.º 3.

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

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA

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

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

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

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

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

LA SUPRAMUNICIPALIDAD. ORGANIZACIÓN Y FINANCIACIÓN

María CADAVAL SAMPEDRO
Luis CARAMÉS VIÉITEZ
Universidad de Santiago de Compostela

Resumen

En el mundo en que vivimos, emergen con claridad las dificultades derivadas de la inadaptación de los límites administrativos a las realidades económicas y sociales. Asistimos a la balcanización del espacio —fundamentalmente urbano—, lo que en la mayoría de los casos resulta incompatible con el ámbito político responsable de los servicios públicos locales. La falta de adecuación entre los territorios institucionales; con sus fronteras administrativas, los territorios funcionales, que alcanzan hasta donde los bienes colectivos desparraman sus beneficios, y los territorios relacionales, de personas y empresas, hace que las políticas diseñadas tradicionalmente para el espacio institucional, generalmente municipios, sean ineficientes, en ausencia de alguna forma de recomposición territorial o de colaboración entre jurisdicciones. La realidad europea, caracterizada por una gran densidad institucional, ha elegido caminos no siempre coincidentes en este ámbito, si bien, la filosofía es común.

Palabras clave: supramunicipalidad, territorio funcional, cooperación intermunicipal, aglomeración, fusión.

Abstract

In the world in which we live the difficulties stemming from the failure of the administrative limits to match up with economic and social realities emerge clearly. We are witnessing the balcanization of space – mainly urban, which in most cases proves incompatible with the political area responsible for local public services. The lack of compatibility between the institutional territories and the administrative frontiers, the functional territories, which reach as far as where the collective goods disseminate their benefits and the relational territories of persons and companies, means that the policies designed traditionally for the institutional space, usually municipalities, are insufficient, in the absence of some form of territorial recomposition or collaboration between jurisdictions. The European reality, characterized by a high institutional density has chosen paths that do not always match up in this area, although the philosophy is shared.

Key words: supramunicipality, functional territory, intermunicipal cooperation, agglomeration, merger.

JEL classification: H11.

I. INTRODUCCIÓN

DESDE el punto de vista de la teoría convencional del federalismo fiscal, el objetivo de la distribución de tareas entre niveles de gobierno es el de contribuir al diseño de una estructura gubernamental óptima no sólo en aras de la eficiencia, sino también de la equidad, y con aspectos relacionados con la responsabilidad y la transparencia del sector público. El consenso alcanzado en el ámbito funcional precisa de instituciones político-administrativas, encargadas del suministro de bienes y servicios públicos, con una extensión territorial íntimamente ligada a la dimensión espacial de los beneficios generados, con el ánimo de ajustarse al máximo a las preferencias de los ciudadanos, tal y como se deduce del principio base de descentralización fiscal formulado por Oates (1972), argumento que refuerza el trabajo seminal realizado por Tiebout (Cadaval, 2006). Este análisis teórico evidencia la superioridad de la solución descentralizada cuando no es posible ahorrar costes a través de una provisión centralizada del bien, y/o ante la ausencia de externalidades. Sin embargo, los problemas de escala se presentan como límite a esta descentralización. En efecto, la constatación de que los costes de provisión de muchos servicios públicos, entre ellos los que ofrecen las entidades locales, tienen forma de U con respecto al tamaño de la jurisdicción plantea problemas, cuya solución pasaría por garantizar una dimensión mínima para su prestación.

Además, un factor objetivo a considerar, dentro de los efectos de escala asociados no sólo a la producción, sino también al consumo de bienes públicos, nos permite constatar que, mientras algunos son de pequeño tamaño, otros desbordan hacia otras jurisdicciones. Estos son, precisamente, los que necesitan una talla jurisdiccional apropiada más ambigua porque, en definitiva, la determinación adecuada de los límites depende de las reglas que permitan a los ciudadanos y a la colectividad realizar el intercambio entre preferencias, necesidades y costes. Así, la talla mínima adecuada para cualquier jurisdicción varía sustancialmente, de acuerdo con los bienes y servicios que ofrecen los colindantes de manera gratuita. Las interferencias externas al sistema de precios que se producen entre unos y otros entrañan la dependencia entre las funciones de preferencia, creándose *gaps* entre los beneficios y costes privados y sus correlativos de naturaleza pública. Así, pues, como los bienes locales presentan una dimensión espacial o territorial, el tamaño de la jurisdicción que los ofrece ha de adaptar su dimensión a los *benefits-spillovers* para tratar de evitar comportamientos *free-rider* (Caramés, 2004).

Bien o mal resuelto por la teoría del federalismo fiscal el reparto de funciones en la estructura gu-

CUADRO N.º 1

CRITERIOS DE ELECCIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL

Criterios de elección	*Oferta municipal (descentralización)*	*Oferta intermunicipal (centralización)*
Argumentos favorables a la cooperación:		
1. Economías de escala	Desfavorable	Favorable
2. Internalización desbordamientos geográficos de consumo	Desfavorable	Favorable
3. Reducción riesgos financieros por competencia territorial	Desfavorable	Favorable
4. Cobertura riesgos de pérdidas fiscales	Desfavorable	Favorable
Argumentos desfavorables a la cooperación:		
1. Costes de organización y coordinación	Favorable	Desfavorable
2. Distorsión de las preferencias heterogéneas entre municipios	Favorable	Desfavorable

Fuente: Dafflon y Perritaz (2000). Elaboración propia.

bernamental, lo cierto es que estos argumentos han sido la base de buena parte de los procesos de descentralización, eso sí, en un contexto en el que las divisiones territoriales ya estaban establecidas. Por ello, en la práctica, numerosos factores hacen que la especialización de los gobiernos no se corresponda exactamente con el territorio que abarcan. Si la provisión de bienes públicos funcionase de igual modo que la de los bienes privados —consumo rival y posibilidad de exclusión a través del precio—, la figura del decisor-beneficiario-pagador coincidiría. Pero la falta de correspondencia entre los espacios «vitales» de los ciudadanos y el centro de decisiones políticas se convierte en un problema, ya que la inadaptación del tamaño jurisdiccional hace incompatible la dimensión del que decide la oferta, de los que consumen los bienes y servicios y de los que realmente los financian. Esta falta de correlación entre el territorio funcional, institucional y relacional ha llevado a buscar soluciones diversas, la mayor parte basadas en la colaboración (véase cuadro número 1, en el que se resumen los argumentos favorables y los costes de la cooperación).

Tal colaboración puede englobar diversas formas, según el escalón gubernamental que estemos considerando. Podemos, así, hablar de adaptaciones técnicas, que reagrupan competencias y recursos a través de la cooperación intermunicipal; de ajustes estructurales, consistentes en la cooperación de diversos territorios a través de fórmulas como la fusión, asociación, etc., y/o la intensificación de la perecuación financiera o la centralización de ciertas tareas. En el escalón local, la modalidad más utilizada pasa por la recomposición territorial, a escala geográfica o administrativa; la intercomunalidad, como delegación voluntaria de competencias, que es vista como un medio adecuado para racionalizar la oferta de bienes y servicios, ahorrar costes al aprovechar las economías de escala y proveer de una mayor gama de servicios de proximidad a los residentes que, en otras condiciones, sería imposible suministrar. Esto no es más que el «efecto-zoo» definido por Oates (1), según el cual una colectividad local desarrolla su atractivo al ofrecer no sólo un bien o servicio, sino un gama de servicios locales, que tienen mayor probabilidad de satisfacer los gustos y las preferencias de los ciudadanos. Sin embargo, el deseo de adherirse a una estructura municipal, por ejemplo, puede resultar igualmente de la voluntad de unirse a otros municipios para un proyecto global de desarrollo de las corporaciones locales, tendentes a la integración de los territorios en un espacio intermunicipal homogéneo.

II. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

La organización territorial heredada de la división municipal de base napoleónica deriva en problemas ligados a la inadaptación de los límites administrativos a las realidades económicas y sociales. La balcanización del espacio, por un lado, y la reducida dimensión en términos territoriales y/o poblacionales, por el otro, se compadece mal con los problemas a los que se enfrentan las jurisdicciones locales que, a menudo, trascienden sus fronteras. El «desbordamiento» de los lindes políticos es origen de ineficiencias del sector público local, apareciendo problemas relacionados con las economías de escala, los *spillover*, las externalidades, los efectos congestión, etc. Esta situación, deudora en buena medida del tamaño municipal, ha derivado hacia la búsqueda de fórmulas de «reorganización» administrativa, capaces de conciliar en un solo territorio la eficiencia económica y la

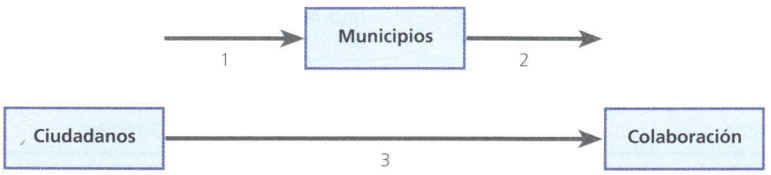
funcional, tratando de encontrar la dimensión local «óptima» en términos de superficie y población (tal y como refleja el esquema 1).

La variada realidad internacional muestra la elección de fórmulas diversas, conseguidas no siempre de modo voluntario y articuladas a través de procedimientos tales como la coordinación, la asociación, la fusión, etcétera.

Los países nórdicos, Alemania y Gran Bretaña han privilegiado la fusión. La adición municipal más temprana se produce en Holanda, que después de los años cincuenta reduce el número de jurisdicciones en un 44 por 100. Dinamarca, sin duda, ha realizado la reconstrucción más severa, convirtiendo sus 1.400 entes locales en algo menos de trescientos. La reforma constitucional alemana (1965-1975) se afana en la reorganización interna del territorio federal, lo que se traduce en una reducción del número de entes locales a un tercio del inicial. El devenir político ha querido que el proceso de fusión municipal alemán no finalizase en los años setenta, sino que continúa activo en la parte oriental, tras la reunificación. En el Reino Unido, las sucesivas reformas acometidas rediseñan el mapa municipal, convirtiendo a sus entidades en las más pobladas de toda Europa (estas y otras fusiones se muestran en el cuadro n.º 2).

Sin embargo, la solución de la fusión dista mucho de ser adoptada voluntariamente allí donde se ha producido, pues han sido muchas las reticencias, casi siempre de origen complejo y pocas veces racional, que se han argumentado en su contra, por lo que la respuesta a los problemas previamente señalados tiende a perseguirse a través de estructuras de

ESQUEMA 1
REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA



cooperación intermunicipal. No muy numerosas, y poco operativas, en el Reino Unido y España, han proliferado en países como Francia, en donde la «intercomunalidad» se desarrolla para paliar las dificultades derivadas de la talla demográfica, Luxemburgo, Finlandia y Suiza (las diferencias en las soluciones adoptadas se deben, en parte, a la evidente diferencia en dimensión y estructura de los gobiernos locales de los países en cuestión, como puede comprobarse en el cuadro n.º 3).

La colaboración local adopta formas diversas, desde las más flexibles, —que funcionan sobre todo en los países nórdicos, consistentes en: *a)* la ejecución de una tarea relevante de una comunidad local por otra, *b)* la creación de un órgano de gestión de un servicio común para varios municipios, o *c)* incluso a través del establecimiento de un contrato de autorización de una entidad para hacer uso de las infraestructuras de otra— a las más integradas, pretendiendo combinar la dimensión política tradicional y el tamaño económico óptimo. Sin embargo, estas soluciones no están exentas de problemas. El sistema más elemental, el de la coordinación o el de la asociación, acaba por formar un conglomerado de geometría variable muy complejo, derivado de la falta de poder

CUADRO N.º 2

FUSIÓN DE MUNICIPIOS

	Número de municipios 1.950	*Reducción en los últimos años*		*Modificación experimentada en porcentaje*
Suecia	2.281	(1992)	286	∇ 87
Dinamarca	1.387	(1992)	275	∇ 80
Bélgica	2.669	(1991)	589	∇ 78
Gran Bretaña	2.028	(1999)	467	∇ 77
Alemania	25.930	(1994)	13.912	∇ 51
Austria	3.999	(1992)	2.301	∇ 42
Noruega	744	(1992)	439	∇ 41
Holanda	1.015	(1998)	572	∇ 44
Finlandia	547	(1993)	455	∇ 17
España	9.214	(1992)	8.082	∇ 12
Francia	38.814	(1990)	36.763	∇ 5
Suiza	3.097	(2001)	2.880	∇ 7
Italia	7.781	(1999)	8.099	∇ 4

Fuente: Consejo de Europa. Elaboración propia.

CUADRO N.º 3

NIVELES DE GOBIERNO

Estados de la UE	*Población (millones de habitantes)*	*Superficie*	*Nivel regional*	*Nivel departamental*	*Nivel municipal*
Alemania	82,6	356.854	16 Länder	323 Kreise	13.829 Gemeinden
Austria	8,3	83.858	9 Länder	35 Bezirken	2.359 Gemeinden
Bélgica	10,5	30.158	3 Regiones	10 Provincias	589 Communes
Dinamarca	5,4	43.094		14 Amtskommuner	273 Kommuner
España	45,2	504.782	17 CC.AA.	50 Provincias	8.111 Municipios
Finlandia	5,2	338.000			448 Kunta
Francia	59,6	550.000	22 Régions	100 Départements	36.568 Communes
Grecia	11,0	131.957		50 Nomoi	133 Koinotites 900 Démoi
Irlanda	4,0	70.000	8 Regional Authorities	29 County Councils	80 Town Authorities 5 Cities
Italia	57,3	301.263	20 Regioni	103 Provincies	8.100 Comuni
Luxemburgo	0,4	2.586			118 Communes
Países Bajos	16,2	41.864		12 Provincies	496 Gemeenten
Portugal	10,4	92.072			308 municipios 4.241 freguesías
Reino Unido	60,4	242.500	3 Regions (Gales, Escocia, Irlanda del Norte)	35 County Councils	33 London Boroughs 36 Metropolitan districts 300 District councils 68 Unitary authorities
Suecia	8,9	450.000		21 Landsting	289 Kommuner

Fuente: UE. Elaboración propia.

democrático o de transparencia en la información. Países como Francia o Suiza han respondido con la creación de una nueva figura, la «aglomeración», para redimensionar jurisdicciones locales en áreas urbanas. Concebidas en un espacio relacional, definido no sólo en términos geográficos sino también socio-económicos, tratan de hacer coincidir de manera efectiva los territorios funcionales y administrativos en una sola unidad relacional (Caramés, 2004). Dotada de autoridad legislativa y ejecutiva, decidida a través de una elección democrática de sus miembros, evita la pérdida de poder representativo de la que muchas veces se acusa a los «experimentos» intermunicipales.

III. FORMAS DE COLABORACIÓN

La determinación del límite que establezca el tamaño adecuado de una jurisdicción es un terreno ambiguo. Numerosos factores envuelven la variabilidad de las preferencias de los ciudadanos y la manera en la que éstos, «homogéneos» en sus gustos, formen un «*cluster* geográfico». Lo difícil es determinar una única delimitación para todos los bienes públicos locales, por lo que la configuración «ideal» de jurisdicciones tendrá forma de juego de «matruscas rusas». Lo que no podemos determinar, a priori, es cuántas «muñecas» encajan dentro de otra, de ahí que se recurra a la geometría espacial variable. El ámbito territorial apropiado puede transformarse de acuerdo con la búsqueda de la escala eficaz en la gestión de los servicios públicos locales, con una cobertura de los presupuestos contra los riesgos adquiridos ante comportamientos *free-rider*, con una mejor redistribución de recursos y con una mayor equi-

CUADRO N.º 1

PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS EN ENTIDADES LOCALES MENORES

	Porcentaje en la muestra	*Porcentaje de ELM pequeñas*	*Porcentaje de ELM grandes*	*Diferencia*	*t*
Administración del patrimonio de la ELM	87,31	88,72	86,15	-2,56	0,76
Regulación del uso y aprovechamiento de los bienes comunales	92,54	92,82	92,82	0,00	0,00
Vigilancia, conservación y limpieza de caminos rurales, fuentes, lavaderos y abrevaderos	74,88	74,36	75,90	1,54	0,35
Alumbrado público	24,19	30,41	18,97	-11,44	2,64**
Cementerio	69,15	71,28	69,23	-2,05	0,44
Recogida de residuos (ordinaria)	7,75	10,82	4,12	-6,70	2,53**
Recogida de residuos (selectiva)	1,00	1,03	0,51	-0,52	0,58
Limpieza viaria	24,69	29,90	20,00	-9,90	2,27**
Abastecimiento domiciliario de agua potable	76,37	85,64	69,23	-16,41	3,94**
Alcantarillado	61,19	65,13	58,97	-6,15	1,25
Depuración de las aguas residuales	39,80	48,72	32,31	-16,41	3,34**
Pavimentación de las vías públicas	24,88	31,79	17,95	-13,85	3,20**
Jardines	34,08	23,08	45,13	22,05	4,71**
Polideportivo	17,91	8,21	28,21	20,00	5,29**
Biblioteca pública	6,22	2,05	10,77	8,72	3,56**
Guardería infantil	0,75	1,03	0,52	-0,51	0,57
Consultorio médico	32,59	26,15	40,00	13,85	2,93**
Museos, exposiciones o análogos	6,47	4,10	9,23	5,13	2,04**
Organización de las fiestas, romerías o actos tradicionales	82,34	76,41	89,74	13,33	3,56**
Otros	14,68	11,79	17,95	6,15	1,71*

* Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de significatividad del 10 por 100. Valor crítico $t = 1,64$.
** Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de significatividad del 5 por 100. Valor crítico $t = 1,96$.

En el cuadro n.º 1 se observa que un alto porcentaje de ELM prestan servicios de regulación del uso y aprovechamiento de los bienes comunales (92,54 por 100) y administración del patrimonio de la entidad local menor (87,31 por 100). Es de destacar también el hecho de que un 76,37 por 100 de las ELM presta servicios de abastecimiento domiciliario de agua potable. En el otro extremo se encuentran servicios de escasa prestación por parte de las ELM, como son los de guardería infantil (0,75 por 100), museos, exposiciones o análogos (6,47 por 100), recogida selectiva de residuos (1,00 por 100) y recogida ordinaria de residuos (7,75 por 100).

La diferencia en el porcentaje de provisión de servicios entre ELM grandes y pequeñas no es estadísticamente significativa en los siguientes casos: administración del patrimonio, regulación del uso y aprovechamiento de los bienes comunales, vigilancia, conservación y limpieza de caminos rurales, fuentes, lavaderos y abrevaderos, cementerio, recogida selectiva de residuos, alcantarillado y guardería infantil.

Por otra parte, el cuadro n.º 1 muestra una serie de servicios públicos en los que el porcentaje de provisión difiere significativamente entre las ELM pequeñas y las grandes. Los servicios que las ELM pequeñas prestan más frecuentemente que las grandes, por orden descendente en la magnitud de la diferencia, son: abastecimiento domiciliario de agua potable, depuración de las aguas residuales, pavimentación de vías públicas, alumbrado público, limpieza viaria y recogida de residuos ordinaria.

Finalmente, hay otro conjunto de servicios que se prestan con mayor frecuencia por el grupo de ELM grandes que por las pequeñas. En orden descendente por la magnitud de la diferencia, son: jardines, polideportivo, consultorio médico, organización de las fiestas, biblioteca, otros, y museos, exposiciones y análogos.

V. PERCEPCIONES SOBRE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS POR PARTE DE LAS ELM

La encuesta contiene una serie de preguntas sobre las percepciones del responsable de la ELM sobre el ámbito administrativo en que debería prestarse un servicio. La encuesta permite cinco contestaciones distintas sobre la entidad que debería proveer cada servicio: entidad local me-

CUADRO N.º 2

OPINIÓN SOBRE LA ADMINISTRACIÓN QUE DEBE PROVEER LOS SERVICIOS

	ELM	*Municipio*	*Mancomunidad*	*Comarca*	*Diputación*
Alumbrado público	9,5	79,6	5,8	0,3	4,8
Cementerio	66,8	30,4	1,1	0,3	1,4
Recogida de residuos (ordinaria)	1,2	31,7	63,7	0,3	3,0
Recogida de residuos (selectiva)	1,6	29,2	56,8	3,2	9,2
Limpieza viaria	15,4	62,2	15,1	0,3	7,0
Abastecimiento domiciliario de agua potable	53,8	39,5	5,1	0,3	1,3
Alcantarillado	37,0	54,2	6,0	0,8	1,9
Depuración de las aguas residuales	18,9	42,4	14,4	3,7	20,6
Pavimentación de las vías públicas	10,5	54,3	1,9	1,4	31,9
Jardines	31,6	61,7	1,5	1,2	4,0
Polideportivo	26,7	60,8	2,8	1,4	8,3
Biblioteca pública	25,7	54,3	3,7	2,6	13,8
Guardería infantil	13,5	60,7	4,4	4,8	16,6
Consultorio médico	22,7	60,7	3,9	4,5	8,2
Museos, exposiciones o análogos	22,6	42,8	3,1	7,0	24,5
Organización de las fiestas, romerías o actos tradicionales	80,1	16,2	0,8	0,8	2,0

nor, municipio, mancomunidad, comarca y diputación.

El cuadro n.º 2 describe los resultados básicos obtenidos en la encuesta. Las columnas señalan el porcentaje de responsables de ELM encuestados que responden que el servicio debería ser prestado por un determinado nivel administrativo.

La mayoría de encuestados consideran que el municipio debería ser responsable de la mayor parte de los servicios públicos a que hace referencia la encuesta. De hecho, la segunda columna contiene, en la mayoría de los casos, los porcentajes más elevados. Sin embargo, la ELM es elegida por el mayor porcentaje de encuestados para los siguientes servicios: cementerio, abastecimiento domiciliario de agua potable y organización de las fiestas, romerías o actos tradicionales. Por el contrario, la mancomunidad es elegida por la mayor proporción de encuestados para la recogida de residuos ordinaria y selectiva.

La diputación es citada por un porcentaje sustancial de encuestados como proveedora de los siguientes servicios: pavimentación de las vías públicas (31,9 por 100), museos, exposiciones o análogos (24,5 por 100) y depuración de aguas residuales (20,6 por 100).

El cuadro muestra que la comarca tiene un papel residual como proveedor de servicios públicos en la visión de los gestores de las entidades locales menores.

El cuadro n.º 3 recoge, en la primera columna, los porcentajes de ELM que realizan un determi-

CUADRO N.º 3

PORCENTAJES DE PROVISIÓN DE UN SERVICIO Y PORCENTAJES DE OPINIÓN FAVORABLE A ESA PROVISIÓN

	Provisión	*Opinión*	*Diferencia*
Alumbrado público	24,2	9,5	14,7
Cementerio	69,2	66,8	2,4
Recogida de residuos (ordinaria)	7,8	1,2	6,5
Recogida de residuos (selectiva)	1,0	1,6	-0,6
Limpieza viaria	24,7	15,4	9,3
Abastecimiento domiciliario de agua potable	76,4	53,8	22,6
Alcantarillado	61,2	37,0	24,2
Depuración de las aguas residuales	39,8	18,9	20,9
Pavimentación de las vías públicas	24,9	10,5	14,3
Jardines	34,1	31,6	2,5
Polideportivo	17,9	26,7	-8,8
Biblioteca pública	6,2	25,7	-19,4
Guardería infantil	0,8	13,5	-12,8
Consultorio médico	32,6	22,7	9,9
Museos, exposiciones o análogos	6,5	22,6	-16,1
Organización de las fiestas, romerías o actos tradicionales	82,3	80,1	2,2

nado servicio y, en la segunda columna, el porcentaje de encuestados que opinan que ese servicio debería ser realizado por la ELM. La tercera columna muestra la diferencia entre la primera y la segunda columna. Es decir, un valor positivo indica que la entidad local menor proporciona el servicio en una proporción mayor de la de encuestados que considera que debería ser proveído. Éste parece ser el sentimiento más frecuente entre los encuestados, ya que en esta columna predominan los signos positivos. En otras palabras, el número de signos positivos (11 de 16) puede interpretarse como una señal de la divergencia entre la provisión de servicios públicos que hacen las ELM y la voluntad o capacidad para proporcionar esos servicios.

Por otra parte, aparecen signos negativos en los siguientes servicios: recogida selectiva de residuos, polideportivo, biblioteca pública, guardería infantil y museos, servicios que son poco frecuentes en el ámbito rural de León. Este resultado puede ser debido a que se trata de servicios que los responsables de las ELM creen que nunca tendrán a menos que la propia ELM se responsabilice de ellos.

VI. CARACTERÍSTICAS DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN LAS ELM

En este apartado se estudian algunas características de la prestación de servicios públicos en las entidades locales menores. En concreto, se analizan cuestiones tales como la privatización, la provisión de algún servicio por delegación, la existencia de subvenciones para la gestión de algún servicio y el grado de satisfacción de los vecinos con los servicios. El cuadro n.º 4 resume las respuestas obtenidas en las encuestas sobre estas cuestiones.

En primer lugar, un 25 por 100 de los encuestados que responde a la pregunta afirma que tiene algún servicio privatizado. En esta respuesta hay una diferencia estadísticamente significativa entre las ELM pequeñas, de las que un 20 por 100 acuden a esta privatización, y las ELM grandes, de las que un 30 por 100 tienen privatizado algún servicio.

El convenio para la delegación de servicios ocurre en un 23,22 por 100 de las respuestas, aunque, en este caso, la diferencia entre las ELM pequeñas (20,23 por 100) y las grandes (25,68 por 100) no es estadísticamente significativa. En cualquier caso, el elemento relevante es que más del 75 por 100 de los servicios que prestan las ELM lo hacen en una situación no prevista por la Ley 1/1998, de Régimen Local de Castilla y León, que exige la delegación para que las ELM puedan prestar servicios municipales. Esta realidad exigiría una modificación legislativa, dada la aparente ineficacia de dicha legislación.

Por otra parte, existe una subvención para la provisión de un servicio en el 41,05 por 100 de las respuestas. Finalmente, los vecinos parecen satisfechos con los servicios en el 46,18 por 100 de las respuestas. En estas dos últimas preguntas no hay diferencias estadísticamente significativas entre las respuestas de las ELM pequeñas y las grandes.

VII. CARACTERÍSTICAS DE LA ELM

En este apartado se analizan algunas características adicionales de las entidades locales menores encuestadas. Las cuestiones planteadas en la encuesta son la distancia a la parada de autobús, la distancia al centro de salud, el número de empleados de la Jun-

CUADRO N.º 4

CARACTERÍSTICAS DE LA PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS EN LAS ELM

	Gestión privada de algún servicio	*Convenio para la delegación en la Junta Vecinal de algún servicio municipal*	*Subvención para la implantación, gestión o mantenimiento de algún servicio*	*¿Están satisfechos los vecinos con los servicios públicos que reciben?*
Porcentaje en la muestra	25,23	23,22	41,05	46,18
Porcentaje de ELM pequeñas	20,50	20,23	39,41	44,59
Porcentaje de ELM grandes	30,00	25,68	37,70	47,83
Diferencia	9,50	5,45	-1,71	3,24
t	2,17**	1,28	0,35	0,64

* Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de significatividad del 10 por 100. Valor crítico $t = 1,64$.
** Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de significatividad del 5 por 100. Valor crítico $t = 1,96$.

CUADRO N.º 5

CARACTERÍSTICAS DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES

	Autobús parada más cercana	*Centro de salud más cercano*	*Empleados Junta Vecinal*	*Dependencias propias*	*Concejo abierto*	*Habitantes invierno*	*Habitantes verano*
Media en la muestra	3,15	11,62	0,09	0,54	0,85	152,85	272,72
Media en ELM pequeñas	4,33	12,11	0,03	0,44	0,73	32,40	81,39
Media en ELM grandes	2,00	11,32	0,14	0,63	0,98	275,17	465,04
Diferencia	-2,33	-0,79	0,10	0,19	0,26	242,77	383,64
t	4,20**	0,87	2,31**	3,78**	0,67	9,59**	11,93**

ta Vecinal, la existencia de dependencias propias, la existencia de Concejo Abierto y el número de habitantes en invierno y verano. El cuadro n.º 5 muestra las estadísticas descriptivas de estas características.

En este cuadro se puede observar que la parada de autobús más cercana se encuentra a una media de 3,15 kilómetros. Este dato muestra el grado de aislamiento en que se encuentran, por término medio, las ELM analizadas. Por otra parte, la partición de la muestra en ELM grandes y pequeñas muestra las diferencias entre ambas en este aspecto. Las ELM pequeñas están a una media de 4,33 kilómetros de la parada más cercana mientras las grandes se encuentran a una media de 2 kilómetros, siendo esta diferencia estadísticamente significativa.

El centro de salud está a una distancia media de 11,62 kilómetros. La diferencia entre ELM pequeñas y grandes es estadísticamente significativa, pero no sustancial (menos de un kilómetro). Este grado de aislamiento queda atemperado por el hecho de que un 33 por 100 de las ELM cuenta con consultorio médico.

Las entidades locales menores tienen empleados en muy pocos casos, y en caso de tenerlos, suelen tener uno. En esta variable hay una diferencia significativa a favor de las más pobladas.

El 54 por 100 de las ELM que responden a la encuesta tienen dependencias propias. De nuevo hay una diferencia estadísticamente significativa entre las ELM pequeñas, en las que el porcentaje es de un 44 por 100, y las grandes, en las que este porcentaje es del 63 por 100.

El 85 por 100 de los responsables de las ELM afirman funcionar en Concejo Abierto. En este punto no parece haber diferencias estadísticamente significativas entre grandes y pequeñas. Sin embargo, esta afirmación debe ser matizada, pues todas las ELM de la provincia de León eligen su Junta Vecinal. Por tanto, el candidato más votado en las elecciones es presidente de la Junta Vecinal y éste elige a un vocal y el segundo candidato más votado es también vocal. Ello obliga a interpretar la respuesta a la encuesta en el sentido de que convocan el Concejo con una finalidad de asesoramiento o de mera información, sin que sea el órgano que realmente tome las decisiones. El órgano que tiene carácter decisorio es la Junta Vecinal que, en su caso, puede hacer suyas las opiniones del Concejo, pero sin que exista ningún carácter vinculante. De nuevo, esta realidad al margen de la Ley exigiría un replanteamiento de los órganos de gobierno de las ELM, pues la tradición secular se resiste a las modificaciones legislativas.

El número de habitantes medio es de 153 en invierno y de 272 en verano. En el número de habitantes se producen dos fenómenos interesantes. Por un lado, una diferencia sustancial entre el número de habitantes medios entre las ELM pequeñas y grandes. Por otro, el gran aumento de la población en el verano. Este resultado apoya las frecuentes quejas de los responsables de las ELM sobre el esfuerzo que supone dar servicios a una población que aumenta considerablemente en el verano con respecto al invierno.

Las ELM de la muestra se caracterizan por su escasa población. De hecho, el 25 por 100 de las encuestadas tienen menos de 25 habitantes (*primer cuartil = 25*), el 50 por 100 tienen menos de 60 habitantes (*segundo cuartil = mediana = 60*) y el 75 por 100 tienen menos de 160 habitantes (*tercer cuartil = 160*). La ELM con el mayor número de habitantes cuenta con 2.700. Finalmente, sólo el 10 por 100 de las ELM tienen más de 372 habitantes (*percentil 90 = 372*) mientras sólo el 5 por 100 tienen más de 550 (*percentil 95 = 550*).

VIII. CONCLUSIONES

1. Las entidades locales menores son proveedoras de una elevada proporción de servicios públicos fundamentales para los vecinos. Desde un punto de vista jurídico, muchos de estos servicios también son servicios de prestación obligatoria por los Municipios.

2. La prestación de servicios por parte de las ELM difiere significativamente cuando se dividen en grandes y pequeñas en razón a la población. Por tanto, algunos de estos servicios son prestados por entes administrativos con escasos recursos humanos y económicos.

3. Los responsables de estas ELM contactados piensan que un número importante de estos servicios deberían ser prestados por el municipio, en vez de por la entidad local menor.

4. Menos de un 50 por 100 de los encuestados afirman que los ciudadanos están satisfechos con los servicios públicos que reciben.

5. Las ELM tienen un alto grado de aislamiento en términos de distancia a servicios de transporte público y al centro de salud. La dispersión de la población de la provincia causa este aislamiento, que obliga a un mayor esfuerzo por parte de la administraciones prestadoras de los servicios universales. Este hecho obliga a realizar un esfuerzo mayor en la racionalización del diseño de los servicios públicos locales.

6. Predominan en la encuestas las ELM pequeñas en términos de población. La gran diferencia entre el número de habitantes en invierno y en verano plantea importantes problemas en distintos planos, que merecen un análisis más detenido.

7. El aislamiento y pequeño tamaño pueden explicar que las ELM se vean obligadas a proporcionar determinados servicios públicos, pero también que sientan que no están en condiciones de hacerlo y que los ciudadanos piensen que los servicios no tienen la calidad adecuada.

APÉNDICE

Se define la variable Y_i como:

— $Y_i = 1$ si la ELM proporciona un determinado servicio público.

— $Y_i = 0$ si la ELM no proporciona un determinado servicio público.

La media muestral de esta variable se puede escribir como:

$$\bar{Y} = \sum_{i=1}^{N} \frac{Y_i}{N}$$

donde N es el número de observaciones en la muestra. El numerador de esta expresión está formado por una suma de tantos unos como ELM proporcionan el servicio en la muestra y de tantos ceros como ELM en la muestra que no lo proporcionan. Por tanto, el numerador mide la frecuencia absoluta de provisión del servicio en la muestra y la media aritmética la frecuencia relativa de provisión del servicio en la muestra. En otras palabras, la media aritmética de la variable mide la proporción de ELM que son proveedoras de un determinado servicio.

El porcentaje de provisión de un servicio se define como:

$$\bar{Z} = 100\,\bar{Y} = 100 \sum_{i=1}^{N} \frac{Y_i}{N} =$$

$$= \sum_{i=1}^{N} \frac{100 Y_i}{N} = \sum_{i=1}^{N} \frac{Z_i}{N}$$

donde $Z_i = 100 Y_i$. Por tanto, el porcentaje de provisión puede tratarse estadísticamente como una media muestral de la variable Z_i.

La partición de la muestra de ELM en dos grupos por tamaño de población permite calcular dos porcentajes de provisión:

$$\bar{Z}_1 = 100\,\bar{Y}_1 = 100 \sum_{i \in P} \frac{Y_i}{N_1}$$

$$\bar{Z}_2 = 100\,\bar{Y}_2 = 100 \sum_{i \in G} \frac{Y_i}{N_2}$$

donde N_1 y N_2 son, respectivamente, el número de observaciones en la muestra de ELM pequeñas (P) y grandes (G).

La ratio t, que permite contrastar la hipótesis nula de que el porcentaje poblacional (esperanza poblacional) es igual entre ELM pequeñas y grandes, contra la alternativa de que difieren, puede escribirse como:

$$t = \frac{\bar{Z}_1 - \bar{Z}_2}{\sqrt{\frac{S_{z1}^2}{N_1} + \frac{S_{z2}^2}{N_2}}}$$

donde S_{z1}^2 y S_{z2}^2 representan las varianzas muestrales de las muestras de ELM pequeñas y grandes.

Este estadístico sigue una distribución t con grados de libertad determinados por la siguiente fórmula:

$$df = \frac{\left(\frac{S_{z1}^2}{N_1} + \frac{S_{z2}^2}{N_2}\right)^2}{\frac{\left(\frac{S_{z1}^2}{N_1}\right)^2}{N_1 - 1} + \frac{\left(\frac{S_{z2}^2}{N_2}\right)^2}{N_2 - 1}}$$

Dados los tamaños muestrales usados en nuestro trabajo, se puede considerar que los grados de libertad tienden a infinito.

NOTAS

(*) Los datos usados en este trabajo fueron obtenidos en el marco de un proyecto de investigación financiado por la Diputación de León.

(1) La despoblación hace referencia a la población estable. Como se verá más adelante, la población de las ELM aumenta sustancialmente en el período estival.

(2) http://www.map.es/documentacion/entes_locales/registro_entidades_locales.html.

BIBLIOGRAFÍA

BARRANCO VELA, R. (1993), *La creación y segregación de municipios*, Marcial Pons.

FLÓREZ DE QUIÑONES Y TOMÉ, V. (1924), *Contribución al estudio del régimen local y de la*

economía popular de España, Imprenta Católica.

GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C. (1999), *Los servicios públicos locales del agua: régimen jurídico de su gestión integrada*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de León.

— (2000), *El uso del agua por las administraciones locales*, Cedecs Editorial.

— (2002), *Los convenios interadministrativos de los entes locales*, Montecorvo.

HARDIN, G. (1968), «The tragedy of the commons», *Science*, 162: 1243-1248.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS —MAP— (2007), *Entidades locales en España*, 2007, Ministerio de Administraciones Públicas.

PIZARRO NEVADO, R. (2002), *Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio*, CEMCI.

SOLOW, R. (1993), «An almost practical step toward sustainability», *Resources Policy*, 19 (3): 162-172.

SOSA WAGNER, F. (2004), *La gestión de los servicios públicos locales*, Civitas.

— (2005), *Manual de Derecho Local*, Aranzadi.

TIEBOUT, C. (1956), «A pure theory of local expenditures», *Journal of Political Economy*, 64: 416-424.

COLABORACIONES

II.
IMPUESTOS

LA FINANCIACIÓN TRIBUTARIA DE LOS ENTES LOCALES EN ESPAÑA. PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DE REFORMA

Juan José RUBIO GUERRERO

Universidad de Castilla-La Mancha

Resumen

El proceso de configuración del modelo territorial del Estado al que hemos asistido en esta última legislatura en España exige un replanteamiento de los elementos que conforman la financiación autonómica y local. En el ámbito local, una necesidad imperiosa consiste en el reforzamiento de las competencias municipales y, consiguientemente, dotarles de un sistema de financiación acorde con las competencias realmente ejercidas y las que puedan ir asumiendo, especialmente desde las comunidades autónomas. Este trabajo pretende revisar la situación actual de la financiación tributaria de los entes locales, poner de manifiesto sus debilidades y fundamentar la necesidad de la potenciación y diversificación de las fuentes tributarias en la financiación local como elemento esencial en cualquier reforma.

Palabras clave: financiación local, sistema tributario municipal, reforma tributaria, impuestos locales.

Abstract

The process of configuration of the territorial model of the State that we have witnessed in this last legislature in Spain calls for a reconsideration of the elements making up autonomous community and local financing. In the local sphere there is a pressing need to reinforce municipal powers and, therefore, to endow them with a system of financing in keeping with the powers actually exercised and those that may gradually be assumed, especially by the autonomous communities. This study sets out to review the current situation of the tax financing of the local institutions, reveal their weaknesses and provide arguments for the need for the boosting and diversification of tax sources in local financing as an essential element in any reform.

Key words: local financing, municipal tax system, tax reform, local taxes.

JEL classification: H70, H71.

I. INTRODUCCIÓN

La financiación local resulta en estos momentos un tema de trascendencia fundamental, debido al sucesivo aplazamiento de su consideración como elemento estratégico de la financiación del conjunto de las administraciones públicas. Históricamente, esto tendría cierta justificación, ya que desde la transición política a un Estado democrático y social de derecho, el proceso de descentralización autónomica y de consolidación del llamado «Estado de las autonomías» ha tenido prevalencia lógica en la configuración del modelo institucional del Estado español. Sin embargo, en estos momentos, el orden de prioridades debe alterarse para resolver problemas de funcionamiento normal de los servicios públicos municipales vinculados al diseño y desarrollo de la financiación local en tanto que elemento que actúa como restricción financiera de las competencias asumidas y a asumir por los entes locales.

En este momento, en el proceso de configuración del modelo territorial del Estado parece lógico replantear y, en su caso, reforzar las competencias de los municipios y, por supuesto, dotarles de un sistema de financiación acorde con las competencias realmente ejercidas y las que puedan ir asumiendo, especialmente desde las comunidades autónomas (CC.AA.). Sería el contenido de lo que se ha dado en llamar «segunda descentralización», que tiene en la actualidad dos referencias de calado político. Por un lado, una tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración local que permita alcanzar un acuerdo entre las fuerzas políticas sobre el cuadro de competencias a ejercer y, en consecuencia, a financiar, en aplicación de los principios de autonomía política y financiera de los entes locales. Por otro lado, España se haya inmersa en un proceso de reformas estatutarias en profundidad, con algunos estatutos aprobados y en vigor en los que se incluyen referencias a competencias y financiación local, en sus respectivos territorios, que pueden servir de referentes y condicionantes del planteamiento general de la financiación local en toda España.

II. INSUFICIENCIA FINANCIERA DE LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES: BALANCE Y PERSPECTIVAS

En cuanto a la fundamentación legal de las competencias de las entidades locales, los municipios españoles han venido reclamando históricamente el cumplimiento de al menos dos principios: garantizar la autonomía local y conseguir la suficiencia financiera, sobre todo pensando en que las competencias impropias suponen

una carga que se ha ido agravando con el paso del tiempo. Estos dos principios están garantizados constitucionalmente en los artículos 137 y 140-142. El art. 137 deja meridianamente claro que los municipios, como los demás entes territoriales, «gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». Asimismo, la constitución garantiza esa autonomía dotando a aquéllos de personalidad jurídica plena y diferenciada (art. 140), y también las islas tienen su administración propia en forma de cabildos o consejos (art. 141). Pero, sobre todo, es trascendental, a los efectos del cumplimiento de los principios citados, el artículo 142, que señala que las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de sus funciones y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las comunidades autónomas.

Resultan también relevantes a este respecto dos referencias recogidas en la Carta Europea de la Autonomía Local, suscrita por España el 15 de octubre de 1985 (*BOE*, 24/02/1989). El artículo tercero define el concepto de autonomía local como el derecho y la capacidad efectiva de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la ley, bajo su responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. Así pues, las competencias de los entes locales son de carácter universal, ya que pueden actuar en todos los ámbitos de la esfera pública no atribuidos específicamente a otros niveles de la Administración, siempre que con ello se beneficie a los vecinos o se satisfagan sus necesidades particulares y específicas. Dado que el conflicto competencial en la provisión de servicios públicos territorializados se plantea especialmente entre CC.AA. y entes locales, una descentralización desde las CC.AA. es la mejor vía para aumentar de forma racional las competencias y la financiación municipal; si bien el Estado debe favorecerla mediante su apoyo al proceso de creación de la participación en los ingresos de las CC.AA. (PICA). Así pues, el reparto institucional de competencias debe fundamentarse en los principios de respeto a la autonomia local y de cooperación y coordinación entre las distintas administraciones públicas basada en la lealtad institucional como conducta general de las relaciones interinstitucionales. En este sentido, resulta fundamental también la necesidad de mejorar el papel de la Administración central en relación con la atención financiera a los entes locales, ya que algunos de los servicios que pueden estar prestando los municipios son de competencia estatal. Además conviene no perder de vista que el modelo actual de financiación es complejo, incontrolable para los ayuntamientos y poco riguroso, especialmente en el cálculo de los anticipos que se realiza sobre hipótesis de crecimiento de los ingresos del Estado muy alejadas de la realidad recaudatoria experimentada en los últimos años, lo que condiciona financieramente a los entes locales.

Por su parte, el artículo noveno basa la aplicación de los principios de autonomía y suficiencia financiera en los ingresos patrimoniales y en tributos locales, sobre los cuales tienen potestad para fijar las cuotas y los tipos dentro de los límites que marca la ley. Contribuyen a ello las subvenciones que no deben destinarse en general a proyectos específicos, sino que deben ser incondicionadas, precisamente para preservar la libertad fundamental de la política de las entidades locales.

El título VIII de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local, recoge los principios de autonomía y suficiencia financiera, mientras que la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (R.D. Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, Texto Refundido) tiene por objetivo hacer efectiva la realización de estos principios. Se define la autonomía como la capacidad de los entes locales para gobernar sus respectivas haciendas y se pretende garantizar la suficiencia financiera poniendo a disposición de las entidades locales, entre otras, dos vías fundamentales e independientes de financiación: los tributos propios y la participación en los tributos del Estado, mediante la cesión de recaudación o con el Fondo Complementario de Financiación.

El resultado de esta dinámica legal no es alentador, a pesar de que los municipios hacen un uso razonable de los márgenes de autonomía que la legislación les confiere para fijar cuotas y tipo. Los datos ofrecen una elevada dependencia de las transferencias del Estado y *una relativamente escasa importancia de los recursos procedentes de impuestos locales u otros tributos*, con matizaciones en función de la naturaleza y dimensión de los municipios. Por otra parte, una fuente adicional de problemas para la suficiencia es la adopción por el Estado de medidas que afectan a la capacidad recaudatoria de los tributos locales sin la correspondiente compensación plena, como ha podido suceder con la reciente reforma del IAE y con múltiples medidas coyunturales de bonificaciones fiscales.

Otro elemento de cierta preocupación y perplejidad a nivel de diseño normativo del modelo financiero de los entes locales pro-

CUADRO N.º 1

Presión Fiscal (ingresos fiscales en porcentaje PIB)	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005 (P)*	*2006 (A)*
Administración central	15,88	12,74	12,17	12,03	12,65	13,22
Administraciones de la seguridad social	11,61	11,59	11,67	11,72	11,73	11,76
Comunidades autónomas	2,51	6,25	6,89	7,45	7,84	8,13
Corporaciones locales	**2,98**	**2,94**	**2,84**	**3,05**	**3,03**	**3,08**
Total administraciones públicas	**32,98**	**33,53**	**33,56**	**34,24**	**35,25**	**36,19**
PIB utilizado (millones de euros)	**680.678**	**729.206**	**782.531**	**840.106**	**905.455**	**976.189**

(P) Provisional; (A) Avance.

cede de la reforma estatutaria en curso. Algunos estatutos ya en vigor están condicionando la forma de enfocar el modelo de financiación territorial del Estado en su integridad. Así pues, *el Estado se está inhibiendo en cuanto a la regulación racional e integral de las bases de financiación local* y parece dejar que el proceso sea el resultado de la decantación de diferentes regímenes perfilados en diferentes estatutos de autonomía. Dos son los efectos que pueden derivarse de esta dinámica:

— La aparición de múltiples regímenes locales distintos en lugar de un régimen local homogéneo para todo el Estado, con lo que puede verse afectada la garantía de solidaridad y cohesión en toda España. De hecho, los datos confirman que diferentes regímenes financieros de CC.AA. (p.e., regímenes forales *vs.* regímenes comunes) suponen de partida diferencias importantes en la financiación per cápita de los ayuntamientos de uno u otro territorio. A esto se une el hecho de que los actuales coeficientes de ponderación de la población a efectos de la distribución de la PIE provocan importantes desigualdades entre los municipios e impiden que dicha participación cumpla la necesaria función niveladora. Por ello, parece razonable crear un Fondo de Solidaridad que impulse la convergencia entre municipios pequeños y grandes en términos de participación per cápita en tales ingresos, que suplemente las cantidades recogidas en los actuales modelos de financiación estatal, es decir, que aumente la participación del Estado en tal Fondo.

— Los entes locales quedan en manos de las CC.AA., lo que significa que la Administración local corre el riesgo de perfilarse como un «gobierno de segunda categoría», al ser mero ejecutor de las directrices e instrucciones formuladas por los gobiernos de mayor nivel, sin verdadera autonomía política. Sin embargo, la CE no permite una Hacienda local subsidiaria, sino plenamente integrada en los otros niveles territoriales de la Hacienda pública, lo que exige romper con el bilateralismo asimétrico tradicional y caminar hacia un compromiso de los tres niveles de Gobierno a la hora de perfilar el futuro financiero del Estado, fundado en los principios de coordinación y colaboración. En este sentido, la imposición de otras administraciones a las entidades locales del deber de financiar servicios públicos respecto de los que carecen de competencias supone la ruptura de la exigencia constitucional de que el gasto se destine, en todo caso, a financiar sus funciones o competencias específicas.

En consecuencia, *los recursos financieros a disposición de las entidades locales están vinculados constitucionalmente a sus responsabilidades y competencias*, de ahí la urgencia de clarificar, con carácter previo, el marco competencial de tales entidades, referente necesario y, por lo mismo, condicionante lógico de la suficiencia financiera local. En este sentido, el legislador estatal y el autonómico comparten la responsabilidad de clarificar el ámbito material de las competencias locales y de garantizar la atribución de los recursos financieros necesarios para su desempeño efectivo.

En la actualidad, los entes locales están siendo sometidos a una importante presión política, administrativa y financiera derivada de la cada vez mayor demanda, en cantidad y calidad, de servicios públicos por parte de la ciudadanía, que son crecientes con el desarrollo económico y que están vinculados a necesidades primarias de los ciudadanos —como la vivienda, la sanidad, la educación, la seguridad ciudadana o la dependencia—, agravadas con el fenómeno de la inmigración masiva experimentada en los últimos años o la gradual incorporación de residentes de la Unión Europea de manera más o menos definitiva a nuestros municipios. Al mismo tiempo, los gestores municipales

encuentran una presión social directa y cercana en contra de subidas en los tributos locales, como el IBI, básico en la financiación de los entes locales en la mayoría de los países desarrollados, que se ve amplificada por una falta de acuerdo político global en esta materia que motiva debates municipales estériles y confrontaciones sin sentido que se pasan de un grupo político a otro dependiendo del momento en que cada uno gobierne. Por otra parte, las presiones son importantes para hacer uso del régimen de beneficios fiscales: exenciones o bonificaciones que permite el Estado. Mantenemos que lo correcto sería simplemente restringir al máximo las exenciones y bonificaciones, dejar limpio el impuesto y que sea a través de políticas sectoriales de gasto social como se implemente el interés general sobre determinados colectivos: familias numerosas, discapacitados, medio ambiente, etc. En nuestra opinión, resulta mucho más transparente y comprensible por los ciudadanos y genera menores distorsiones en las decisiones económicas que, si una Administración estima protegible un colectivo o una conducta, se cuantifique y se pague, en vez de habilitar una exención.

Este escenario, exige:

— Concebir, en sentido amplio, el esquema de participaciones en los tributos del Estado y de las CC.AA. que deben financiar los entes locales. Es decir, estas participaciones deben articularse no sólo como un mero porcentaje de participación en los tributos correspondientes (transferencias condicionadas o no), sino también, y especialmente, *bajo la forma de cesión total o parcial de algunos de ellos, e incluso de los posibles recargos locales sobre esos tributos estatales o autonómicos*, lo que amplía y facilita un mayor campo de configuración de las relaciones financieras de la Hacienda local con la estatal y la autonómica. Además, y reconociendo que los municipios presentan problemáticas diversas por razón de tamaño, de especialización económica o meramente funcionales, no se considera adecuado que el sistema de transferencias generales contenga medidas específicas de financiación en función de la tipología municipal.

Las transferencias estatales deben basarse en criterios de necesidad en la prestación de servicios y de capacidad de generación de ingresos por parte de las correspondientes entidades locales. Estas necesidades deben medirse a partir de la población residente en cada municipio, complementando este indicador con otros de necesidad objetivos, visibles y de fácil gestión estadística. Las capacidades se deben medir en función al sistema tributario local existente, en un sentido amplio.

De la misma manera, las PICA deberían diseñarse sobre bases de necesidad-capacidad, sin perjuicio del reconocimiento de que las CC.AA., en el ámbito de sus competencias puedan orientar, al menos parcialmente, las decisiones de gasto local, al objeto de desarrollar políticas territoriales y sectoriales determinadas. Una forma de forzar su creación en la futura revisión del modelo de financiación autonómica podría ser vincular una parte de la participación en los ingresos del Estado asignada a la CC.AA. a la creación de las PICA, de manera que las propias CC.AA. puedan establecer parcialmente los criterios de distribución basados en necesidades y que deberían ser aplicados, de forma más ajustada, en su territorio.

Los sistemas de transferencias deben ser sencillos, predecibles y transparentes y que permitan la aplicación de índices de evolución independientes de la voluntad de las administraciones concedentes.

— El desarrollo de las prestaciones patrimoniales de carácter público previstas en el artículo 31.3º de la CE que permiten una aplicación intensiva en el ámbito local.

— *Una revisión integral del bloque de exenciones y beneficios fiscales respecto a su adecuación a los fines de interés general por el que han sido habilitados*. Es preciso una revisión de la justificación real de cualquier beneficio fiscal existente en los tributos municipales, ya que el mantenimiento por simple acarreo histórico de una exención implica una quiebra injustificada y, probablemente, ilegítima del principio de «generalidad» en el deber de contribuir reconocido en el artículo 31.1º de la CE. (STC 10/2005). Por otra parte, la cooperación y coordinación interinstitucional exige la compensación a los entes locales por la pérdida de ingresos derivada de la introducción de nuevas exenciones o bonificaciones tributarias obligatorias.

El nuevo diseño de la Hacienda Local española *debe apostar por el establecimiento de una estructura garantizadora de la autonomía local mediante mecanismos de tutela y protección jurídica, tanto preventivos como de reacción*. En el primer caso, debe hacerse hincapié en las garantías institucionales y organizativas, en las garantías procedimentales y, por supuesto, en las financieras. En el segundo caso (vertiente de reacción de la autonomía local), la participación en los ingresos del Estado o de las CC.AA., cualquiera que sea su forma, no puede dejar a las entidades locales indefensas frente a quien corres-

ponde gestionar estos recursos. El establecimiento de instrumentos de coordinación y participación de los entes locales en las decisiones legislativas, orgánicas y procedimentales del resto de las entidades territoriales del Estado debe considerarse como elemento central que garantice el principio constitucional de autonomía local.

En este sentido, y con independencia del llamado «conflicto en defensa de la autonomía local» previsto en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se debe avanzar hacia el reconocimiento de la legitimación de las haciendas locales en cuanto a titulares de un interés directo en mantener la integridad de sus recursos procedentes de estas participaciones, para recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa las actuaciones o resoluciones administrativas que les sean desfavorables (STS, de 22/09/2001 y 6/07)2002), siempre que con ello no se comprometa la eficacia del sistema fiscal en su conjunto ni se menoscabe la seguridad jurídica de los contribuyentes.

III. EL SISTEMA TRIBUTARIO LOCAL ESPAÑOL: ESTRUCTURA, CORRESPONSABILIDAD Y CRITERIOS PARA SU REFORMA

Las características y los procedimientos del sistema tributario municipal se encuentran definidos en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, aunque las leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio, como así ha sido en algunos casos, pueden modificar puntualmente sus elementos.

Esta norma de referencia establece como recursos de carácter tributario, aplicables a los municipios de régimen común, un conjunto de tres impuestos que los ayuntamientos exigen en todos los casos y otros dos que los ayuntamientos tienen potestad para aplicar o no. Los impuestos de exacción obligatoria son el de Bienes Inmuebles, el de Actividades Económicas y el de Vehículos de Tracción Mecánica. Los impuestos susceptibles de establecimiento son el de Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana y el de Construcciones, Instalaciones y Obras. Los ayuntamientos tienen, asimismo, capacidad para modificar tipos, porcentajes y coeficientes con ciertas limitaciones, todo lo cual posibilita que cada corporación municipal actúe sobre la presión fiscal que sus ciudadanos deben soportar.

Las notas fundamentales que podemos destacar en relación con la última reforma de la financiación local se podrían resumir en las siguientes:

— La garantía de la suficiencia financiera de las corporaciones locales (ayuntamientos, diputaciones, cabildos y consejos) no se ha conseguido, debido fundamentalmente a las mayores necesidades de los entes locales vinculadas al crecimiento de la población y de las competencias impropias, pero también a la insuficiente compensación derivada de la supresión desde 2003 del Impuesto sobre Actividades Económicas (segundo impuesto local en importancia recaudatoria, por detrás del IBI) para el 92 por 100 de los contribuyentes.

— Diseño de un sistema pretendidamente definitivo de financiación, recogiendo en la Ley las variables y ponderaciones que definen la financiación municipal. Si embargo, como ya hemos comentado, los actuales coeficientes de ponderación de la población a efectos de la distribución de la PIE están provocando desigualdades entre los municipios, e impiden que dicha participación cumpla la necesaria función niveladora, por lo que resulta básica la creación de un fondo de solidaridad que impulse la convergencia entre municipios pequeños y grandes en términos de participación per cápita en los ingresos del Estado.

— Se ha profundizado en la corresponsabilidad fiscal abriendo a los entes locales la posibilidad de desarrollar políticas tributarias propias, a través de la modificación de los tipos impositivos y el establecimiento potestativo de beneficios fiscales.

— A las provincias y a los municipios que sean capitales de provincia o de comunidad autónoma, o que tengan más de 75.000 habitantes, se les cede un parte del IRPF, del IVA y de los impuestos especiales sobre alcoholes, hidrocarburos y labores del tabaco (entre el 1 y el 2 por 100 aproximadamente, dependiendo del impuesto y de si se trata de un municipio o una provincia). Esta cesión de impuestos estatales, al estar integrada en la parte financiera de la reforma, ha entrado en vigor en 2004.

— Por su parte, los denominados «municipios turísticos» (aquellos que, no cumpliendo los requisitos para acceder al sistema de cesión de impuestos, sin embargo tienen una población superior a 20.000 habitantes y un número de viviendas de segunda residencia superior al de viviendas principales) se financian mediante una participación en los tributos del Estado de carácter mixto, ya que, además de participar en

el modelo general de variables, se incluyen elementos relacionados con la cesión de rendimientos de los impuestos especiales sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco imputables a los mismos.

— Respecto a estas participaciones territorializadas, la realidad ha puesto de manifiesto que suponen una complicación del modelo, aumentan las desigualdades entre municipios desde una perspectiva dinámica, no mejoran la autonomía municipal y presentan serios problemas metodológicos de imputación territorial en ciertos impuestos, por lo que debería limitarse su papel en el esquema futuro de financiación local o revisar los mecanismos de asignación para hacerlos más sencillos y equitativos en su distribución.

En el cuadro n.º 2 se ofrece la estructura económica de ingresos del sector local. En él se puede apreciar que un 51 por 100 de los ingresos se derivan de la gestión de los tributos propios y un 40 por 100 lo constituyen los ingresos derivados de las Transferencias del Estado y de las CC.AA. El IBI supone el 16 por 100 del total de los ingresos municipales.

1. Una revisión del sistema tributario local: experiencias y criterios para su reforma

Para hacer efectiva la materialización de los principios constitucionales, y especialmente la autonomía local, el legislador ha atribuido a las entidades locales determinadas facultades normativas en el ámbito de la tributación local, dando lugar a lo que se conoce como «corresponsabilidad fiscal municipal»; sin embargo, esta tendencia ha sido muy limitada y ha generado una serie de problemas de caracterización, diseño y aplicación de las figuras tributarias que conforman el sistema tributario local y que conviene revisar para dotar al conjunto de cierta homogeneidad y capacidad de enfrentar a los retos que las haciendas locales están enfrentando cada vez de forma más precaria. En este apartado trataremos de hacer una síntesis valorativa de las fortalezas y debilidades del sistema tributario local, haciendo especial hincapié en aquellos elementos que, por tributos, merecen especial atención, de manera que pueda servir de «hoja de ruta» para evaluar el sistema tributario local en su conjunto.

1.1. *Tasas*

En relación con las tasas, la potestad tributaria local tiene un valor absoluto, en tanto las entidades locales tienen capacidad para establecerlas en su ámbito territorial, sin restricciones especiales (art. 15. LRHL). En las tasas que establezcan las entidades locales, y según se disponga en la correspondiente ordenanza fiscal reguladora, éstas podrán:

a) En materia de cuantía de las tasas, tener en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas.

b) En materia de cuota tributaria:

— Establecer una tarifa que señale la cantidad a pagar.

— Establecer una cantidad fija.

— Establecer una cantidad que resulte de la aplicación conjunta de los dos procedimientos anteriores.

El uso de los tributos basados en el principio de beneficio como

CUADRO N.º 2

LIQUIDACIÓN DE INGRESOS NO FINANCIEROS, 2004

Concepto	*Derechos reconocidos netos (miles de euros)*	*Porcentaje*
Impuesto sobre Bienes Inmuebles	6.029.061	16
Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica	1.924.800	5
Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana	1.176.377	3
Impuesto sobre Actividades Económicas	1.239.034	3
Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras	1.872.734	5
Otros impuestos y extinguidos	12.907	0
Tasas y otros ingresos	6.977.223	19
Ingresos patrimoniales	788.174	2
Enajenación de inversiones reales	2.071.516	6
Transferencias corrientes y de capital	14.880.578	40
Total ingresos no financieros	**36.972.404**	**100**

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

elemento de individualización de la carga tributaria se articula como una alternativa a explotar, dado que en el ámbito local la posibilidad de individualización de beneficios es mucho mayor que en otros ámbitos más globales. Como es sabido, este criterio implica que cada ciudadano contribuya a financiar al Estado en función de los servicios que de él se obtenga. Las características que han hecho recuperar este interés, especialmente en el ámbito municipal, son:

1) Por un lado, su capacidad para complementar el sistema tributario local aportando nuevas fuentes recaudatorias, y reduciendo la presión ejercida sobre el sistema impositivo, con dificultades para soportar nuevas demandas de financiación general.

2) Por otro lado, estas fuentes financieras establecen una relación estrecha entre costes y pagos, lo que se traduce en mecanismos recaudatorios más simples y eficaces desde el punto de vista del fraude fiscal, al mismo tiempo que las convierte en una financiación más visible y transparente.

3) Además, el principio de beneficio obliga a introducir factores de racionalidad y control tanto en la demanda de servicios públicos (infinita cuando el precio es nulo) como en la oferta (sin este tipo de señales de pseudomercado tendería a generarse provisiones excesivas el bien público).

La condición fundamental para aplicar este tipo de mecanismos de financiación es que el servicio que se presta tenga un cierto grado de divisibilidad, de manera que sea posible imputar los costes con cierta precisión y asignar correctamente utilizando mecanismos de precio-mercado. Esta condición se cumple ampliamente en numerosos servicios provistos por los entes locales, por lo que vale la pena estudiar su posible explotación y ampliación.

1.2. *Contribuciones especiales*

La potestad tributaria local tiene un valor absoluto, pues las entidades locales pueden establecer o no estas contribuciones en su ámbito territorial. En este tipo de tributo, según lo dispuesto en la correspondiente ordenanza fiscal, podrán aplicarlas con los siguientes requisitos y limitaciones:

— En materia de base imponible, la contribución especial será como máximo el 90 por 100 del coste que la entidad local soporte por la realización de obras o por el establecimiento o ampliación de los servicios.

— En materia de cuota a satisfacer por los sujetos pasivos, a solicitud de éstos, cada corporación podrá conceder el fraccionamiento o aplazamiento de aquélla por un plazo máximo de cinco años.

— En materia de anticipo de pago, una vez aprobado el acuerdo concreto de imposición y ordenación, la entidad local podrá exigir por anticipado el pago de las contribuciones especiales en función del coste previsto para el año siguiente.

Este mecanismo financiero, basado en el principio de beneficio, tiene *altas potencialidades recaudatorias para la financiación de obra pública*, especialmente en entidades locales de pequeño tamaño, donde las posibilidades financieras del sistema impositivo común están muy limitadas y el beneficio de la misma resulta claramente identificable. El problema de gestión podría ser resuelto a través de los órganos de gestión de mancomunidades o de las diputaciones provinciales correspondientes.

1.3. *Impuesto sobre Bienes Inmuebles*

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) es el tributo municipal más importante, y además viene mostrando una tendencia a ganar peso dentro de la estructura financiera de los municipios.

Su futura reforma debe pasar por el reconocimiento de este hecho y, en consecuencia, por su reforzamiento en consonancia con los principios impositivos de suficiencia financiera, flexibilidad, generalidad y equidad tributaria. En relación a este último principio, existen dos posturas claramente opuestas:

— En primer lugar, aquellos que consideran que se trata de un impuesto real, objetivo y de producto y que, por su propia naturaleza, al tratarse de un único elemento patrimonial y no acumularse con otros activos patrimoniales para medir la efectiva capacidad económica del contribuyente, no admite técnicamente elementos de personalización de la carga tributaria sin complicar excesivamente la gestión, liquidación y control del tributo. Para esta línea argumental, el impuesto debe cumplir con los principios de suficiencia, flexibilidad y generalidad que permitan una recaudación óptima, dejando a las políticas sociales municipales vía gasto público cualquier elemento redistributivo y de carácter social.

— En segundo lugar, aquellos que consideran que el impuesto, por su generalidad, no puede desconocer, pese a su carácter real, la existencia de determinadas circunstancias personales del sujeto

pasivo que deberían ser objeto de un tratamiento favorable, siempre bajo la condición de que ha de ser el Ayuntamiento interesado el que decida sobre su aplicación o no. En la actualidad, existen muchos municipios que tienen bonificaciones en este impuesto por circunstancias familiares. Asimismo, hay municipios que, ante la falta de regulación, han creado reglamentos de ayudas al IBI condicionadas a la situación del sujeto pasivo: pensionistas, jóvenes, desempleados, violencia de género, familias monoparentales con hijos a cargo, etcétera.

Optamos por la primera opción, en tanto que las circunstancias de especial protección (vejez, discapacidad, desempleo de larga duración, cargas familiares excesivas, etc.) pueden introducir diferencias sustanciales en la carga tributaria entre municipios, pueden distorsionar fiscalmente decisiones económicas y personales de residencia, comprometer la recaudación del tributo y complicar su gestión, liquidación y control. Sólo excepcionalmente, como en el caso de familias numerosas de baja capacidad económica, se podrían habilitar mecanismos de personalización de la carga.

Respecto a posibles propuestas a considerar en una futura reforma, sin ánimo de ser exhaustivos, se nos ocurren las siguientes:

1) Consideramos que la reserva de ley en materia de tipos impositivos supone una limitación a la autonomía financiera local, por cuanto introduce serias restricciones a la modificación de la horquilla de tipos aplicables por las entidades locales en función de sus necesidades financieras. Por ello, sería necesario proponer un mecanismo automático de revisión de los límites de los tipos en función de algún índice que internalice el efecto inflación y permita mantener en términos reales la recaudación en los casos extremos de ajuste de la horquilla, especialmente dadas las limitaciones legales, de gestión y de rechazo social que genera cualquier revisión catastral.

2) Si se quiere que el IBI cumpla una función de prevención y lucha contra la retención especulativa del suelo edificable, se deberían autorizar tipos diferenciados y progresivos en el tiempo con los que incidir sobre comportamientos especulativos, cuya cuantía debería estar en consonancia con la efectividad del efecto a combatir.

3) El tope existente en la actualidad para el establecimiento de tipos diferenciados por usos no tiene una justificación técnica y, por lo tanto, debería ser eliminado o, como mínimo, dejado en manos de la correspondiente ordenanza fiscal. Asimismo, y en línea con la diferenciación de usos, la vivienda habitual debería ser gravada en menor medida que otros inmuebles residenciales, al menos en aquella parte de su valor que se considere amparada por la protección que brinda el art. 47 de la CE, y ello con independencia de que su régimen de tenencia sea el de propiedad o el de alquiler.

4) El recargo relativo a los inmuebles residenciales permanentemente desocupados, tal y como está regulado en la normativa actual, resulta poco menos que inaplicable. Experiencias en este sentido vinculadas a la legislación estatal exigen desarrollar un conjunto de presunciones *iuris et de iure* (no admisión de prueba en contrario) que hagan posible conocer qué se debe entender por «desocupación permanente». En caso contrario, la litigiosidad en esta materia se disparará de forma incontrolable, dada la estructura del parque inmobiliario español en estos momentos, en el cual más de un millón y medio de viviendas podrían estar en esta situación.

5) En el caso de *inmuebles de naturaleza rústica*, reiteramos la necesidad de vincular los límites a algún índice de evolución del coste de la vida para no hipotecar la recaudación en términos reales u obligar a desplazamientos de los tipos hacia la parte alta de la banda sujeta a reserva legal.

6) Más importante es destacar que el IBI de los inmuebles rústicos se encuentra, desde hace un cuarto de siglo, en una situación de estancamiento que es preciso superar, sin llegar a producir una transferencia de rentas del sector agrario al urbano, pero sí teniendo en cuenta el incremento de calidad de vida en aquél, vinculado, en gran medida, al esfuerzo financiero realizado por los entes locales en la mayor provisión de servicios públicos en cantidad y calidad. En consecuencia, defendemos que este gravamen debe reconsiderarse y vincularse a las inversiones y gastos realizados por los municipios en el campo. Este planteamiento exige un marco de negociación de los entes locales con los sectores afectados.

7) En relación con los inmuebles afectados por procedimientos de valoración colectiva de carácter general, hay que señalar que se trata de una cuestión compleja y difícil, con enorme repercusión social. La responsabilidad principal en este ámbito corresponde a la Dirección General del Catastro, y a las posibilidades de gestión de revisiones catastrales sucesivas a su cargo. La aproximación de los valores catastrales a los reales de la forma más suave y pacífica debe ser un objetivo fundamental de

cualquier reforma de la Hacienda local a medio plazo. Para ello, se deben incorporar elementos de potenciación en la gestión catastral y una cooperación interadministrativa que permita optimizar la gestión de valores y sus efectos recaudatorios. En este contexto, perdería justificación el establecimiento de porcentajes máximos de subida en las cuotas. En todo caso, la generalidad del impuesto requiere que, en el futuro, el mantenimiento de las bases de datos catastrales descanse más intensamente en las entidades locales, sin perjuicio de la coordinación procedimental y de la integración de la información inmobiliaria en la base de datos nacional del Catastro. Por ello, debemos reflexionar sobre la conveniencia de que las competencias relativas a un tributo se encomienden a la Administración a quien correspondan los recursos que se obtengan, y que la gestión e inspección deben corresponder a quien vaya a beneficiarse en lo fundamental de los resultados recaudatorios de las actuaciones. Esto es válido también para el IAE y el IVTM.

8) Por último, se debe señalar que la actual bonificación a favor de las familias numerosas no debe continuar siendo ajena a la capacidad económica de tales familias, por lo que parece necesario convertir un beneficio indiscriminado a este colectivo en un beneficio que realmente se ajuste a las familias de baja capacidad económica que realmente lo necesiten, en cumplimiento de los principios de generalidad y equidad fiscal.

1.4. *Impuestos sobre Actividades Económicas*

El Impuesto sobre Actividades Económicas se encuentra en estos momentos en el centro de un intenso debate sobre su necesidad, su viabilidad operativa y su futuro. Sucesivos gobiernos han venido transformando este impuesto en una línea clara de desarbolamiento como instrumento básico de financiación local. Su posición en el sistema fiscal local se ha deteriorado, pasando de ser la segunda figura en potencial recaudatorio a la cuarta en términos agregados. Así pues, hemos asistido a un empobrecimiento de su capacidad recaudatoria al mismo tiempo que se han generalizado situaciones de inequidad fiscal, con la desfiscalización de los profesionales y artistas independientemente de su rendimientos, y de errores técnicos graves como consecuencia de reformas parciales que no han considerado la función ni los objetivos del impuesto en un contexto básico de financiación local.

En este momento, y teniendo en cuenta esta situación, caben dos escenarios posibles:

— Supresión de la imposición sobre las actividades económicas, con contraprestación a la Hacienda local.

— Reformulación de la imposición sobre las actividades económicas, tratando de adaptarla hacia un tipo de fiscalidad más ajustada a las rentas de las actividades, o bien habilitar mecanismos de definición del hecho imponible vinculado al desarrollo de actividades medioambientales.

a) Supresión de la imposición sobre actividades económicas con compensación a las entidades locales por las pérdidas recaudatorias.

Parece necesaria la adopción de medidas compensatorias por la importante e irreversible pérdida. En este sentido, *debería estudiarse la posibilidad de generalizar la participación en los ingresos obtenidos por La Hacienda Central, es decir,* IRPF *e* IVA. El Impuesto de Sociedades tendría mayores dificultades a la hora de aplicar criterios de distribución territorial municipal de su recaudación, dadas las dificultades de imputación recaudatoria, fijación de criterios de distribución y determinación de puntos de conexión fiscal. No obstante, podrían establecerse, si se estima pertinente su incorporación, criterios de distribución objetivos e indirectos en función de variables macroeconómicas que vinculen nivel de actividad económica municipal y beneficio declarado a nivel estatal, a través de sistemas de cifra relativa de negocio. Asimismo, *podría considerarse la elevación de la cuota de participación de los municipios en los ingresos del Estado (PIE)*, aunque todas las alternativas anteriores significarían una pérdida apreciable de corresponsabilidad fiscal por parte de los municipios.

Adicionalmente, es necesario que las comunidades autónomas se comprometan en la financiación local a través del desarrollo generalizado de un sistema consolidado de participación en los ingresos de estas administraciones, en línea con la práctica internacional que se fundamente en que la financiación local debe provenir en mayor medida de la Hacienda regional. Se podría avanzar también en este camino, *modificando el destino de parte de la fiscalidad autonómica sobre el automóvil*, es decir, cediendo las CC.AA. a los municipios el Impuesto Especial sobre Medios de Transporte o creando una participación o un recargo en el Impuesto Especial sobre Venta Minorista de Hidrocarburos.

b) Reformulación de la imposición sobre actividades económicas.

b.1. Reformulación a partir del modelo actual de IAE.

La reforma de 2002 ha dado lugar a un Impuesto sobre Actividades Económicas en el que se declaran exentas a las personas físicas, por elevada que sea su capacidad económica, y sólo se someten a gravamen las sociedades y demás entidades jurídicas que superen un cierto límite de cifra de negocios.

Con independencia de esta situación, que afecta a la equidad fiscal, las sucesivas reformas han hecho que el actual IAE esté lleno de errores técnicos o de opciones técnicamente rechazables, como el importe neto de la cifra de negocios, que resulta o puede resultar un inadecuado indicador de capacidad económica. Una revisión de estas inconsistencias sería necesaria en un marco de reforma fiscal local. Estas inconsistencias y propuestas alternativas serán tratadas en otro trabajo de este volumen, por lo que remitimos a su lectura.

b.2. Reformulación a partir propuestas fiscales alternativas.

Sin entrar en mayores consideraciones en cuanto a la definición del tributo y su caracterización en cuanto a diseño de sus elementos tributarios, las opciones que se puede barajar pasan por:

— Creación de un impuesto municipal sobre las actividades económicas, que tendría, a escala local, unas características similares a un impuesto sobre los rendimientos de actividades económicas tanto de personas físicas como de personas jurídicas.

— Supresión del IAE con implantación de un recargo en el impuesto personal sobre la renta.

— Convertir la filosofía del impuesto dotándole de un argumento medioambiental. En este sentido, cabría la posibilidad por parte del Estado de crear un impuesto general sobre actividades contaminantes, de carácter local. Este tributo podría constituir un adecuado reemplazo del IAE, con una fundamentación precisa y de fácil comprensión por el ciudadano. Su estructura podría basarse en diversas tarifas que tuviesen en cuenta los factores contaminantes correspondientes a las diversas actividades económicas (consumo de energía, emisiones, localización, ruido, horarios comerciales). El impuesto debería ser obligatorio para evitar discriminaciones fiscales y deslocalizaciones, pero, en uso de la autonomía fiscal local, debería permitirse, dentro de unos límites, que las entidades locales modulasen su cuantía. Por otra parte, dada la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el establecimiento de un impuesto local de esta naturaleza impediría la creación de nuevos impuestos autonómicos sobre tal materia con una regulación dispersa. Podría existir algún problema en el caso de impuestos autonómicos ya vigentes, aunque bastaría con excluir las actividades contaminantes gravadas por tales impuestos de la sujeción al impuesto municipal en la correspondiente comunidad autónoma.

1.5. *Impuestos sobre Vehículos de Tracción Mecánica*

La actual configuración del Impuesto (IVTM) no responde adecuadamente a las exigencias derivadas de la capacidad económica. Ello se debe a que su cuantificación, en función de los caballos fiscales, no es un elemento tributario ajustado para la valoración de la riqueza. Resultan evidentes, en este sentido, las importantes diferencias de precio entre vehículos que tienen los mismos caballos fiscales.

En nuestra opinión, resulta necesario proceder a una mejora técnica del impuesto, manteniendo su compatibilidad con las diversas tasas municipales existentes por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local. Como acabamos de señalar, esta mejora técnica debe suponer un reforzamiento del carácter patrimonial del impuesto, sin renunciar a las finalidades extrafiscales a las que debe también atender.

Consideramos, pues, que el IVTM no debe gravar la mera matriculación o inscripción en el registro de Tráfico, sino que para que el hecho imponible se dé por realizado debe ser real la aptitud para circular por la vía pública. En consecuencia, *los vehículos que, aunque matriculados y sin haber causado baja en dicho registro, no sean aptos para circular, no deben someterse al impuesto*, por lo que la presunción absoluta, hoy prevista en el artículo 92.2 del TRLRHL, ha de pasar, en el futuro, a una presunción *iuris tantum*.

Asimismo, resulta imprescindible superar el excesivo formalismo que en la actualidad caracteriza a las condiciones para adquirir la cualidad de sujeto pasivo del impuesto (es sujeto pasivo no el dueño, sino quien figura como tal en el permiso de circulación), al contravenir el principio de capacidad económica. En su lugar, se propone que el hecho de figurar como titular documental sea una presunción de titularidad real contra la que quepa aportar la prueba en contrario.

Respecto a la base imponible, si bien es cierto que el uso de la potencia fiscal o la capacidad del

vehículo es una manera de simplificar la gestión del tributo, consideramos que *debería evolucionarse hacia una magnitud más cercana a la capacidad económica*, sin perder de vista la necesidad de preservar los ingresos municipales y, simultáneamente, no desincentivar la renovación del parque de vehículos.

Adicionalmente, *debería ensancharse el margen concedido a la autonomía municipal para modular la tarifa del* IVTM, así como incorporar la actualización anual de las mismas con arreglo al Índice de Precios al Consumo, para evitar el deterioro que acarrea su congelación actual. En este sentido, se hace necesario introducir coeficientes correctores de la cuota, que serían regulados por cada Ayuntamiento aplicando unos coeficientes situados entre 0,5 y 3. Su aplicación se realizaría a través de una escala que deber medir el verdadero valor del vehículo. El problema que se suscita, entonces, es el de concretar la magnitud a utilizar como tal valor. Teniendo en cuenta las posible alternativas de valoración (precio real, coste histórico, etc.) nos inclinamos por la utilización de las tablas de valoración de medios de transporte usados aprobadas por el Ministerio de Economía y Hacienda a efectos de otros impuestos patrimoniales, con lo que se lograría la ruptura del principio de estanqueidad tributaria en toda la imposición patrimonial.

Además, partiendo de la constatación de que el principal problema derivado del uso de vehículos a motor en nuestro días es el de la congestión urbana, y de la ineficacia de los pretendidos estímulos que proporciona el impuesto a la hora de impulsar la renovación de la flota, por la menor tributación de los vehículos menos contaminantes, se propugna la supresión de las bonificaciones y la adopción, en su caso, de un conjunto de medidas tendentes a disminuir el uso de automóviles, acompañadas de una oferta suficiente de servicios de transporte público urbano e interurbano y de estacionamientos disuasorios en los puntos de intercambio modal de transporte. Adicionalmente, ha de pensarse en la posibilidad de que el impuesto cumpla una función medioambiental, gravando, en mayor medida, a los vehículos más contaminantes que suele coincidir con la proliferación de vehículos particulares de grandes dimensiones (4x4, todoterrenos, monovolúmenes, etc.) que dificultan aún más el tráfico. Por ello, se propone que los ayuntamientos tengan la posibilidad de incrementar la cuota del impuesto para esta clase de vehículos, en consonancia con lo propuesto recientemente por la Comisión Europea en materia de fiscalidad sobre vehículos. No obstante, debería considerarse, al mismo tiempo, la posibilidad de que se pudiera establecer una bonificación en cuota en el caso de vehículos monovolúmen que fueran el único vehículo de una familia numerosa por razones de política social y capacidad económica.

En materia de gestión, uno de los principales problemas del IVTM es la deslocalización, que viene motivada por el excesivo formalismo del tributo. En efecto, la Ley atribuye su titularidad al municipio que corresponda al domicilio que conste en el permiso de circulación, que, en ciertos casos, puede no coincidir con el domicilio real del sujeto pasivo. Para solucionar este problema, proponemos *cambiar el citado domicilio por el real del sujeto pasivo*; es decir, en el que el sujeto pasivo tenga la residencia habitual, su domicilio social, la sede de dirección efectiva de sus negocios o la mayor parte de sus activos, según prevé el artículo 48 de la LGT. Ahora bien, también debería considerarse el criterio de afectación a la actividad desarrollada y, por tanto, la localización del vehículo en el lugar en el que se ejerza ésta. En la actualidad, se están produciendo una serie de actuaciones de dudosa legalidad por parte de algunos pequeños municipios, estableciendo cuotas por IVTM pequeñas con el fin de atraer empresas con un número de vehículos importante (empresas de alquiler de vehículos, especialmente), incorporando elementos de competencia fiscal perniciosa que afectan a los municipios donde efectivamente se desarrolla la actividad empresarial. En este sentido, se propone el establecimiento de una norma antifraude que evite esta situación, aunque permita una competencia fiscal sana, asignando el rendimiento recaudatorio a aquéllos municipios donde, realmente, se esté desarrollando la actividad de que se trate. Quizás podría pensarse en el establecimiento de cuotas provinciales para las personas jurídicas que tengan un número determinado de vehículos, aunque en este caso debería resolverse la fórmula de reparto de las cuotas entre los distintos municipios. En cualquier caso, parece más operativa la opción de atribuir el rendimiento del impuesto al municipio o municipios donde se desarrolle la actividad de forma efectiva, como ya hemos señalado. Esta atribución se realizaría a través de una presunción *iuris tantum*, es decir, que admita prueba en contrario que debería ser valorada por una Administración tributaria de ámbito superior a la de los municipios afectados, es decir, por la AEAT, para evitar conflictos de interpretación intermunicipal.

También en materia de gestión debería considerarse, para evitar los costes de gestión en los casos

de venta de vehículos y adquisición de otro, la posibilidad de *permitir que la devolución de los trimestres de que se trate en el año de baja se realice mediante compensación con la liquidación correspondiente al nuevo vehículo.*

Como recomendación de carácter general relativa a la gestión del impuesto, se propone, por un lado, que se mejore la cooperación interadministrativa mediante la creación de una comisión mixta entidades locales-Tráfico. Por otro, que se continúe trabajando para mejorar la colaboración entre las entidades gestoras del IVTM y las jefaturas de Tráfico, basándose, en cuanto sea posible, en la gestión telemática.

1.6. *Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras*

El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) ha venido funcionando muy bien en términos recaudatorios en aquellos municipios que lo han implementado. No obstante, su aplicación operativa ha planteado algunos problemas técnicos que las sucesivas reformas de la LRHL no han acabado de solventar. Por ello, nos vamos a centrar en aquellos elementos de este impuesto que merecen una reconsideración o revisión en una próxima reforma.

Hasta el momento, han existido tres supuestos de sujeción al impuesto que han resultado especialmente litigiosos debido a la redacción del hecho imponible. Nos referimos a: 1) las obras llevadas a cabo por las administraciones públicas en los casos en que no se requiere licencia municipal, pero sí otros informes que suplen o cumplen la función de control urbanístico que compete al Ayuntamiento; 2) las obras realizadas al amparo de proyectos de urbanización, y 3) las obras respecto de las cuales el municipio ha sustituido la exigencia de licencia por otros actos de control urbanístico (acto comunicado, etc.). En este sentido, para mejorar la generalidad y la neutralidad del impuesto, el ICIO ha de exigirse por la realización de las actuaciones que grava, y con independencia de que estén sometidas a licencia o exista solicitud o concesión de esta última, así como también en los supuestos en los que baste la previa comunicación de la realización de la construcción, instalación u obra, incluidas explícitamente las obras realizadas al amparo de proyectos de urbanización. Además, debe aclararse de forma expresa la sujeción de las obras ilegales, con independencia de cuál sea el grado de su ilicitud, esto es, aunque no sean susceptibles de legalizarse nunca. Evidentemente, las obras de infraestructura pública emprendidas por el Estado o las CC.AA. sólo deberían estar sometidas al impuesto si no están destinadas a integrarse en el patrimonio o en el dominio público municipal.

En cuanto al sujeto pasivo, *sería necesaria una más ajustada delimitación del sustituto del contribuyente de este impuesto*. Resulta evidente, por las dificultades operativas que se han planteado, que la mera presentación de la solicitud de licencia o declaración no puede ser relevante a este respecto, sino que ha de exigirse una especial vinculación con el contribuyente. En concreto, pensamos que *debería atribuirse la condición de sustituto del contribuyente al propietario de inmueble cuando no tenga la condición directa de contribuyente*, esto es, cuando no coincida con el dueño de la obra, al ser el beneficiario indirecto de cualquier mejora en la propiedad resultante de la actuación.

En relación con la base imponible, debería considerarse la posibilidad de *establecer unos módulos objetivo del coste de las construcciones en las ordenanzas fiscales del tributo*, con el fin de simplificar la gestión del tributo y evitar problemas de elusión fiscal, que deben servir tanto para calcular el ingreso a cuenta que debe producirse con anterioridad al inicio de la obra como para practicar la autoliquidación que proceda una vez terminada ésta en atención a la obra efectivamente realizada. En ciertas actuaciones menores, podría obviarse esta segunda fase de la liquidación si las desviaciones en la cuantificación de la base imponible no resultan relevantes. Para la fijación de estos módulos, salvaguardando cierta autonomía municipal en su establecimiento debido a las diferencias de estimación de costes por razones geográficas y de mercado, la Ley debería fijar unos criterios generales que garanticen la justicia y equidad del gravamen, entre los que cabría destacar que el importe tiene que ser equivalente al coste normal o medio de cada tipo de edificación u obra, según la clase, modalidad, categoría y localización geográfica.

En todo caso, *el contribuyente debe poder renunciar a este régimen de estimación objetiva de la base imponible, siempre que lo haga con anterioridad al devengo del impuesto*. La base pasará a determinarse en régimen de estimación directa, siendo de aplicación tanto para el ingreso a cuenta como para la autoliquidación correspondiente al momento de finalización de la actuación. Esto permitirá centrar la comprobación en los casos en que el contribuyente haya optado por este régimen de estimación directa, y siempre que no haya mediado un acuerdo previo de valoración adoptado conforme a lo previsto en la Ley General Tributaria.

Respecto a los tipos de gravamen, y para permitir a los ayuntamientos un mayor margen de maniobra, se sugiere el establecimiento de tipos de gravamen diferenciados en atención a la tipología o uso de la construcción, así como aumentar el margen superior del abanico de tipo del 4 al 5 por 100. En relación con la integración de este tributo con la tasa de licencia urbanística, nos planteamos dos opciones:

— Dada la inexistencia técnica de doble imposición que presuntamente se reconoce por la legislación, al mantener en el ICIO la deducción de la cuota ingresada por la tasa de licencia urbanística, *se propone la desaparición de tal deducción*.

— Una segunda opción, dirigida a simplificar los tributos que recaen sobre la actividad constructora, consistiría en *la supresión de la tasa por licencias urbanísticas y la elevación del tipo de gravamen de este tributo al 6 por 100*, u otro, de forma que no se produzca merma en la recaudación total por estas actividades. Todo ello con la salvedad de los proyectos de urbanización, cuyo tipo de gravamen debería permanecer igual, ya que su elevación no se puede justificar por la supresión de una tasa que, en este caso, no se exige.

Desde la perspectiva de su gestión, se debe simplificar ésta admitiendo que *la documentación presentada para la obtención de la licencia surta plenos efectos en este tributo*, lo que comporta que, en ningún caso, será sancionable la omisión de la presentación de esa misma documentación a efectos del impuesto si ya obra en poder de la Administración tributaria local, confirmando lo que a este respecto ya señala el artículo 34. 1. h) de la LGT respecto a los derechos y garantías de los obligados tributarios.

1.7. *Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana*

Si hay en la actualidad un impuesto local cuya justificación teórica desde el punto de vista no sólo de la equidad, sino de la eficiencia, es incuestionable, éste es, sin duda, el Impuesto sobre Incremento en el Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU). Que las entidades locales se apropien, por razones de interés general, de una parte de los recursos generados con las transacciones inmobiliarias parece de justicia en un momento en que en el mercado inmobiliario están aflorando enormes plusvalías. Sin embargo, su configuración actual dista de ser satisfactoria en la medida en que incluye componentes de arbitrariedad en la determinación de la base imponible dificilmente justificables, y excluye explícitamente a las plusvalías más claramente especulativas, como son las generadas en un período inferior a un año y los solares sin edificar.

Cualquier propuesta de reforma en profundidad del IIVTNU debe convertirlo en un tributo que realmente, someta a gravamen un hecho imponible vinculado a la realidad inmobiliaria de los municipios. Es decir, *las verdaderas plusvalías derivadas de las transmisiones de bienes inmuebles (no sólo las de los terrenos)*. Puede señalarse que una propuesta como esta puede suponer una sobreimposición, por su confluencia con el IRPF y con el IS. A nuestro juicio, esta crítica debe soslayarse si tenemos en cuenta que el sector inmobiliario registra en España unos beneficios muy superiores a los medios de nuestra economía. Por ello, parece razonable que sufra un gravamen más elevado, lo cual, además, puede ser relativo si tenemos en cuenta la reciente reforma del IRPF que sujeta a tributación al 18 por 100 las plusvalías, con independencia del período de generación. Así pues, consideramos que este impuesto debe conseguir dos objetivos:

— *Gravar plusvalías reales y no meramente estimadas, de los bienes inmuebles*, es decir, tanto de los valores del suelo como de la construcción.

— *Coordinar*, por razones de equidad y simplificación de gestión, *la base imponible de los impuestos que gravan las plusvalias*.

En este sentido, planteamos una doble sugerencia a considerar:

— Modificar la forma de determinación de la base imponible sustituyendo el mecanismo actual de fijación de ésta mediante la aplicación de un porcentaje del valor actual (administrativo) del inmueble por algo más próximo a la realidad. Una manera de hacerlo, sin salirse de sistemas objetivos, podría consistir en comparar el valor administrativo del inmueble con el correspondiente al momento de la transmisión anterior. Sobre esta diferencia o incremento bruto del valor, el Ayuntamiento aplicaría, para determinar la base imponible, un porcentaje fijado por la Ordenanza entre los mínimos y máximos fijados por la Ley. Además, estos porcentajes podrían ser diferentes para distintas zonas o polígonos del municipio, en atención a la mayor o menor intensidad de la acción urbanística o, en general, de los servicios municipales que inciden en el valor de los inmuebles.

— Alternativamente, una propuesta más ambiciosa consistiría en transformar el impuesto en uno de nueva planta y más ambicioso que incidiese sobre las plusvalías inmobiliarias, gravando el incremento real de valor obtenido, y que no se limite exclusivamente al terreno, sino que incida también sobre las construcciones y que afecte a todos los inmuebles independientemente de su calificación urbanística. Este impuesto debería, en todo caso, incorporar elementos de integración con otros tributos (IRPF, IS e ISD) a efectos de evitar problemas de doble imposición.

En cualquier caso, deberían *arbitrarse mecanismos que impidan que los inmuebles de las entidades jurídicas queden, en la práctica, exentos del impuesto, al permanecer, formal e indefinidamente, en su patrimonio mientras se transmiten los títulos expresivos del capital social*. A estos efectos se propone que la Ley incorpore a la regulación del tributo una previsión similar a la contenida en el artículo 108 de la Ley del Mercado de Valores, es decir, considerar que lo verdaderamente transmitido es el inmueble, y no las acciones o participaciones en el capital social en las que, con ánimo elusivo, se documenta una operación subyacente.

Respecto a la delimitación de contribuyentes y sustitutos de éstos, y como medida de reforzamiento del tributo en el plano gestor, debería:

— Recuperarse la figura del sustituto del contribuyente (adquirente) para todas las transmisiones onerosas, si bien se le debe reconocer el derecho de retener la cuota del impuesto con cargo al precio de la compraventa. En particular, en *las subastas judiciales* resulta extremadamente complejo el cobro del impuesto, ya que el sujeto ejecutado no transmite en su propio interés, sino de manera forzosa y para satisfacer deudas. Ello le lleva a buscar el menor coste posible, siendo muy frecuente, además, que la Administración local no pueda proceder al cobro mediante el procedimiento de apremio, dada la ausencia de patrimonio. Por ello, sería muy interesante crear un nuevo supuesto de sustitución, designando como tal al adquirente. Esta consideración alcanza mayor relevancia en el contexto hipotecario en el que nos movemos, en el cual es previsible que, dada la coyuntura del mercado hipotecario, se puedan producir en un futuro próximo numerosos procedimientos de subastas judiciales.

— Se deben adoptar medidas para evitar que las operaciones formalizadas en contrato privado escapen al impuesto mediante su ocultación,

Podría ser conveniente establecer el cierre registral, o una afección real con anotación marginal en el Registro de la Propiedad, para los casos de impago o no justificación de la exención o no sujeción, como medida de aseguramiento del crédito tributario.

2. Otros impuestos de carácter local. Nuevas figuras tributarias

En el momento presente existe la posibilidad tanto de recuperar antiguas figuras impositivas desaparecidas en las sucesivas reformas de la financiación local como de implantar nuevos impuestos. En este sentido, podemos destacar como relevantes para su estudio, diseño y, en su caso, posible implementación tributos vinculados a la contaminación atmosférica, acústica, aguas, etcétera, tributos sobre los espectáculos públicos, impuestos sobre la publicidad, impuestos turísticos para municipios con grandes poblaciones flotantes, tasas para el acceso a determinadas zonas céntricas de la ciudades, tributos sobre el uso de la telefonía móvil, etcétera.

En cualquier caso, no somos partidarios de ampliar excesivamente el espacio fiscal local por la vía de la implantación de nuevos impuestos. La previsible ampliación de las competencias municipales por el lado de los servicios de carácter personal y contenido social, sobre todo para los municipios de mayor dimensión, hace necesario incorporar como nueva opción fiscal algún tributo que dote de flexibilidad y personalización a un sistema tributario caracterizado en exclusiva por ser objetivo y de naturaleza real.

En este sentido, además de ampliar la participación en las grandes figuras del Estado (IRPF e IVA básicamente) a todos los municipios de tamaño mediano, creemos que *sería oportuno habilitar para estos ayuntamientos el ejercicio potestativo de una cierta capacidad normativa*, a efectos de que puedan ejercer su corresponsabilidad fiscal con mayor amplitud de opciones.

Entre las distintas alternativas disponibles, la figura más adecuada para ello es, sin duda, el IRPF. Dada la actual configuración del IRPF español, en el cual coexisten un tramo estatal y otro autonómico con capacidad normativa en ambos, creemos que *la mejor opción de las posibles sería habilitar la posibilidad de que los ayuntamientos que así lo deseen puedan establecer un recargo de tipo fijo (entre el 0 y el 5 por 100) sobre la cuota líquida del impuesto estatal*.

BIBLIOGRAFÍA

BAHL, R., y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2006), «The property tax in developing countries: Current practice and prospects». Paper presented to the *Conference on Making the Property Tax Work in Developing and Transitional Countries*. Andrew Young School of Policy Studies and Lincoln Institute of Land Policy. Atlanta, Georgia. 15-17 de octubre de 2006.

BOSCH, N. (2005), «Análisis valorativo de la Hacienda local española a la luz de la experiencia comparada», *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 13: 74-85.

FEMP (2002), *Informe de la Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma de la Financiación de las Haciendas Locales*, Instituto de Estudios Fiscales y FEMP, Madrid.

— (2006), *La situación de los ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*, Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid.

GÓMEZ SALA, J. S., *et al.* (2006), «La imposición sobre el consumo y la fiscalidad sobre los turismos. Un análisis comparado», *Papeles de Trabajo, Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, n.º 31, Universidad de Málaga.

MEDINA GUERRERO, M., y ARROYO GIL, A. (eds.) (2005), *Las haciendas locales: situación actual y líneas de reforma*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Serie Claves del Gobierno Local, n.º 4, Madrid.

PEDRAJA, F. (2002) *et al.* (2007), «Financing local governments: The Spanish experience», en MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., y SANZ SANZ, J. F., *Fiscal Reform in Spain. Accomplishments and Challenges*, Ed. Edgard Elgar Publications, Northampton, Ma.

POVEDA, F. (2007), «El Impuesto sobre Actividades Económicas. Informe para su reforma», FEMP, Mimeo.

SHAH, A. (ed.) (2007), *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Studies*, Kingston, McGill-Queens University Press.

SUÁREZ PANDIELLO, J. (2002), «Impuesto sobre Actividades Económicas: ¿Terapia o eutanasia?», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, 92: 240-253.

TANNENWAL, R. (2002), «Are state and local revenue systems becoming obsolete?», *National Tax Journal*, 55, vol. 3: 457-468.

LAS HACIENDAS LOCALES: ESAS GRANDES OLVIDADAS

Juan ZORNOZA PÉREZ

Universidad Carlos III

Javier MARTÍN FERNÁNDEZ

Universidad Complutense

Resumen

Es necesario que el Estado y las comunidades autónomas vuelvan sus ojos hacia la Hacienda local, cuya reforma se cerró en falso a finales de 2002. Por ello, se ha de dotar a los entes locales de nuevas figuras tributarias que les permitan no estar tan centrados en el gravamen inmobiliario. Ello permitirá que los ayuntamientos hagan uso de la corresponsabilidad fiscal, fijando la cuantía de los tributos en función de las políticas a desarrollar. También han de incentivar el empleo de las tasas y las contribuciones especiales, así como de la figura de los precios públicos, por muy controvertida que sea. La exigencia de esta prestación les permite rentabilizar la gestión de aquellos servicios que no son esenciales para la ciudadanía. Partiendo de las ideas anteriores, el presente trabajo tiene por objeto articular, de manera concreta, un conjunto de propuestas de reforma del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Palabras clave: hacienda local, tributos, corresponsabilidad fiscal, reformas Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Abstract

It is necessary for the State and the autonomous communities to take a fresh look at local finance, after the door was closed prematurely on reform at the end of 2002. The Local Authorities therefore have to be endowed with new, forms of imposition, which will enable them to focus more closely on property taxation. This will allow the local councils to make use of fiscal corresponsibility, fixing the amount of taxes in accordance with the policies to be implemented. They also have to foment the use of rates and special duties, as well as the concept of public prices, no matter how controversial. The requirement of this provision enables them to capitalize on the management of those services that are not essential for the community. Starting from these ideas, the aim of this study is specifically to implement a set of proposals for the reform of the Recast Text of the Local Finance Act.

Key words: local finance, taxes, fiscal corresponsibility, Local Finance Act Reforms.

JEL classification: H70, H77.

I. INTRODUCCIÓN

ES recurrente poner sobre la mesa el controvertido tema de la presión fiscal de los ayuntamientos y diputaciones, su alto nivel de endeudamiento y la relación de ambos con las inversiones realizadas. Empleamos el término *controvertido* porque algunos piensan, y puede no faltarles razón, que el crecimiento de las dos primeras variables lleva aparejado el de la tercera. Sin embargo, ello no tiene por qué ser siempre así. Por un lado, los ayuntamientos, como Administración más próxima a los ciudadanos, han visto incrementados los servicios que han de prestar, de hecho o de derecho, sin que se les haya proporcionado la financiación necesaria al efecto. Por otro, el aumento del gasto local, que caracterizó los primeros años de nuestra reciente democracia, forzó su endeudamiento en un entorno económico con fuertes tipos de interés cuyas consecuencias aún soportan. Además, en ausencia de soluciones estructurales, las entidades locales se han visto abocadas, para hacer frente a este déficit financiero, al empleo de medidas tan inadecuadas como insuficientes. El ejemplo serían las políticas de suelo, desarrolladas en un marco de inestabilidad normativa y muy contestadas por los sectores afectados, que les achacan el incremento vertiginoso del precio de la vivienda en los últimos años sin que tampoco se haya restablecido el equilibrio financiero local.

Por el hecho de que los municipios son las administraciones más cercanas a los ciudadanos, se les exige una capacidad de respuesta mayor que al Estado o las comunidades autónomas (en adelante, CC.AA.). Un concejal de vías públicas no puede demorar la toma de decisiones sobre el arreglo urgente de una calle por no contar con financiación suficiente. Dicha urgencia también les impide acudir, como está haciendo el Estado, a nuevas fórmulas de financiación de las infraestructuras públicas, donde la implicación del sector privado permite aliviar el Presupuesto público o, al menos, diferir el gasto en el tiempo. Si el escenario dibujado hasta el momento no es nada alentador, menos aún lo son las soluciones que nos brinda la normativa aplicable, en especial, la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, pensada para los ámbitos estatal y autonómico, sin tener presente las especialidades presupuestarias de ayuntamientos y diputaciones.

Es preciso que el Estado y las CC.AA. vuelvan sus ojos sobre la Hacienda local, cuya reforma se cerró en falso a finales de 2002. Prueba de lo anterior fue la solución pactada, a última hora, de sustituir la pérdida recaudatoria del Impuesto sobre Actividades Económicas (en adelante, IAE) por una participación adicional en los tributos del Estado, con lo que ello supone de merma para la corresponsabilidad fiscal local. Por ello se

ha de dotar a los entes locales de nuevas figuras tributarias, más elásticas, que les permitan no estar tan centradas en el gravamen inmobiliario. Ello se puede hacer por el propio Estado o por las CC.AA., ya que los principios constitucionales de autonomía y suficiencia que informan las haciendas locales han de atemperarse con la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de reserva de Ley, pues ayuntamientos y diputaciones carecen de asambleas legislativas para aprobar sus propios tributos.

Tampoco se ha resuelto de manera satisfactoria la financiación de los municipios turísticos, ya que su ámbito es muy limitado, afectando sólo a los que cuentan con una población de más de 20.000 y menos de 75.000 habitantes, y siempre que no sean capital de provincia o de comunidad autónoma. Los ayuntamientos turísticos que quedan fuera de esta financiación adicional pueden verse obligados a incrementar la presión fiscal para prestar servicios a la población flotante que soportan.

Peor es aún la situación de los grandes municipios metropolitanos, que soportan, de manera estable, el gasto que para ellos supone la atención a las necesidades de una población flotante muy elevada, que no computa como población de derecho para el cálculo de su participación en los tributos del Estado y, sin embargo, genera evidentes necesidades de inversión en infraestructuras e incrementos del gasto en determinados servicios.

Como es sabido, el 1 de enero de 2003 tuvo lugar la entrada en vigor de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales (en adelante, LRHL). Ambas normas han sido derogadas por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TR-LRHL). La Ley 51/2002, pese a sus aspectos mejorables (reiteramos que la reforma se cerró en falso), incrementó la corresponsabilidad fiscal de los ayuntamientos, que les permite aumentar los tipos de gravamen y establecer bonificaciones en la práctica mayoría de sus tributos. La corresponsabilidad supone, precisamente, la toma de decisiones, que la ciudadanía enjuiciará según el destino que se les dé a los fondos recaudados.

Es el momento de que los ayuntamientos hagan uso de dicha corresponsabilidad fiscal, fijando la cuantía de los tributos en función de las políticas a desarrollar. En uso de estas competencias, los habrá que decidan incrementar los tipos con la intención de prestar más y mejores servicios. Por el contrario, otros apostarán por el mantenimiento de los existentes, e incluso por alguna rebaja a través del otorgamiento de beneficios fiscales. Estos últimos pretenden atraer así inversiones hacia su territorio e incentivar la actividad económica, lo que puede compensar las pérdidas de recaudación con una mayor participación en los ingresos del Estado, que se calcula en función de determinados indicadores como el consumo.

En cualquier caso, la principal virtud de la Ley 51/2002 es la de hacer posible un mayor margen de actuación para el diseño por los ayuntamientos de sus propias políticas tributarias, que estarán mediatizadas por condicionamientos ideológicos, siendo los ciudadanos los que han de evaluar sus aciertos y errores.

Los ayuntamientos han de incentivar el empleo de las tasas y las contribuciones especiales para no tener que hacer frente, vía impuestos, al gasto inherente a la prestación de servicios o inversiones públicas que favorecen, más directamente, a un grupo determinado de ciudadanos. También deben hacer uso de la figura de los precios públicos, por muy controvertida que sea. La exigencia de esta prestación les permite rentabilizar, obteniendo un beneficio, la gestión de aquellos servicios que no son esenciales para la ciudadanía.

Por último, la reforma de los estatutos de autonomía ha puesto sobre la mesa una de las cuestiones más oscuras de nuestra Constitución (en adelante, CE). Nos referimos a la distribución competencial entre el Estado y las CC.AA. en materia de régimen financiero local y de la que, en la actualidad, se ocupa el art. 1 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

De la lectura de este precepto parece deducirse que el Estado asume una competencia exclusiva para la regulación de la mayor parte del régimen financiero local, en especial el tributario. A pesar de lo anterior, debemos preguntarnos si esta solución es la que se desprende de la Constitución (en adelante, CE), como parece haber entendido la STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ. 4.b), o si, por el contrario, es posible y deseable otra.

El art. 149.1.18 de la CE reserva al Estado, de forma exclusiva, únicamente las bases de régimen local. Por su parte, ciertos estatutos de autonomía atribuyen a cada comunidad autónoma el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución del régimen local. En esta materia, por tanto, el Estado sólo puede dictar las bases, correspondiendo a aquélla su desarrollo.

Ahora bien, el problema se centra en determinar qué cuestiones son básicas y cuáles no. A nuestro juicio, son básicas las normas que enuncian los recursos de las entidades locales, las que tipifican el hecho imponible de los tributos, las que fijan los límites de acceso al crédito, las que determinan la participación en los recursos del Estado o el contenido necesario y la estructura fundamental de los presupuestos. Por el contrario, no tienen tal carácter las normas que establecen la cuantificación y gestión de los tributos o las que contemplan aspectos no fundamentales del presupuesto y su tramitación.

Centrándonos en los recursos tributarios, cabe sostener que la enumeración efectuada por el TR-LRHL es una norma básica. Si ello es así, una comunidad autónoma no podría, a través de su normativa de desarrollo, introducir nuevos ingresos sobre el catálogo previsto en aquélla.

Es preciso resaltar, no obstante, que esto último no viene impuesto, directamente, por la CE, ya que su art. 142 contiene una enumeración abierta. Por tanto, es el Estado, en uso de su competencia exclusiva, el que establece estas limitaciones. Esto significa, a su vez, que una reforma del TR-LRHL puede ampliar sus fuentes de ingresos.

¿Tiene cabida dentro de este catálogo la cesión de tributos autonómicos a las entidades locales, por ejemplo estableciendo impuestos sobre la publicidad, las grandes superficies o las estancias en establecimientos hoteleros? A nuestro juicio, la respuesta a este interrogante depende de la forma en que se articule esta cesión. Si la recaudación que recibe cada municipio por estos tributos se calcula en función del punto de conexión que se fije, es decir, de una vinculación del hecho imponible con cada término municipal, la respuesta debe ser negativa. En tal caso, la comunidad autónoma estaría creando un nuevo recurso, el del tributo autonómico cedido, no contemplado en la norma básica. Como afirma la STC 150/1990, de 4 de octubre, «una Ley autonómica no puede modificar la legislación estatal sobre las haciendas locales» reduciendo o alterando sus tributos propios. Por tanto, esta posibilidad sólo puede plantearse en caso de que el Estado modifique previamente el listado de recursos de los municipios, introduciendo los impuestos autonómicos cedidos como fuente de financiación.

Sin embargo, consideramos que ésta no es la única forma de configurar la *cesión*. También es posible que la comunidad autónoma cree tributos propios y, con el producto obtenido, dote un fondo a repartir entre los municipios de su ámbito territorial. Ahora bien, los criterios de dicho reparto deberían establecerse con arreglo a parámetros objetivos, tales como los nuevos servicios que hayan sido asumidos, la población de derecho o el esfuerzo fiscal. De esta manera, nos encontraríamos ante una mera participación en los ingresos de la comunidad autónoma, una PICA, expresamente contemplada por el art. 142 de la CE, por el artículo 2.1 del TR-LRHL y reconocida por parte del Tribunal Constitucional en su sentencia 150/1990.

Si en el futuro próximo se pretende reforzar el papel de los municipios, otorgándoles mayores competencias (éste es el sentido del llamado pacto local o segunda descentralización), también debe dotárseles de los necesarios recursos financieros. Estos han de provenir básicamente de las CC.AA., ya que serán las que trasvasen también los servicios y competencias. De hecho, el pacto será una entelequia si no viene acompañado de financiación. Esta última, sin pecar de centralista, debe ser uniforme en todo el territorio, y para ello nada mejor que el que sus líneas maestras se incorporen a la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, ello no significa que el sistema tributario local haya de continuar siendo único y común para la totalidad de los ayuntamientos españoles, porque el grado de heterogeneidad existente en nuestro mapa municipal seguramente aconseje la apertura de un mayor espacio fiscal para determinados municipios que, por su carácter de grandes ciudades situadas en áreas metropolitanas que generan sobre ellos particulares tensiones, por su carácter turístico, por soportar el peso de determinadas infraestructuras públicas, etc., necesitan del empleo de los tributos como complemento de sus políticas públicas y para la obtención de mayores ingresos con los que financiar intervenciones en materia de ordenación del tráfico, medio ambiente o ruidos.

Partiendo de las ideas anteriores, el presente trabajo tiene por objeto articular, de manera concreta, un conjunto de propuestas de reforma del TR-LRHL para el funcionamiento futuro de las haciendas locales en nuestro país.

II. MEJORAS SUSTANTIVAS EN LOS TRIBUTOS VIGENTES

1. El Impuesto sobre Bienes Inmuebles

Desde algunas instancias se ha planteado el establecimiento en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (en adelante, IBI) de un valor

de referencia. Esta medida no exige tanto una reforma normativa como un cambio en el modo de actuar del Catastro. Se trata de que dicho organismo sea capaz de asignar valores reales debido a la constante y rápida evolución del mercado inmobiliario. De esta forma, se tendría una base imponible del tributo más próxima a la realidad. Pero, insistimos, esta propuesta no pasa tanto por la realización de cambios normativos como por un perfeccionamiento en el modo de actuar de un órgano estatal como es el Catastro.

Ahora bien, en el momento en que se introduzcan estos nuevos valores de referencia por parte del Catastro, se producirán aumentos muy importantes de la base imponible del IBI y, por tanto, de las cuotas tributarias. Por ello, debe darse a los ayuntamientos la posibilidad de reducir la carga tributaria de sus vecinos en caso de que el establecimiento de los repetidos valores de referencia se lleve a cabo.

Una primera opción pasa por trasladar la reducción en base, regulada en los arts. 67 a 69 del TR-LRHL, a una norma transitoria de aplicación generalizada. Es decir, se trataría de extender dicha reducción a todos los inmuebles del municipio durante los diez primeros años, toda vez que el incremento en base afectará por igual a todos ellos.

Sin embargo, lo cierto es que esta medida no deja margen de maniobra a los ayuntamientos, limitando su actuación a la aplicación de una fórmula matemática. Por ello, ha de pensarse en una reducción en base que profundice en la autonomía local. Ésta podría consistir en la aplicación de un porcentaje, con un límite mínimo y máximo, durante un plazo, igualmente dentro de ciertos límites, a los nuevos valores de referencia. De esta forma, estaríamos ante una reducción obligatoria durante determinado plazo y en cierta cuantía, pero que podría ser objeto de modulación en ambos aspectos, para incrementar o reducir porcentajes, y durante un mayor o menor período temporal, por parte de los ayuntamientos.

La reducción, tal y como puede fácilmente observarse, se configura como un paso previo para obtener la base imponible, y no como una reducción sobre ésta para hallar la liquidable. La razón de ello es que nos encontramos ante una medida de carácter transitorio que no debe alterar la estructura del tributo.

De no aceptarse la propuesta de establecer un valor de referencia en los términos antes propuestos, ha de pensarse, como mínimo, en implantar una nueva regulación del régimen de fijación/revisión de los valores catastrales que lo hiciera más dinámico y permitiera su aplicación por fases o zonas, con el fin de superar las dificultades que un proceso general de revisión de valores implica. Hemos de recordar que las revisiones catastrales recientes no se ven afectadas por los coeficientes de actualización de las leyes de Presupuestos. En definitiva, las aplicaciones del modulo *M* actualizado por orden ministerial, de la nueva normativa catastral de redacción de ponencias, de valores de referencia y de valores resultado de estudios de mercado actuales, se condiciona a que se aborde un proceso de revisión que afecte a todo el término municipal. Por ello se comprenderá las dificultades para avanzar en ese sentido.

Razones técnicas y de oportunidad política dificultan, si no impiden, procesos generalizados de revisión de valores. Ello genera un desfase, continuo y progresivo, entre los valores fiscales y los reales, que será tanto más difícil de superar cuanto más prolonguemos la situación, debido al fuerte rechazo social que provocan las actualizaciones catastrales.

Por tanto, de no resultar posible la implantación de los valores de referencia en los términos antes propuestos, podría pensarse en una fórmula que permitiera, al menos en algunos supuestos justificados por razones urbanísticas, realizar actualizaciones que no se proyectaran, de manera simultánea, sobre todo el término municipal. Para ello podrían implantarse estrategias de actualización por fases, afectando a porciones de territorio más restringidas y que, en cualquier caso, permitirían incorporar los suelos resultantes de desarrollos urbanísticos con valores referidos al mercado en el momento en que éstos se produzcan.

Es evidente que la propuesta anterior, junto al establecimiento del valor de referencia, permitirá que cada año los ayuntamientos cuenten con valores actualizados de modo automático. Sin embargo, existen razones que aconsejan que aquéllos tengan cierta capacidad de decisión a la hora de adaptar dichos valores a su concreta realidad.

En atención a estas consideraciones, parece razonable proponer la introducción de una reducción en base imponible aplicable para obtener la liquidable. Su aplicación ha de configurarse como voluntaria en función de dos circunstancias. Por un lado, para adaptar el valor a la peculiar evolución del mercado inmobiliario de cada ciudad. Por otro, para realizar una política social. La primera debería ser de aplicación generalizada a todo el municipio. La segunda, por el contrario, podría

recaer sobre determinadas zonas y sectores, aunque asegurando la igualdad. Por ello, ha de exigirse por igual a todos los inmuebles de la zona en la que se quiera realizar esta política social.

Formuladas las propuestas anteriores en relación con la base imponible del tributo, hemos de ocuparnos de los tipos de gravamen. En la cuantificación del IBI es deseable profundizar en la consecución de dos objetivos diferentes. Por un lado, incrementar la autonomía municipal, ofreciendo instrumentos que permitan adoptar decisiones con efecto en el volumen de ingresos de cada municipio. Por otro, subjetivizar el impuesto, haciéndolo más justo.

Teniendo en cuenta estas ideas, son dos las propuestas que se formulan. La primera, que los ayuntamientos establezcan tarifas progresivas. Éstas deben situarse entre topes mínimos y máximos fijados en la Ley, pero que deben ser más amplios que los actuales. La segunda, configurando una nueva bonificación —ejemplo: de hasta el 50 por 100 de la cuota íntegra— para aquellos inmuebles de uso residencial cuya titularidad corresponda a personas físicas en las que concurran circunstancias especiales desde el punto de vista de su capacidad económica.

Otra cuestión que debe abordarse en el futuro es la del tratamiento de las viviendas desocupadas. Hasta el momento, uno de los principales obstáculos para la aplicación de los recargos sobre éstas ha sido el modo de definirlas. Una posible solución consiste en considerar como tales a las que generan una imputación de renta en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante, IRPF). Pero esta opción presenta un inconveniente, que es su inaplicación a las personas jurídicas.

No obstante, existen tres posibilidades para resolver este inconveniente. La primera pasa por remitirse al concepto que contempla la normativa del IRPF, pero aplicándolo tanto a personas físicas como jurídicas.

La segunda, por introducir una bonificación para las viviendas que estén arrendadas, sean la habitual o estén afectas a una actividad económica. Las demás deberían tributar a un tipo más elevado que el actual, claro está. Esta segunda alternativa sólo ofrece una ventaja respecto de la primera, la innecesariedad de la decisión política de someter a un tipo de gravamen más elevado a las viviendas desocupadas.

La última de las posibles soluciones pasa por aprovechar la obligatoriedad de depositar la fianza por alquiler de vivienda en el Instituto de la Vivienda, establecida en muchas CC.AA. Así las cosas, puede tener sentido vincular el recargo del IBI a los supuestos en que no se haya realizado el ingreso de esta fianza, que hace prueba —*iuris tantum*— de que la vivienda no se encuentra arrendada. De esta forma, además, se obliga a los sujetos a ingresar las fianzas en dichas instituciones, lo que contribuye a controlar el mercado de alquiler, también a efectos de otros impuestos.

Si en la comunidad autónoma a la que pertenece el municipio no existiera tal Instituto, puede preverse su creación o, alternativamente, exigir algún tipo de inscripción en el ayuntamiento.

Otra posible propuesta de reforma del presente impuesto es, de algún modo, complementaria a la introducción de tarifas progresivas. Incluso podría plantearse como una alternativa. Se trata de establecer un recargo sobre inmuebles suntuarios, cuya definición sólo puede girar en torno a su valor catastral. La propuesta consistiría en la introducción de un recargo, pero de aplicación potestativa por parte de los municipios.

Por último, y en relación con este tributo, una de las cuestiones que preocupan a los ayuntamientos en la actualidad son las garantías del crédito tributario. Es cierto que el art. 64.1 del TR-LRHL establece un principio de afección real del inmueble al pago del IBI, en régimen de responsabilidad subsidiaria, pero sin duda resulta insuficiente. Para remediar esta situación, proponemos la necesidad de justificar estar al corriente en el pago del impuesto correspondiente al inmueble transmitido o, en su caso, su exención o no sujeción, para poder inscribir la escritura de transmisión en el Registro de la Propiedad.

2. El Impuesto sobre Actividades Económicas

La Ley 51/2002 modificó los arts. 83, 85, 86, 87, 88, 89 y 91 de la LRHL relacionados con el IAE. En su exposición de motivos se afirma que se han tenido en cuenta muchas de las propuestas formuladas en el Informe de la «Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales». Sin embargo, hay que poner de manifiesto que la reforma operada en este impuesto no responde a las propuestas formuladas por la Comisión. Como se afirma en el informe de esta última, el tributo «ha cumplido y cumple un importante papel en la materialización de los principios constitucionales de autonomía y suficiencia financiera consagrados, respectivamente, en los arts. 137 y 142 de la CE». Partiendo de lo anterior, la Comisión formuló dos

posibles opciones en relación con el mismo. La primera, modificar su regulación, limando sus deficiencias. La segunda, la sustitución por otro tributo que gravara, de igual modo, la actividad económica. Pues bien, la solución adoptada recoge mínimamente la primera opción y, a nuestro juicio, lo desnaturaliza, de forma que ya no responde al papel reconocido por la Comisión. La finalidad recaudatoria del tributo se ha visto muy mermada, al sustituirse por una compensación por la pérdida de recaudación, que no es otra cosa que una participación adicional en los ingresos del Estado. No olvidemos que medidas de este tipo suponen una restricción de la corresponsabilidad fiscal de los entes locales, al impedir la toma directa de decisiones relativas a sus ingresos.

A nuestro entender, una futura reforma de este impuesto, de todo punto necesaria, pasa por adecuarlo realmente a la capacidad económica, de manera que se aplique una exención cuando el sujeto no obtiene beneficio, y no, como sucede ahora, en función del volumen de operaciones.

De acuerdo con esta idea, se propone la sustitución de este tributo por un recargo en el IRPF, en la parte imputable a los rendimientos de actividades económicas, y en el Impuesto sobre Sociedades (en adelante, IS). De esta forma, además, se consigue una gestión sencilla de dichas cuotas, que no necesiten tarea de inspección alguna.

No obstante, es preciso tener en cuenta que en el IRPF resulta muy difícil definir en qué medida la cuota proviene del rendimiento de actividades económicas. Y ello porque es posible que se produzcan compensaciones entre rendimientos o provenientes de años anteriores. Por ello, parece más adecuado que estas cuotas se calculen mediante la aplicación de un porcentaje, muy reducido, sobre bases imponibles. En tal caso, no nos encontraríamos ante recargos, sino ante cuotas del impuesto, pero que incluyen como elemento de cuantificación las bases imponibles de otros tributos.

Entrando a examinar la regulación vigente, merecen una especial mención los preceptos dedicados al establecimiento de coeficientes y bonificaciones. En materia de coeficientes, se encuentra el que se aplica sobre las cuotas municipales, provinciales o nacionales de las tarifas, determinado en función de la cifra de negocios del sujeto pasivo, denominado coeficiente de ponderación (art. 86 del TR-LRHL). La aplicación de este coeficiente es obligatorio para los entes locales, debido a la expresión «en todo caso» que emplea el precepto. La cifra de negocios es la correspondiente al conjunto de las actividades del sujeto pasivo.

Nos encontramos ante un elemento de cuantificación que incrementa la cuota tributaria con la finalidad de paliar la pérdida de recaudación que la nueva regulación del IAE ha supuesto para los entes locales. Por ello, no debemos ver en él un elemento de ponderación de la capacidad económica del sujeto pasivo, pese a que incorpore una tarifa progresiva según el importe neto de la cifra de negocio. Por tanto, no creemos que ésta sea una verdadera alternativa a la propuesta que hemos formulado, consistente en cuantificar el tributo en función de la renta verdaderamente obtenida.

Por lo que se refiere a la regulación de las bonificaciones, aparentemente supone una apuesta por la autonomía financiera local. Sin embargo, en determinados municipios, su establecimiento es una opción más utópica que real, al ver mermados sus ingresos. Pero es que, además, para estos municipios puede crearse una situación difícilmente sostenible, ya que la introducción de tales bonificaciones puede venir impuesta como consecuencia de la actuación de los limítrofes. Éstos, si presentan una situación financiera más saneada, pueden verse tentados a regularlas, produciendo una deslocalización de empresas en busca de una fiscalidad más favorable. A nuestro juicio el legislador ha dejado pasar una oportunidad de oro para introducir en el TR-LRHL un *Código de Conducta* similar al que existe en la Unión Europea para atajar este tipo de conductas.

Por otra parte, debemos destacar que la actual configuración de las exenciones está obligando a los ayuntamientos a aprobar nuevos callejeros fiscales, pues los sujetos que van a tributar de forma efectiva por el IAE estarán situados en polígonos industriales alejados del centro de las ciudades que, hasta el momento, solían gozar de una menor categoría en el mismo. Además, tales exenciones están configuradas de tal forma que suponen una discriminación contraria al Derecho comunitario. Y ello porque la exención no se aplica a los residentes en países miembros de la Unión que desarrollen aquí actividades económicas. Dicha discriminación debe suprimirse.

En otro orden de cosas, las tarifas del IAE, contenidas en los reales decretos legislativos 1175/1990, de 28 de septiembre, y 1259/1991, de 2 de agosto, sólo fueron actualizadas en 1996, incrementándose un 3,5 por 100 sus cuotas. Esta situación es insostenible, sobre todo si tenemos en cuenta que, tras la última reforma efec-

tuada, buena parte de los sujetos pasivos quedan exentos del tributo. Dicho con otras palabras, no resulta razonable la introducción de una exención subjetiva muy amplia, como la que se ha producido en este tributo, unida a una congelación de las tarifas.

Por tanto, entendemos que el tributo ha de reformarse a fin de que recupere parte de su potencial recaudatorio. Ello debe hacerse, además, reforzando la autonomía local. Por ello, debería preverse la posibilidad de que los ayuntamientos introduzcan coeficientes correctores (por ejemplo: desde el 0,5 al 3). Éstos serían de aplicación voluntaria y podrían preverse, de manera diferenciada, para cada grupo de actividades. De esta forma, además, se permite que los municipios no sólo ejerzan su autonomía y corresponsabilidad fiscal, sino que desarrollen medidas de política económica.

Siguiendo con el examen de las tarifas, debe resaltarse que los valores en euros por metro cuadrado de superficie que sirven para cuantificar dicho elemento tributario tan sólo se han actualizado, en 1996, un 3,5 por 100. De aquí que resulte necesario actualizar dichos valores para su adecuación a la realidad económica en función del IPC acumulado desde 1990 (descontando el 3,5 por 100 de actualización de 1996). A tal efecto, bastaría con modificar los valores en euros por metro cuadrado de superficie que se recogen en los cuadros de las letras d) y g) de las regla 14ª. 1, F) de la Instrucción.

Por último, es preciso formular una propuesta en relación con la aplicación del IAE. Dado que la Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante, AEAT) no obtiene rendimiento alguno como consecuencia de la inspección de las cuotas provinciales y nacionales de este impuesto, que son, precisamente, las correspondientes a las empresas más importantes, parece necesario establecer la posibilidad de la delegación de tales tareas a favor de las entidades locales.

Ahora bien, y por la aplicación del principio de territorialidad en su sentido más estricto, las entidades locales que asuman esta función tan sólo podrán inspeccionar a los sujetos pasivos que tengan su domicilio fiscal en su término municipal.

Cuando, tras estas actuaciones inspectoras, resultase una cuota diferencial, ésta, junto con los intereses de demora y la sanción, se ingresaría en el Estado. Los intereses de demora y la cuota a ingresar han de distribuirse con el resto de las cuotas provinciales y nacionales, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Instrucción del IAE. Por el contrario, la cuantía de la sanción se atribuirá a la entidad local actuante.

3. El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica

El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (en adelante, IVTM) presenta una estructura muy antigua, que no cumple las dos funciones que en la actualidad debe tener encomendadas. En primer lugar, es necesario que someta a gravamen la capacidad económica real que pone de manifiesto el sujeto pasivo cuando adquiere un vehículo. En segundo lugar, entendemos que debe cumplir también una función de protección del medio ambiente, en la misma línea ya iniciada por el Estado a través de la reforma del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.

La constatación anterior nos lleva a proponer una modificación de su estructura para adecuar el tributo a los momentos presentes. Dicha reforma debe afectar, por un lado, a los valores que constituyen su base imponible y, por otro, a la potenciación de su función ambiental.

En este sentido, cabe proponer que la base imponible pase a estar constituida por el importe que, con ocasión de la adquisición del vehículo y en el momento de su matriculación, haya sido la base imponible del Impuesto sobre el Valor Añadido o, en su caso, del Impuesto General Indirecto Canario.

Para ello es necesario establecer un régimen transitorio consistente en fijar como base imponible correspondiente a los vehículos existentes su valor de mercado a la fecha de entrada en vigor de la modificación normativa. El instrumento a utilizar deben ser las tablas de valoración de medios de transporte usados aprobadas por el Ministerio de Economía y Hacienda, a efectos de los impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y Sucesiones y Donaciones. Este valor constituiría la base imponible del impuesto durante toda la vida del vehículo, aunque se produjeran cambios de domicilio o en su titularidad.

Ahora bien, esta propuesta tiene un punto débil e incierto que puede condicionar los resultados recaudatorios del tributo: la antigüedad del parque móvil. Esta última puede provocar, en determinados municipios, una recaudación menor que la actual, salvo que los tipos de gravamen sean lo suficientemente altos, aunque ello implicaría que se disparase la tributación de los nuevos vehículos en los primeros años de vida útil.

Teniendo en cuenta estos inconvenientes, nos inclinamos por una modificación del tributo más modesta que, respetando la actual estructura, introduzca cambios puntuales en ella al objeto de cumplir los dos objetivos antes indicados. En concreto, se propone lo siguiente:

a) En primer lugar, actualizar el cuadro de tarifas del art. 95 del TR-LRHL en el IPC acumulado desde 1998 (última actualización), lo que supone un 31 por 100.

b) En segundo lugar, introducir dos nuevos elementos tributarios, dirigidos al doble objetivo de vincular más el tributo al principio de capacidad económica y al medio ambiente.

El primero de estos elementos tributarios podría denominarse *valor del vehículo*, y se obtendría de las mencionadas tablas de valoración de medios de transporte usados que anualmente aprueba el Ministerio de Economía y Hacienda. Se plasmará mediante la atribución a los ayuntamientos de la facultad de establecer un índice de valor en función de tramos de valor de los vehículos.

En términos más concretos, se trata de que los ayuntamientos puedan introducir coeficientes divisores o multiplicadores por tramos de valor, obtenidos estos últimos de las tablas oficiales que tanto hemos mencionado.

El segundo elemento tiene por finalidad añadir un componente medioambiental en el impuesto. Exige que, como primer paso, las ordenanzas fiscales establezcan un umbral de carga contaminante, la que se podría denominar como *normal* o *estándar*. A partir de aquí, los ayuntamientos podrían aplicar un coeficiente penalizador a los vehículos que se sitúen por encima del citado umbral. Como consecuencia de ello, la cuota resultante debería poder llegar a duplicarse. En sentido inverso, los vehículos que menos contaminen, por debajo del límite antes señalado, se verían beneficiados por la aplicación de un coeficiente. Esta medida exige que, de forma paralela, se supriman las actuales bonificaciones medioambientales, en la medida en que su función quedaría absorbida por este coeficiente *divisor*.

Asimismo, como la antigüedad del vehículo tiene una incidencia muy importante en las emisiones de CO_2, debe admitirse que los ayuntamientos puedan incrementar el coeficiente medioambiental en función de los años del vehículo. Con esta medida se pretende, además, contribuir a la renovación del parque automovilístico, ya que, según estudios del sector del automóvil, el 60 por 100 de las emisiones de CO_2 las generan vehículos que tienen más de diez años.

Adicionalmente, también debería pensarse en la introducción de un coeficiente multiplicador de movilidad. Como es sabido, la movilidad se está convirtiendo en uno de los problemas más acuciantes en las ciudades, sobre todo en las de gran dimensión. Ello coincide, además, con la proliferación de vehículos particulares de grandes dimensiones —monovolúmenes, 4x4— que dificultan aún más el tráfico. Por ello, se propone que los ayuntamientos tengan la posibilidad de incrementar la cuota del impuesto para esta clase de turismos.

En otro orden de cosas, y aunque pueda parecer una cuestión menor, en la actualidad se generan importantes costes de gestión en los casos en que un sujeto pasivo vende un vehículo y adquiere otro en sustitución del primero. En estas situaciones, los ayuntamientos se ven obligados a devolver los trimestres correspondientes del vehículo vendido, exigiéndose los imputables al nuevo. Para evitarlo, debería preverse la posibilidad de que, a opción del contribuyente, dicha devolución no se llevara a efecto, sino que se produjera la compensación de su importe con la liquidación del vehículo recién adquirido.

Un último aspecto a considerar en el tributo que ahora nos ocupa es el de la deslocalización de empresas. En la actualidad, se están produciendo una serie de actuaciones de dudosa legalidad por parte de algunos pequeños municipios, estableciendo cuotas por el IVTM muy reducidas. Si a ello unimos la interpretación flexible de la Dirección General de Tráfico, que considera como domicilio legal de las empresas cualquier *local* donde se desarrolle la actividad, la fuga de las empresas resulta inevitable. Además, esto sucede, como es lógico, en aquéllas cuyo número de vehículos es importante (empresas de alquiler de vehículos, principalmente).

La propuesta que se plantea consiste en establecer una norma antifraude que evite la situación anterior, pero sin que suponga una limitación de la competencia fiscal entre los municipios, perfectamente legítima, asignando el rendimiento recaudatorio a aquéllos donde realmente se esté desarrollando la actividad de que se trate.

Quizá podría pensarse en la posibilidad de establecer cuotas provinciales para las personas jurídicas que tengan un número determinado de vehículos. No obstante, ello da lugar a un nuevo problema: su reparto entre los distintos ayuntamientos. De aquí que resulte más sencillo atribuir el ren-

dimiento del impuesto al municipio o municipios donde se desarrolle la actividad.

El problema se centra entonces en la fijación de un criterio sencillo y fiable para determinar dónde se lleva a cabo esa actividad. A nuestro juicio, ha de establecerse una presunción con posibilidad de prueba en contrario. Tal presunción consiste en atribuir todos los vehículos al ayuntamiento donde la empresa tiene su domicilio fiscal, de conformidad con los criterios previstos en el art. 48.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT). Para destruir esta presunción, el sujeto pasivo debería acreditar, por cualquier medio admitido en Derecho, que determinados vehículos están afectos a un establecimiento radicado en municipio distinto. Como es lógico, esta acreditación no puede realizarse ante el ayuntamiento de la imposición, ya que la denegará en la práctica totalidad de los casos. En esta situación, es necesaria la intervención de un órgano ajeno a la recaudación del tributo y que, además, tenga facultades para investigar la veracidad de la prueba aportada. Por ello, parece que lo más conveniente es atribuirle la competencia a la Administración tributaria del Estado.

4. El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras

Hay tres supuestos cuya sujeción al Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (en adelante, ICIO) ha sido litigiosa debido a la redacción de su hecho imponible:

a) Las obras llevadas a cabo por el Estado u otras administraciones públicas en los casos en que no se requiere licencia municipal, pero sí otros informes que suplen y cumplen la función de control urbanístico que compete al ayuntamiento.

b) Las obras realizadas al amparo de proyectos de urbanización.

c) Las obras respecto de las cuales el municipio ha sustituido la exigencia de licencia por otros actos de control urbanístico (ejemplo: actos comunicados).

Alguno de estos supuestos ha de incluirse, expresamente, en el hecho imponible, ya que concurre el elemento de capacidad económica necesario para ello. En particular, así sucede con los proyectos de urbanización, obras de envergadura considerable y que añaden mucho valor al terreno en cuestión.

Por otra parte, debe reconocerse que los tributos municipales que recaen sobre la actividad constructora tienen un diseño complejo, superponiéndose la tasa por licencias urbanísticas y este tributo. Esta duplicidad de gravámenes está perfectamente justificada, ya que el primero atiende al servicio prestado por el ayuntamiento en la supervisión de tal actividad, mientras que el segundo grava la mera capacidad económica. Pese a ser esto cierto, no lo es menos que dicha situación multiplica los costes de gestión desde la perspectiva del ayuntamiento, y los de cumplimiento desde el punto de vista de las empresas.

Por todo ello, entendemos que deben darse pasos hacia la simplificación de estos tributos. En concreto, se trata de suprimir la tasa por licencias urbanísticas, impidiendo su exigencia, y de elevar el tipo de gravamen de este tributo. De esta forma, no se produce merma alguna en los ingresos municipales. Todo ello con la salvedad de los proyectos de urbanización, cuyo tipo de gravamen debería permanecer igual, ya que su elevación no se puede justificar por la supresión de una tasa que, en este caso, no se exige.

5. El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana

A nuestro juicio, cinco son las propuestas de reforma que deberían formularse en relación con el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (en adelante, IIVTNU).

La primera de ellas tiene en cuenta la necesidad de convertir el IIVTNU en un tributo que someta realmente a gravamen su objeto imponible. Es decir, las verdaderas plusvalías derivadas de las transmisiones de terrenos. Así las cosas, entendemos que debe buscarse una fórmula que consiga dos objetivos. El primero, como ya hemos señalado, es el de gravar las plusvalías reales. El segundo pasa por compatibilizar el objetivo anterior con una gestión eficaz del IIVTNU. Para ello, ha de acudirse a los impuestos que ya gravan estas plusvalías (IRPF e IS), partiendo de la misma base imponible. No obstante, es preciso tener en cuenta que, en la mayor parte de las ocasiones, el objeto transmitido es una edificación, lo que obliga a separar los valores del suelo y la construcción. A estos efectos, debe aplicarse la norma que ya existe a efectos de amortizaciones, consistente en aplicar a la plusvalía la misma proporción que se desprende del valor catastral.

La segunda va dirigida a gravar el tráfico inmobiliario más especulativo, en el que se producen importantes ganancias. Nos esta-

mos refiriendo a las plusvalías generadas en menos de un año y a las derivadas de solares sin edificar. De acuerdo con esta idea, las primeras se incluirían en el tributo (están hoy exceptuadas en virtud de la norma reguladora de su base imponible); las segundas ya se someten a tributación, pero deberían recibir un tratamiento cualificado mediante la aplicación de un recargo.

La tercera de las medidas antes indicadas afecta a las subastas judiciales, en las cuales resulta extremadamente complejo el cobro del impuesto, ya que el sujeto ejecutado no transmite en su propio interés, sino de manera forzosa y para satisfacer deudas. Ello le lleva a buscar el menor coste posible, siendo muy frecuente además que la Administración local no pueda proceder al cobro mediante el procedimiento de apremio, dada la ausencia de patrimonio. Para evitar estas situaciones, se propone crear un nuevo supuesto de sustitución, designando como tal al adquirente.

En cuarto lugar, y para el caso de que no se modifique la cuantificación del tributo en el sentido que nosotros proponemos, entendemos que debe realizarse alguna reflexión en torno a la obligación legal de establecer reducciones por revisiones catastrales como consecuencia de un procedimiento de valoración colectiva de carácter general, establecida en el vigente art. 107.3 del TR-LRHL. Dicha reducción puede tener su razón de ser en tributos de carácter periódico, como es el caso del IBI, pero no en los tributos de naturaleza instantánea, como es el IIVTNU, que no se exige año a año, sino tan sólo cuando se produce la transmisión del terreno urbano, y que pretende gravar el incremento de valor.

Así, en el IBI se trata de que los incrementos de carga tributaria derivados de las revisiones catastrales se produzcan de forma escalonada en el tiempo y, por tanto, de manera que el contribuyente pueda asumirlas. Pero el resultado final siempre es un incremento de la recaudación, ya que las reducciones se verán compensadas con los aumentos de cuota de los años sucesivos. Sin embargo, en el IIVTNU la reducción implica una pérdida definitiva de recaudación, ya que el bien sale del patrimonio del contribuyente y pueden pasar muchos años hasta que se vuelva a producir su transmisión. Además, tal reducción es contraria a la capacidad económica que se pretende gravar, en la medida en que la revisión catastral pone de manifiesto, precisamente, que la plusvalía obtenida ha sido superior. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que el propio Estado no atempera el gravamen en estos casos, ya sea el Impuesto sobre el Valor Añadido o la modalidad de transmisiones patrimoniales onerosas del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Por ello, se propone la derogación del art. 107.3 del TR-LRHL, puesto que las reducciones en él previstas carecen de sentido en un tributo que debe gravar el incremento de valor de los terrenos realmente producido, que se hace evidente al producirse la modificación de los valores catastrales.

Para finalizar, y de no tener éxito la propuesta del nuevo valor de referencia en el IBI, el IIVTNU se vería muy afectado por ello, incrementando notablemente su potencialidad recaudatoria. Por ello, habría que reducir el tipo de gravamen en la medida en que se considere oportuno para compensar dicho efecto en la cuota.

III. NUEVOS ESPACIOS TRIBUTARIOS Y POSIBILIDAD DE ARTICULACIÓN DE NUEVOS TRIBUTOS LOCALES

La reforma de la Hacienda local no sólo debe realizarse por la vía de mejorar los tributos existentes, en línea con lo expuesto en las páginas precedentes. Por el contrario, entendemos que existen manifestaciones de capacidad económica libres de gravamen y que podrían aprovecharse para incrementar la suficiencia financiera de municipios y provincias. Por ello, las propuestas que desarrollamos a continuación pasan por la creación de nuevos tributos o por incentivar la utilización de figuras existentes, como es el caso de las tasas y las contribuciones especiales.

Es preciso resaltar que buena parte de los tributos que siguen a continuación no presentan una estricta finalidad recaudatoria, sino que también van dirigidos al cumplimiento de objetivos extrafiscales, señaladamente de carácter medioambiental, y que, por ello, quizá no deban ser figuras comunes a la totalidad de los municipios, sino sólo a algunos de ellos, en razón de las circunstancias a que hemos aludido con anterioridad.

1. Impuesto sobre la contaminación acústica en los aeropuertos

Como reconoce la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, el ruido, entendido como inmisión sonora presente en el hábitat humano o en la naturaleza, constituye hoy un problema de primera magnitud, y no sólo por lo que afecta a la calidad de vida de los ciudadanos, sino también porque incide, incluso, en sus derechos funda-

mentales, según se ha reconocido en varias instancias. En primer lugar, por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al señalar que la contaminación acústica puede vulnerar el derecho al respeto de la vida personal y familiar reconocido en el art. 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (1).

En segundo lugar, por nuestra jurisprudencia constitucional, que ha conectado la contaminación acústica con la posible vulneración de derechos fundamentales y libertades públicas, particularmente, con el derecho a la vida y la integridad física y con el derecho a la intimidad personal y familiar [SSTC 119/2001, de 24 de mayo (FJ 6) y 16/2004, de 23 de febrero (FFJJ 3y 4)]. Dentro de lo que se conoce genéricamente como *contaminación acústica* es indudable que el transporte aéreo, como *agente contaminador*, juega un papel determinante. Ello es debido, fundamentalmente, a la tendencia a rodear las zonas circundantes de los aeropuertos con barrios residenciales y al aumento espectacular del uso de este medio de transporte, tanto desde la óptica del número total de vuelos como del de pasajeros. Y la relevancia específica de la contaminación acústica aeroportuaria se ha traducido, como no podía ser de otra forma, en abundante normativa de origen generalmente comunitario. En una primera fase, ésta se ha centrado, de acuerdo con la política de ruido ambiental comunitaria, en el establecimiento de niveles sonoros máximos para aeronaves y procedimientos de certificación por terceros (2).

No obstante, desde la Directiva 2002/30/CEE, del Parlamento y del Consejo, de 26 de marzo de 2002, sobre el establecimiento de normas y procedimientos para la introducción de restricciones operativas relacionadas con el ruido en los aeropuertos comunitarios, traspuesta al ordenamiento español por el Real Decreto 1257/2003, de 3 de octubre, se ha producido un importante giro en la normativa comunitaria sobre contaminación acústica aeroportuaria, al superarse la simple legislación sobre normas de emisión, centrada, exclusivamente, en la fijación de niveles sonoros máximos para aeronaves, reconociendo el papel esencial que pueden tener los incentivos económicos como medida de gestión del ruido y, dentro de ellos, los instrumentos fiscales.

Ciertamente, desde el Quinto Programa de Política y Actuación Medioambiental de 1993, la Comunidad había mostrado una particular preocupación respecto a la reducción del ruido en la fuente. En el *Libro Verde* se apuntaba la posibilidad de emplear instrumentos económicos, tales como el uso de figuras de naturaleza tributaria; es decir, tasas e impuestos sobre el ruido en los gastos de aterrizaje que, a finales de 1995, se aplicaban ya en 29 de los 99 aeropuertos examinados en Europa, mientras que otros 27 tenían la intención de implantarlos como instrumento para fomentar la utilización de determinados tipos de aviones (Informe de la Airports Council International-Europe, 1995). En términos más generales la *Comunicación de la Comisión sobre el transporte aéreo y el medio ambiente: retos del desarrollo sostenible* (COM 1999, 640, de 1.12.1999) volvía a hacer hincapié en la utilización de instrumentos económicos como mecanismo de gestión ambiental en relación con el tráfico aéreo. Aunque esta comunicación dedica especial atención al problema de la fiscalidad del queroseno, no pierde de vista los impuestos medioambientales, bien como impuestos añadidos al precio de billete del pasajero o basados en la distancia de vuelo y en las características de motor del avión, con tasas en ruta diferentes según el comportamiento medioambiental del avión utilizado o como canon asociado con las tasas LTO (ciclo de aterrizaje y despegue) del aeropuerto.

La aptitud de los instrumentos económicos para disminuir el impacto ambiental del transporte aéreo aparece, de nuevo, en la exposición de motivos de la *Propuesta modificada de Directiva del Parlamento y del Consejo relativa al establecimiento de un marco comunitario para las tasas sobre el ruido de los aviones subsónicos civiles*, de 29 de noviembre de 2002 (COM, 2002, 683 final). Por su parte, el Consejo de la OCDE, en su recomendación sobre el uso de instrumentos económicos en la política medioambiental, de 31 de enero de 1991 [C(90)177/final], hace referencia explícita al uso de los impuestos sobre el ruido, y en particular sobre el ruido emitido por aeronaves, considerándolo un instrumento adecuado para el cumplimiento de nuevas normas que contengan estándares de ruido más exigentes.

En el mismo sentido apuntan, por ejemplo, algunos informes de la Administración ambiental alemana, o encargados por ésta, que han demostrado que el uso de instrumentos fiscales ha ayudado a acelerar el paso de los aviones al capítulo 3 del anexo 16 de OACI (*Umweltbundesamt* 1996) o, en términos menos apegados a los objetivos de la Directiva 1992/14, su aptitud general como instrumento para reducir la contaminación acústica aeroportuaria (3).

En todo caso, y cualquiera que sea la conclusión a la que pueda

llegarse en torno a la eficacia real de los instrumentos económicos en la lucha contra la contaminación acústica aeroportuaria, lo cierto es que el art. 4 de la Directiva 2002/30/CEE, establece, dentro del concepto de enfoque equilibrado, la posibilidad de recurrir a incentivos económicos como medida de gestión del ruido.

De ahí que no deba extrañar la existencia en Derecho comparado, y en los estados miembros de la Unión Europea, ejemplos significativos de impuestos sobre la contaminación acústica aeroportuaria. Es el ejemplo del impuesto francés (*Taxe sur les nuisances sonores aériennes*) regulado en el artículo 1609 quatervicies A del *Code Général des Impôts*, o del impuesto holandés (*Geluidshefffing burgerluchtvaart*), regulado en la Ley de Aviación de 15 de junio de 1958, en la redacción dada a la misma por la Ley de 25 de mayo de 1998.

De acuerdo con esos modelos, podría pensarse en el establecimiento de un impuesto sobre la contaminación acústica producida por aeronaves como medida económica al servicio de la gestión ambiental del ruido. Aun cuando esta figura impositiva no encaje plenamente en ninguna de las opciones previstas por la Comisión en su Comunicación de 1999, y a las que se ha hecho referencia anteriormente, la figura con la que guardaría un mayor parentesco sería quizá la de *cánones* asociados a las tasas LTO de aeropuerto.

Se trataría de un impuesto directo, de carácter real, instantáneo, aunque de liquidación periódica, cuyo hecho imponible se determinaría especificando el tipo de maniobras o movimientos que, al generar ruido aeroportuario, deben dar lugar al nacimiento de la correspondiente obligación tributaria.

Existen, al menos, dos modelos a la hora de diseñar este hecho imponible: el francés (despegues) y el holandés (aterrizajes). Si el tributo pretende gravar la contaminación acústica, parece más recomendable diseñar su hecho imponible en relación con el despegue de las aeronaves, en la medida en que es esta operación la que produce niveles más altos de ruido, pues exige la utilización de reactores a plena potencia para conseguir ascender hasta alturas de 500 a 1000 metros (4). No obstante, tampoco cabe descartar el gravamen de ambas maniobras, aunque sea a tipos diferenciados, dado que el ruido generado en ellas es también distinto, según se acaba de exponer.

Los sujetos pasivos del impuesto merecen también una mención particular. Como es lógico, el contribuyente se identificaría con la compañía aérea que explota la aeronave, con indiferencia del título jurídico (de propiedad o cualquier otro) que sobre ella pueda ostentar. Así se pretende tener en cuenta que, en el ámbito de la aviación civil, y dado el alto coste de las aeronaves, es frecuente la existencia de títulos de uso de carácter distinto a la propiedad formal. Igualmente se haría referencia, en defecto de compañía aérea, a los propietarios de las aeronaves, de modo que pudieran tenerse en cuenta, también, las operaciones gravadas realizadas sin mediar dichas compañías, y referidas, generalmente, a las aeronaves de titularidad privada. Por último, resultaría conveniente, a efectos de facilitar la gestión, considerar a la entidad pública empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea sustituta del contribuyente, de modo que, según prevé el artículo 36 de la LGT, estaría obligada al cumplimiento de la obligación tributaria principal, así como de las obligaciones formales inherentes a ella, disponiendo de todas las facilidades, dadas sus competencias sobre el tráfico aéreo que se desarrolla en los aeropuertos españoles.

Por su parte, la cuantificación del impuesto se haría depender de toda una serie de parámetros que tienen en cuenta distintas circunstancias relacionadas, todas ellas, con la contaminación acústica. De ese modo, el primer parámetro para la determinación de la base imponible se identificaría con el logaritmo decimal del peso máximo de despegue. Si ese peso incide en los niveles de contaminación acústica tiene sentido, en todo caso, calcular la base aplicando una función de carácter logarítmico, ya que, al parecer, el comportamiento del oído humano se acerca más a una función de ese tipo que a una de carácter lineal. De igual manera, la utilización de una función logarítmica en que la variable independiente viene representada por el peso máximo de despegue pretende tener en cuenta la llamada *productividad del ruido*; es decir, el emitido por pasajero o tonelada de carga, de modo que se reconozcan las ventajas medioambientales de los aviones más grandes, a pesar de que sean más ruidosos en términos absolutos si se comparan con los más pequeños. El resultado de la aplicación del logaritmo ha de ponderarse, a su vez, conforme a un coeficiente calculado en función del grupo acústico en el que se ubique la aeronave y la hora de despegue.

Los coeficientes calculados en función del grupo acústico de la aeronave tienen como finalidad

establecer una relación directamente proporcional entre el nivel de ruido emitido por ésta y la base imponible del impuesto, de modo que no sea exclusivamente el peso máximo de despegue el que module la carga tributaria correspondiente. Para ello se establecen cinco grupos acústicos, que se definen conforme a márgenes acumulados expresados en EPNdB (nivel efectivo de ruido percibido en decibelios), entendiendo por tales la suma de los diferentes márgenes (esto es las diferencias entre los niveles certificados de ruido y el nivel de ruido máximo permitido) en cada uno de los tres puntos de medición del ruido de referencia, tal y como se definen en el volumen 1, segunda parte, capítulo 3, anexo 16, del Convenio sobre Aviación Civil Internacional. Sin embargo, debe resaltarse que los grupos acústicos no se definen, prioritariamente, por el nivel total de ruido emitido, sino que el criterio determinante es, precisamente, la diferencia entre los niveles certificados de ruido (los que emite realmente la aeronave) y el nivel máximo permitido conforme a los estándares de la OACI.

Esta forma de modular la carga tributaria resulta especialmente oportuna en un impuesto ambiental sobre el ruido, pues incentiva la elección de nuevas aeronaves o la adaptación de aquéllas con las que ya cuente la compañía aérea a márgenes de ruido emitido más pequeños respecto al máximo permitido. En esa medida, puede decirse que la conducta del contribuyente que sea beneficiosa para el medio ambiente resulta promovida. Así, el mero cumplimiento de los estándares máximos de ruido permitidos, sin mayores preocupaciones ambientales, puede suponer una considerable elevación de la carga tributaria.

Por último, se debe hacer especial hincapié en la oportunidad de tener en cuenta los niveles de ruido certificados en el anexo 16 del Convenio sobre la Aviación Civil Internacional, en la medida en que el Parlamento y el Consejo Europeos consideran que reflejan, de forma adecuada, el impacto acústico en la población que reside en las proximidades de los aeropuertos (5).

La hora de despegue influye también en la cuantificación del tributo, de modo que a los vuelos nocturnos, comprendidos entre las 22.00 y las 6.00 horas, resultan aplicables coeficientes ponderadores más altos del logaritmo decimal del peso máximo de despegue. Aun cuando el nivel efectivo de ruido de los vuelos nocturnos no sea mayor (el peso máximo de despegue y el grupo acústico permanecen inalterados), parece indudable que el nivel de molestias acústicas generadas por este tipo de vuelos es mucho más elevado, de modo que parece perfectamente razonable aumentar la carga tributaria para este tipo de supuestos. De ese modo, la hora de despegue resulta determinante de la cuantía del impuesto, lo que refuerza el carácter seriamente penalizador de la contaminación acústica que presenta. Precisamente por ello es particularmente elevado cuando grava maniobras efectuadas en las franjas horarias en que el ruido aeroportuario incide, en mayor medida, en el bienestar de los ciudadanos, como ocurre en el impuesto francés.

Se trataría, en todo caso y por razones fáciles de comprender, de un impuesto potestativo que, obviamente, sólo podrían establecer los municipios en cuyos ámbitos territoriales existan instalaciones aeroportuarias.

2. Impuesto sobre la contaminación acústica producida por locales nocturnos

En directa conexión con el anterior tributo, pues los efectos del ruido sobre la vida de los ciudadanos, sobre todo en determinadas zonas de ocio o recreo de las grandes urbes, en especial en horarios nocturnos, constituye un problema de primera magnitud, podría plantearse la posibilidad de introducir un impuesto sobre la contaminación acústica producida por locales nocturnos. Es una figura novedosa en nuestro ordenamiento y también en otros de nuestro entorno, pues su diseño está basado en la particular forma de vida mediterránea, que implica la existencia de un número de bares por habitante sustancialmente superior al de otros estados de nuestro entorno económico.

Sin embargo, en tanto que impuesto medioambiental que recae sobre la contaminación acústica, no es desconocido. El objeto del tributo consiste en que los propietarios de determinados locales nocturnos (bares, terrazas, discotecas y similares) cuya licencia de apertura les autorice el cierre más allá de las 0:00 horas asuman el coste medioambiental que generan. Concretamente, el ruido que se produce siempre alrededor de esta clase de establecimientos: gente que entra y sale a altas horas de la madrugada y habla alto, motos y coches que aparcan o esperan en doble fila, etcétera.

Aunque la sensibilidad social ante las molestias que esta clase de locales puede ocasionar se ha incrementado cuando se encuentran ubicados en zonas residenciales, el establecimiento de un impuesto específico contribuye a dicha función educativa, a la vez que cumple una función ambiental suficientemente justificada.

3. Impuesto sobre el agua

Existentes en otros estados, el establecimiento de impuestos sobre el consumo de agua trata de gravar los usos excesivos de este bien tan escaso en nuestro país. Si a eso se le añade que el bajo precio del agua la convierte en un bien especialmente barato, respecto a lo que se paga en otros estados europeos, y en contraste con su escasez, es claro que hay posibilidades de gravarlo.

La base imponible debería estar constituida por el consumo de agua, de acuerdo con la factura correspondiente. Dicha base se reducirá en un *mínimo vital* por consumo de agua, en función del número de habitantes de la vivienda. Superado ese mínimo, el gravamen se articulará mediante una tarifa progresiva.

Adicionalmente, puede establecerse un recargo por consumos excesivos que sería de aplicación en los meses de verano o, eventualmente, en las épocas de sequía. El recargo se aplicaría cuando el consumo de una vivienda (unidad) se incremente en una proporción sensiblemente superior a su media anual durante esos meses. Se grava así a aquellas personas que, por ejemplo, llenan la piscina o riegan el jardín. En muchas ocasiones, son comportamientos que algunos años están prohibidos, o al menos se desaconsejan, pero que en la práctica resultan casi imponibles de detectar.

4. Impuestos de entrada en los barrios céntricos de las ciudades

El objeto de estos tributos, denominados a veces *peajes*, de manera impropia, consiste en gravar el acceso a los centros de las ciudades. La estructura del tributo está pensada para el modelo típico de ciudad europea, con centros históricos de calles reducidas y alto valor artístico. Su finalidad, por tanto, radica tanto en la mejora de la movilidad como en la protección del patrimonio histórico y artístico.

Se trata de establecer una tarifa fija (por ejemplo, cinco euros) y las correspondientes exenciones: para residentes, personas residentes fuera de la ciudad pero sin acceso a servicio público cercano, personas con discapacidad y dependientes, etcétera.

Un modelo a seguir sería el tributo establecido por la ciudad de Londres, que, pese a las reticencias iniciales, goza de gran aceptación en la actualidad por sus positivos efectos de reducción del tráfico.

5. Impuesto sobre las estancias en empresas turísticas de alojamiento

Sin duda los tributos turísticos por antonomasia son los impuestos sobre estancias, pernoctaciones, alojamientos hoteleros o impuestos para el desarrollo turístico, que, con las más variadas denominaciones (6), se han extendido en multitud de países y, en especial, en algunos de los principales destinos turísticos. Prescindiendo de otras referencias, también en nuestro país disponemos de una fugaz experiencia con la mal llamada *ecotasa* balear. Un impuesto sobre las estancias en establecimientos de empresas turísticas de alojamiento establecido por la Ley 7/2001, de 23 de abril, con destino a la dotación del fondo para la mejora de la actividad turística y la preservación del medio ambiente, que sería derogado por la Ley 7/2003, de 22 de octubre.

Se trataba, en todo caso, de un impuesto turístico de carácter finalista, ya que su recaudación quedaba legalmente afectada a la financiación del denominado Fondo de Rehabilitación de Espacios Turísticos, destinado a la remodelación y rehabilitación de zonas turísticas, recuperación de espacios naturales y rurales, preservación de bienes patrimoniales y culturales y, por fin, revitalización de la agricultura y la ganadería. Nos encontrábamos ante un impuesto expresamente justificado en la exposición de motivos de la Ley que lo aprobó en razones perfectamente atendibles, relacionadas con la necesidad de obtener los recursos necesarios para paliar el deterioro medioambiental que supone la actividad turística a gran escala, en el marco de un modelo de turismo sostenible. En definitiva, de un impuesto finalista, que no es lo mismo que extrafiscal, que coincidía en su planteamiento con los modelos comparados, a los que se aproximaba en buena medida, sobre todo a los de determinados estados de los Estados Unidos de América, cuyo destino es la financiación de tareas de restauración del ambiente, promoción del turismo, etc., lo que explica su denominación como *Tourist Development Tax*.

Más allá de las características de ese concreto tributo, cuya temprana derogación impide que podamos pronunciarnos sobre sus efectos y nos excusa de profundizar en el análisis de su regulación, lo que interesa destacar desde la perspectiva del presente trabajo es que este tipo de impuestos sobre estancias o pernoctaciones suscita siempre ciertos problemas que conviene considerar. Problemas que, para empezar, están relacionados con la delimitación de su hecho imponible o, si se prefiere, en términos menos técnicos, con la delimitación del tipo de es-

tancias o pernoctaciones que deben de ser gravados. Ésta es una cuestión crucial, pues si el gravamen se limita a las estancias en determinados establecimientos, no sólo pueden producirse importantes distorsiones en cuanto al modelo turístico, sino además incurrirse en una desigualdad seguramente discriminatoria.

De ahí que no quepa limitar el gravamen a las estancias en los establecimientos de las empresas turísticas de alojamiento, como hacía la citada Ley 7/2001, por mucho que se incluyan entre dichas empresas las viviendas turísticas vacacionales, porque ello introduce un incentivo perverso a favor del denominado turismo residencial que sesga el modelo de alojamiento turístico a favor de una concreta opción que, además, no parece la más razonable en términos de sostenibilidad del territorio en los destinos turísticos españoles. Y ello al margen de que libera del gravamen los alojamientos no profesionales, alimentando de ese modo la llamada economía informal, que campa a sus anchas en el ámbito de los alojamientos turísticos.

Es cierto que el citado texto legal asimilaba las empresas turísticas de alojamiento a las personas físicas o jurídicas que llevan a cabo el arrendamiento de inmuebles y prestan adicionalmente servicios complementarios propios de establecimiento hotelero. Pero ello no elimina ese sesgo, que ha llevado a otras jurisdicciones a extender esta imposición a todo tipo de alojamientos transitorios (*Transient accommodation*), incluidos los alquileres de viviendas de corta duración, o bien a implantar, de manera simultánea, a los impuestos sobre alojamientos un gravamen o recargo sobre las segundas residencias que, sin embargo, tampoco resulta pacífico. En efecto, esos gravámenes sobre segundas residencias no son, en absoluto, sencillos, como lo demuestra en nuestro país la ausencia del desarrollo reglamentario imprescindible para la aplicación del recargo sobre inmuebles de uso residencial desocupados previsto en el art. 72.4 del TR-LRHL. O, todavía de manera más clara, los problemas surgidos con motivo de la aplicación del *Imposta di soggiorno* italiano, en que, para resolver los problemas probatorios sobre la ocupación de las viviendas, se presume que las pertenecientes a no residentes quedan sujetas al gravamen, salvo que se trate de nacionales italianos. Ello podría constituir una discriminación por razón de la nacionalidad incompatible con el ordenamiento comunitario, según ha entendido la Comisión Europea en su respuesta a la petición 161/2005 formulada al Parlamento Europeo, al anunciar su intención de iniciar un procedimiento contra Italia sobre este asunto.

Junto a ello, en segundo lugar, se han planteado dudas respecto a la compatibilidad de estos gravámenes, que en el fondo son impuestos sobre el consumo de los servicios de alojamiento turístico, con la Directiva reguladora del IVA. Ésta, como es sabido, prohíbe a los Estados miembros el mantenimiento o establecimiento de impuestos, derechos y tasas que tengan el carácter de impuesto sobre el volumen de negocios. Dudas que, al menos en los casos que nos son conocidos, deben resolverse a favor de dicha compatibilidad, no tanto porque el Tribunal de Justicia se haya pronunciado en este sentido respecto a los impuestos establecidos por la *Steiermärkische Tourismusgesetz, la Tiroler Tourismusgesetz* y la *Kärntner Fremdenverkehrsabgabegesetz* austriacas en su sentencia de 8 de junio de 1999 (asuntos acumulados C-338/97, C-344/97 y C-390/97), sino porque, de acuerdo con la interpretación teleológica del anterior art. 33 de la Sexta Directiva, como garantía del funcionamiento del sistema común del IVA, únicamente considera incompatibles con éste, los tributos que producen el efecto de entorpecer el funcionamiento del sistema común del IVA al gravar la circulación de bienes y servicios e incidir en las transacciones comerciales de manera comparable a la que caracteriza a este tributo.

Con todo, más allá de los aspectos técnicos de su configuración, en la que es habitual el empleo de métodos objetivos de carácter *forfetario*, de acuerdo con la experiencia francesa, las mayores discusiones se han referido a los efectos económicos de unos tributos a los que se ha acusado de introducir un mayor coste que sería rechazado por los turistas, hasta el punto de motivar su desplazamiento a destinos alternativos, provocando todo tipo de efectos indeseables.

Pues bien, más allá de que, en el momento del establecimiento de estos gravámenes, haya de atenderse a las circunstancias del mercado, facilitando así la aplicación del gravamen a los empresarios que hayan cerrado contratos con grandes mayoristas y, en consecuencia, tengan dificultades para repercutir el tributo a los contribuyentes, que deben ser los usuarios de los alojamientos o turistas, lo cierto es que las evidencias disponibles ponen de manifiesto que, frente a las apocalípticas advertencias basadas en análisis *ex ante* sobre la caída de rentas de las empresas turísticas, este impuesto tiene un efecto insignificante sobre la renta real de los establecimientos hoteleros, hasta el punto de que no se con-

sidera estadísticamente significativo (7).

Los denominados *impuestos turísticos*, cuando gravan las estancias en empresas de alojamiento (hoteles, moteles, pensiones, etc.), son bien conocidos en otros ordenamientos de nuestro entorno (*room tax, taxe de séjour*), por lo que su justificación no requiere de grandes explicaciones. Se trata de obtener una compensación parcial por los costes que generan las estancias temporales. No se trata, por tanto, de un tributo exclusivamente aplicable a las zonas turísticas, sino también a zonas con gran población flotante que se desplaza allí por motivos de trabajo u otros, y que generan una serie de costes adicionales para el municipio que éste no puede recuperar a través de su sistema tributario actual.

6. Impuesto sobre grandes espectáculos públicos

La celebración de grandes espectáculos públicos es una manifestación de capacidad económica que debe someterse a gravamen. A estos efectos, caben dos posibilidades. Por un lado, puede pensarse en exigir una tasa, que vendría a retribuir los servicios que prestan los ayuntamientos con ocasión de tales eventos. Por otro, es posible construir un impuesto, que vendría a someter a tributación esta concreta manifestación de capacidad económica. Se trata, además, de una actividad empresarial muy ligada a cada uno de los municipios.

A nuestro juicio, es preferible la segunda de las posibilidades descritas, por dos razones. En primer lugar, porque los servicios prestados por los ayuntamientos en estas ocasiones suelen beneficiar a la colectividad y, por ello mismo, resulta difícil individualizar su coste. En segundo lugar, porque por algunos de estos servicios ya se exigen tasas.

En todo caso, deberían quedar fuera de este impuesto los espectáculos cinematográficos y teatrales. Igualmente, entendemos que debe preverse una doble exención. Por un lado, la relativa a aquellos espectáculos que sean declarados por el propio ayuntamiento como de interés municipal. Por otro lado, y esto es más importante, los espectáculos cuya recaudación no supere determinado umbral, fijado en la propia ordenanza fiscal. De esta manera se consigue que el tributo acabe recayendo únicamente sobre los grandes espectáculos, excluyéndose aquellos que, por su escasa relevancia económica, no constituyan una manifestación de capacidad contributiva susceptible de ser sometida a gravamen. El hecho de que el umbral sea fijado por cada ayuntamiento permite medir, en términos relativos, la importancia económica del espectáculo.

7. Impuesto sobre la publicidad

El establecimiento de un impuesto sobre la publicidad no es una medida desconocida en nuestro Derecho, ya que este tipo de tributo existió anteriormente. Además, se exige en países muy cercanos al nuestro, como es el caso de Portugal. En todo caso, debe excluirse la publicidad por medios audiovisuales, dadas las dificultades para su gravamen por entidades locales con competencia exclusivamente en su término municipal, pues esa clase de medios extienden casi siempre sus emisiones más allá del territorio de un único municipio.

Una alternativa al tributo propuesto consistiría en establecer un impuesto sobre la publicidad que recayera, únicamente, sobre los mensajes publicitarios contenidos en octavillas, carteles y letreros luminosos. Se excluyen así todas las modalidades de publicidad realizadas a través de los medios de comunicación, que podrían plantear dificultades para fijar los puntos de conexión.

El modelo a seguir podría ser la *Taxe sur la publicité* establecida por la ciudad de Marsella, en el que la carga tributaria varía en función del tamaño del medio empleado —cartel, octavilla, letrero luminoso—, así como de diferentes factores en función de éste. Por un lado, en el caso de carteles y octavillas, el gravamen depende del tipo de papel o de si está o no impreso en color. Por otro, en los letreros luminosos, del tamaño, de los colores empleados y de la potencia eléctrica contratada. En este último supuesto, el tributo tiene un componente extrafiscal específico, consistente en gravar la contaminación lumínica.

8. Tasas

A pesar de lo que suele afirmarse, las tasas no son una categoría tributaria necesariamente injusta, siempre que se diseñen de manera correcta. Así, existen mecanismos para que su cuantía varíe en función de la capacidad económica del obligado a satisfacerla (art. 24.4 del TR-LRHL). Algunos ayuntamientos están eliminando tasas a costa de subidas de algunos impuestos, como el IBI. De esta forma consiguen ahorros en costes de gestión. Sin embargo, provocan una situación contraria al más elemental principio de justicia tributaria, al hacer recaer sobre todos los vecinos el coste de unos servicios que realmente no utilizan.

De igual modo, en ocasiones, se están cuantificando tasas por debajo del coste de aquéllos, que resultan así deficitarios. Esta tendencia debe corregirse, ya que esta clase de tributos constituye un instrumento idóneo que permite sufragar los servicios públicos con cargo a los usuarios.

También hemos de poner de relieve que puede convertirse en un foco de conflicto la aplicación de la tasa por utilización privativa del dominio público local a las compañías de telefonía móvil. La Ley 51/2002 las ha excluido del régimen especial que cuantifica el tributo en el 1,50 por 100 del volumen de facturación, pero no impide que cada ayuntamiento fije cuál es el valor de mercado de dicho aprovechamiento.

Como es sabido, la Ley 51/2002 modificó el art. 24.1.c) de la LRHL, en los términos que hoy se encuentran en el art. 24 del TR-LRHL. A su tenor, el régimen especial de cuantificación de la tasa establecido para las empresas que prestan servicios de suministro a la generalidad o una parte importante del vecindario también resulta aplicable a quienes no son titulares de las redes tendidas en el dominio público local. Pese a lo anterior, quedaron excluidas del mismo las empresas de telefonía móvil al modificarse el art. 24 de la LRHL (8).

Tal exclusión es difícil de explicar no sólo debido al significativo silencio que guardó respecto a esta medida la exposición de motivos del citado texto legal, tan locuaz en otros aspectos, sino, sobre todo, porque puede resultar contraria a las exigencias del principio de igualdad, a poco que se compare el régimen de la telefonía móvil con el de otros servicios de suministro y, dentro de ellos, con las restantes telecomunicaciones móviles, que, al no encontrarse expresamente excluidas, quedarían sometidas a este régimen especial.

En efecto, es claro que las empresas de telefonía móvil se sirven para la prestación de sus servicios de las redes tendidas en el dominio público local. Tanto de las que tienden para la conexión entre sus estaciones base de transmisión y de control, previa obtención de las correspondientes licencias, como de redes ajenas a las que necesariamente acceden, entre otras cosas para permitir la comunicación con sus usuarios; por ejemplo, en las llamadas desde terminales móviles a redes fijas nacionales, mediante el pago de un peaje en virtud de derechos de acceso o interconexión.

Una parte importante de los servicios de telefonía móvil consisten en las denominadas llamadas de móvil a fijo nacional o, con términos más expresivos, llamadas a redes fijas nacionales, que obviamente exigen el empleo de las redes de telefonía fija, tendidas en el dominio público local, para el acceso al terminal destinatario de la llamada, tal y como se desprende de los informes de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

Siendo ello así, no parece dudoso que los denominados servicios de telecomunicaciones móviles se dirigen a la generalidad o parte importante del vecindario, al margen de que pueden encuadrarse en la categoría de servicios de interés general, si se atiende tanto a las reglas comunitarias como al art. 2.1 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones. Por ello, su sujeción a las tasas por utilización o aprovechamiento del dominio público local hubiera debido conducir a su sometimiento al régimen especial de cuantificación que nos ocupa. Sin embargo, han sido excluidas las empresas de telefonía móvil en forma absolutamente injustificada, sobre todo si se tiene en cuenta el efecto sustitución que ese servicio tiene respecto al de telefonía fija.

En todo caso, es cierto que la aplicación del régimen especial que nos ocupa podía haber planteado ciertas dificultades en cuanto a la territorialización de algunos servicios móviles, en particular de los que se prestan en la modalidad de *prepago*. Ahora bien, existen fórmulas alternativas para adaptar este régimen especial a las empresas explotadoras de estos servicios, como el de aplicar el 1,5 por 100 a la cifra resultante de los datos medios extraídos de los informes de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, absolutamente objetivos y fáciles de contrastar, con lo que se garantiza la simplicidad de la gestión de la tasa y, al tiempo, su adecuación a la estructura del tributo.

Tales datos pueden ser, por ejemplo, los ingresos medios por cliente de servicios de comunicaciones móviles multiplicados por el número de clientes con domicilio en el término municipal o, si se prefiere, por las cuotas de mercado igualmente oficiales ponderadas en función de la población de derecho, con el fin de obtener una cifra que sirva de base para el cálculo de la utilidad que las empresas explotadoras de los servicios de telecomunicaciones móviles obtienen de la utilización y aprovechamiento del dominio público local que realizan.

Un aprovechamiento que podría establecerse, como el propio legislador ha hecho para el resto de las empresas explotadoras de servicios de suministro que utilizan de forma intensa el demanio, en el 1,5 por 100 de la magnitud establecida como base. No hay razón objetiva alguna para que la

valoración de tal aprovechamiento sea diversa, máxime cuando ello podría influir en los costes de servicios, como los de telefonía fija y móvil, entre los que existe competencia para la captación de clientes.

Por ello, creemos que debe reformarse el precepto que comentamos en un doble sentido. En primer lugar, eliminar la vigente exclusión de las empresas prestadoras de servicios de telefonía móvil del art. 24.1.c) párrafo tercero del TR-LRHL. En segundo lugar, establecer que dicho porcentaje no se aplique a los ingresos brutos procedentes de la facturación que obtengan en el término municipal, sino a una magnitud distinta, partiendo de los parámetros a que hemos hecho referencia.

Por último, hemos de poner de relieve la trascendencia que, para el mundo local, presenta la nueva regulación de las tasas prevista en la LGT. Su art. 2.1.a) las define como «los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción obligatoria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado». Este concepto, aunque difiere del presente en el art. 20.1 y 2 del TR-LRHL, responde, básicamente, al contenido en este último precepto.

Tradicionalmente, viene vinculándose la forma de gestión de un servicio público a su modo de financiación. Así cuando un ayuntamiento utiliza su propia organización o un organismo autónomo exigirá una tasa.

La cuestión es distinta cuando la gestión la lleva a cabo una empresa, sea municipal, mixta o concesionaria, diferenciando dos supuestos. El primero, que el ente público exija una tasa, abonando a la sociedad una contraprestación por el servicio. El segundo, lo que viene siendo habitual, que la empresa lo cobre a los ciudadanos en un régimen de precios autorizados, en cuyo caso carece de carácter tributario.

Pues bien, una de las novedades más importantes de la LGT es la que contiene el párrafo segundo de su art. 2.2 a), que, tras definir la tasa como conocemos, afirma que «se entenderá que los servicios se prestan o las actividades se realizan en régimen de derecho público cuando se lleven a cabo mediante cualquiera de las formas previstas en la legislación administrativa para la gestión del servicio público y su titularidad corresponda a un ente público». Así pues, se pone fin a la interpretación que hemos expuesto en los párrafos precedentes, en el sentido de desvincular la forma de gestión del servicio de su financiación, ya que, cualquiera que sea la fórmula administrativa empleada para prestarlo, siempre estaremos ante una tasa, pues lo decisivo es que su titularidad sea pública.

En definitiva, se evita que, a través de la interposición de una empresa, se perciba un precio privado. Como puede comprenderse, la repercusión de este párrafo de la LGT es de una extraordinaria importancia para todos aquellos municipios donde determinados servicios están en manos privadas, percibiendo los ingresos de los ciudadanos. Es cierto que la LGT no ha modificado el concepto de tasa del TR-LRHL, que no contempla una previsión similar, pero hemos de recordar que aquella norma resulta de aplicación a todas las administraciones tributarias (art. 1.1.). Por tanto, como casi siempre, habrá que estar a la interpretación que de esta cuestión hagan los Tribunales de Justicia. En cualquier caso, entendemos que la definición de las categorías tributarias —y, entre ellas, de la tasa— constituye una competencia exclusiva estatal al amparo del título de *Hacienda General* consagrado en el art. 149.1.14ª de la CE.

9. El necesario retorno de las contribuciones especiales

Por otra parte, los ayuntamientos no deben olvidar una categoría tributaria muy útil para financiar las obras públicas con un criterio de justicia. Nos estamos refiriendo a las contribuciones especiales, que permiten que su importe sea asumido por los vecinos especialmente beneficiados por tales obras.

De esta manera, se hace recaer una parte del coste de la obra, hasta el 90 por 100, sobre las personas que obtienen un beneficio inmediato como consecuencia de ella. Por ejemplo, los propietarios de inmuebles que se revalorizan por unas obras de acerado e iluminación de una calle. Sin embargo, esta figura tributaria parece ser la gran olvidada de nuestro sistema tributario local.

Sin duda, esto último se debe a la supresión de su establecimiento obligatorio por la realización de determinadas obras. Sin embargo, estamos ante una figura que incentiva la corresponsabilidad fiscal. Si determinados ciudadanos obtienen un beneficio o un aumento en el valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de determinados servicios públicos, tiene sentido que contribuyan di-

rectamente a su financiación a través de la figura de la contribución especial. Los efectos nocivos que este tributo puede producir sobre los contribuyentes más desfavorecidos pueden remediarse mediante el establecimiento de exenciones respecto de aquéllos que no lleguen al mínimo vital de subsistencia, o impidiendo su aplicación en calles donde el valor catastral de las viviendas no supere una determinada cuantía.

Ahora bien, para potenciar la figura de las contribuciones especiales se requiere, a nuestro juicio, no sólo la voluntad política de su establecimiento por el ente local, sino también la reforma de la legislación urbanística, cuestión de competencia, en gran medida, de las comunidades autónomas.

IV. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta todo lo que hemos señalado en las páginas precedentes, podemos extraer las conclusiones que siguen a continuación.

1. Resulta urgente una reforma de las haciendas locales, que debe ir dirigida, en primer término, a garantizar su suficiencia y a hacerlas menos dependientes de las transferencias de otras administraciones territoriales.

2. La citada reforma no sólo debe perseguir el objetivo de la suficiencia, sino también reforzar la autonomía. Los recursos de las haciendas locales no sólo han de provenir, como hemos dicho, de tributos propios, sino que debe potenciarse la posibilidad de que aquéllas incidan, mediante sus ordenanzas, en la cuantificación de tales tributos. De esta forma, se permitirá que los municipios lleven a cabo medidas de política económica adaptadas a su particular realidad social. En conexión con esta idea, debe introducirse en el sistema de financiación local la corresponsabilidad fiscal.

3. Con independencia de las reformas que proponemos en la configuración de cada uno de los principales impuestos locales, los ayuntamientos han de aumentar el uso de tasas y contribuciones especiales. Se trata, de esta manera, de hacer recaer el gravamen sobre aquellos ciudadanos que se ven especialmente beneficiados por los servicios y obras locales, en lugar de gravar al conjunto de la colectividad.

4. La aprobación de los nuevos estatutos de autonomía ha reabierto la polémica acerca de las competencias autonómicas en la configuración del sistema financiero local. Centrándonos en el lado del ingreso, el Estado tiene la competencia para la fijación de sus bases, entre las que se encuentra el catálogo de recursos de las haciendas locales.

5. Lo anterior no impide que se produzcan cesiones de tributos por parte de las CC.AA. a favor de municipios y provincias. Por un lado, es posible que el Estado, mediante Ley, incluya el tributo autonómico cedido como uno de los recursos de las haciendas locales. Por otro lado, también cabe que, sin necesidad de dicha reforma, las CC.AA. creen un fondo, dotado con parte de la recaudación de sus tributos —ya sean propios o cedidos del Estado—, y que se reparta entre los municipios de su ámbito territorial. Bajo cualquiera de estas modalidades, parece imprescindible que las CC.AA. contribuyan activamente a la financiación de sus entidades locales.

6. En el IBI resulta imprescindible acomodar su base imponible a la realidad del mercado inmobiliario. Dicho objetivo puede conseguirse por una doble vía. De manera preferente, mediante una modificación del modo de actuar del Catastro, que debe llevar a fijar valores reales y a modificarlos rápidamente en función de la evolución del mercado. Subsidiariamente, mediante la introducción de cambios normativos que permitan, con mayor facilidad, la realización de valoraciones circunscritas a fases o zonas, limitando su ámbito territorial. De esta forma, se fomenta que tales revisiones de los valores se llevaran a cabo con mayor frecuencia y, por tanto, con una mejor adaptación a la realidad.

7. Al objeto de incrementar la autonomía municipal y de subjetivizar el IBI, se propone la articulación de dos medidas. La primera, la introducción de tarifas progresivas en el impuesto. La segunda, la posibilidad de crear bonificaciones en las viviendas en función de criterios de capacidad económica.

8. Con la finalidad de que el Impuesto cumpla una función extrafiscal en política de vivienda, cabe articular el establecimiento de recargos en el IBI para las que se encuentren desocupadas. La definición de vivienda desocupada debe vincularse a la ausencia del depósito de la fianza del arrendamiento en la institución competente de la comunidad autónoma.

9. El IAE ha de ser objeto de una profunda reforma que afecte a su estructura. Dicha reforma debe permitir que el tributo grave, efectivamente, la capacidad económica, acudiendo a la base imponible de los impuestos que gravan la renta, tanto en las personas físicas como en las jurídicas.

10. Dos son las medidas fundamentales que deben adoptarse

en relación al IVTM. Por un lado, actualizar el cuadro de tarifas con el IPC acumulado desde 1998. Por otro, introducir dos nuevos elementos de cuantificación. En primer lugar, uno que permita tomar en consideración el verdadero valor de mercado del vehículo. En segundo lugar, otro que introduzca en el tributo una función medioambiental.

11. En el ICIO proponemos dos modificaciones: la primera de carácter estructural y la segunda más limitada. Por un lado, debe pensarse en reunificar los gravámenes locales que recaen sobre la actividad constructora, suprimiendo la tasa por licencias e incrementado el tipo de gravamen de este impuesto. Por otro, deben incluirse los proyectos de urbanización en su hecho imponible.

12. Es preciso reformar el IVTNU al objeto de que grave la capacidad económica real. Ello exige alterar su base imponible, abandonando el sistema actual basado en el valor catastral y sustituyéndolo por la ganancia verdaderamente obtenida mediante remisión a los impuestos sobre la renta estatales.

13. Para finalizar, la reforma de las haciendas locales que propugnamos no se limita a la mejora en las figuras existentes, sino que existe espacio para someter a gravamen nuevos objetos. Se trata, en la mayor parte de los casos, de tributos que cumplan una función extrafiscal, como puede ser la limitación de la contaminación acústica, el fomento del uso racional del agua o de la movilidad en los centros urbanos. Junto a éstos, también proponemos nuevos impuestos con una finalidad estrictamente recaudatoria, como los que podrían recaer sobre los espectáculos o la publicidad.

NOTAS

(1) SSTEDH *Powell y Rayner contra Reino Unido*, de 21 de febrero de 1990, *López Ostra contra Reino de España*, de 9 de diciembre de 1994, *Hatton y otros contra el Reino Unido (I)*, de 2 de octubre de 2001, *Hatton y otros contra el Reino Unido (II)*, Sentencia de la Gran Sala del TEDH de 8 de julio de 2003 y *Pilar Moreno Gómez contra el Reino de España*, de 16 de noviembre de 2004).

(2) *Libro Verde de la Comisión Europea*, Bruselas, 1996: 14, y directivas 1980/51/CEE, 1983/206/CEE y 1989/629/CEE.

(3) *Ökonomische Maßnahmen zur Reduzierung der Umweltauswirkungen des Flugverkehrs: Lärmabhängige Landegebühren* (FKZ 201 96 107). Im Auftrag des Umweltbundesamtes, Berlín, 2004.

(4) GARCÍA SANZ, B., y GARRIDO, F. J., *La contaminación acústica en nuestras ciudades*, Barcelona, Fundación La Caixa, 2003: 85.

(5) Considerando 7º de la Propuesta modificada de Directiva, del Parlamento y del Consejo, relativa al establecimiento de un marco comunitario para las tasas sobre el ruido de los aviones subsónicos civiles (COM, 2002, 683 final).

(6) *Aufenthaltsabgabe* en Austria, *Taxe de séjour* en Francia y Bélgica, *Toeristenbelasting* en Holanda, *Imposta di soggiorno* en Italia, *Hotel Room Ocupancy Tax y Tourist Development Tax* en los Estados Unidos de América, etcétera.

(7) Cfr. BONHAM, C.; FUJII, E.; IM, E., y MAK, J., «The impact of the Hotel Room Tax: An interrupted time series approach», en *National Tax Journal*, vol. 45, 1992: 433 y ss.; unos años después BONHAM, C., y GANGNES, B., «Intervention analysis with cointegrated time series: The case of the Hawaii Hotel Room Tax», University of Hawaii at Manoa, *Department of Economics Working Papers*, 1995 analizando el efecto de la Tax Room que se había establecido en Hawai en 1987, confiesan no haber encontrado evidencias de un impacto estadísticamente significativo.

(8) En la actualidad, art 24.1.c párrafo tercero del TR-LRHL: «No se incluirán en este régimen especial de cuantificación de la tasa los servicios de telefonía móvil».

EL CATASTRO Y LAS HACIENDAS LOCALES

Jesús S. MIRANDA HITA

Director General del Catastro

Resumen

En este trabajo se recoge la evolución del Catastro y del IBI desde la reforma de 2002, tomando en consideración tanto los cambios normativos como su aplicación efectiva por los gobiernos locales y los resultados cuantitativos cosechados. En particular, se analiza el proceso de sustantivación recíproca que han vivido ambas instituciones, la plurifuncionalidad creciente del Catastro, la incidencia de las nuevas tecnologías y la cooperación interinstitucional, la significación recaudatoria del IBI y el nuevo proyecto que desarrolla la Dirección General del Catastro basado en el uso de redes neuronales artificiales para el análisis del valor de los inmuebles.

Palabras clave: catastro, impuesto inmobiliario.

Abstract

This study recounts the evolution of the Cadastre and the Property Tax (IBI) since the reform of 2002, taking into consideration both the regulatory changes and their effective application by local governments and the quantitative results achieved. In particular, we analyse the process of reciprocal substantivation undergone by both institutions, the increasing multi-functionality of the Cadastre, the incidence of the new technologies and interinstitutional cooperation, the revenue-producing significance of the Tax (IBI) and the new project developed by the Directorate General for the Cadastre based on the use of artificial neuronal networks for the analysis of the value of properties.

Key words: property register, property tax.

JEL classification: H71.

HACE seis años, y en estas mismas páginas (1), tuve la oportunidad de presentar algunas aportaciones al debate sobre la reforma de la Hacienda local española que entonces se estaba fraguando, todas ellas centradas en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) y en el Catastro.

Unos meses más tarde, gran parte de esas ideas quedaron recogidas bien en la nueva Ley del Catastro (Ley 48/2002, de 23 de diciembre, hoy Real Decreto Legislativo 1/2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro, en adelante TRLCI) o bien en la de reforma de las haciendas locales (Ley 51/2002, de 27 de diciembre, hoy Real Decreto Legislativo 2/2004, del Texto Refundido de esa Ley, TRLRHL), aunque otras, por el contrario, no pasaron del modesto rango de propuestas fallidas.

En las páginas que ahora siguen, repasaré esta reciente evolución desde una triple perspectiva: en primer lugar, desde la óptica más general, la de los principios o bases inspiradoras de la reforma; en segundo lugar, desde el prisma normativo, de forma que puedan constatarse los cambios concretos habidos en las reglas que disciplinan el IBI y en las propias del Catastro más conexas a ellas, y en tercer término, desde el punto de vista cuantitativo, de manera que se pueda valorar económicamente el impacto de esas reformas, especialmente en cuanto al IBI se refiere.

I. LA REFORMA CATASTRAL

No ha sido éste un quinquenio estéril para el Catastro y el IBI, pues en él se han aprobado nada menos que una nueva Ley del Catastro, cuyo precedente más cercano se remonta a 1906 (2), y una reforma amplia del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (3).

Este cambio, que para muchos ha pasado inadvertido y constituye, por tanto, causa de frecuentes tropiezos intelectuales y a veces legislativos (4), ha supuesto, al menos, las siguientes alteraciones del escenario en el que se ha venido desenvolviendo históricamente nuestra materia:

1) *El Catastro ha visto ampliado su espectro funcional.*

Partiendo de que la Ley del Catastro comienza su texto con la definición de la institución misma, que caracteriza como un registro público administrativo de inmuebles dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, y no como un tributo o (sólo) una herramienta (necesaria) para la gestión de ciertos tributos, el conjunto de sus normas se orientan a la satisfacción de un amplio espectro de necesidades tanto públicas como privadas, puestas ahora en planos de prioridad mucho más equilibrados que nunca antes en el pasado.

Cierto es que la función extrafiscal ha acompañado al Catastro, al menos nominalmente, de forma tradicional, pero también lo es que lo ha sido, en general, más como

un atributo impreciso que como un mandato ejecutivo, pues tanto el entramado conceptual como el instrumental del que se sirve no se han ensanchado desde su originaria y exclusiva orientación hacia el impuesto inmobiliario hasta las reformas iniciadas en los años noventa del siglo pasado, y muy especialmente hasta la Ley de 2002.

La última mención que, en este plano de las funciones u objetivos últimos del Catastro, y directamente heredada de 1906, conoció nuestra legislación antes de la actual Ley del Catastro (LCI) se expresaba así: «Los Catastro Inmobiliarios... están constituidos por un conjunto de datos y descripciones de los bienes inmuebles... con expresión de (las)... circunstancias físicas, económicas y jurídicas que dan a conocer la propiedad territorial y la definen en sus diferentes aspectos y aplicaciones» (5), si bien la significación práctica de tal declaración quedó siempre en manos del intérprete, muy constreñido por la fuerte protección de los datos fiscales propia de la Ley General Tributaria a la que estaban sometidos los catastrales, en contraste con los del Registro de la Propiedad, al menos hasta la aprobación de las leyes 13/1996, de 30 de diciembre, y 24/2001, de 27 de diciembre.

En efecto, por la primera se decidió incorporar los datos catastrales al Registro de la Propiedad, si bien empaquetados en forma de *referencia catastral* (6) y a los solos efectos de «posibilitar el trasvase de información» entre el Registro y el Catastro como sigue rezando anacrónica y cicateramente el art. 48 TRLCI; por la segunda, por su parte, se dotó a la información catastral de un régimen específico de difusión en el que se reconoce legitimación suficiente para el acceso a los datos personales, entre otros casos, a las administraciones públicas, sin más limitaciones que las impuestas por los principios de competencia, idoneidad y proporcionalidad (7).

Hoy, por el contrario, y a pesar de la restricción últimamente citada, la información catastral está «al servicio de los principios de generalidad y justicia tributaria y de asignación equitativa de los recursos públicos, a cuyo fin el Catastro Inmobiliario colaborará con las Administraciones públicas, los juzgados y tribunales y el Registro de la Propiedad para el ejercicio de sus respectivas funciones y competencias» (8), al tiempo que está «a disposición de las políticas públicas y de los ciudadanos que requieran información sobre el territorio» (9). Una declaración, pues, no sólo más extensa y detallada que sus precedentes, sino genuinamente programática (10), pues no en vano se contiene en el artículo 2 del TRLCI, inmediatamente después de que el artículo 1 haya definido al Catastro, como ya he dicho, como «registro administrativo... en el que se describen los bienes inmuebles...» (11).

2) *Como consecuencia de lo anterior, y con algunas excepciones, las herramientas conceptuales del Catastro han adquirido autonomía respecto de un impuesto concreto (el IBI) al que siempre estuvo subordinado*.

Esta subordinación resultaba de todo punto natural cuando el Catastro era el censo del IBI, cuando su función se limitaba a determinar el hecho imponible, la base imponible y el sujeto pasivo del impuesto territorial, aunque no deben dejar de subrayarse las disfunciones en que entonces se incurría —y aún, en parte, hoy sigue siendo así— en relación con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con el que recae sobre el Patrimonio y con muchos otros, el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos entre ellos, para los que la técnica catastral no estaba o está pensada en absoluto (valores alejados del mercado y determinados con escasa frecuencia, titularidades inmobiliarias simplificadas, desconocedoras de las reglas del IRPF o del IP, procedimientos de declaración desligados de estos impuestos, etcétera).

El esfuerzo del legislador de los últimos años ha ido, por el contrario, en la dirección opuesta: los conceptos y los procedimientos catastrales son hoy autónomos e independientes del IBI; de hecho, es este impuesto, como los demás que se sirven de la información catastral, el que se alimenta del Catastro, como lo prueban, por ejemplo, las remisiones que el TRLRHL hace frecuentemente al TRLCI (12), si bien ambas leyes han querido reducir en todo lo posible las vinculaciones cruzadas que tradicionalmente han articulado, y a veces enmarañado, las relaciones entre ambas instituciones, como igualmente queda demostrado si reparamos en que, por ejemplo, sólo deben reflejarse en las listas cobratorias del IBI los datos catastrales que expresamente señala el art. 70.2 del RLCI (13), y no, como había venido siendo habitual y preceptivo en el pasado, todos los datos del padrón catastral (14).

En todo caso, conviene dejar ahora constancia de que la LCI ha procedido a definir su propio concepto de bien inmueble, sin desconocer, claro está, las previsiones del Código Civil, pero bajo un enfoque geométrico o de realidad material que no siempre se exige en otros sectores del ordenamiento jurídico, ni siquiera en el hipotecario, y que para el Catastro es inexcusable; al tiempo, ha

formalizado su propia clasificación de inmuebles, coordinada con el urbanismo, pero alejándose de sus avatares, según se desprende claramente de la reforma del art. 7 del TRLCI introducido por la Ley 36/2006, de 29 de noviembre; de forma que las categorías catastrales nacen tanto del derecho (el plan urbanístico) como de la realidad (por opuesta que sea al plan), dado el carácter esencialmente descriptivo y no normativo del registro catastral.

También la ley catastral ha categorizado al titular de los derechos inscribibles en el Catastro como titular catastral, al que me referiré de nuevo más adelante, con un régimen de derechos y obligaciones diferenciado en cuanto tal.

Por lo que respecta a los procedimientos, la LCI los ha sistematizado y ordenado, de forma que ahora se dispone de un conjunto de herramientas suficientemente detalladas y coordinadas funcionalmente entre sí para lograr el propósito que les es común de canalizar el acceso a la inscripción catastral de los hechos, actos y negocios que deben reflejarse en esta base de datos, incluyendo entre ellos las nuevas edificaciones, las demoliciones, las segregaciones, divisiones, agrupaciones y agregaciones y los cambios de titularidad, cultivo, uso o valor, así como la subsanación de las discrepancias observadas, no mediando incumplimiento de alguna obligación de declarar, entre el Catastro y la realidad, para la que existe un cauce legal específico ajeno a la posible firmeza previa del acto que ahora pretende corregirse.

Esta superestructura procedimental, independizada de los procedimientos tributarios genéricos, aunque fuertemente emparentada con ellos por razones prácticas y de economía normativa, culmina en la presunción de certeza de que gozan los datos catastrales (art. 3 TRLCI) a todos los efectos que el Catastro es capaz de producir, y sin perjuicio de lo que es propio del Registro de la Propiedad. Tal presunción, inexistente pero con una raíz en la Ley de 1906, en la que se decía que la inscripción catastral equivaldría al título de propiedad si transcurrían diez años sin oposición de tercero, es una consecuencia lógica y, al mismo tiempo, un requisito, del carácter no consuntivo de la gestión catastral: en la medida en que, a diferencia de los de gestión de los tributos, los actos de gestión catastral se materializan en una inscripción de una resolución en el registro catastral, cuya vigencia y eficacia se va a prolongar normalmente durante años o decenios (sin que se pueda oponer a ella la prescripción del derecho del particular afectado, al menos *pro futuro*), es preciso revestir a esa anotación de la protección de la presunción, pues en otro caso quedaría muy mermada la eficacia misma de la decisión por la que se dispuso el acceso al Catastro de tal o cual dato o derecho, relegándola así a la mera condición de indicio que desde el fracaso de la pretensión de 1906 la ha caracterizado cuando ha querido utilizarse extramuros del impuesto territorial.

3) *Tanto el ensanchamiento funcional como el correlativo desarrollo conceptual autónomo han desembocado en una recomposición de la arquitectura inmaterial del Catastro (su modelo de datos).*

Ese reequilibrio en la estructura de datos se manifiesta muy marcadamente en el régimen de la titularidad catastral, que fue objeto de una reforma de gran calado por medio de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2005. Con esta reforma, como ya tuve ocasión de decir en otro lugar (15), la titularidad catastral «ha dejado de ser una recta para convertirse en una matriz tridimensional», pues, superado el enfoque monofuncional, son ahora titulares catastrales no sólo el titular del derecho que debe ser sujeto pasivo del impuesto local, sino también, y simultáneamente, todos los que lo sean de la propiedad plena, la nuda propiedad, la concesión, la superficie o el usufructo, ya afecte el derecho de cada uno a toda la superficie del inmueble o a una parte de ella (16).

Sin dejar de reconocer que esa evolución, sin embargo, no se ha completado aún, pues los derechos inscribibles en el Catastro no son todos los posibles, también hay que reseñar, en este punto, el cambio que nuestra institución viene experimentando en su componente económico.

En efecto, desde que el Real Decreto 1552/2004, de 25 de junio, atribuyó a la Dirección General del Catastro la responsabilidad de mantener el denominado Observatorio Catastral del Mercado Inmobiliario (OCMI), se han venido desarrollando los correspondientes estudios para llegar a disponer en la base de datos del Catastro, además del valor catastral de los inmuebles, de una estimación razonada y actualizada de su valor de mercado (17).

En su operativa práctica, el OCMI se alimenta principalmente de la información sobre valores de transacción que los fedatarios públicos facilitan a la Dirección General del Catastro (18) con motivo de la preceptiva comunicación de alteraciones en la titularidad de los inmuebles, información que es objeto de sucesivos procesos de depuración y filtrado con técnicas estadísticas avanzadas —entre

ellas, las redes neuronales artificiales (19)—, para seleccionar exclusivamente aquellas muestras dignas de confianza estadística en cuanto a los precios confesados en las escrituras, de las que extraer el modelo matemático que en cada caso permita realizar estimaciones confiables de los valores de mercado buscados, que normalmente son los de todos los inmuebles de un municipio o incluso una provincia o un ámbito superior. Asimismo, el OCMI toma en consideración los resultados de diferentes estudios de mercado y de análisis de la oferta en Internet y prensa que habitualmente realiza la Dirección General del Catastro, e incorporará en el futuro la información que deben suministrarle los agentes de la propiedad inmobiliaria en virtud del acuerdo alcanzado en 2007 con el Consejo General de Colegios en los que se agrupan estos profesionales (20), así como los valores de tasación hipotecaria, con lo que se constituirá en la mayor base de datos de valores inmobiliarios referenciados espacial y temporalmente que jamás haya existido en España.

Obviamente, su disponibilidad futura a través de la *Oficina Virtual del Catastro* y del portal de Internet de la Dirección General del Catastro, donde ya se publica toda la información sobre zonas de valor de las ponencias de valores totales aprobadas (más de 1.300 municipios están disponibles en la actualidad), así como su entrega a las diferentes administraciones tributarias, permitirá dar un importante paso en el camino hacia la mayor transparencia de este mercado y, con el tiempo, la mayor equidad del sistema fiscal en su conjunto (21).

4) *Dada esa vocación multifinalista de la información catastral, su interfaz de relación con el conjunto de sus proveedores y usuarios ha evolucionado hacia un esquema de cooperación en red (22) y de interoperabilidad (23).*

Este esquema se ha visto favorecido por distintos factores, de entre los cuales no sería desproporcionado destacar como principales los cuatro siguientes: el interés de una parte de los municipios por participar en la mejora de la gestión catastral (24); la necesidad del Catastro de garantizarse una red de colaboradores que le permita mantener lo más actualizada posible la información catastral, compartiendo con ellos los costes de producción y las responsabilidades, lo que incluye no sólo a las entidades locales, sino también a las distintas organizaciones públicas o privadas con las que se han suscrito convenios de colaboración o que resultan legalmente obligados a suministrar información (25); la voluntad de acercar la administración al ciudadano y evitarle, en todo lo posible, los costes de cumplimiento de las obligaciones y de obtención de los servicios catastrales; y, en fin, el desarrollo tecnológico (26).

Respecto del primero de esos factores, la evolución de los últimos años ha supuesto pasar de una demanda de la confusamente llamada «gestión integral» del IBI (27), a la generalización del modelo cooperativo que hoy acredita al Catastro español en el contexto internacional.

Este modelo, en líneas generales, presenta los siguientes rasgos:

— Por razón del proceso, se extiende tanto a la entrada de información como a su difusión: mientras que los convenios de gestión catastral (art. 4 TRLCI y 62 a 68 RLCI), las obligaciones de comunicación e información (arts. 14 y 36 TRLCI y 29 a 38 RLCI) y los procedimientos de inspección conjunta (art. 21 TRLCI y 59 a 61 RLCI) pretenden mejorar el contenido de la base de datos catastral, incorporando a ella las alteraciones inmobiliarias preceptivas, los puntos de información catastral (PIC) y, en general, las facilidades de acceso a la información (28), persiguen el objetivo de que todas las personas y entidades, de acuerdo con las facultades inherentes a su especial legitimación (29), puedan acceder a la información catastral, de la manera más cercana, eficaz y eficiente posible, a través de Internet.

— Por el contenido, la colaboración puede alcanzar (art. 4 del TRLCI) a todas las actividades propias de esta competencia, con la única excepción de la denominada superior función de coordinación de valores y la de aprobación de las ponencias de valores, que se han de ejercer, en todo caso, por la Dirección General del Catastro, lo que significa que ya es posible que un ayuntamiento pueda llegar a fijar el valor catastral de sus inmuebles válidamente si se acoge a un convenio de colaboración al efecto (30).

— Los convenios de colaboración que pueden suscribirse con la Dirección General del Catastro pueden serlo en régimen de delegación de competencias, por el que la entidad colaboradora dictará los actos administrativos catastrales, o en régimen de encomienda de gestión, por el que tales actos continuarán siendo dictados por las autoridades catastrales a propuesta o tras la intervención del colaborador, cuya función queda así ceñida a la instrucción de los procedimientos de que se trate (31), sin llegar a resolverlos.

— Subjetivamente, todas las administraciones, entidades y corporaciones públicas, además de los notarios y registradores de la propiedad, pueden (o deben) co-

laborar con el Catastro. Como se ha anticipado en la nota 25, son muchos los colegios profesionales que han suscrito convenios con la Dirección General del Catastro, la mayoría de ellos con la doble finalidad de facilitar a los clientes de los colegiados el acceso a la información catastral a través del pertinente PIC y de canalizar la aportación de información para la actualización catastral de las fincas de la titularidad de aquéllos.

Pero, además de con esos colegios, se han suscrito convenios o, de otro modo, se han formalizado acuerdos de cooperación con diversos organismos públicos para las más variadas aplicaciones, entre los que deben destacarse el Consejo General del Poder Judicial, el Fondo Español de Garantía Agraria, el Instituto Geográfico Nacional (32) y la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Junto a los acuerdos, convenios y normas legales relativas a la colaboración y el intercambio de información, existe también un conjunto de órganos colegiados de cooperación en los que participan todas las administraciones (33).

— Por la operativa, se tiende a la utilización de servicios web (34) y a la canalización de toda la cooperación catastral a través de la OVC, de forma que se reduzca al máximo el tiempo invertido en la transmisión de información y en su validación y se automatice en todo lo posible la actualización de la base de datos desde las sedes (remotas) de cada una de las entidades colaboradoras (35).

II. NUEVA REGULACIÓN DEL IBI

1. Aspectos generales

En primer lugar, debe destacarse el conjunto de criterios que inspiraron con carácter general la reforma de 2002, y que son los que se comentan a continuación.

El primer propósito del legislador no fue otro que el fomento de la autonomía municipal, que se refleja en aspectos como la atribución a los ayuntamientos de la competencia, hasta 2002 estatal, de fijación de la base liquidable del impuesto (salvo en procedimientos de valoración colectiva), así como en el reconocimiento de nuevos ámbitos de decisión municipal en materia de exenciones y bonificaciones tributarias y tipos de gravamen, si bien no llegó a realizarse una completa depuración de otros beneficios fiscales cuya justificación es ahora muy débil o discutible.

La regulación en la LRHL únicamente de las cuestiones propias del impuesto es otro de los ejes de la reforma. Para ello, como ya se ha dicho, se ha separado la materia catastral de la del tributo, quedando aquella contenida a partir de 2003 en la Ley del Catastro Inmobiliario.

Asimismo, se ha incidido en el establecimiento de mecanismos que facilitan la gestión del impuesto, incluyendo, por ejemplo, los nuevos procedimientos catastrales de comunicación, o el que permite corregir liquidaciones en supuestos de no coincidencia del sujeto pasivo con el titular catastral.

También se ha perseguido la mejora de los aspectos técnicos y de la estructura de la norma, mediante la clarificación de diversos preceptos y mejor regulación de los procedimientos, y la estructuración del contenido de forma más sistemática. Ello se plasmó, por ejemplo, en la diferenciación de supuestos de exención y no sujeción, o en la separación en artículos independientes de la cuota tributaria y el tipo de gravamen. En lo relativo al hecho imponible, la Ley ha optado por definir los bienes inmuebles por remisión a la Ley del Catastro Inmobiliario.

Por otro lado se clarificó la determinación del hecho imponible, estableciendo un orden de prioridad de manera que la realización de una modalidad implica la no sujeción a las restantes, salvo para los bienes de características especiales, para los que la Ley 16/2007 ha establecido un régimen singular por el cual la prelación excluyente de derechos no opera cuando existan concesiones administrativas que, individualmente consideradas, no agoten la total extensión superficial del inmueble, en cuyo caso se produce una concurrencia de los derechos desencadenantes, todos ellos, de hechos imponibles parciales (las concesiones y la propiedad de la parte no concedida).

Respecto a los sujetos pasivos y responsables, la Ley estableció la repercusión de la carga tributaria en quienes, no siendo sujetos pasivos del impuesto, hicieran uso mediante contraprestación de los bienes demaniales o patrimoniales de los municipios, al tiempo que mantuvo la posibilidad de repercusión, conforme a las normas de derecho común, con carácter general, si bien la citada Ley 16/2007 ha incidido igualmente en esta cuestión, de forma que, desde 2008, y dado que por realizar el hecho imponible los concesionarios parciales son contribuyentes «por su cuota» al tiempo que también lo es, por el resto, el propietario, se atribuye la condición de sustituto de este último al ente u organismo público al que se halle afectado o adscrito el inmueble, suprimiéndose al mismo tiempo el supuesto de sustitución cuando concurran varios concesiona-

rios sobre un mismo inmueble de características especiales previsto originariamente en la reforma de la LRHL de 2002, por el que era considerado sustituto del contribuyente el concesionario que debiera satisfacer el mayor canon.

Otro supuesto de responsabilidad expresamente contenido en la Ley es el de los comuneros, que responden solidariamente de la cuota del Impuesto y en proporción a sus respectivas participaciones si figuran inscritos en el Catastro Inmobiliario como copartícipes o cotitulares de las entidades a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley General Tributaria.

En cuanto a la base imponible, se señala en la Ley que es el valor catastral de los bienes inmuebles, pero se efectúa una remisión en bloque a la normativa catastral en lo relativo a su determinación, notificación e impugnación.

La Ley de 2002 ha incorporado también la regulación de la base liquidable que se encontraba en la Ley 53/1997, de 27 de noviembre, y mantiene sustancialmente el modelo de dicha Ley, aunque con algunas novedades, tales como la aplicación de la reducción a los bienes rústicos (aunque, sin embargo, queda en suspenso por la disposición transitoria segunda) y la exclusión de la aplicación de dicha reducción para los bienes de características especiales, salvo que, como ha añadido la Ley 16/2007, el valor catastral resultante de la nueva ponencia especial supere el doble del que tuviera previamente asignado.

El mecanismo de la reducción es el mismo que hasta la reforma, si bien se efectúan algunas mejoras técnicas como, por ejemplo, la supresión de que el valor base sea cero en los casos de transformación de suelo rústico en urbano, y la aplicación, durante el período de tiempo que dure la reducción, de las actualizaciones de valores catastrales que determinen las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, salvo para los municipios en los que ya se estuviera aplicando la reducción con anterioridad.

En lo que afecta a la distribución de competencias en materia de determinación de la reducción y, en consecuencia, fijación de la base liquidable, la Ley distingue entre los procedimientos de valoración colectiva, en los que dicha competencia se atribuye a la Dirección General del Catastro, y los demás procedimientos, en los que se asigna a los ayuntamientos, a pesar de lo cual sucesivas leyes han venido prorrogando la encomienda de su gestión al Estado hasta 2008.

En lo referente al tipo de gravamen, la Ley de 2002 suprimió las limitaciones que, en relación con la población de derecho, establecía la legislación anterior y permite la diferenciación de tipos por clase de bienes inmuebles, es decir, los ayuntamientos pueden aprobar un tipo para los bienes inmuebles urbanos, otro distinto para los bienes inmuebles rústicos, y otro para los bienes inmuebles de características especiales.

También se posibilita a los ayuntamientos la adopción de tipos incrementados para aquellos bienes inmuebles no destinados a uso residencial, atendiendo para tal calificación a los diferentes usos establecidos en la normativa catastral para la valoración de las construcciones, es decir, según la normativa actual, los usos establecidos en el anexo de la norma 20 del Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana, con las especialidades previstas en la propia Ley. Estos tipos incrementados, sin embargo, únicamente pueden aplicarse al 10 por 100 como máximo de los inmuebles que tengan mayor valor catastral, lo que, como comentaré más adelante, es una de las causas que explican el escaso éxito que ha tenido esta medida.

Asimismo, la Ley faculta a establecer un recargo de hasta el 50 por 100 de la cuota del IBI para aquellos bienes de uso residencial permanentemente desocupados, en la forma en que se determine reglamentariamente, por lo que esta última posibilidad queda pendiente de la aprobación del citado reglamento, que no se ha producido hasta ahora.

Tal y como ya se ha indicado, la Ley 51/2002 pretendió ampliar la autonomía municipal en materia de beneficios tributarios, al tiempo que distinguió entre exenciones que deben otorgarse de oficio y las que son rogadas, y diferenció las bonificaciones obligatorias de las que son potestativas para los municipios.

Entre las bonificaciones obligatorias, se mantienen las relativas a los inmuebles objeto de la actividad de las empresas urbanizadoras, constructoras y promotoras (en cuyo régimen se introducen algunas precisiones antifraude y de orden gestor) pero, además, se amplía su ámbito a la rehabilitación de edificios y se modifica el importe de la bonificación, que pasa de la cuantía fija del 90 por 100 a un intervalo de entre el 50 y el 90 por 100 de la cuota íntegra del impuesto, a determinar por los ayuntamientos.

En relación con las viviendas de protección oficial o equiparables

según la normativa autonómica, se mantiene en la Ley la bonificación del 50 por 100 de la cuota íntegra durante los tres períodos impositivos siguientes al del otorgamiento de la calificación definitiva. Esta bonificación, que puede prorrogarse voluntariamente por los ayuntamientos por el tiempo que consideren conveniente, debe ser solicita por el interesado en cualquier momento anterior a la terminación de los tres períodos impositivos de duración de la misma, surtiendo efectos desde el período impositivo siguiente a aquel en que se solicite.

Respecto a las bonificaciones potestativas, además de la existente hasta 2002 para neutralizar o reducir el impacto en la cuota de los incrementos de valor derivados de una revisión catastral en municipios de más de 750.000 unidades urbanas, cuya aplicación se extiende tras la reforma a todo tipo de municipios y a los inmuebles rústicos, y de la bonificación en favor de los asentamientos de población singularizados por su vinculación a actividades del sector primario con un bajo nivel de servicios, la Ley introduce otras dos, para los inmuebles de características especiales y para los titulares de familia numerosa.

En relación con las exenciones, deben destacarse dos novedades con respecto a la legislación anterior. La primera es la referente a los bienes afectos a la Defensa Nacional, respecto a los cuales ya no es necesario que dicha afección sea directa para que gocen del beneficio, y la segunda es la exención que pueden acordar los ayuntamientos, por razones de eficiencia y economía en la gestión recaudatoria, para las cuotas inferiores a la cantidad que se determine por la ordenanza fiscal. Esta última exención puede tomar en consideración el importe de la cuota agrupada del tributo relativa a un mismo sujeto pasivo cuando se trate de bienes rústicos sitos en un mismo municipio, para evitar que quede exento el propietario de muchas pequeñas parcelas en un mismo municipio cuando su valor conjunto daría lugar a cuotas significativas y, desde luego, superiores al coste de gestión establecido como umbral de la exención.

Al igual que en la regulación anterior, el devengo del impuesto se produce el primer día del período impositivo, coincidiendo éste con el año natural. Es novedoso, por el contrario, el régimen de la efectividad de los actos con trascendencia en el impuesto, en el que se establece como criterio general el de que la efectividad tributaria acontece en el devengo posterior al momento en que se produzcan los efectos catastrales, teniendo éstos lugar en el momento previsto en las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario que, en general, es inmediato a la fecha de la alteración del inmueble.

Desde el punto de vista formal, las declaraciones que deben formularse por los sujetos pasivos ante el Catastro se deben formalizar en los términos establecidos en la Ley del Catastro Inmobiliario, por lo que el IBI carece de declaraciones independientes de las catastrales, lo que no equivale a que no existan las primeras, sino a que ambas coincidan.

De especial interés para los ayuntamientos puede ser, por un lado, el procedimiento de comunicación que suple la obligación de declaración de los particulares en determinados casos y, por otro, la posibilidad de que aquéllos realicen rectificaciones en los datos del titular del recibo cuando comprueben, en vía recaudatoria, que no coincide con el sujeto pasivo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Finalmente, la gestión del impuesto, que se lleva a cabo a partir del Padrón catastral, corresponde a los ayuntamientos, que pueden ejercer sus competencias directamente o mediante convenios u otras fórmulas de colaboración con cualquiera de las administraciones públicas (de hecho, como se comentó en la nota 24, son menos de 900 los ayuntamientos que gestionan directamente su Impuesto sobre Bienes Inmuebles). La novedad esencial en este punto es la ampliación subjetiva que introduce, ya que, tras la reforma, la gestión del tributo puede llevarse a cabo también (además de por las diputaciones provinciales, cabildos y consejos, insulares o comarcales) por las comunidades autónomas e, incluso, la Administración.

2. Ordenanzas fiscales

El conjunto de herramientas legales en manos de los municipios o que, en cualquier caso, regulan el impuesto, y a las que acabo de referirme, ha dado como resultado en 2007 el siguiente panorama, según la estadística de ordenanzas fiscales que publica la Dirección General del Catastro (36).

En primer lugar, en cuanto al tipo de gravamen, el 77 por 100 de los municipios en urbana y el 84 por 100 en rústica disponen de un tipo general superior al supletorio establecido por la ley (37), mientras que un 22 por 100 en urbana y un 16 por 100 en rústica han permanecido en el tipo supletorio.

Por otro lado, pese a que el artículo 72 TRLRHL ofrece la posibilidad de establecer un tipo de gravamen incrementado a los inmuebles

CUADRO N.º 1

NÚMERO DE MUNICIPIOS CON TIPOS DIFERENCIADOS POR USOS SEGÚN CADA USO DE LOS INMUEBLES URBANOS (2007)

Uso	*Número de municipios*
Almacén	50
Industria	105
Oficina	69
Comercial	79
Deportivo	46
Espectáculo	43
Hostelería	67
Sanidad	40
Cultura	37
Religioso	39

Fuente: DGC y elaboración propia.

de mayor valor catastral, que puede ser diferente según el uso al que se destinen, son muy pocos los ayuntamientos que han utilizado esa facultad, como se observa en el cuadro n.º 1, lo que ha podido deberse, en parte, a la limitación del 10 por 100 de los inmuebles de mayor valor que contiene el precepto, y que hace que la expectativa de incremento de recaudación no compense la mayor complejidad de gestión y el coste político de la decisión correspondiente (38).

Mayor grado de aceptación ha tenido, sin embargo, el recargo sobre el IBI de inmuebles residenciales permanentemente desocupados, que se autoriza en el artículo 72.4, tercer párrafo, que ha sido aprobado por 189 ayuntamientos, sin bien, como ya he dicho, no han sido determinadas reglamentariamente, hasta el momento, las condiciones para que pueda considerarse que se dan las circunstancias de desocupación permanente exigidas por la Ley.

En cuanto a las exenciones y bonificaciones potestativas, en 2007, 684 municipios, un 9 por 100 de los de régimen común, habían establecido la exención a favor de los centros sanitarios de titularidad pública prevista en el art. 62.3 TRLRHL, lo que, en comparación con el escaso uso de facultades municipales para incrementar el tributo a las que ya me he referido, nos da una muestra de las dificultades políticas que lo atenazan en nuestro país y de en qué medida las otras potestades, las que sirven para renunciar a los propios derechos, acaban siendo utilizadas para una competencia fiscal nociva entre jurisdicciones por la atracción de determinadas inversiones o servicios públicos, con el resultado de una transferencia de renta hacia el ente atraído, que además de antojarse extrañamente incomprensible (si pensamos que los impuestos se inventaron para recaudar, no para dejar de hacerlo), puede condicionar las decisiones de localización de los servicios públicos de forma espuria.

El mismo fenómeno se observa, pero en mucha menor medida, si consideramos el uso que se ha hecho de la posibilidad de conceder bonificaciones a las empresas titulares de bienes inmuebles de características especiales —bice (39)—, recogida en el art. 74.3 TRLRHL, que ha sido utilizada por un máximo de sesenta municipios, como se ve en el cuadro n.º 2.

En este mismo cuadro también se aprecian otras reglas de comportamiento no por previsibles menos interesantes: hay un claro incentivo a favor de las ventajas fiscales que benefician al mayor número de votantes posible, ya sea directamente o en la percepción que tienen del grado de sensibilidad social del gobierno correspondiente, como lo prueba el éxito que han tenido las bonificaciones a favor de las VPO y, más aún, las de familias numerosas, y la supresión parcial de las ventajas fiscales de las empresas constructoras y promotoras. El pretendido impulso a las energías renovables desde el IBI, sin embargo, no ha tenido ningún éxito, y ello a pesar del escaso coste de la medida en términos económicos (por los pocos inmuebles que disponen, hoy por hoy, de instalaciones productoras de energía solar) y el, en principio, gran atractivo político de una decisión como ésta, pues sólo 163 ayuntamientos la han adoptado.

CUADRO N.º 2

BONIFICACIONES POTESTATIVAS IBI URBANA (2007)

Art.	*Tipo*	*Número de municipios*
74.3	BICE, energía eléctrica	3
74.3	BICE, embalses	60
74.3	BICE, autopistas	54
74.3	BICE, aeropuertos y puertos	6
73.2	VPO	860
74.4	Familias numerosas	1.291
74.5	Energía solar	163
74.1	Asentamientos	66
74.2	Techo de incremento de cuota tras revisión catastral	10
73.1	Empresas constructoras (reducción de la bonificación)	1.687

Fuente: DGC y elaboración propia.

Comentario aparte merece la bonificación del art. 74.2 TRLRHL. Mediante ella, los ayuntamientos que se sometan a un procedimiento de valoración colectiva de carácter general pueden llegar a neutralizar (parcial o totalmente) la subida individual del impuesto que, en ausencia de decisión alguna por su parte, se produciría. Y, como se ve, casi ninguno ha actuado así, sino que, muy al contrario, la inmensa mayoría de los que cada año se revisan aceptan el incremento fiscal derivado de la subida de los valores catastrales sin medida compensatoria discrecional alguna. Ello se debe, en mi opinión, a dos razones: por un lado, a que el incremento derivado de la revisión, en el primer año, es bastante limitado con carácter general, dado el efecto de diferimiento de la subida del valor catastral provocado por la base liquidable, y por otro, que el llamado techo sicológico de la imposición municipal, que supuestamente se habría alcanzado en España hace tiempo, sólo opera para las decisiones discrecionales propias de los gobiernos locales, porque cuando la decisión consiste en revisar los valores catastrales, responsabilidad del Estado, sus efectos políticos alcanzan más lejanamente a las entidades locales beneficiarias (40).

En fin, tampoco deja de sorprender el relativamente escaso uso de la exención técnica autorizada por el art. 62.4 TRLRHL, que sólo ha sido aplicada por 4.161 municipios en urbana y 4.297 en rústica, y tendría que haberlo sido por todos, pues aunque esas cifras sean muy altas en comparación con las manejadas hasta ahora, no debe perderse de vista que lo que pretende esta exención es que no se pongan al cobro recibos de tan reducida cuantía que cueste más recaudarlos que su valor (41).

III. EL IBI Y EL CATASTRO EN CIFRAS

1. Recaudación y cuotas del IBI

El IBI, sin ser de una cuantía comparativamente, en el plano internacional, muy elevada (42), constituye la principal fuente de financiación de los ayuntamientos, suponiendo el 58 por 100 de la recaudación por impuestos directos y casi el 15 por 100 de los ingresos totales de las entidades locales.

En los municipios de régimen común, la cuota del IBI por recibo en 2006 ascendió a 6.654 millones de euros, de los cuales 6.482 corresponden a los bienes de naturaleza urbana y especiales, y sólo 171 a los bienes de naturaleza rústica, por lo que estos rondan el 3 por 100 de la recaudación total del impuesto (cuadro número 3).

El mayor porcentaje, tanto de recibos emitidos como de cuota, para los bienes de naturaleza urbana, se concentra, como es lógico, en los municipios de mayor tamaño: sólo Madrid y Barcelona suponen más del 14 por 100 sobre el total de la cuota del conjunto del territorio nacional, excluidos el País Vasco y Navarra, mientras que sus recibos no llegan al 10 por 100 del total. Sin embargo, la situación es la contraria para los inmuebles de naturaleza rústica, para los que la recaudación se concentra claramente en los municipios pequeños, de hasta 2.000 habitantes, ya que en ellos se obtiene el 87,4 por 100 del rendimiento del tributo.

En cuanto a las cuotas medias, la cuota líquida por recibo de urbana ha sido en 2006 de 212 euros (0,58 euros diarios), y de poco más de tres euros al año por hectárea para los bienes de naturaleza rústica (gráfico 1, escalas izquierda, derecha, respectivamente).

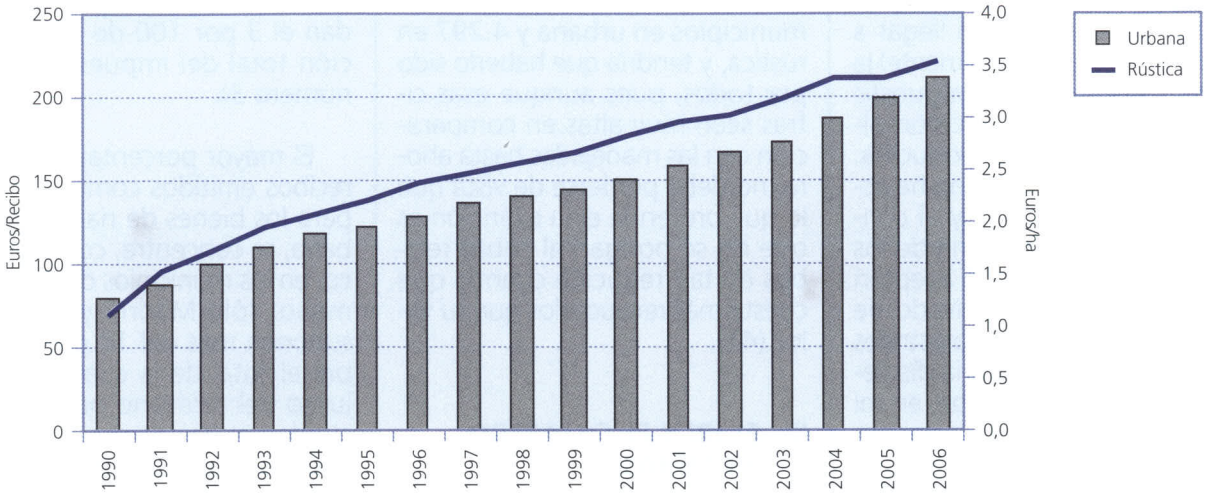
CUADRO N.º 3

DISTRIBUCIONES (PORCENTAJE) DEL NÚMERO DE RECIBOS Y CUOTA LÍQUIDA, SEGÚN POBLACIÓN DEL MUNICIPIO. AÑO 2006

TIPO IBI	*TAMAÑO DEL MUNICIPIO SEGÚN POBLACIÓN*						
	Hasta 500	*501 a 1.000*	*1.001 a 2.000*	*2.001 a 5.000*	*5.001 a 36.000*	*36.000 a 1.000.000*	*Más de 1.000.000*
Urbana:							
Recibos urbana	18,39	19,34	15,06	11,62	20,33	5,81	9,45
Cuota líquida urbana	8,64	18,08	15,89	13,71	22,41	6,99	14,28
Rústica							
Recibos rústica	60,79	25,75	8,66	2,60	1,94	0,29	0,01
Cuota líquida rústica	43,65	27,16	16,62	5,84	6,08	0,62	0,03

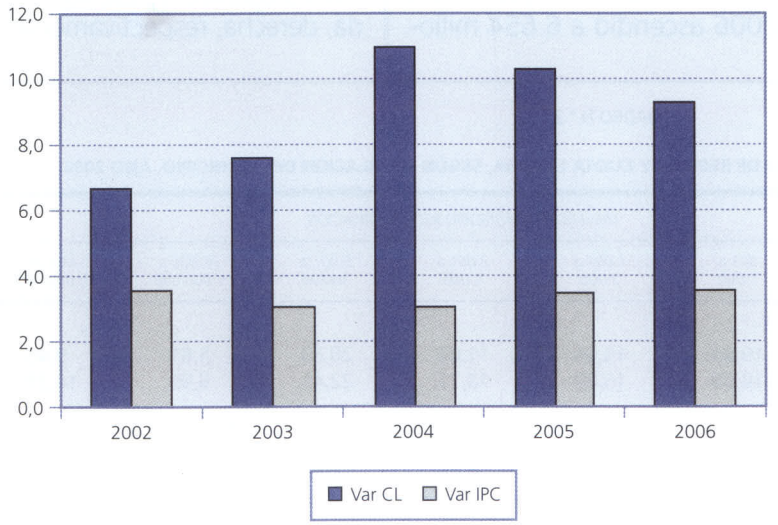
Fuente: DGC.

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LA CUOTA MEDIA



A pesar de que la reforma de 2002 amplió notablemente los márgenes de que disponen los municipios para incrementar el tributo, el aumento de la cuota líquida media de urbana, respecto del IPC, se ha moderado desde 2005, como se ve en el gráfico 2, si bien es cierto que el impuesto sigue creciendo por encima de esa magnitud año tras año, ya sea por el impacto de la subida de tipos impositivos, por la influencia de la revisión de valores, o por la incorporación de nuevos (y más valiosos) inmuebles al Catastro, que en los últimos años ha alcanzado cifras sin precedentes (43).

GRÁFICO 2
IBI: CUOTA LÍQUIDA E IPC



De hecho, si comparamos el nivel de uso de la capacidad normativa en 2007 respecto de 2002, resulta que los tipos han crecido de forma muy moderada en este período, pues el medio ha pasado de 0,63 al 0,66 por 100. En consecuencia, se puede afirmar que los ayuntamientos no han aprovechado el recorrido legalmente permitido y que, además están ahora más alejados de los tipos máximos que antes de la reforma de 2002, en la medida en que el porcentaje que representaba el tipo medio sobre el máximo en 2002 era el 75 por 100 y cinco años más tarde ha bajado hasta el 57 por 100. En otros términos, la cuota íntegra máxima de 2007 podría llegar a los 13.700 millones de euros, mientras que la real es de unos 7.700 millones.

En los cuadros nos. 4 y 5 se presenta la comparación del recorrido fiscal (44), porcentajes del tipo medio sobre el máximo,

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 115, 2008. ISSN: 0210-9107. «COMPETENCIAS, FINANCIACIÓN Y GESTIÓN DE LOS ENTES LOCALES»

CUADRO N.º 4

COMUNIDAD AUTÓNOMA	RECORRIDO FISCAL			PORCENTAJE DEL TIPO MEDIO SOBRE TIPO MÁXIMO		
	2002	2007	Diferencia	2002	2007	Diferencia
Andalucía	0,62	0,36	-0,26	80	52	-27
Aragón	0,31	0,25	-0,07	62	47	-15
Asturias (Principado de)	0,45	0,30	-0,15	71	48	-23
Balears (Illes)	0,45	0,26	-0,19	70	48	-22
Canarias	0,37	0,19	-0,18	66	41	-25
Cantabria	0,42	0,22	-0,20	69	43	-26
Castilla-La Mancha	0,39	0,22	-0,17	69	45	-24
Castilla y León	0,30	0,18	-0,13	64	43	-21
Cataluña	0,80	0,43	-0,37	89	59	-31
Comunidad Valenciana	0,83	0,45	-0,38	91	59	-32
Extremadura	0,52	0,31	-0,21	76	52	-24
Galicia	0,24	0,14	-0,09	61	39	-22
Madrid (Comunidad de)	0,31	0,16	-0,15	60	38	-22
Murcia (Región de)	0,61	0,33	-0,28	79	51	-28
Rioja (La)	0,37	0,21	-0,16	66	44	-22
Total	**0,53**	**0,35**	**-0,18**	**75**	**57**	**-18**

Fuente: DGC.

CUADRO N.º 5

COMUNIDAD AUTÓNOMA	CUOTA 2007 (Millones de €)		
	Íntegra (1)	Máxima (2)	(2) – (1)
Andalucía	1.332	2.150	818
Aragón	207	432	224
Asturias (Principado de)	160	289	129
Balears (Illes)	229	437	208
Canarias	311	630	319
Cantabria	105	213	108
Castilla-La Mancha	270	534	265
Castilla y León	393	856	464
Cataluña	1.775	2.734	959
Comunidad Valenciana	1.024	1.491	467
Extremadura	126	219	93
Galicia	331	709	378
Madrid (Comunidad de)	1.161	2.611	1.450
Murcia (Región de)	204	345	141
Rioja (La)	51	112	61
Total	7.680	13.763	6.083

Fuente: DGC y elaboración propia.

y cuotas íntegras reales y máxima por comunidades autónomas de régimen común.

Comparando el comportamiento del IBI según el territorio, se observa una mayor cuota media por recibo en los municipios de régimen común que en los territorios forales del País Vasco y Navarra, suponiendo ésta para los bienes urbanos un 36 por 100 más en los primeros, y para los bienes rústicos un 87 por 100 más.

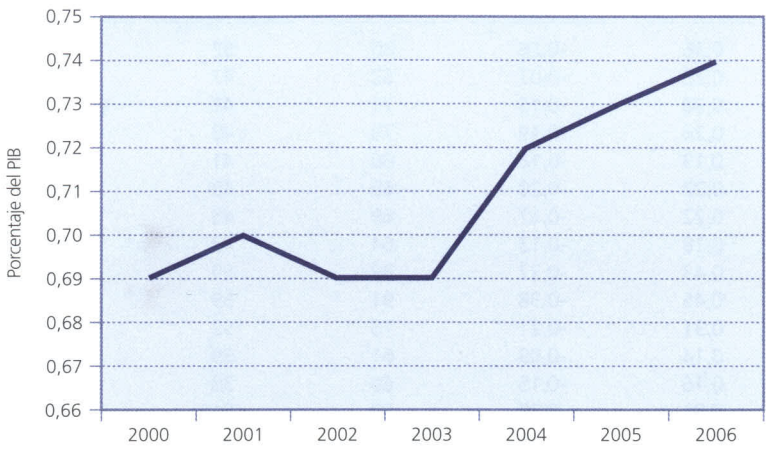
La presión fiscal debida al IBI, entendida como el porcentaje de la cuota líquida del impuesto sobre el PIB, se situó en 2006 en el 0,72 por 100. La evolución de magnitud se presenta en el gráfico 3.

Si analizamos más detalladamente las cuotas medias del IBI de naturaleza urbana y descendemos a nivel de capitales de provincia, la más alta se encuentra en Cádiz, seguida de las capitales catalanas, mientras que Soria, Vitoria, Bilbao y Palencia tienen los menores importes (cuadro n.º 6).

2. Hechos y bases imponibles

El número total de bienes inmuebles urbanos registrados en el Catastro a finales de 2006 alcanzó los 31,6 millones, incrementándose éstos en más de un millón respecto al año anterior. El valor catastral total correspondiente a estos bienes supuso 1.333.231 millones de euros, casi un 12 por 100 más que en 2005, debido fundamentalmente a las

GRÁFICO 3
PRESIÓN FISCAL IBI



valoraciones colectivas que se llevaron a cabo en 485 municipios. Estas revisiones, no obstante, sólo repercutirán en la cuota del IBI de forma escalonada y progresiva a lo largo de diez años, y ello en la medida en que decidan los respectivos ayuntamientos, que puedan moderar o incluso neutralizar completamente la subida de la base liquidable mediante el juego de la bonificación —techo del art. 74-2 TRLRHL y de los tipos de gravamen.

Para el caso del catastro rústico, las cerca de 53 millones de subparcelas registradas alcanzaron un valor catastral total de sólo 27.205 millones euros (cuadro n.º 7).

CUADRO N.º 6

CUOTA MEDIA DEL IBI 2006

Capital provincia	*Cuota media (euros)*	*Capital provincia*	*Cuota media (euros)*
Soria	123,71	Palma de Mallorca	218,37
Vitoria	131,17	Donostia-San Sebastián	223,17
Bilbao	134,33	Zaragoza	223,53
Palencia	138,82	Huesca	226,40
Teruel	144,09	Granada	226,98
Ourense	148,61	Logroño	229,45
Cuenca	153,50	Huelva	232,00
Ávila	159,01	Oviedo	232,46
Pontevedra	164,65	Santa Cruz de Tenerife	234,32
Zamora	182,51	Toledo	239,04
Salamanca	184,45	Badajoz	240,01
Jaén	186,14	Ciudad Real	247,15
Burgos	190,03	Málaga	252,88
Palmas de Gran Canaria (Las)	194,98	Alicante/Alacant	253,79
Murcia	195,68	Castellón de la Plana/Castel	255,96
Córdoba	197,02	Coruña (A)	256,60
Cáceres	198,57	León	261,27
Pamplona/Iruña	200,39	Valencia	264,24
Lugo	202,98	Sevilla	274,83
Guadalajara	208,21	Madrid	295,04
Segovia	210,15	Girona	303,82
Almería	210,21	Lleida	310,24
Albacete	210,24	Tarragona	337,21
Valladolid	213,94	Barcelona	364,48
Santander	215,30	Cádiz	398,93

Fuente: DGC.

CUADRO N.º 7

VARIABLES CATASTRO. AÑO 2006

Urbana:	
Valor Catastral (millones de euros)	1.333.231
Bienes inmuebles (millones)	31,6
Valor medio (euros)	42.191
Rústica	
Valor Catastral (millones de euros)	27.205
Subparcelas (millones)	52,7
Valor medio (euros)	516

Fuente: DGC.

Dentro del Catastro urbano, más de veinte millones de inmuebles (el 63 por 100 del total) se encuentran clasificados como de uso residencial. En el gráfico 4 se observa la distribución por usos para esta clase de bienes.

Por último, en el mapa 1 se presenta la distribución del valor catastral medio por estratos. En él se observa cómo los mayores valores se concentran en Madrid, el eje Sur-Mediterráneo, y los archipiélagos.

3. Revisiones catastrales

Los procedimientos de valoración colectiva en España adolecen de los mismos problemas que pueden encontrarse en otros muchos países, por no decir todos, en los que existe un impuesto periódico y general como el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

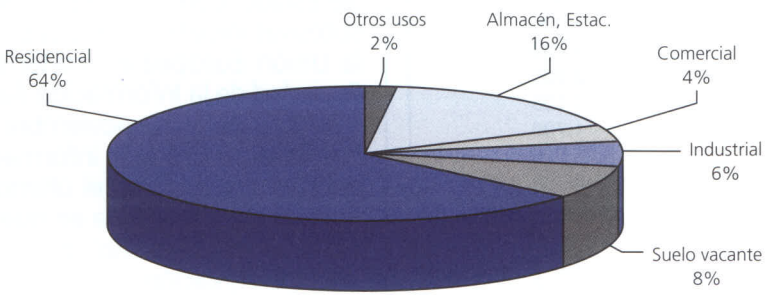
Por un lado, está el problema técnico de la valoración catastral, cuyas perspectivas son claramente positivas si tenemos en cuenta los desarrollos científicos y tecnológicos que se están produciendo en los últimos años, y a los que ya me he referido con anterioridad (45), y por otro, el más importante y difícil de resolver de la aceptabilidad social de este tipo de actuaciones. Esto último, en mi opinión, es lo que explica el escaso número de municipios cuyo valores catastrales se han venido revisando desde 1995, año en el que se reanuda el proceso ordinario de revaloración en nuestro país después del conflicto surgido en 1990.

Como se ve en el cuadro n.º 8, entre 1995 y 2006 se ha revisado el valor de 2.337 municipios, a una media de 195 al año, con un número de inmuebles afectados total de casi 25 millones (unos dos millones al año).

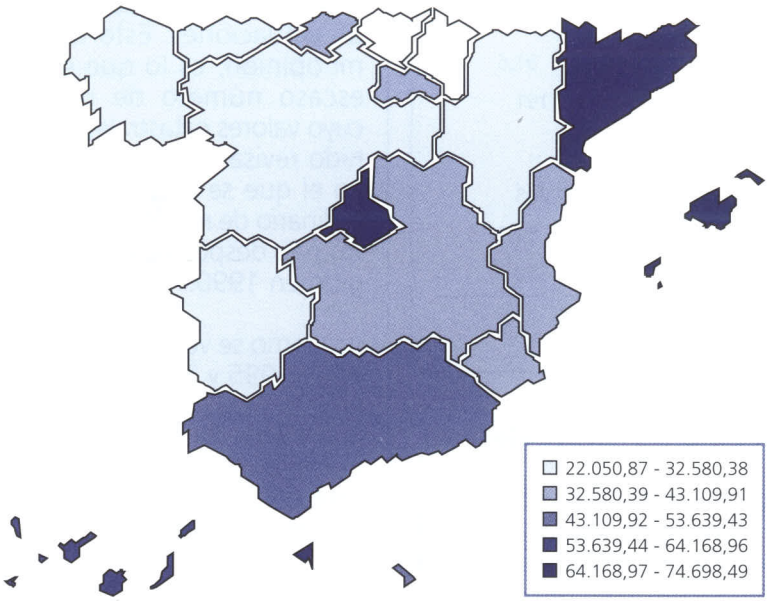
Podría deducirse que, de mantenerse esa cadencia —muy condicionada internamente, además, por el ciclo político municipal cuatrienial, como puede verse en las cifras de 1995, 1999 y 2003, años todos ellos en los que se celebraron elecciones locales—, serían necesarios unos 17 años para completar la revisión de los 33 millones de inmuebles urbanos actualmente registrados en el Catastro, un período realmente excesivo para que se puedan sostener seriamente los argumentos de equidad que deberían inspirar el modelo de revisión de valores.

No obstante, no puede desconocerse, y este es un matiz que atempera la conclusión anterior y con frecuencia pasa inadvertido, que en más de 5.000 municipios no existe dinámica inmobiliaria, lo que puede interpretarse como que en ellos los valores inmobiliarios permanecen sin cambios significativos por largos períodos de tiempo, de suerte que no son necesarias aquí las revisiones catastrales con la misma frecuen-

GRÁFICO 4
USO DE LOS INMUEBLES URBANOS



MAPA 1
VALORES CATASTRALES MEDIOS
(Euros)



cia que lo serían en los menos de 180 municipios en los que se construyen cada año más de mil nuevos inmuebles, en los que se concentra casi el 60 por 100 de la actividad constructora del país.

IV. CONCLUSIÓN

A lo largo de las páginas precedentes han sido expuestos, en primer lugar, los principios inspiradores de la reforma legislativa realizada a través de las leyes 48 y 51 de 2002, con sus continuadoras, las leyes 2/2004 y 16/2007 (46), en materia de Catastro e Impuesto sobre Bienes Inmuebles, para pasar posteriormente a la presentación detallada de los cambios que, respecto de la legislación anterior, han supuesto esas nuevas normas y finalizar el trabajo con una panorámica de las ordenanzas fiscales del IBI del conjunto de los municipios de régimen común, y de su traducción en términos recaudatorios, así como de la estadística catastral.

Puede decirse, sin riesgo de exageración, que uno de los principales hitos marcados por la reforma fue la separación del IBI y del Catastro, que de estar hasta entonces confundidos, en muy buena medida, han pasado ahora a disponer de regímenes jurídicos independientes, aunque lógicamente muy vinculados.

La reforma del Catastro lo dotó de sustantividad propia, en línea con las tendencias internacionales más acreditadas, como paso necesario para constituirlo en un sistema o infraestructura de información territorial (la mayor de España) que pudiera desplegar toda su potencialidad como fuente de información para una amplia gama de finalidades públicas y privadas. En la era de Internet, tal paso era sin duda una obligación del Estado, como se deduce de las sucesivas iniciativas adoptadas por la Unión Europea en materia de Sociedad de la Información (la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público es el último reflejo de esa estrategia en nuestro ordenamiento interno), por lo que nuestra legislación catastral ha entrado así de lleno, antes incluso de que lo exigiera, como con acierto hace, la Ley 11/2007, en los ámbitos estructurales, relaciona-

CUADRO N.º 8

REVISIÓN DE VALORES URBANOS

Año de vigencia	*Número municipios*	*Número inmuebles (x 1.000)*
1995	134	1.400
1996	263	3.700
1997	85	3.700
1998	127	2.200
1999	123	1.100
2000	158	1.700
2001	168	2.000
2002	154	4.200
2003	143	500
2004	242	1.100
2005	295	1.200
2006	445	2.000
Total	**2.337**	**24.800**

Fuente: DGC.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 115, 2008. ISSN: 0210-9107. «COMPETENCIAS, FINANCIACIÓN Y GESTIÓN DE LOS ENTES LOCALES»

les y conceptuales de la interoperabilidad y la cooperación tanto en el seno del conjunto de las administraciones públicas como entre ellas y la sociedad.

Por lo que respecta al IBI, se ha comentado tanto su evolución legal como el uso que de los nuevos resortes normativos atribuidos a los ayuntamientos se ha hecho tras la reforma, subrayándose dos hechos fundamentales: en primer lugar, que el tributo sigue arrastrando muchas rigideces y rémoras propias de la imposición de producto, y específicamente de sus predecesoras las contribuciones territoriales, por lo que su modernización no puede darse por concluida, sino que deberá continuar en el futuro; en segundo lugar, que su cuantía sigue siendo modesta y que en modo alguno se han aprovechado las nuevas herramientas para incrementarla, pues el tipo ha subido de forma casi imperceptible y los demás medios para potenciar el impuesto (tipos diferenciados por usos y revisiones de valores catastrales, principalmente) han tenido un desarrollo bastante limitado y, en el caso de los valores catastrales, similar al anterior a la reforma.

Además, en cuanto a los beneficios fiscales, bien puede decirse que se ha hecho un uso restrictivo de las nuevas bonificaciones, por lo que, con alguna excepción, no han supuesto un deterioro de la capacidad del impuesto para generar ingresos. De hecho, mucho más importante que ese posible efecto negativo es, como se ha analizado, la restricción política que pesa sobre los valores catastrales, hoy muy sujetos por las cadenas de su propia incapacidad para representar adecuadamente y en todo momento el valor de los inmuebles, que es el paradigma pretendidamente gravado por el tributo, lo que, por otra parte, no es característico de España, sino que resulta común a la mayoría de los países que disponen de un impuesto periódico sobre el valor de los bienes raíces.

NOTAS

(1) MIRANDA HITA, J. (2002), «El impuesto sobre bienes inmuebles en la encrucijada de su reforma», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 92, FUNCAS, Madrid: 169 a 184.

(2) Ley del Catastro Topográfico-Parcelario de 23 de marzo de 1906, derogada por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.

(3) Regulado hoy esencialmente en los artículos 60 a 77 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

(4) Me refiero a la relativamente escasa atención que ha merecido el trascendental hecho de que Catastro e IBI se hayan desgajado conceptual y normativamente (lo que ha acarreado la decadencia de muchos de los argumentos tradicionalmente tejidos en torno a la indiferenciación de ambas instituciones), y a la costumbre del legislador presupuestario o de los últimos estatutos de autonomía de referirse al Catastro o a los valores catastrales bajo epígrafes tradicionales y ya impropios (IBI, gestión tributaria, etcétera).

(5) Disposición adicional 4ª de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales.

(6) La referencia catastral es el código alfanumérico que permite situar cada inmueble inequívocamente en la cartografía oficial del catastro (art. 6.3 TRLCI y 18 a 20 del Real Decreto 417/2006, de 7 de abril —RLCI).

(7) *Vid.* título VI del TRLCI y título V del Real Decreto 417/2006 (RLCI). Este nuevo régimen de difusión y acceso a la información catastral ha implicado la concreción normativa del concepto de dato catastral protegido, lógicamente inspirado en la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal y en la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto (especialmente las SS.TC 290 y 292 de 2000), de suerte que tienen tal consideración exclusivamente el nombre, apellidos, razón social, código de identificación (NIF, NIE, DNI) y domicilio de quienes figuren inscritos en el Catastro Inmobiliario como titulares, así como el valor catastral y los valores catastrales del suelo y, en su caso, de la construcción de los bien inmuebles individualizados. Repárese, no obstante, en que la protección de la LCI va más allá de la Ley Orgánica 15/1999, pues incluye a las personas jurídicas y no sólo a las morales, si bien, fuera de esos datos, todos los demás son de acceso libre para cualquiera.

(8) No puede dejar de subrayarse aquí la contradicción entre este propósito y el más modesto del citado art. 48 TRLCI.

(9) Una visión programática estrictamente fiscal del Catastro, y exclusivamente dirigida al IBI, la encontramos en el *Informe sobre el Sistema Tributario Español* rendido al Gobierno en 1973 por el Instituto de Estudios Fiscales y elaborado bajo la dirección de don Enrique Fuentes Quintana. En este informe, que se conoció como el *libro verde* y que el IEF publicó en 2002, se señala lo siguiente: «... el problema de la implantación del régimen catastral. Este régimen, creado por la Ley de 11 de junio de 1964, tenía dos objetivos: uno, dotar de mayor potencia recaudatoria al tributo y otro, conseguir la elaboración de un catastro de la propiedad urbana que permitiera disponer de planos parcelarios de todos los Municipios y superficiación de todas las figuras (*sic*) urbanas. El primero de estos objetivos permitía dedicarse exclusivamente a ciertas zonas seleccionadas (municipios importantes, urbanizaciones, etc.). Ahora bien, el objetivo de confeccionar un catastro completo de la propiedad urbana exigía de la utilización de una gran riqueza de medios personales y materiales. Dada la escasez de las disponibilidades con que contaban los servicios encargados de la realización de estos trabajos, no era difícil presumir que la generalización del régimen catastral no se podría lograr sino después de transcurridos un buen número de años desde su implantación. La Ley, en consecuencia, ha carecido de la necesaria flexibilidad al disponer la aplicación del régimen nuevo, ya que en varios millares de Ayuntamientos apenas si existen algunos inmuebles en condiciones de habitabilidad. *En tales casos los rendimientos que el impuesto puede producir no compensan en modo alguno los elevados costes en que es necesario incurrir para la generalización a estas zonas del régimen catastral. Por ello, resultaría de gran interés el evitar la generalización a ultranza de las tareas catastrales, concentrándolas, por el contrario, en aquellas zonas en que sus rendimientos recaudatorios resulten previsiblemente más importantes*». (El subrayado es nuestro).

(10) Sobre las distintas vocaciones del Catastro han sido muchas las declaraciones que, en el pasado y, más intensamente, en los últimos años, se han formulado por diferentes instancias internacionales, desde el Banco Mundial y la ONU hasta diversas asociaciones como la Federación Internacional de Geómetras, el Comité Permanente del Catastro en la Unión Europea, el Comité Permanente del Catastro Iberoamericano o Eurogeographics. En la web de la Dirección General del Catastro española (catastro.meh.es) puede encontrarse más información al respecto. También puede consultarse MOYA RODRÍGUEZ, M. y GARCÍA-RODRIGO MARTÍN, A. M. (2001), *Catastro, valoración y tributación inmobiliaria rústica*, Artemedic Comunicación, S.L. Madrid, capítulos 5 a 7; ALCÁZAR MOLINA, M. G. (2003), *Catastro Inmobiliario*, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia: 378 y ss.; y DURÁN BOO, I. (2002): «Los retos del futuro Catastro europeo», en *CT/Catastro*, n.º 45, MEH, Madrid: 7 y 8.

(11) Es precisamente este carácter de registro descriptivo de inmuebles el que lo dota de la nota de exhaustividad y obligatoriedad que los autores del *libro verde* le negaron, y que se refuerza con la mención expresa que a la misma hace el art. 11.1 TRLCI: el Catastro debe existir y estar al día en todo el territorio, con independencia del rendimiento esperado por este o aquel tributo. Esta condición descriptiva es lo que ha servido de base, además y por ejemplo, al nuevo artículo 171 del Reglamento Notarial (redacción dada por el Real Decreto 45/2007, de 19 de enero), que dispone que «en la descripción de los inmuebles, los notarios rectificarán los datos equivocados de acuerdo con lo que resulte de la certificación catastral descriptiva y gráfica que refleje su realidad material».

(12) Para una lista completa *vid*. POVEDA BLANCO, F. (2005), *Manual de fiscalidad local*, IEF, Madrid: 284, cuadro 18.

(13) Y que son: la referencia catastral del inmueble, su valor catastral y el titular catastral que «deba tener la consideración de sujeto pasivo en dicho impuesto».

(14) Existen muchos más ejemplos de esa orientación legislativa, como el constituido por la facultad del órgano gestor del IBI de rectificar el sujeto pasivo del impuesto (art. 77.7 TRLRHL y 39 a 41 del RLCI) determinar los supuestos de no sujeción (art. 61.5 TRLRHL), o sancionar los incumplimientos (disposición adicional octava del RLCI).

(15) MIRANDA HITA, J. (2006), «La Ley del Catastro Inmobiliario (II)», *Revista CT/Catastro*, n.º 58, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid: 7-13.

(16) Así, figurará en el Catastro el cónyuge supérstite y sus hijos (y no sólo aquél, como sucedía antes de la Ley 2/2004), los dos cónyuges dueños de su vivienda y, más en general, los *n* nudos propietarios y los *u* usufructuarios de cada enésima parte del inmueble.

(17) En el Informe de la Ponencia de estudio de la financiación local constituida en el seno de la Comisión de Entidades Locales del Senado, publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, Serie I, n.º 849, de 17 de diciembre de 2007, se recoge la intervención del profesor SUÁREZ PANDIELLO, en la que se comenta este proyecto, que ha merecido ser mencionado en las conclusiones de la Ponencia en los siguientes términos: «...cabría la posibilidad de establecer un valor de referencia: supone tener actualizado al año los valores catastrales (*sic*) de todo el país con una proporción próxima a la realidad, pudiendo gravarlo el Ayuntamiento completamente o estableciendo un tanto por 100...».

(18) Con una muestra de 244.342 escrituras otorgadas en 2006 en las quince comunidades de régimen común, se ha calculado que en un 7 por 100 de los casos se consignaron precios de venta inferiores al valor catastral de los inmuebles objeto de las operaciones, así como que el precio medio declarado fue de 1.425,52 € por metro cuadrado. En los municipios con más de 50.000 habitantes, además, la relación entre el valor declarado en la escritura y el precio de oferta fue de media del 55 por 100. Teniendo en cuenta que entre el valor de mercado de las viviendas y el precio de oferta, según las estimaciones de la Dirección General del Catastro, hubo en 2006 una relación del 82 por 100, puede concluirse que el precio medio declarado en escritura podría estar en el entorno del 70 por 100 del valor de mercado estimado de este tipo de inmuebles.

(19) A pesar de que antes localicé la primera piedra de este proyecto en el Real Decreto de 2004 citado, lo cierto es que los primeros estudios experimentales para la aplicación de la técnica de inteligencia artificial a la valoración inmobiliaria se iniciaron hace ya casi diez años en la Gerencia Regional del Catastro de Madrid, de la mano de JULIO GALLEGO MORA-ESPARZA (puede consultarse su artículo «La inteligencia artificial aplicada a la valoración de inmuebles...», en *CT/Catastro*, n.º 50, disponible en catastro.meh.es/esp/publicaciones/ct/ct50_2E.pdf), si bien recibieron el impulso decisivo con la suscripción de un convenio de colaboración con el Departamento de Inteligencia Artificial de la Universidad Politécnica de Madrid que fue aprobado por el Consejo de Ministros en junio de 2005. El objetivo de este acuerdo fue el de formalizar un conjunto de pautas y reglas de procedimiento científico para la aplicación de la inteligencia artificial sobre la información disponible en el OCMI y en la base de datos catastral, a fin de obtener simultánea e individualizadamente estimaciones razonables y consistentes de los valores de mercado de todos los inmuebles inscritos en el Catastro que pudieran ser utilizados como valores de referencia de propósito múltiple, aunque no tienen por qué llegar a sustituir al valor catastral sino que pueden convivir con él, cada uno dedicado a lo suyo.

En este sentido, debe destacarse la reciente valoración de los cerca de dos millones de viviendas colectivas existentes en la Comunidad Autónoma de Madrid, para la que se ha utilizado una RNA en la que se han considerado doce variables para cada inmueble:

Variables consideradas en la RNA de Madrid:

1. Distancia al centro de la capital.
2. Tipo de vía de acceso al centro de la capital.
3. Tamaño del municipio.
4. Categoría de la construcción.
5. Antigüedad de la construcción.
6. Estado de conservación de la construcción.
7. Superficie construida de la vivienda.
8. Superficie de la terraza.
9. Tipo de entorno dentro del municipio.
10. Naturaleza interior o exterior del inmueble.
11. Situación en altura del inmueble.
12. Existencia de anejos como piscina o jardín.

Tras la ponderación de las variables anteriores, que resultó de un proceso iterativo de entrenamiento de la red, fue calculada una RNA que en apenas unos minutos ha permitido valorar las cerca de dos millones de viviendas referidas, con resultados que alcanzan un nivel de error inferior al 10 por 100, lo que supera sustancialmente las mejores estimaciones realizadas mediante procedimientos estadísticos alternativos como el de regresión múltiple.

(20) *Vid*. Resolución de 10 de septiembre de 2007 de la Dirección General del Catastro, por la que se publica el Convenio celebrado con el Consejo General de los Colegios Oficiales de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria, publicada en el BOE del 27 de septiembre de 2007.

(21) En un trabajo publicado por José María TOVILLAS MORÁN en *Derecho Administrativo al día* (septiembre-octubre 2007), se aprecia que la mayoría de las comunidades autónomas vienen utilizando de forma general como medio de comprobación de valor, a efectos de los tributos cedidos tradicionales, el valor catastral multiplicado por un coeficiente de aproximación del valor de mercado. Esta práctica, ya legalizada por la nueva Ley General Tributaria (art. 57.1.b de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre), se ha visto muy reforzada técnicamente en la medida en que se ha comenzado a acordar con las comunidades autónomas la utilización de los «valores neuronales» como base para un cálculo más afinado de esos coeficientes, como ha sucedido para la elaboración de la Orden de 9 de agosto de 2007, de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha (DOCM del 21). En ese sentido, uno de los acuerdos aprobados por el Congreso de los Diputados tras el Debate sobre el Estado de la Nación celebrado en 2006 ya instó al Gobierno a que «fomente acuerdos con las CC.AA. para conseguir una mayor seguridad, certeza y seguridad jurídica en la determinación de las bases imponibles de los tributos inmobiliarios, mediante el uso compartido de las bases de datos, de los análisis de mercado y de las herramientas tecnológicas que permitan lograr una valoración homogénea, actualizada y objetiva de los bienes inmuebles».

Por otra parte, no debe dejar de repararse en que el art. 57 LGT se refiere a la comprobación de valores a través de la «estimación por referencias a los valores que figuren en los registros oficiales de carácter fiscal» (siendo tal registro, en el caso de inmuebles, exclusivamente el Catastro), lo que nos lleva a considerar que no sólo puede utilizarse *el valor catastral* a estos efectos sino también, directamente, *cualquier otro valor* en tanto en cuanto «figure» en el Catastro. Para un mayor detalle del empleo del valor catastral en el

conjunto del sistema, *vid*. TRIGUEROS MARTÍN, M. J. (2006), *El valor catastral: parámetro de referencia en la normativa tributaria española*, Diputación de Sevilla, Sevilla.

(22) La Administración catastral española no ha sido ajena a la sucesión de paradigmas que se han ido produciendo en las dos últimas décadas del siglo XX en las administraciones públicas de los países occidentales, impulsada especialmente por los cambios políticos de los ochenta, la caída del muro de Berlín y, más recientemente, la revolución tecnológica.

Así, el Catastro español ha pasado de la administración clásica, burocrática y weberiana, a la presidida por el impulso gerencialista (la creación de los consorcios para la Gestión e Inspección de las Constituciones Territoriales por el Real Decreto-Ley 11/1979 es un claro y temprano ejemplo), para derivar posteriormente, sin abandonar ni el paradigma de la legalidad y el procedimiento ni el de la nueva gestión pública (eficacia, eficiencia y calidad), a la era de la gobernanza, en la que la cooperación y la interacción entre las diferentes esferas de gobierno y entre éstas y la sociedad y sus organizaciones son hoy reconocidos resortes de eficacia y legitimidad.

Vid. PRATS I CATALÁ, J. (2007), en DÍAZ MENDEZ, A. y CUELLAR MARTIN, E. (coord), *Aproximación al concepto de gobernanza, en Administración inteligente*, Ministerio de Administraciones Públicas, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios y Ayuntamiento de Alcobendas, Madrid: 120-165.

(23) Como nos recuerda MARTÍNEZ USERO, J. A. (2007) en *La gestión del conocimiento en la Administración electrónica*, Arco/Libros., S.L. Madrid, el *Libro verde sobre la información del sector público* (1999), de la Comisión Europea, focalizó en cinco los aspectos esenciales del gobierno electrónico, a saber: recoger, compartir, difundir, integrar y digitalizar. Todas estas funciones han sido acogidas por la Ley del Catastro y son hoy de práctica corriente en la organización catastral. La interoperabilidad fue incluida por la Comisión como una de las acciones clave en el plan eEurope 2005 para la «administración en línea», y hoy ha entrado en nuestro ordenamiento jurídico a través del art. 41 de la Ley 11/2007, por el que se obliga a las administraciones públicas a «utilizar las tecnologías de la información, en sus relaciones con las demás administraciones y con los ciudadanos... que garanticen un adecuado nivel de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa».

(24) La gestión tributaria del IBI, sin embargo, que es una competencia municipal desde la originaria versión de la LRHL (Ley 39/1988), solo se ejerce efectivamente por poco más de 860 ayuntamientos, pues el resto (unos 6.700) la han delegado en las diputaciones provinciales u otros organismos supramunicipales. Hay que destacar, a este respecto, que todos los ayuntamientos de más de 100.000 habitantes, que son 54, salvo uno, gestionan por sus propios medios el impuesto.

(25) Como son los notarios y registradores, los colegios de gestores administrativos, los de abogados, los de ingenieros de diversas especialidades y arquitectos, la AEAT, el FEGA, el IGN y otras muchas organizaciones. A finales de 2007 el número de convenios vigentes suscritos por la Dirección General del Catastro supera los 730.

(26) Con toda seguridad, los tres primeros factores han estado presentes en la historia catastral desde tiempo inmemorial, por lo que el elemento realmente decisivo, que ha hecho posible el progreso efectivo en los objetivos sustantivos es el cuarto: especialmente Internet, los servicios web y, en general, las tecnologías que inciden directamente en la interoperabilidad de la información, ya afecten a su dimensión semántica o a la sintáctica.

(27) Por la que una parte de los municipios ha reclamado durante años al Estado el traspaso de la competencia catastral (lo que ha sido ya abandonado, tanto porque el Tribunal Constitucional ha fijado que el Catastro es una competencia exclusiva del Estado, a través de su sentencia 233/1999, como por la mejora de la gestión catastral que, gracias en gran medida a la política de cooperación, se ha ido logrando). Imagínese el lector, además, lo que supondría trasladar el razonamiento subyacente a la «gestión integral» al IRPF o a los demás impuestos que usan la información catastral: la AEAT formaría su propio catastro, las comunidades autónomas harían otro tanto... Y qué decir si entraran también en liza los ministerios habitualmente usuarios del Catastro, como el de Agricultura, el de Fomento, el del Interior, etcétera.

(28) El art. 72 del RLCI dispone que la información catastral podrá difundirse, mediante los PIC, por administraciones, corporaciones o entidades, previa autorización de la Dirección General del Catastro. Los PIC, cuyo número supera actualmente los 2.800 en toda España, y la Oficina Virtual del Catastro (OVC) se encuentran regulados en las resoluciones de la Dirección General del Catastro de 28 de abril de 2003 y de 29 de marzo de 2005 (*Boletín Oficial del Estado* de 14 de mayo de 2003 y 7 de mayo de 2005, respectivamente).

(29) *Vid*. nota 7. El número de accesos a la OVC ha alcanzado en 2007 la cifra de 5.312.000. A través de ellos se han obtenido directamente por los interesados casi 3,6 millones de certificados catastrales, lo que ha permitido, a su vez, que en los dos últimos años la afluencia de ciudadanos a las gerencias del Catastro se haya reducido en un 20 por 100.

(30) Esta fórmula garantiza la coordinación de esos valores y su coherencia dentro del conjunto del sistema catastral nacional, al tiempo que hace viable un grado de participación local en la gestión catastral prácticamente ilimitado, por lo que bien puede decirse que satisface simultáneamente dos pretensiones que, de forma tradicional y casi ritual, se han presentado como antagónicas: mantener un catastro único y válido para todos y que cada entidad local que lo desee pueda desarrollar la actualización de la parte de la base de datos correspondiente a su ámbito territorial sin entrar en contradicción o incompatibilidad con el conjunto sino, antes al contrario, ayudando a su mejora. La clave del modelo está, por tanto, en que la función indeclinable y esencial de la Dirección General del Catastro no es «fabricar» el catastro, sino diseñarlo, fijar las especificaciones técnicas de calidad, cantidad, sustancia y forma del producto, y, tras controlar que sus proveedores se han ajustado a esas especificaciones, consolidar esos insumos en la base de datos nacional para ofrecerlos ya en forma de producto acabado y uniforme a los usuarios.

(31) Los convenios, cuyos modelos actualmente vigentes han sido consensuados con la FEMP a través de la Comisión Técnica de Cooperación Catastral antes de su aprobación y pueden consultarse en www.catastro.meh.es/esp/colaboradores1.asp#menu2_1, se rigen por los arts. 62 a 68 del RLCI. Con carácter general, deben ser solicitados por la entidad interesada, que deberá acreditar que cuenta con medios suficientes para su ejecución (art. 63), y pueden referirse principalmente a todas o algunas de las siguientes actividades:

a) Tramitación de declaraciones catastrales.

b) Tratamiento de información suministrada por los fedatarios públicos.

c) Corrección de errores de derecho.

d) Actuaciones de inspección catastral.

e) Asistencia a información al ciudadano.

f) Cartografía.

g) Valoración colectiva.

(32) El Real Decreto 1545/2007 de 23 de noviembre, por el que se regula el Sistema Cartográfico Nacional, contiene las disposiciones fundamentales en materia de cooperación cartográfica, sin perjuicio de los diversos planes del IGN en los que colabora la Dirección General del Catastro (PNOA, SIOSE, etcétera).

(33) Estos órganos son, según el art. 1 del RLCI, el Consejo Superior de la Propiedad Inmobiliaria, la Comisión Superior de Coordinación Inmobiliaria, la Comisión Técnica de Cooperación Catastral (CTCC), las juntas técnicas territoriales de Coordinación Inmobiliaria, los consejos territoriales de la Propiedad Inmobiliaria y las juntas periciales municipales del Catastro.

(34) En www.catastro.meh.es/ws/webservices_catastro.pdf, puede consultarse un documento técnico acerca de los servicios web de la Dirección General del Catastro; *Vid*. también OLIVARES GARCÍA, J. M., y VIRGÓS SORIANO, L. (2006), «La cartografía catastral como servicio web», en *CT/Catastro*, n.º 56, MEH, Madrid: 27 a 40.

(35) Este proceso lleva a que la actividad de la Dirección General del Catastro se centre progresivamente en el control y el procesamiento de esa información que proporcionan los colaboradores (ya elaborada en buena medida) y en la gestión misma de los procesos de

colaboración más que en la producción material entendida en el sentido tradicional de tramitar declaraciones catastrales. La lógica subyacente es, naturalmente, que las ventajas debidas a la escala y al capital humano acumulado por la Dirección General operan en mayor medida en esas funciones de procesamiento, control, integración y distribución de la información catastral que en las de procesamiento de la materia prima (la información inmobiliaria local), para lo que la escala de las entidades colaboradoras suele ser más adecuada en términos generales.

(36) Se puede consultar en www.catastro.meh.es/esp/estadistica/estadistica2.asp#menu2. Los datos ofrecidos en el texto corresponden a las ordenanzas vigentes en 2007 en todos los municipios de régimen común.

(37) El tipo supletorio es el 0,4 por 100 en urbana y el 0,3 en rústica, mientras que para los bienes de características especiales es el 0,6 por 100. Los tipos máximos pueden llegar al 1,3 por 100 para los inmuebles urbanos y especiales y al 1,22 por 100 para los rústicos (art. 72 TRLRHL).

(38) No obstante, no debe dejar de repararse en los ayuntamientos que han subido el IBI a usos que, como los sanitarios, culturales, religiosos o deportivos, pueden considerarse preferentes.

(39) Los bice cuentan con un régimen fiscal bastante más gravoso que los demás inmuebles, tanto por su tipo de gravamen, en general más alto (art. 72.2 TRLRHL), como por la inexistencia de beneficios fiscales obligatorios (salvo los transitorios de la D.T. 3ª TRLRHL). Los más de 700 *bice* existentes, que se localizan en casi 1.500 municipios, producen una cuota en 2007 de 155 millones de euros.

(40) Desde luego, hay ejemplos que contradicen esta última afirmación, pero en todos ellos se han dado circunstancias excepcionales que han llevado a situaciones tan paradójicas como que el mismo ayuntamiento que solicita a la Dirección General del Catastro la revisión de sus valores e informa formal y favorablemente los resultados, acaba promoviendo o secundando la movilización social en su contra.

(41) Esto es algo equivalente a la muy lógica decisión de no emitir moneda en un metal que suponga un coste de fabricación superior a su valor facial: existen muchos recibos del IBI, especialmente en rústica, cuyo valor catastral es tan bajo que la cuota no pasa de unos céntimos de euro, y a pesar de ello hay muchas entidades locales que no han decidido dejar de cobrarlos. El problema de la falta de incentivos aquí es que a nadie se le ocurriría después intentar vender los recibos pagados como materia prima para fabricar papel reciclado, lo que no es el caso de la moneda intrínsecamente subvalorada.

(42) El IBI español equivale, en términos de PIB, al chileno, por ejemplo. En EE.UU., sin embargo, la *property tax* llega a suponer en ocasiones el 50 por 100 de los ingresos locales, frente a un 15 por 100 en España, lo que ha llevado a que, a la altura de 2006, cuarenta estados hayan adoptado decisiones legislativas para constreñir los ingresos por este tributo bien sea limitando los tipos de gravamen, las valoraciones, los ingresos totales o todo eso a la vez, como ponen de manifiesto ANDERSON, N. P., y MC GUIRE, T. J. (2007) en *The Illinois Property Tax: History and Structure*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge (MA). Según datos publicados por la *Tax Foundation* de Estados Unidos, en el año fiscal 2005 la *property tax* alcanzó una recaudación per cápita de 1.132 dólares de media en el conjunto del país, con estados como Connecticut, New Hampshire y Nueva Jersey que superaron los 2.000 dólares per cápita, unas cifras que, comparadas con los alrededor de 150 euros que viene a ser el IBI per cápita en España en 2007 nos da una clara dimensión de su significación en uno y otro país. Otro dato interesante, ofrecido por la misma fundación en su *Special Report* número 146, de octubre de 2006, es el nivel a que están valorados los inmuebles a efectos del tributo en las grandes ciudades, que, de media (no ponderada), es el 59,3 por 100 de su valor de mercado, siendo el tipo impositivo medio del 1,62 por 100, cifras todas ellas mucho más altas que las del IBI español. De hecho, en EE.UU. existen bastantes ciudades que han fijado el equivalente a nuestro valor catastral en el 100 por 100 del valor de mercado (Houston, Providence, Indianapolis, Manchester, Baltimore, Anchorage, Los Ángeles, Boston, Washington y Honolulú se cuentan entre las más grandes que así lo han hecho, pero otras muchas no se alejan demasiado de esa marca). Por el contrario, el «valor catastral» de Nueva York no pasa del 8 por 100 del valor de mercado, y hasta se puede encontrar un 3,9 por 100 en Fargo, lo que da una idea de las inequidades que inexorablemente acompañan a este impuesto allí donde existe.

En el Reino Unido, por poner un ejemplo más, un reciente trabajo publicado por el *Institute for Fiscal Studies* (ADAM, A.; EMMERSON, C., y KENLEY, A., 2007, «A survey of UK local government finance», *IFS Briefing Note*, n.º 74, Londres) destaca que la *council tax*, el único impuesto local significativo en ese país, representa el 25 por 100 de los ingresos de este nivel de gobierno y alcanza una media de 1.101 libras esterlinas por hogar en el año fiscal 2007-2008.

(43) En el ejercicio de 2007 se dieron de alta en el Catastro más de 900.000 nuevos inmuebles urbanos, localizados en 4.394 municipios, con un valor catastral total de 44.000 millones de euros y una base liquidable de 36.000 millones, por lo que la cuota íntegra de esas nuevas altas, considerando los tipos vigentes en cada uno de esos municipios, supera los 232 millones de euros.

El valor catastral medio de esos nuevos inmuebles catastrados es de 48.700 millones de euros, mientras que la base liquidable media es 40.100 euros (un 82 por 100 del valor, de media) y la cuota media es de 258 millones de euros.

Cuatro regiones —Andalucía (22 por 100), Cataluña (16 por 100), Madrid (16 por 100) y Comunidad Valenciana (14 por 100)— se reparten el 68 por 100 de ese incremento de cuotas. Seis provincias —Madrid, Málaga, Barcelona, Alicante, Valencia, Murcia y Sevilla— se reparten el 54 por 100 de estas cuotas.

Por otra parte, el 43 por 100 de los municipios del territorio de régimen común no registró ningún nuevo inmueble urbano en 2007, y en el 68 por 100 se registraron menos de diez. En realidad, 176 municipios, el 2,3 por 100 del total, absorben el 57 por 100 de la dinámica inmobiliaria constructiva nacional o, en otras palabras, en el 85 por 100 de los municipios sólo se producen el 5,8 por 100 de las altas.

(44) El recorrido fiscal (RF) se calcula como el resultado de la siguiente expresión:

$$RF = \frac{TN - Tmin.}{Tmáx. - Tmin.}$$; si $TN = Tmáx.$, entonces

$$RF = 1$$

donde TN = tipo nominal vigente.

$Tmin.$ = tipo mínimo = 0,4 por 100

$Tmáx.$ = en capitales, el 1,3 por 100; en el resto de municipios, el 1,1 por 100; para el año 2002, el tipo máximo es el resultado en cada caso de las reglas contenidas en la LRHL vigente entonces, que variaba según el tamaño poblacional del municipio.

(45) En www.eurocadastre.org/eng/events.html pueden consultarse las presentaciones correspondientes al *Workshop on Automated Valuation Models of Real Estate for Cadastral Purposes* (Santiago de Compostela, octubre 2006) de Lituania, Letonia, Dinamarca, España, Italia, Bélgica, Alemania, Inglaterra, Finlandia y Portugal.

(46) También la Ley 36/2006, de medidas de prevención del fraude fiscal, modificó la del Catastro, aunque a los propósitos de este trabajo su interés no es equiparable a las dos comentadas.

¿ES POSIBLE RESUCITAR EL IAE?

Francisco POVEDA BLANCO

Universidad de Alicante

Resumen

En este artículo se analiza, dentro del proceso de deterioro sufrido por el impuesto municipal sobre las actividades económicas, la actual situación de pérdida de capacidad recaudatoria y de protagonismo, tras la equívoca y desafortunada reforma sufrida mediante la Ley 51/2002, y ello pese a que se trata de una fuente de gravamen con una gran tradición histórica. Se plantean los principales defectos que concita el impuesto, en todo caso, salvables, y la conveniencia de que la Hacienda local no pierda esta fuente de gravamen, así como la necesidad y urgencia de afrontar inmediatas medidas que impidan la supresión del mismo. Para ello el autor ofrece varias soluciones alternativas, y analiza sus ventajas e inconvenientes desde una perspectiva no solo académica sino también económica y política.

Palabras clave: impuesto sobre las actividades económicas, impuestos locales.

Abstract

This article analyses, from within the deterioration process that the municipal tax on economic activity has suffered, the current situation of a loss of taxing capacity and protagonism, after the mistaken and unfortunate reform caused by the Law 51/2002 and despite the fact that it is a tax saouce with a great historical tradition. The article discusses the main defects of the reformed tax, which could be corrected, and argues why it is important for the local Tax Office not to lose this local tax revenue. It also stresses the need and urgency to introduce immediate measures to prevent its disappearance. The author offers various alternative solutions and analyses their pros and contras, not only from an academic perspective, but also from an economic and political one too.

Key words: municipal tax on economic activity, municipal taxes.

JEL classification: H71.

I. INTRODUCCIÓN

CONVIENE expresar que la fiscalidad sobre las actividades económicas goza de amplia tradición en nuestro país. Aunque podría señalarse algún que otro tributo ya en la época de la colonización romana, como la *Centesima rerum venalium*, pagado a modo de contribución por ejercer ciertas profesiones u oficios, en la práctica, las raíces consolidadas y más lejanas del actual Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE), se sitúan en el reinado de José Bonaparte, en el año 1810, con la llamada Contribución de Patentes o Patente de Comercio, y en 1824 con el denominado Subsidio de Comercio. La reforma Mon-Santillán de 1845 estableció el Subsidio de la Industria y el Comercio, que más tarde daría paso a la llamada Contribución Industrial. Durante más de un siglo se produjo el arraigo de la fiscalidad sobre la actividad económica en España, no exenta la trayectoria de ciertos cambios normativos, bien para establecer bases reguladoras o para fijar y actualizar tarifas, cuando no para establecer criterios con los que hacer variable la cuota teniendo en cuenta el beneficio.

Refiriéndonos a fechas más cercanas, con la Reforma Tributaria de 1957 se siguió sometiendo a gravamen a las actividades económicas por medio de una cuota fija o de Licencia Fiscal que gravaba el ejercicio de la actividad, complementada con la Cuota por Beneficios, una y otra se integraron en el Impuesto sobre Actividades y Beneficios Comerciales e Industriales, a la par que las actividades profesionales fueron reconducidas al pago de su propia Licencia Fiscal.

1. Antecedentes en la democracia

La supresión de la imposición de producto a cuenta del impuesto sobre la renta, al aprobarse la Ley 44/1978 del IRPF, motivó la eliminación de la Cuota por Beneficios, no así de las licencias fiscales, que siguieron exigiéndose, atribuyendo a los entes locales su recaudación (1), a la vez que un buen número de municipios españoles también exigían a los ejercientes de estas actividades el Impuesto Municipal sobre la Radicación en función de la superficie del local empleado.

La regulación financiera de las Haciendas locales, reclamada insistentemente al legislador, hubo de esperar a que éste atendiese primero las exigencias y necesidades de otros niveles de gobierno, que, siguiendo una costumbre inveterada, antepusieron su derecho al de los municipios, pese a que éstos cuentan con mucha más riqueza histórica que las comunidades autónomas y el Estado, aunque nunca se haya visto correspondida a nivel financiero. De modo que hasta el año 1988 no se atendieron sus quejas. Se hizo mediante la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas locales y, a resultas de ella, la entrada en vigor del IAE tuvo lugar en 1992, tres lustros más tarde de que se aprobara la primera Ley fiscal de la de-

mocracia española. Conviene recordar, además, que la implantación del IAE fue una derivación apenas novedosa de la fiscalidad anterior y no supuso dádiva alguna para la Hacienda local, antes bien, tuvo el coste derivado de la pérdida de muchos otros impuestos, hoy irrecuperables en la práctica (2).

2. Retoques legislativos y la reforma de la Ley 51/2002

Durante los años transcurridos hasta la reforma de la Ley 51/2002, el IAE, que inicialmente había dado origen a constantes críticas doctrinales por su arcaica estructura y por su distanciamiento del principio de capacidad económica, no fue objeto más que de leves retoques. Con la citada reforma, el impuesto sufrió una importante agresión: no sólo no se modernizó su añeja estructura y la tosquedad de su exigencia, extramuros de los verdaderos indicadores de la capacidad, sino que se le incorporó una heterogénea panoplia de exenciones que puso fin sin paliativo a la tributación de las personas físicas, y se creó el concepto *cifra de negocios* como factor excluyente de su ámbito subjetivo para las entidades mercantiles, que ha sido calificado como inapropiado. Añádase a ello la supresión fáctica para calcular la cuota del elemento tributario *número de obreros* en un gran número de actividades, especialmente las industriales, sin establecer a cambio un elemento sustitutivo, o la eliminación del coeficiente corrector municipal, que prestaba un gran servicio al cumplimiento de los principios de autonomía local y suficiencia financiera; todo ello entre un inventario de errores, a cuyo detalle exhaustivo renuncio por razones de espacio, pese a que su listado asombraría al más incrédulo y escéptico lector.

En particular, sí debo referirme a que los criterios de exención recogidos en la norma pueden ser interpretados como una trasgresión a los principios constitucionales de justicia tributaria: generalidad, equidad y capacidad contributiva. Aun siendo así, a mi entender, es el principio jurídico de igualdad el que resulta peor parado, porque sentencia la norma que la exención es incuestionable cuando el titular de la actividad es una persona física. Se está pontificando en la Ley que, ante dos negocios iguales, cualquiera que sea su dimensión material y su rentabilidad, quedará excluido del pago el titular persona física, sin que dicho beneficio le pueda alcanzar cuando se trate de una entidad. Ni que decir tiene que estamos ante otro fiasco más, si juzgamos el criterio sostenido por la Administración: que la perpetua exención para la persona física cuando es residente no se refleja en igual trato cuando ésta es no residente. Esta particular interpretación legal no podrá nunca prosperar frente a los tribunales de Justicia europeos. Cierra el círculo selector de desatinos el hecho de que la exención para las entidades mercantiles dependa del importe neto de la cifra de negocios, por ser un dato con dudosa vinculación respecto al beneficio, de cálculo en ciertos casos complejo y desconocido para la Administración, por lo que sorprende el rechazo del legislador al rendimiento obtenido, que, contrariamente, no es una cifra ignota a la Administración y constituye el mejor referente de la capacidad contributiva.

En resumen, resulta evidente que tales criterios selectivos enervan el principio de neutralidad, del que aquí parece haberse desentendido el legislador, quien, sin embargo, sí hizo de él un elemento basilar en la aprobación del actual Impuesto sobre Sociedades, como se declara en su exposición de motivos y queda patente en todo el contexto de la norma.

3. Pérdida de protagonismo

A resultas de estos graves recortes, licencias y contradicciones técnicas, el impuesto ha pasado, en apenas unos años, de ser el segundo en la jerarquía a ocupar el penúltimo lugar en orden a su capacidad recaudatoria. Sus características apenas si pueden sostener un mínimo alegato sobre su defensa, y el impuesto debe enfrentarse al descrédito que le ocasiona su injusta regulación actual y a la progresiva pérdida de poder recaudatorio, de la que no se han visto resarcidas las corporaciones locales por ser insuficiente la compensación adicional (3) prevista en la disposición adicional 10ª de la Ley 51/2002.

Podemos ver en el cuadro n.º 1 la evolución de la recaudación en cifras expresadas en millones de euros de los últimos años, en términos absolutos, y su posición relativa respecto al conjunto de los cinco impuestos municipales, excluido el IGS por su insignificante aportación, según datos del MEH. Se incorporan los datos correspondientes al IBI, como primer impuesto municipal, que nos permiten observar la citada decadencia.

En los datos del cuadro n.º 1 se observa que mientras el IBI ha tenido en el quinquenio un crecimiento del 44,6 por 100 en el importe global de la recaudación líquida, el IAE ha sufrido una pérdida recaudatoria del 23,8 por 100, pasando desde la segunda posición en capacidad recaudatoria que ocupaba en 2001 y 2002 a la cuarta, o penúltima, a partir del primer año de aplicación de la citada reforma, y muy próximo a la última posición

CUADRO N.º 1

Año	Recaudación IAE	Posición relativa	Recaudación IBI
2001	1.515,06	2º	4.114, 83
2002	1.556,45	2º	4.385,00
2003	1.075,68	4º	4.724,19
2004	1.056,45	4º	5.294,26
2005	1.154,69	4º	5.950,20

Fuente: Liquidaciones de Presupuestos de los entes locales. MEH.

ocupada por el IIVTNU, puesto que la recaudación de éste fue en 2005 de 1.125,82 millones de euros, apenas 28,87 millones de euros menos. El demérito sufrido por el impuesto es manifiesto. Téngase en cuenta que en 2001 la recaudación del IAE superaba a la del IIVTNU (664,34 millones de euros) en 850,72 millones de euros, llegando a casi triplicar su recaudación.

El grave anacronismo que en su estructura muestra y su injusto proceder frente al conjunto económico, amén de su decadente protagonismo, le ha llevado a una posición poco vital, como se desprende del título de este trabajo, lo que hace necesario afrontar el análisis sobre si es posible, y en su caso cómo, recuperarlo para las haciendas locales, ya que éstas no pueden permitirse el lujo de su desaparición, entre otras razones porque la exigencia del IAE, como antes de las licencias fiscales, y anteriormente, de las contribuciones industriales, comerciales y profesionales, se encuentra muy arraigada entre los ciudadanos.

Si bien, por razones que a continuación se verán, nos afirmamos sobre la conveniencia de no suprimir la imposición sobre las actividades económicas en el ámbito de la Hacienda local, no se debe ocultar que, en el contexto de la corriente del pensamiento político actual, la voluntad de llevar a cabo constantes rebajas fiscales subyuga a los dirigentes de los principales partidos políticos. De ello se tienen constantes pruebas, por lo que parece oportuno traer a colación las razones que favorecen su permanencia y que deberían impedir su definitiva supresión.

II. CONVENIENCIA DE LA IMPOSICIÓN LOCAL SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

Que nuestro sistema fiscal cuente con la presencia de un impuesto local sobre las actividades económicas no es una singularidad en el ámbito internacional, antes bien la realidad se muestra favorable a la existencia de gravámenes que recaen sobre la actividad económica como impuestos locales, bajo diferentes alternativas (4). La conveniencia de su presencia en nuestro país se apoya no sólo en su capacidad recaudatoria en épocas recientes o en su larga tradición y consolidación en el sistema fiscal, sino en otras razones, de entre las que destacan:

a) Su existencia responde no sólo al principio de capacidad, sino también al del beneficio, porque negocios y profesiones se encuentran entre los conceptos más favorecidos por el gasto local.

b) Su exigencia ofrece seguridad a los entes locales, ya que su configuración y su estructura producen, en general, un rendimiento predecible.

c) Permite materializar el principio constitucional de autonomía a favor de los gobiernos locales, que pueden actuar corrigiendo cuotas y fijando niveles de exención fiscal, a la vez que estableciendo ciertas notas de personalización.

d) Diversifica las fuentes de gravamen municipal, y con ello se puede mitigar la excesiva dimensión de la fiscalidad inmobiliaria.

e) Es el único impuesto municipal que recae sobre las actividades económicas, por lo que su exclusión supondría un retroceso en la proyección de la justicia tributaria.

f) Es el portador del único impuesto provincial, el llamado Recargo Provincial del IAE, que se exige entroncado en él.

g) Desempeña un importante papel censal, actualmente en demérito, aunque podría recuperarse, favoreciendo el control de algunos impuestos estatales y autonómicos, y el de otros tributos municipales, en especial ciertas tasas.

h) Su grado de perceptibilidad por el sujeto pasivo es notable, por lo que responde muy bien al dictado de la corresponsabilidad fiscal.

i) No es de difícil gestión, y se podría alcanzar la unicidad en su ejercicio, favoreciendo el cumplimiento del principio de autonomía municipal.

j) Permite compensar, en parte, la leve fiscalidad de las actividades económicas que recae a través de los impuestos estatales sobre la renta personal: IS, IRPF o IRNR, en comparación con la fiscalidad sufrida por las rentas del trabajo.

k) Sin grandes cambios, podría responder a los principios definitorios de un buen impuesto local: eficiencia, equidad, simplicidad y suficiencia.

Estas razones, entre otras, abogan para que municipios y provincias consideren irrenunciable el derecho a su pervivencia entre su escaso patrimonio fiscal (5). Si a ello añadimos que no encierra una gran dificultad técnica la supresión de muchos de sus inconvenientes, parece sensato colegir que el legislador debería afrontar con ahínco su reforma.

III. LOS DETERMINANTES DE LA CRISIS

La creación del IAE en 1988 dio pie a múltiples especulaciones y presagios derrotistas. No obstante, tras su general aplicación se disiparon los temores, debido tanto a la moderación legislativa mostrada por el Gobierno con la aprobación de las nuevas tarifas, con módulos y cuotas mesurados, cuanto a los municipios y provincias, que también aprobaron, en general, valores intermedios dentro de los intervalos legales para los factores de modulación: el coeficiente de incremento, índice de situación y recargo provincial.

Prueba de esta moderación es que el coste medio fiscal del impuesto por actividad y contribuyente, antes de la reforma de 2002, era sólo de 570 euros, que el esfuerzo fiscal medio municipal en el año 2001 suponía el 59,22 por 100, y que su peso específico era escaso, tan sólo el 0,3 por 100 del PIB.

Pese a ello, las constantes y recurrentes críticas doctrinales sobre el IAE, que sirvieron de móvil para el comportamiento político, han seguido censurando no ya la conveniencia de su pervivencia, sobre la que, en general, existe unanimidad, sino múltiples aspectos que concurrían y todavía perduran en él, bien es cierto que en su mayoría solubles y de fácil reforma, entre otros (6):

a) Su *restringido ámbito de aplicación*, porque, pese a su ambiciosa denominación, el impuesto no grava a todas las actividades, caso de las agrícolas, las ganaderas dependientes, las pesqueras y las forestales. Tampoco a las tres clásicas categorías de actividades económicas, porque la exención a las personas físicas conlleva en la práctica la de las actividades profesionales y artísticas.

b) Se *aleja de los postulados más directos del principio de capacidad*, toda vez que el factor determinante de la sujeción es el mero ejercicio de la actividad, sin exigir habitualidad ni ánimo de lucro; las cuotas vienen establecidas mediante elementos tributarios en número reducido, cuando no por medio de importes fijos, con escasa concordancia con la capacidad contributiva, y la efectividad del gravamen queda a resultas de una variable —el importe neto de la cifra de negocios— de escasa relevancia, mientras que se renuncia por el legislador al rendimiento de la actividad, que sí representa, contrariamente, una prueba irrefutable de comunión con él. La cuota, que en todo caso resulta positiva, no se altera por el ejercicio de la actividad en mayor o menor grado, desentendiéndose de los turnos de trabajo. Hasta se le acusa de confiscatorio, en aquellos casos en los que del ejercicio de la actividad se desprendan pérdidas o mínimos resultados (7).

c) Con *estructura anacrónica y recaudación rígida*, ya que no cuenta con base imponible ni tipo de gravamen, y las tarifas, pese a los más de veinticinco años transcurridos desde su entrada en vigor, sólo se han actualizado en una ocasión (8).

d) Que presta una *excesiva y desigual valoración del local* en el que se ejerce la actividad: su evaluación encierra una innecesaria complejidad con operaciones de medición de superficie, corrección, bonificación, valoración, cómputo, cuantificación, incorporación, etcétera Su tratamiento modular es función del volumen de la población del municipio, pero se excluye considerar su mejor o peor situación en el término municipal, mientras que en algunas actividades se prescinde de él como elemento tributario, por entenderse legalmente que, en todo caso, no se emplea, motivando, cuando de facto no es así, una liquidación separada por local indirectamente afecto.

e) El cálculo de la cuota implica una cierta complejidad, pese a que se emplea un modelo de exacción objetivo y modular.

f) No permite el desarrollo del principio de autonomía municipal ni el de suficiencia financiera, debido a la supresión del coeficiente corrector municipal y porque el índice de situación (9) carece de discrecionalidad.

Dichos aspectos negativos, enumerados con insistencia por la doctrina científica, no han impedido ver sus indudables ventajas. No es contradictorio por ello afirmar, sin ambages, la conveniencia de no excluir del ámbito de la imposición local a la tributación sobre las actividades económicas si la opción de continuidad viniese acompañada de una especial transformación que permitiese reparar un buen número de sus defectos, o se decidiera

afrontar otras medidas como vías de solución antes de su irremisible pérdida.

IV. POSIBLES VÍAS DE SOLUCIÓN

De entre las posibles formas de actuación que podrían emprenderse por el legislador para afrontar la reforma de la Hacienda local en lo que atañe a este impuesto, plantearé sólo las que, de modo alternativo y excluyente, permitirían modificar la posición actual del gravamen, contemplando dos líneas de intervención principales:

a) La que tendría su basamento en la supresión de la imposición sobre las actividades económicas. Ello exigiría excluir al IAE y no implantar a cambio ningún otro impuesto recayente sobre dicha fuente de gravamen.

b) La que tomaría como objetivo la conservación de la fiscalidad sobre las actividades económicas, aunque, a sabiendas de su deficiente estado actual, debería afrontarse entendiendo que es imprescindible su mejora.

1. La supresión de la imposición sobre las actividades económicas

La apuesta reformista de los distintos gobiernos, en lo que atañe a la Hacienda central en los últimos años, viene siendo la de rebajar los tipos impositivos de los dos principales impuestos sobre la renta, el IRPF y el IS, alegando que ello no implica minorar el nivel de los ingresos fiscales si se cuenta con una mejor gestión, y también con los efectos favorables de la curva de Laffer. A su vez, las comunidades autónomas, no van a la zaga en la adopción de medidas conducentes a la reducción de la carga fiscal, con importantes rebajas en la imposición patrimonial y sucesoria, aunque, paradójicamente, a la hora de negociar los cambios en sus Estatutos, sí exigen del Gobierno central un aumento en la participación de los ingresos del Estado.

Frente a esta posición liberal, la Hacienda local no puede permitirse el lujo de perder las pocas fuentes de gravamen con las que cuenta. Además, no todos sus impuestos emplean tipos impositivos —caso del IAE y del IVTM—, ni los que sí los tienen recaen sobre la renta total, por lo que a sus ingresos no les afecta positivamente la conocida curva de Laffer. Así que la rebaja fiscal o la supresión de alguno de sus impuestos provocaría, sin lugar a dudas, una pérdida irrecuperable en su nivel de financiación y en su patrimonio fiscal.

Aun siendo tan patente el perjuicio que se ocasionaría, subyace el riesgo de que el legislador ceda a la tentación de apostar, a costa de las haciendas locales, por la supresión de un impuesto, al que las últimas reformas lo han venido deteriorando progresivamente (10), perjudicando su posición en el sistema, empobreciendo su capacidad recaudatoria y sumergiéndolo en posiciones cada día mayores de inequidad y de quiebra a la justicia tributaria.

Si así se obrase, la medida sólo podría proyectarse bajo dos escenarios completamente diferentes.

1.1. *Supresión sin compensación*

La supresión del IAE, como se ha dicho, supondría una gran pérdida cuantitativa y cualitativa para la financiación local. Un atentado a sus derechos, sin base sustancial alguna que justificara un derroche sin sentido, un desprecio a un activo patrimonial que cumple un importante servicio a unas instituciones públicas que, de forma incomprensible padecen un sobreexceso de competencias y una endémica escasez de medios financieros. Representaría, al fin, el colofón a la escalada de desaciertos legislativos acarreados sobre él durante las dos últimas décadas.

Pero, además, la supresión de este impuesto, sin procurar a las haciendas locales otro impuesto sustitutivo, u otros instrumentos fiscales, es inimaginable por inadmisible, de ahí que, en el improbable caso de que prosperase la hipótesis supresora, exigiría el desarrollo de otras medidas con las que, al menos, se pudiese compensar la importante pérdida cualitativa y de recursos, porque, siendo grave la situación de insuficiencia financiera local, se deberían adoptar con urgencia soluciones definitivas a un mal endémico que siempre está a la espera de su inmediata solución. Véase si no, a modo de prueba, las diferentes exposiciones de motivos de cuantas reformas financieras ha sufrido la Hacienda local, en las que, sin excepción, el legislador entona sistemáticamente el *mea culpa* por la permanente desatención a las finanzas locales. Tales actos de contrición, sin embargo, no han servido para que se arbitrasen, en la norma subsiguiente, las medidas adecuadas con las que los municipios pudiesen afrontar con dignidad la recuperación de sus maltrechas arcas frente al crecimiento de sus competencias.

1.2. *Supresión con contrapartidas*

Así que, situados en el escenario, aun no deseable, posible de

la supresión del IAE, hay que aceptar que, como consecuencia, exigiría la adopción de medidas compensatorias mediante posibles actuaciones a favor de la Hacienda local que impidieran la notable pérdida financiera que dicha actuación ocasionaría.

Si se contempla esta situación en el contexto más amplio de la reforma financiera local, cabe sugerir también, bajo una mayor dimensión, distintas medidas que actúen como instrumentos sustitutivos y compensatorios del actual gravamen, o como fórmulas de mejora, en caso contrario, ante el desmesurado crecimiento de las competencias municipales asumidas, sin que hayan de contemplarse como un todo indisoluble, sino como instrumentos alternativos cuya aplicación, en su caso, debería realizarse atendiendo al resultado ofrecido por los correspondientes estudios económicos. Atendiendo a lo expuesto, se sugiere acudir a las siguientes fuentes de financiación:

a) Dentro del ámbito de la Hacienda estatal

Se podría actuar en él para:

— Permitir a las haciendas locales participar en los ingresos obtenidos por el Impuesto sobre Sociedades, especialmente al suprimirse el IAE, porque se trata de un impuesto estatal no compartido y el que se halla más vinculado a las actividades económicas.

— Generalizar la participación en los dos impuestos estatales IRPF e IVA, que en la actualidad sólo disfrutan algunos municipios.

— Ceder a los municipios el Gravamen Especial sobre Bienes Inmuebles de No Residentes.

— Mejorar la participación de los municipios en los ingresos del Estado.

— Incorporar al hecho imponible del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana la plusvalía de la construcción, lo que permitiría gravar la plusvalía total del inmueble, acabando así con una diferenciación artificial: plusvalía del suelo y de la construcción. Esta medida sería razonable porque cuenta con respaldo constitucional (11) y podría adoptarse moderando la presión fiscal total, al permitir la integración del IIVTNU en la imposición personal sobre la renta, para evitar así la doble imposición.

Sin embargo, la aplicación de alguna de las anteriores medidas con ocasión de la pérdida definitiva para las haciendas locales de una fuente de imposición importante y consolidada como el IAE supondría una merma de recursos para la Hacienda central y, en el primero de los casos, tener que compartir con el conjunto de los municipios y provincias un impuesto, como el de sociedades, que debería quedar en el ámbito estatal. A la vez, significaría un paso atrás en el nivel de corresponsabilidad fiscal y la pérdida de todas las ventajas que la existencia del impuesto suprimido conlleva.

b) En el ámbito de la Hacienda autonómica

También cabría actuar en este nivel:

— Reclamando un mejor cumplimiento del dictado constitucional (artículo 142) por el que se establece que los municipios se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y *de las comunidades autónomas*; con ello, nuestro país se acercaría más al conjunto internacional, en donde la financiación de la Hacienda local proviene en su mayor medida de la Hacienda regional.

— Modificando el destino de parte de la fiscalidad autonómica sobre el automóvil, es decir, cediendo a los municipios el Impuesto Especial sobre Medios de Transporte.

2. La continuidad de la imposición sobre las actividades económicas

Ya he expresado que la línea de actuación más razonable y conveniente exigiría no suprimir la imposición sobre las actividades económicas. Sin embargo, este segundo escenario no debe presuponer la continuidad sin cambios del impuesto actual, antes bien, de adoptarse esta decisión, se debería afrontar sin más demora el conjunto de actuaciones necesarias para suprimir del mismo los importantes defectos que en él concurren, que pueden calificarse de solubles, de ahí que, desde su conocimiento, se plantee la siguiente alternativa.

2.1. *Conservar el IAE mejorando su contenido*

Sería la medida natural, más cercana y consecuente con la realidad local. Al amparo de las muchas ventajas que conlleva su presencia en el sistema fiscal local, y al socaire de esta decisión, procedería plantear su inmediata reforma y perfeccionamiento.

Con el objeto de perfilar esta alternativa, es preciso dirigir la atención, aunque sin ánimo de exhaustividad, hacia el marco normativo regulador actual, apuntar

los principales defectos y sugerir las posibles medidas de reforma que cabría adoptar, y así lo hacemos.

a) En relación con el hecho imponible

Convendría eliminar la conflictividad que genera la ambigüedad en la actual definición del hecho imponible, lo que se lograría exigiendo que la actividad se deba realizar:

— Con *habitualidad*, acabando con la injusta tradición de exigir el gravamen incluso en los supuestos de acto aislado o unicidad de acto económico (12). Sería, además, una medida coherente con el establecimiento de un umbral de exención importante, y haría innecesaria la exclusión de la operación única de venta al por menor que se regula en el artículo 81.4 del TRLRHL.

— Con *ánimo de lucro*, por coherencia con la voluntad de lograr una mayor proximidad a la capacidad contributiva, y para favorecer el ejercicio del mecenazgo, de apoyo a las iniciativas sociales, humanitarias, culturales, etc., en el ámbito local.

b) Exclusión de ciertas actividades

No es correcto que se niegue en el artículo 78.2 la consideración de actividades empresariales a las agrícolas, las ganaderas dependientes, las forestales y las pesqueras, excluyéndolas del hecho imponible del impuesto, porque en ellas concurren las notas propias de la actividad económica, así que la exclusión del pago del impuesto, que parece conveniente mantener para evitar efectos adversos a la reforma, debería venir de la mano de la exención, y no como supuestos de «no sujeción».

c) Exención por inicio de la actividad

El artículo 82.1.b, prevé el beneficio de la exención temporal con propósito incentivador para «los sujetos pasivos que inicien el ejercicio de su actividad en territorio español durante los dos primeros períodos impositivos de este impuesto en que se desarrolle aquella». Como quiera que la cuota del primer período impositivo es prorrateable por trimestres, se incurre en un desigual beneficio fiscal, cuya cuantía sólo depende de la fecha en la que se inicie la actividad: si es en el primer trimestre del año, la exención supone el importe total de la cuota anual, pero, cuando no es así, el beneficio fiscal se ve reducido por cuartas partes, según se avance en los trimestres del año.

Para evitar esta ilógica e injusta discriminación, porque todos los contribuyentes deben recibir el beneficio fiscal en igual medida, con independencia de la circunstancia puntual de la fecha del inicio, bastaría que la norma estableciese el beneficio en término de años, no de períodos impositivos, así:

«los sujetos pasivos que inicien el ejercicio de su actividad en territorio español quedarán exentos en el pago de la cuota correspondiente a los dos primeros años, computados de fecha a fecha desde el inicio en el desarrollo de aquélla».

Asimismo, debería regularse, sin dejar margen al error, el concepto «inicio en el ejercicio de la actividad», precisando el legislador si debe ser considerado de forma global o singular, si se debe entender con carácter general o particular, y qué supuestos no deben considerarse como inicio de la actividad, por tratarse de cambio de nombre, escisiones, fusiones, etcétera.

d) Otros supuestos de exención controvertidos

Se contienen en el artículo 82.1. c) del TRLRHL las principales exenciones que fueron incorporadas a través de la reforma emprendida por medio de la Ley 51/2002. Es éste el precepto que ha motivado las mayores disfunciones y críticas doctrinales, que exigen su pronta reparación ya que se ha vaciado el ámbito subjetivo y desnaturalizado su contenido. En él se recoge la exención para:

— *Las personas físicas*. En mi opinión, la exención a favor de las personas físicas se contempla con vocación universal, al no precisar requisito ni particularidad alguna, y así se ratifica en la exposición de motivos de la Ley reformadora, en donde se dice textualmente: «se exime del pago del impuesto a todas las personas físicas». Su disfrute sólo exige que la naturaleza del titular de la actividad sea la de persona física. Con ello, se considera en general por la doctrina que se está conculcando el principio de igualdad previsto en el artículo 14 de la CE y se está discriminando a las personas jurídicas. Además, las consecuencias son de más largo alcance, ya que, como resultado de la exención a las personas físicas, se está dando origen de facto a la exclusión en el ámbito del gravamen de las actividades profesionales y artísticas.

— *Los sujetos pasivos del Impuesto sobre Sociedades, las sociedades civiles y las entidades del artículo 35.4 de la Ley 58/2003,*

de 17 de diciembre, General Tributaria, que tengan un importe neto de cifra de negocios inferior a 1.000.000 de euros. Para este irregular grupo de contribuyentes la exención exige que se cumpla un solo requisito, vinculado a un nivel determinado de cifra de negocios. En este caso, la exención se sustenta en un concepto distinto, un índice más próximo, aunque distante sin duda, a la capacidad económica, porque con altas cifras de negocio se pueden obtener grandes pérdidas, que hacen entender injusto el pago del impuesto y presumirlo confiscatorio. Por igual razón, en otras actividades, por su elevado margen de rentabilidad, o por la buena gestión, se pueden alcanzar con pequeñas cifras de venta pingües beneficios, que no se verán afectados por el impuesto, justo lo contrario de lo que dicta la razón en la primaria interpretación del principio de capacidad.

— *En cuanto a los contribuyentes por el Impuesto sobre la Renta de no Residentes, la exención sólo alcanzará a los que operen en España mediante establecimiento permanente, siempre que tengan un importe neto de cifra de negocios inferior a 1.000.000 de euros*. Sorprende que, según el criterio administrativo, si el titular de la actividad económica no es contribuyente del IRPF, es decir es «no residente» deberá tributar cuando alcance la cifra de negocios citada, aunque su naturaleza sea la de persona física. Entiendo que no debe ser así, porque la exención para las personas físicas se plantea en la norma sin reparo alguno, sin distinción, ni vinculación al lugar de residencia. Aunque la Administración quiera dar ese sentido a la letra de la Ley en este punto (13), pese a su contradicción con el apartado primero y con la exposición de motivos, se debería considerar que es contraria a la doctrina consolidada del Tribunal de Justicia europeo, que excluye el trato discriminatorio por razones de residencia a los ciudadanos de la Unión (14).

Se ha alegado en defensa del amplio espectro de exenciones del precepto comentado que las medidas se adoptan con el objetivo de ayudar a las pequeñas y medianas empresas (15), pero no cabe duda de que no puede sostenerse que la naturaleza societaria es privativa de las grandes empresas, ni tampoco podría afirmarse con certeza que en ningún caso una gran empresa puede ser de titularidad individual. En consecuencia, la medida es perjudicial para el ejercicio de la libre competencia y, por ello, contraria al principio económico de neutralidad, suponiendo una alteración a la equidad en la aplicación del impuesto.

En resumen, debería proporcionarse un trato igualitario en el ámbito de la exención a todos los sujetos pasivos. Esto se puede lograr fijando un factor de exención común a todos ellos, preferiblemente muy próximo a la capacidad económica del contribuyente, y ¿qué concepto mejor que el basado en el nivel de los rendimientos obtenidos por el sujeto pasivo en el conjunto de sus actividades? Si en la Ley se estableciera como umbral de exención un importe de beneficios, quienes estuviesen por debajo de él disfrutarían de la exención cuantitativa, cualquiera que fuese su condición, persona física o jurídica, y con independencia de cuál fuese su residencia fiscal.

Abundando en la bondad como factor selectivo del rendimiento económico obtenido por el titular de la actividad, es indudable, porque se trata de un dato conocido, que se declara por el contribuyente en el principal impuesto sobre la renta al que se somete —IRPF, IS o IRNR—, y su cuantía se obtiene de acuerdo con los criterios previstos en la Ley, es decir, por estimación directa, en cualquiera de sus dos modalidades, o por estimación objetiva. Su conocimiento no requiere de complicados cálculos adicionales, que, por el contrario, sí los exige la cifra de negocios; es un perfecto y directo indicador de la capacidad económica del sujeto pasivo, que permitiría excluir de gravamen a quienes hubiesen obtenido pérdidas o beneficios reducidos, mientras que el cálculo del importe neto de la cifra de negocio encierra gran complejidad, porque la Administración tributaria carece de plena y rigurosa información, especialmente en los supuestos de grupos de sociedades (16).

Aunque la cuantía del umbral de exención viniese establecida en la Ley, cuando la modalidad de la cuota fuese municipal se podría autorizar a los entes exactores a poder modularla dentro de un intervalo legal, modificándola al alza o a la baja, lo que permitiría mejorar la materialización de los principios de autonomía local y suficiencia financiera. Asimismo, podrían fijarse niveles de rendimientos diferentes para las distintas actividades: empresariales, profesionales y artísticas. Con ello, se conseguiría el retorno al ámbito subjetivo del IAE de los profesionales y de los artistas que obtuviesen un alto nivel de rendimiento en el ejercicio de sus actividades, tradicionalmente sujetas, y que de forma incomprensible han quedado excluidas.

En resumen, es difícil encontrar mejor variable para desarrollar la selección de contribuyentes exentos que el importe del beneficio total obtenido en la realización del hecho imponible, es decir, en el ejercicio de la actividad por el su-

jeto pasivo. Eso sí, habría que establecer para dicho concepto la referencia temporal que permitiera su perfecto conocimiento, contando con su validación y firmeza a la fecha del devengo.

Si así se aprobase, se habrían de eliminar de la norma reguladora las reglas para la cuantificación del importe neto de la cifra de negocios que vienen recogidas en la segunda parte del subapartado c), al que me estoy refiriendo, y debería establecerse, en modo análogo, las que correspondieran al rendimiento, fijando su cuantía en un importe razonable e indicativo del punto de partida que se considere justo como capacidad contributiva.

e) Determinación de la cuota tributaria

En el artículo 84 del TRLRHL se proclama que las tarifas del impuesto son el instrumento recopilador y determinante de las cuotas. Al valor asignado en ellas deberá adicionarse el que corresponda, en su caso, por la superficie computable del local empleado para el ejercicio de la actividad. Aunque esta última precisión no se contiene expresamente en la norma, así debe ser interpretado, a tenor de las notas comunes de la sección primera y segunda de las tarifas.

Dicha omisión y la complejidad, en cierto modo innecesaria, de la técnica usada para la valoración de la superficie del local empleado para el ejercicio de la actividad, regla 14.1.F de la instrucción reguladora, son, por otra parte, cuestiones que exigen su simplicidad y mejora.

En este sentido, convendría cambiar la redacción actual por la siguiente: «*La cuota tributaria es la resultante de aplicar las tarifas del impuesto, adicionando, en su caso, el valor del elemento tributario superficie del local*».

A la vez, debería mejorarse también el modo de computar la superficie, simplificándolo y dando a este elemento tributario un menor protagonismo del que actualmente posee. A modo de ejemplo, carece de sentido rebajar a todas las superficies el 5 por 100 como estimación a *forfait* de los metros cuadrados perdidos por columnas, ascensores, escaleras, etc., ya que bastaría con computar los metros cuadrados totales y rebajar en un 5 por 100 el importe asignado en euros a los módulos para obtener el mismo resultado, con la salvedad de la superficie destinada a hospedaje que cuenta con la rebaja del 40 por 100.

f) Fijación de las cuotas

La redacción actual del artículo 85.1, relativa a la forma de cuantificar las cuotas, sería válida si se optase por la alternativa de conservar, con la menor reforma posible, la estructura actual del impuesto, en beneficio de la mejor seguridad en el nivel de los ingresos, aunque practicando algunos cambios que la mejorarían. Por ejemplo, suprimir el concepto de «cuota mínima» que a lo largo de la norma se cita en diversas ocasiones, y no es correcto si nos atenemos a su connotación cuantitativa (17), sustituyéndolo por el más apropiado, por inconfundible, de *cuotas básicas*.

g) Bases de fijación de las cuotas

En relación con las bases de fijación de las cuotas, en la base primera se dice «*Delimitación del contenido de las actividades gravadas...*», y sin embargo las tarifas no siempre delimitan contenidos, así que sería preferible adaptar mejor el texto a la realidad, diciendo: «*Codificación de las distintas actividades gravadas...*».

En la base tercera se dice «*Determinación de aquellas actividades o modalidades de estas a las que por su escaso rendimiento económico se les señale cuota cero*». Se debería suprimir este factor excluyente, que proviene de tiempos inmemoriales, para las actividades o modalidades de éstas que se estimen de escaso rendimiento económico, porque cualquiera que sea el criterio exonerador aprobado en caso de reforma —por ejemplo, un importe mínimo de rendimientos— no sería precisa esta salvaguarda para los contribuyentes modestos, ya hoy excluidos de facto de tributación.

En la base cuarta se señala un límite objetivo a las cuotas resultantes de las tarifas al decir que: «*no podrán exceder del 15 por 100 del beneficio medio presunto de la actividad gravada, y en su fijación se tendrá en cuenta, además de lo previsto en la base primera anterior, la superficie de los locales en los que se realicen las actividades gravadas*».

Se trata de una regla histórica que se estableció para las cuotas de las tarifas de Licencia Fiscal a modo de cautela, para evitar que el Gobierno fijase valores monetarios desorbitados. Sin embargo, lleva a la confusión haciendo pensar que el hecho imponible elíptico es el rendimiento, y no el mero ejercicio de la actividad, que es el explícito. A la vista de la experiencia, convendría suprimirlo o actualizar a la baja, ya que, en su día, las cuotas se fijaron en torno a un 1,5 por 100 del beneficio medio presunto de cada actividad, y los estudios económicos que se hicieron en tiempos remotos (18)

no concilian con la realidad actual, han quedado obsoletos y no permiten verificar su adecuación, haciendo presuponer que las cuotas resultantes pueden tener algo que ver con los beneficios medios presuntos de la actividad, cuando ello no es así.

La continuidad del cálculo objetivo de las cuotas mediante el empleo de las tarifas para lograr la estabilidad en los ingresos fiscales no empece su posible actualización ni adecuar las rúbricas a la actual clasificación de actividades económicas, asignar nuevos valores a los elementos tributarios y modificar, en la medida de lo posible, la forma de obtener las cuotas, especialmente las que responden a cuantías fijas, para mejorar la bondad del impuesto pese a su añeja estructura.

h) El coeficiente de ponderación de la cifra de negocios

Su empleo sirvió para compensar la pérdida en la cuantía de las cuotas derivadas de la supresión del coeficiente corrector municipal y, además, por hacer inocuo el computo del elemento tributario «número de obreros». Sin embargo, la medida ha agraviado al resto de las actividades, aquellas cuya cuota no se establece mediante dicho elemento, porque sin rebaja alguna han visto aumentar su cuantía entre un 29 y un 35 por 100. Es así porque para su aplicación se fija una escala que está dividida en seis tramos, de los cuales el último es para los «sin cifra neta de negocio». Esto resulta sorprendente, porque para tributar hay que alcanzar el importe neto de cifra de negocios de un millón de euros, luego, si es imprescindible conocer dicha cifra de negocios, ¿qué sentido tiene establecer un escalón para cuando no se conoce?

Además, el importe neto de la cifra de negocios, como factor determinante del pago del impuesto, es un dato a cuyo conocimiento tiene difícil acceso la Administración, como se ha demostrado. Viene referido, en general a dos períodos impositivos anteriores, y supone una evidente disfunción temporal que puede dar lugar a efectos indeseados. En general, crea incertidumbre, y también puede motivar que se incurra en el llamado «error de salto».

La eliminación de este concepto como factor determinante para acogerse a la exención, o para someterse al pago del impuesto, sería imprescindible en el supuesto de aceptar que el rendimiento fuese el elemento determinante de la exención. Convendría, sin embargo, debido a ello:

1) Incorporar otro elemento distinto en sustitución para las actividades que cuentan con el elemento tributario «número de obreros», que se computa con valor cero —en general las industriales de las cuatro primeras divisiones de la tarifa—, o una cuota fija, a la que añadir el valor resultante del otro elemento —en general, la potencia instalada—, para evitar la reducción de cuotas que en el conjunto reformador han disfrutado sólo estas actividades.

2) Recuperar el antiguo coeficiente corrector municipal, porque mediante él se materializaba el principio de autonomía, compensando la supresión del coeficiente de ponderación del importe neto de la cifra de negocios.

3) Establecer para las cuotas provinciales y nacionales unos valores superiores, de modo que la no aplicación en ellas del coeficiente eliminado de cifra de negocios, no suponga una caída recaudatoria.

i) Ponderar la situación del local en las cuotas provinciales y nacionales

Pese al mandato legal contenido en el artículo 87.1, que regula la aplicación del coeficiente de ponderación del local al expresar que «*Sobre las cuotas modificadas por la aplicación del coeficiente de ponderación previsto en el artículo anterior, los ayuntamientos podrán establecer una escala de coeficientes que pondere la situación física del local dentro de cada término municipal, atendiendo a la categoría de la calle en que radique*», resulta imposible materializarlo cuando se trata de cuotas provinciales o nacionales. Así ha sido siempre, y de este modo se entiende por la propia Administración, que se ha percatado del error técnico cometido por el legislador.

Resulta una obviedad, porque el coeficiente de ponderación de la situación corresponde a una cuota municipal por una actividad con empleo de local, y en las cuotas nacionales y provinciales puede haber más de un local, se acumula la superficie de todos ellos y el ente exactor no es el municipio, por lo que es imposible vincular la superficie computable a un solo local con ubicación única y en un único término municipal.

Debería, por ello, corregirse la redacción actual, intercalando el calificativo «municipales». Además, si se sustituyese el coeficiente de ponderación de la cifra de negocios por el coeficiente corrector municipal, se podría dictar una redacción similar a la que sigue:

«*Sobre las cuotas municipales modificadas por la aplicación del coeficiente corrector previsto en el artículo anterior, los ayuntamientos podrán establecer una escala de coeficientes que pondere*

la situación física del local dentro de cada término municipal, atendiendo a la categoría de la calle en que radique».

j) Bonificación a los profesionales

Se contempla en el artículo 88.1. b) la bonificación con carácter obligatorio, ya comentada, del 50 por 100 de la cuota para los profesionales que inicien el ejercicio durante los cinco años de actividad siguientes a la conclusión del segundo período impositivo de desarrollo de aquélla.

Dicha bonificación carece de sentido actualmente, porque no hay actividades profesionales sujetas sin exención, ya que si se realizan por personas físicas, según la norma actual disfrutarían de la exención total e indefinida, y si se ejerciesen por personas jurídicas, o entidades de las comprendidas en el artículo 35.4 de la Ley General Tributaria, tampoco serían calificadas de profesionales, ya que el dictado de la regla 3ª, apartado 3, de la instrucción reguladora del impuesto las convierte, en virtud a la naturaleza del titular, automáticamente en actividades empresariales, luego carece de lógica haber conservado el dictado legal de bonificación parcial para quienes gozan del beneficio de la exención total indefinida.

La consideración de que la bonificación tiene sentido en el supuesto de que el ejerciente de la actividad profesional sea una persona física no residente, como podría sostener la Administración, porque en dicho caso no gozaría de exención, sería, en mi opinión, incorrecta, por la improcedencia de otorgar un tratamiento distinto a las personas físicas según su residencia, como ya he expresado, así que, por coherencia, habría que suprimir este contradictorio y anómalo beneficio fiscal.

No obstante, si se produjese la reforma del impuesto en la línea que planteo en este escenario, el cambio del factor de exención, suprimiendo la exención genérica para todas las personas físicas, permitiría considerar como correcto el precepto. Sin embargo, para mejorar la aplicación del principio de autonomía y favorecer la suficiencia, evitando el largo período de bonificación contemplado con carácter imperativo para el beneficio fiscal, se le podría otorgar la condición de potestativo, sin venir impuesto a los municipios, o bien recortar su duración, conservándolo, por su amplia tradición, como obligatorio, pero reduciendo el período total de los cinco años actuales a tres.

k) Bonificaciones potestativas

El conjunto de las bonificaciones potestativas que pueden aprobar las corporaciones municipales para las actividades de ámbito municipal se contempla en el artículo 88.2. No cabe duda de que el ejercicio municipal de la opción para acogerse a la aplicación de alguna, o de todas ellas, conllevará una mayor dificultad en la gestión del impuesto, además de crear expectativas a los ciudadanos, quienes podrán requerir a sus municipios la aplicación, sin contar con las dificultades financieras (19) o materiales que quizá para ellos suponga el poder atenderlas. Por el contrario, su empleo favorece el ejercicio del poder tributario y la promoción de ciertas políticas municipales.

En el subapartado d) se incorporó, con ocasión de la reforma de la Ley 51/2002, la posibilidad de bonificar la cuota cuando del ejercicio de la actividad se desprendan pérdidas o beneficios reducidos. Ello supone un reconocimiento explícito a la ausencia de dificultad para que los municipios conozcan el importe de los rendimientos. Queda patente, con este proceder, que el concepto podría emplearse en el ámbito general del impuesto bien para establecer un umbral de exención, bien para modificar la estructura liquidatoria del impuesto y mejorar la flexibilidad del gravamen suprimiendo el empleo de las tarifas.

Otra cuestión a considerar es que para materializar la aplicación de las bonificaciones discrecionales se emplea una fórmula repetitiva y similar, al término de cada una de ellas, a fin de expresar que el porcentaje municipal de bonificación aprobado se deberá aplicar sobre la base representada por la cuota diferencial que vaya resultando tras la aplicación de las precedentes. La redacción repetida es semejante a:

«La bonificación se aplicará a la cuota resultante de aplicar, en su caso, las bonificaciones a que se refieren el apartado 1 de este artículo y el párrafo...», o *«...los párrafos...»*, y así consta en cada uno de los cuatro subapartados del artículo 88.2.

En nuestra opinión, se debería sustituir dicha pluralidad por un solo párrafo *in fine*, que podría ser del siguiente tenor:

«Cada una de las bonificaciones anteriores se practicará sucesivamente sobre la cuota resultante de aplicar, en su caso, las bonificaciones que le precedan en el orden establecido en este apartado».

l) La bonificación por superficie

La última reforma fiscal introdujo, en la disposición adicional

cuarta, f), de la Ley, una bonificación con carácter obligatorio para la superficie del local destinada a guardería o al cuidado de los hijos del personal o clientes del sujeto pasivo, o a las actividades socioculturales del personal. Para materializar su cuantía, se ha empleado una técnica extravagante e inarmónica con el conjunto del impuesto, que consiste no sólo en no computar la superficie destinada a este fin, lo que es coherente, dado que su destino es ajeno a la actividad, sino que, además, se debe descontar específicamente de la superficie que sí se computa, fijando a la deducción el límite del 10 por 100 de la superficie computable. Con ello, se da una vuelta de tuerca más a la complejidad para el cómputo del elemento tributario superficie del local y a su valoración. Entiendo que se debería analizar la conveniencia de su continuidad y, en caso de conservarse este beneficio fiscal, podría adoptar una fórmula distinta a la actual para incentivar un servicio social y cultural que en principio es deseable, aunque en la práctica apenas si ha tenido consecuencias.

m) Señalamiento de un importe mínimo de las cuotas

En la regla 16 de la instrucción del Impuesto se fija que «el importe mínimo de las cuotas será de 37,32 euros». Ello motiva que, automáticamente, se deba elevar la cuantía de las que pudieran resultar por importe inferior. Sin embargo, su efectividad es mínima por razones obvias, ya que no quedan en los sujetos no exentos cuotas tan reducidas, y así ocurriría también si se implantase una medida general de exención cuantitativa.

Otra cosa es, sin embargo, que, como consecuencia de la aplicación de ciertos beneficios fiscales, no la llamada «cuota mínima», sino la cuantía de la cuota a ingresar resulte muy reducida, y que, por razones de eficiencia y economía en la gestión recaudatoria, se considere improductiva la emisión de los correspondientes recibos y la gestión de su cobro por debajo de cierto importe. Por ello, y sin perjuicio de que se siga manteniendo el concepto de «cuota mínima», aunque actualizando su cuantía, podría aprobarse la posibilidad para los ayuntamientos de establecer un importe mínimo de cuota tributaria a ingresar, con el fin de evitar que la liquidación y la consiguiente gestión del impuesto fuesen ineficientes. De esta forma, el sujeto pasivo quedaría exonerado de la obligación de tributar cuando la cuantía de la deuda tributaria quedara por debajo de aquélla.

n) Incorporar un elemento sustitutivo a las actividades industriales

Como ya he comentado, la disposición adicional cuarta, a), de la Ley 51/2002, de reforma de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, suprimió el efecto fiscal del elemento tributario «número de obreros», de ahí que, aunque no lo derogase, haya dejado en situación inocua su contribución para fijar la cuota en el proceso de liquidación. La consecuencia de ello fue la inmediata reducción del importe de todas las cuotas correspondientes a los epígrafes en los que el número de obreros constituye un elemento tributario; en general, de todas las actividades industriales comprendidas en las cuatro primeras divisiones de las tarifas, y en alguna otra de las restantes, al no instrumentar, a cambio, otro elemento sustitutivo. En realidad, con esta medida se produce un agravio comparativo para las demás actividades en las que su cuota no se sirve del elemento tributario número de obreros, a la vez que se evidencia la falta de concordancia de las cuotas con el principio de capacidad, pues si antes de la supresión, con cuantías muy superiores, eran concordantes, no pueden seguir siéndolo ahora, o viceversa.

Habría que considerar la necesidad de adoptar la decisión de reincorporar de nuevo dicho elemento o, si no se considerase oportuno por su fácil connotación crítica a causa de su vinculación con la desincentivación del desempleo, debería establecerse otro elemento tributario a cambio, o una cuantía dineraria en sustitución.

ñ) Armonizar las instrucciones con el contenido legal

Las contradicciones y desaciertos en la norma se hacen extensibles a las dos instrucciones que desarrollan el Impuesto, que no han sido adaptadas, *mutatis mutandis*, a los cambios legales, y que muestran en todo su articulado la necesidad de afrontar la necesaria concordancia en sus contenidos con lo que establece la norma reguladora principal, es decir la Ley, respecto a la que han perdido su necesaria y completa armonía.

o) Discrecionalidad a su exigencia para favorecer la reforma

Aunque se trata de una medida de mayor amplitud, se podría considerar, a la vista de la dificultad política que podría encerrar la reforma de Impuesto, especialmente por incorporar a contribuyentes que en la actualidad gozan de exención, el que la Ley permitiese a los municipios la posibilidad de que la exigencia

del impuesto en su ámbito territorial —término municipal— fuese neutralizada para cada ejercicio, siempre que tal decisión fuese adoptada mediante un acuerdo municipal expreso. Dicha posibilidad convertiría, de facto, al IAE en un impuesto voluntario, a semejanza del ICIO y del IIVTNU, aunque con la diferencia de que para que ello se pudiese cumplir fuese necesario que el acuerdo fuese adoptado por el Consistorio en forma legal.

En resumen, con esta fórmula se daría continuidad a la exacción municipal de las actividades económicas a través del IAE, como impuesto vigente en la actualidad, sin dejar de practicar una reforma imprescindible de su normativa para corregir sus principales defectos. Presenta, también, el valor añadido de recuperar para el impuesto a los contribuyentes que, contando con suficiente capacidad económica, injustamente no tributan por tratarse de personas físicas: empresarios individuales, profesionales y artistas de reconocido prestigio, etc. Con ello se alcanzaría un mayor nivel de justicia tributaria manteniendo la exención para los contribuyentes modestos, sin quebrantar el principio de neutralidad y recuperando la importante posición perdida y la función censal del tributo.

En síntesis, las principales líneas de actuación serían:

1) Conservar el actual IAE, aunque sometiéndolo a una inmediata reforma.

2) Modificar el concepto de hecho imponible resolviendo su ambigüedad y conflictividad. Para ello, se sugiere:

— Que se cumplan los requisitos de habitualidad y ánimo de lucro.

— Eliminar la multiplicidad actual de los factores determinantes de la exención: naturaleza del sujeto, residencia, cifra de negocios, etc., fijando un solo motivo de exención genérica, muy próximo a la capacidad contributiva del sujeto pasivo, como es el rendimiento de la actividad.

— Facultar a los municipios para que puedan aprobar el importe específico del umbral de rendimiento establecido como exención, dentro del intervalo legal que actúe como límite.

3) Mantener la tradicional modalidad de cálculo de la cuota por medio de tarifas, para favorecer la estabilidad de los ingresos, sin perjuicio de reformar las actuales del siguiente modo:

— Adaptando las rúbricas de las actividades a la actual CNAE.

— Buscando un sustituto al suprimido elemento tributario «número de obreros».

— Simplificando el cálculo de la superficie del local y su valoración.

— Actualizando el petrificado valor de los módulos para preservar su valor relativo y mejorar los niveles de ingreso.

4) Suprimir el coeficiente de ponderación por cifra de negocios, recuperando el coeficiente de corrección municipal como medida adecuada para compensar la pérdida de ingresos, y mejorar la materialización de los principios de autonomía y de suficiencia al permitir a los municipios su señalamiento dentro de un intervalo legal.

5) Conservar los conceptos de cuotas provinciales y nacionales, así como los criterios para su distribución, haciendo que sean exigibles, en todo caso.

6) Recuperar el terreno perdido en el papel censal que el Impuesto desempeñaba.

7) Conservar el recargo provincial en concordancia con la estructura del impuesto.

8) Permitir a los municipios que establezcan un límite mínimo de cuota a ingresar, por debajo del cual no se practicaría liquidación, quedando exonerado el sujeto pasivo del pago de la cuota, para no perjudicar la productividad en la gestión.

9) Mejorar la capacidad local para adoptar decisiones en el ámbito del Impuesto que se deriven del ejercicio de su autonomía, al permitir a los ayuntamientos modular:

— El importe del rendimiento mínimo como umbral para la exención.

— El importe del coeficiente de corrección municipal dentro del intervalo legal.

— El importe de exoneración de pago del recibo por cuantía mínima.

— Los beneficios fiscales que de modo discrecional se establezcan en la Ley.

10) Considerar la conveniencia de autorizar a través de la Ley reguladora que, además de las medidas anteriores, los municipios no conformes con la reforma del impuesto puedan neutralizar su exigencia mediante el correspondiente acuerdo municipal expreso.

11) Buscar la mejor aceptación popular de la reforma, informando del principal objeto de la mis-

ma: el logro de la justicia tributaria en su exigencia para alcanzar la neutralidad en su aplicación que lleve a la libre competencia.

2.2. *Supresión del IAE y creación de un nuevo impuesto sobre la actividad económica*

La conservación de la imposición sobre las actividades económicas en el ámbito local podría lograrse sin necesidad de conservar el IAE, afrontando una medida distinta a la que se acaba de plantear, siempre que:

a) La reforma del IAE implicase graves dificultades para su aceptación por los contribuyentes y que, debido a ello, no fuera fácilmente asumida por las haciendas locales, que podrían juzgar inconveniente afrontar el coste político de incorporar de nuevo al ámbito del Impuesto a algunos de los sujetos pasivos que, tras la reforma del año 2002, actualmente están exentos, y además

b) se prefiriese mejorar el modelo de impuesto, eliminando sus características objetivas y su arcaica estructura liquidatoria.

El fundamento de esta nueva alternativa también se asienta en la necesidad de:

1) Recuperar parte de la fiscalidad perdida sobre la actividad económica.

2) Establecer, de forma precisa y sin conflictividad, el hecho imponible.

3) Gravar la verdadera capacidad económica sin acudir al empleo de módulos, contemplando como única vía de exención la inexistencia de dicha capacidad, lo que permitiría suprimir la injusta panoplia de exenciones.

4) Suprimir el modelo de imposición ancestral empleado en el IAE.

5) Mejorar la forma de aplicar la exención por inicio de la actividad.

6) Alumbrar un impuesto moderno, flexible y sencillo, que cuente con, y se sirva de, una información concreta y conocida por el contribuyente y la Administración tributaria, como es el rendimiento derivado de la actividad económica, no sólo para establecer quiénes deben tributar, sino como elemento básico para cuantificar la cuota.

7) Recuperar la función censal.

8) Mejorar la autonomía municipal mediante la modulación de las cuotas.

A) Diseño de esta modalidad

La creación *ex novo* de un impuesto diferente sobre la actividad económica, previa supresión del IAE, podría ajustarse a las siguientes características:

— Convendría asignar al nuevo impuesto una *denominación distinta*, y vincular su implantación con el afán de instaurar un impuesto sustitutivo del injusto IAE, en el que prime la justicia tributaria, en particular la equidad y el respeto la neutralidad impositiva, frente a las actuales posiciones discriminatorias.

— Su *naturaleza* debería responder a la de un impuesto directo, municipal, obligatorio, real, proporcional y de gestión municipal, que debería contar con la colaboración de la Agencia Estatal de Administración Tributaria para su gestión, beneficiándose de la información poseída por ésta para su mejor comprobación y, principalmente, para favorecer la correcta distribución de las cuotas nacionales y provinciales.

— El *hecho imponible* debería corresponderse con el ejercicio de las actividades económicas, es decir, empresariales, profesionales y artísticas, en territorio español, con habitualidad y ánimo de lucro.

— La condición de *sujeto activo* debe corresponder al municipio en cuyo término se ejerza la actividad, o el que corresponda al domicilio fiscal del profesional o artista en caso de no contar con local, sin perjuicio de que en el impuesto se incorpore, como actualmente ocurre en el IAE, el recargo provincial a favor de las diputaciones, consejos insulares, etcétera.

— Como *sujeto pasivo*, se debería calificar sin distinción a las personas físicas, jurídicas y entidades del artículo 35.4 de la LGT, residentes o no, que realicen el hecho imponible en territorio español.

— *Exenciones*. Las que actualmente se encuentran establecidas en el IAE a favor del Estado, comunidades autónomas, entidades locales, etcétera.

Asimismo, la aplicación de una deducción anual de los rendimientos obtenidos, que actúe a modo de mínimo exento, provocaría la inexistencia de cuota en un buen número de sujetos pasivos, que además podrían quedar exentos de las demás obligaciones materiales, salvo las de cursar el alta o la baja en el ejercicio de la actividad.

Sería positivo seguir manteniendo la exención inicial, aplicable para los dos primeros años de ejercicio, con el fin de poder con-

tar con un importe de referencia para la determinación de la base imposible en el primer período en que se produjese la tributación efectiva.

— El *devengo* del impuesto se debería situar en el primer día del período impositivo, en general el día 1 de enero.

— La *base imponible* se haría coincidir con el importe del rendimiento de las actividades económicas del sujeto pasivo que en la fecha del devengo correspondiera al período impositivo cuyo plazo legal de presentación de declaraciones por el impuesto personal al que estuviese sujeto —IRPF, IS o IRNR— hubiese finalizado.

En consecuencia, el importe del citado rendimiento se correspondería con el que procediese de entre dichos impuestos, siguiendo el método de determinación al que estuviese acogido el contribuyente: estimación directa normal, directa simplificada, objetiva, o indirecta.

— El *período impositivo* coincidiría con el año natural, salvo en los casos de inicio y de cese en la actividad, en que sería inferior al año, comprendiendo el tiempo durante el que se ejerciese la actividad.

— La *base liquidable* sería el resultado de deducir a la imponible el importe del mínimo exento señalado en la norma legal. La cuantía anual del citado mínimo exento deberá ser objeto de prorrateo cuando el período impositivo sea inferior al año.

— El *tipo impositivo* estaría representado por una alícuota fijada en la Ley reguladora.

Cuando la actividad se realice con ámbito provincial o nacional, el tipo impositivo aplicable sería el que viniese establecido por la norma reguladora, sin posible modulación.

— La *cuota básica o general* del Impuesto sería el resultado de multiplicar la base liquidable por el tipo de gravamen que hubiese sido aprobado por el municipio, o el legal en caso de cuotas provinciales o nacionales.

— La *cuota íntegra* en los supuestos de actividades desarrolladas con ámbito espacial municipal será el resultado de multiplicar la cuota básica por el coeficiente corrector municipal que haya sido aprobado, en uso del principio de autonomía, por el municipio correspondiente, dentro de un intervalo legal. En las restantes modalidades de cuota coincidiría con el importe de la cuota básica o general.

— Los municipios practicarían las *bonificaciones obligatorias* sobre dicha cuota que contuviese la Ley reguladora, y también podrían aprobar la aplicación de *beneficios voluntarios*, a modo de deducciones parciales sobre la cuota, por razones de política fiscal, medioambiental, por reinversión, creación de empleo, continuidad en caso de sucesión de la titularidad de las PYME, etc., que se hubiesen contemplado en la Ley reguladora, dando lugar a una diferencia, a la que podría llamarse *cuota municipal*.

— El *recargo provincial* se aplicaría a las cuotas de ámbito municipal y provincial, como un impuesto de exacción conjunta, cuyo importe se obtendría aplicando sobre la cuota básica del Impuesto, el tipo impositivo aprobado por la Diputación Provincial y demás entes locales de ámbito provincial o insular.

— No serían necesarias las reducciones por paros temporales, reducción de jornada, turnos de trabajo, etc., pues el rendimiento alcanzado sería menor o mayor debido a ello, y quedaría reflejada su incidencia en la base imponible y en la cuota, al ser el Impuesto proporcional.

— Se podría contemplar la conveniencia de que el Impuesto se *integrase* con el correspondiente impuesto estatal sobre la renta, sea IRPF, IS o IRNR. Una medida de esta naturaleza favorecería la aceptación de esta modalidad en la exigencia del Impuesto, al permitir la deducción del importe de la cuota básica del impuesto estatal.

— La *declaración y pago* del Impuesto podría realizarse mediante el sistema de autoliquidación.

— *Fecha de declaración y pago*. Sugiero que el plazo voluntario para presentar la declaración y realizar el pago tuviese una duración mensual, a elección de cada municipio, aunque, preferentemente, debería estar comprendido entre el 1 de septiembre y el 30 de noviembre, período en el que ya se habrá presentado, en general, la correspondiente declaración del impuesto estatal.

— El *intercambio de información con la AEAT* resultaría imprescindible por la existencia de cuotas provinciales y nacionales y porque el importe del rendimiento económico es un dato conocido por la Administración y por el sujeto pasivo, mucho más al alcance de ésta que el importe neto de la cifra de negocios que en la actualidad se emplea, y mucho más adecuado para practicar la liquidación, por su gran cercanía con la capacidad económica del contribuyente.

B) Aspectos negativos

También se pueden plantear ciertos inconvenientes, como en cualquier otra alternativa, ya que no existe una fórmula mágica, que habrían de salvarse adoptando las correspondientes medidas resolutivas. Principalmente, sería necesario armonizar los datos relativos a la naturaleza estatal de las declaraciones sobre la renta del contribuyente con los importes desgajados que, relativos a ella, corresponderían a los rendimientos de cada actividad económica diferenciada, así como conciliarlos con la condición municipal de este impuesto. Cito, como principales, las siguientes:

a) *Conveniencia de excluir de las bases imponibles declaradas del correspondiente impuesto estatal* los rendimientos ajenos a la actividad económica, y los irregulares derivados de plusvalías o minusvalías por las transmisiones de bienes del inmovilizado no afecto.

b) *Conciliar el tránsito de la modalidad de IAE al nuevo impuesto.* Habría que cuidar cómo se expresan los aspectos que determinan su exigencia, para evitar incurrir en situaciones de solapamiento. Lo razonable sería atribuir el gravamen liquidado en el período impositivo del año *n* a dicho año, ello sin perjuicio de que para su cuantificación se tomase como base el rendimiento obtenido en uno o dos períodos anteriores. Es decir, se trata de un impuesto exigido *ex post*, como el IRPF, el IS o el IP, pero con devengo en el inicio del período impositivo, al tratarse de un impuesto periódico, no instantáneo.

c) *Tributación de las empresas con actividades de ámbito nacional o provincial.* Sería preciso establecer un criterio distributivo de la cuota global satisfecha que fuese similar al actual.

d) *Empresas con establecimientos y actividades extendidas en más de un municipio.* Se precisaría conocer el detalle de los distintos municipios en los que se entendiese realizada la actividad por contar con locales afectos al desarrollo de ésta, y se podría emplear un procedimiento para la distribución de la cuota total entre dichos municipios, a semejanza del conocido como distribución proporcional a la cifra relativa de negocio, o algún otro similar que se considerase adecuado.

e) *Entidades jurídicas cuyo ejercicio económico no coincidiese con el año natural.* Afectaría sólo a un número reducido de ellas, pues en la mayoría de las sociedades coincide el ejercicio económico con el año natural. Para estos supuestos excepcionales, la base de exigencia del impuesto también sería la declarada por el correspondiente impuesto estatal, que, aunque correspondiese a un período no coincidente con el año natural, sería válida en la medida en que así se previese en la norma reguladora.

A modo de recapitulación sobre esta fórmula impositiva, es cierto que si bien exigiría crear un nuevo impuesto, a cambio, se suprimiría el IAE, y con él sus reconocidos defectos históricos. El nuevo modelo sería de estructura moderna y más justo, de imposición municipal sobre la actividad económica, y sus ingresos gozarían de una mayor adaptación a las variaciones de la realidad económica, es decir, contaría con un mayor nivel de flexibilidad y, a la vez que se acallarían las voces críticas de la doctrina científica y de los contribuyentes, se podrían incrementar los ingresos a favor de las haciendas locales sin pérdida de corresponsabilidad fiscal.

Sin embargo, ya se ha visto que plantea algunas dificultades para la perfecta concordancia entre el concepto de base imponible de los impuestos estatales y la cuantía de los rendimientos económicos como base imponible del impuesto municipal, así como en relación con el período al que corresponderían los rendimientos. Asimismo, podría interpretarse que, con el establecimiento de esta modalidad, se estaría produciendo un incremento de la presión fiscal, llevado a cabo bajo la excusa de eliminar del IAE sus no pocas injusticias, aunque introduciendo un nuevo impuesto que superaría la carga fiscal soportada anteriormente. Así que quizá pueda ser, si no más fácil, si de mayor aceptación la alternativa de mantener el IAE, corrigiendo y maquillando sus defectos.

3. Supresión del IAE con implantación de un recargo en el correspondiente impuesto sobre la renta

Otra fórmula a considerar a modo de recambio para el actual impuesto, si se obviase la solución de su reforma, o la de la sustitución por un nuevo impuesto sobre la actividad económica, sería la de establecer, a cambio, la posibilidad de que las haciendas locales pudieran aprobar un recargo sobre el correspondiente impuesto estatal sobre la renta: IRPF, IRNR o IS.

Es la opción más sencilla de entre las anteriores, y goza de soporte constitucional. Sin embargo, aunque la financiación mediante la aplicación de recargos en el ámbito de los impuestos principales haya sido muy utilizada tradicionalmente en nuestro país, y en particular a favor de las entidades locales, no es menos cierto que su empleo se sitúa en épocas bastante lejanas, y que su aplicación comporta el efecto psicológico de

sobreimposición sobre las actividades económicas, además de que su aplicación podría tacharse de obsoleta. Añádase a ello que la última experiencia sufrida en los inicios de la democracia en la Comunidad de Madrid resultó bastante negativa, por lo que la fórmula ha quedado muy devaluada, de ahí que su instauración podría considerarse como un paso atrás en la modernización de nuestra Hacienda local.

En su caso, el procedimiento de exacción sería muy simple, sin apenas complejidad. Habría que establecer como sujetos pasivos del recargo a los empresarios, profesionales y artistas que realizasen tales actividades económicas, y se les gravaría aplicando una alícuota aprobada por la norma (recargo) al importe declarado del rendimiento, o, si se considerase más oportuno, al exceso sobre un importe mínimo de su rendimiento económico que se hubiese establecido en la Ley reguladora como límite cuantitativo de exención.

La cuota tributaria dependería directamente del beneficio obtenido en el período impositivo, por lo que la comunión con el principio de capacidad estaría garantizada. El valor añadido que aportaría esta fórmula de la supresión de un impuesto (el IAE), se vería empañado, no obstante, por el perjuicio de establecer el recargo.

La alícuota correspondiente al recargo fijada en la Ley podría ser modulada por los ayuntamientos correspondientes cuando el ámbito de la actividad fuese municipal, en el contexto de un intervalo legal, y se aplicaría tomando como base los rendimientos de las actividades económicas declarados en el correspondiente impuesto estatal, revertiendo su recaudación a favor de los municipios.

Como en las alternativas anteriores, se habría de compartir la gestión del tributo con la Administración del Estado, salvo que su exacción se hiciese mediante autoliquidación por el propio sujeto pasivo del IRPF, IS o IRNR. Las dificultades surgirían en relación con las entidades que cuentan con establecimientos en distintos municipios y provincias, en cuyo caso habría que determinar la forma más adecuada para distribuir la cuota resultante.

A modo de resumen, cabe pensar que la fórmula de implantación de un recargo como medida de exacción local a cambio del impuesto actual podría plantear dificultad de convivencia con el gravamen provincial y, en cualquier caso, daría lugar a la pérdida de un tributo con categoría de Impuesto para ser sustituido por un concepto «recargo», de menor valor en el conjunto de las categorías tributarias del sistema fiscal, y de más fácil deriva hacia la supresión, si en ello se pensara en un próximo futuro. Su implantación a cambio de la supresión del IAE sería un paso más en la línea creciente de desaciertos y deméritos para esta figura tributaria de la Hacienda local, que está sufriendo desde la Ley 51/2002 una inexplicable pérdida de valor. Implicaría una dificultad de exacción para permitir su convivencia con el gravamen provincial, supondría una mayor dependencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y también acarrearía mayores costes para la Hacienda central.

4. Imprescindible reforma

Tras lo expuesto a lo largo de las anteriores páginas, la consideración más relevante que se desprende del análisis crítico realizado sería la de entender que la situación actual en que se encuentra la fiscalidad local sobre la actividad económica es bastante insostenible: son muchas las imperfecciones que concurren en el Impuesto, múltiples los errores técnicos en los que incurre su regulación legal y las discordancias de ésta respecto a las instrucciones reguladoras, es inequívoco el desigual tratamiento que se da a los empresarios y profesionales en función de su naturaleza y su residencia, y es palpable el progresivo deterioro que sobre él se ha venido acumulando sistemáticamente a través de las últimas reformas.

Sin embargo, no debe entenderse que la conclusión derivada sea la supresión de la fiscalidad económica local. Esta sería una decisión irresponsable y equivocada, ya que lo razonable sería la continuidad de un gravamen ennoblecido sobre la fuente económica, que permitiera alcanzar mayores niveles de justicia y, a la vez, impidiese que la fiscalidad inmobiliaria fuese en la práctica el único factor, salvo los vehículos, que determinase la generalidad de la financiación impositiva local, quedando a la vez expuesta a los avatares cíclicos del sector.

La importancia basilar del principio de capacidad económica como esencia de la imposición local es indiscutible, pero la influencia del principio del beneficio no es un contrasentido, porque los servicios públicos no sólo se prestan a los titulares de inmuebles, también los recaban los negocios y las actividades profesionales. Se podría añadir en defensa de la continuidad de gravamen económico que no debe retrocederse en materia de financiación ni de corresponsabilidad fiscal municipal, como ocurriría sin lugar a dudas si se optase por la supresión de dicha imposición, aunque fuese a cambio del aumento de las subvenciones o de la partici-

pación en los ingresos del Estado. Con ello se perjudicaría el nivel de autonomía que se proclama desde la Constitución. En resumen, es necesario exigir un gravamen sobre el ejercicio de las actividades económicas; más aconsejable si se realiza mediante un impuesto, ya que la posibilidad de implantar y recabar ingresos por la vía del recargo no parece la forma más acertada.

Las distintas alternativas que se han presentado respecto a cada uno de los dos escenarios posibles muestran indudables ventajas e inconvenientes. La importancia de estos últimos podrá ser decisiva para la adopción de la medida que deba resolver el estado actual de esta inaplazable cuestión.

Es cierto que, cualquiera que sea la decisión que se adopte sobre la reforma de la imposición municipal de las actividades económicas tendrá un buen número de detractores por razones de carácter político, extramuros de su mayor o menor bondad, o porque los cambios conllevarán alteraciones en la distribución cualitativa y cuantitativa del impuesto. Sin embargo, en un Estado de derecho, en el que impera el respeto hacia los principios tributarios de justicia y a los de orden económico, mantener el IAE en su actual estado, sin establecer sobre él al menos las imprescindibles correcciones, es absolutamente criticable, y arriesgado por la situación de pendencia jurídica por la que atraviesa. Así que es inaplazable afrontar la decisión de una reforma fiscal.

5. Conclusión final

Contemplando la reforma desde una perspectiva científica, lo deseable sería abandonar el modelo actual de imposición sobre la actividad económica, basado en una estructura arcaica, con el empleo de cuotas fijas o poco flexibles y desvinculadas de los rendimientos efectivos logrados en el ejercicio de la actividad durante el período impositivo. Por el contrario, juega a favor de su continuidad su amplia tradición, que la determinación de las extravagantes cuotas fiscales por medio de las tarifas no implica cambio, que garantiza la estabilidad periódica en la obtención de los recursos y, además de otras ventajas, que no supone la creación de un nuevo impuesto, acción ésta que podría ser repudiada en los tiempos que corren de «rebajas fiscales». Si a ello añadimos que una reforma no costosa del actual impuesto podría resolver un buen número de sus inconvenientes y mejorar su proximidad a los postulados de los principios de justicia, parece razonable que la opción de «continuismo maquillado» cuente con un buen número de elementos a su favor para gozar de la mejor acogida por la opinión pública.

Sin embargo, la alternativa de suprimir el IAE e implantar un nuevo gravamen flexible, que conlleve la cercanía de las cuotas a la capacidad contributiva del sujeto pasivo, debería ser considerada por quienes tengan esta responsabilidad. Si el legislador, quisiera afrontar la reforma con audacia, éste sería el modelo a escoger.

Así las cosas, si se optase por la continuidad del modelo actual, sería conveniente e importante trasladar a la opinión pública que con la reforma se pretende, especialmente, mejorar la justicia en la aplicación de un impuesto que actúa extramuros de ella, evitar que se siga sometiendo a gravamen a quienes obtienen pérdidas o ínfimos beneficios en el ejercicio de su actividad, conseguir que de su aplicación se derive la necesaria neutralidad, sin que se produzcan discriminaciones ni se perjudique la libre competencia. Que no va a aumentar la presión fiscal en su conjunto, aunque exija la actualización de esta añeja imposición bajo los criterios de justicia y de eficacia económica. En resumidas cuentas, que se busca la mejoría del impuesto a la vez que el imprescindible apoyo a una justa financiación de los entes locales, los más próximos a los ciudadanos y, sin embargo, los más olvidados por el legislador.

Quizá con el paso de los años se pueda alcanzar una solución más justa y moderna en el ámbito de una mayor comunión política en torno a la fiscalidad local sobre las actividades económicas, lejos del actual estado de las cosas, en el que se considera improcedente cualquier medida de reforma fiscal que pueda interpretarse como una fiscalidad nueva, desconocida y nunca deseable para la opinión pública por mucho que sirva para reconducir a posiciones más justas todas las que se presentan como deficientes e irregulares en el modelo actual.

NOTAS

(1) La medida de convertirlo en un impuesto local, dejando de formar parte del sistema tributario estatal, se consideró que trascendía el alcance estrictamente recaudatorio y que, al amparo de la autonomía constitucional atribuible a los entes locales, propiciaría en el futuro que el tributo consiguiese su asentamiento, acallando las no pocas voces que proponían su desaparición (MARTÍN QUERALT, 1987).

(2) Tuvo como contrapartida, o precio pagado, la supresión de los siguientes impuestos: Licencia Fiscal de Actividades Comerciales e Industriales; Licencia Fiscal de Actividades Profesionales y Artísticas; Impuesto Municipal sobre la Radicación; Impuesto sobre la Publicidad; Impuesto sobre Gastos Suntuarios, salvo la modalidad que grava los cotos de caza y pesca, y la Patente Nacional de Circulación de Vehículos, amén de la Contribución Pecuaria.

(3) Entre otros, CHECA GONZÁLEZ (2004) y RAMOS PRIETO (2007).

(4) Son tributos análogos en la Unión Europea la *Taxe Professionnelle* en Francia, el *Gewerbesteuer* en Alemania y el *Non Domestic Rates* en el Reino Unido. En general, la impo-

sición económica se desarrolla bajo diferentes alternativas: a) sobre el consumo, como es en Norteamérica; b) sobre la renta, caso de los países nórdicos, donde existe una dilatada experiencia de uso en la imposición local, y c) sobre el empleo de distintos factores alternativos, como es el caso de Francia, en donde se gravan las actividades económicas según el empleo de diversos factores o elementos productivos. Puede verse en SUÁREZ PANDIELLO (2002).

(5) Como señala TRUEBA CORTÉS (1998), el IAE es un impuesto altamente perceptible por el contribuyente: se paga separadamente, el empresario se ha de dar de alta como sujeto pasivo en la Administración tributaria, los ayuntamientos se aseguran del conocimiento del período de pago voluntario, y además los sujetos pasivos están altamente sensibilizados con él.

(6) Citados en mayor número y extensión en POVEDA BLANCO (2000).

(7) No es correcta dicha consideración, porque el objeto de gravamen no es el rendimiento cierto obtenido por el sujeto pasivo, sino el mero ejercicio de la actividad, y en la norma se considera como factor determinante de la cuota tributaria no el beneficio personal del negocio, sino el beneficio medio presunto de la actividad desarrollada, es decir el beneficio genérico, por lo que es un impuesto exigible *in genere* con independencia del resultado de la actividad económica. En este sentido se pronuncian las SSTS de 15-6-1996, de 20-11-2001 y de 7-10-2002, entre otras.

(8) Mediante el RD Ley 12/1995, de 28 de diciembre, se procedió a incrementar un 3,5 por 100 el importe de todos los valores asignados en las tarifas.

(9) Aunque SÁNCHEZ GALIANA y RONCAÑO MARTÍN (2005) consideran que la modificación del intervalo legal a aplicar por la situación y la supresión del coeficiente corrector son positivas, al simplificar el número de coeficientes a aplicar considero que se ha perdido capacidad en el ejercicio de la autonomía municipal y en la adecuación de la suficiencia financiera que aportaba el suprimido coeficiente corrector, y que no suple el coeficiente de situación, que, en todo caso, debe estar motivado.

(10) LAGO MONTERO (2004), que hace una justa y negativa critica a la actuación del legislador al no seleccionar entre las posibles fórmulas doctrinales para ennoblecer el impuesto, precisa con acierto que «de no optarse por la supresión de un impuesto tan dificultoso, es imprescindible, al menos, acomodarlo a las exigencias constitucionales que son de aplicación a cualquier figura tributaria en un Estado de derecho».

(11) En el artículo 47 *in fine*, se expresa que «*la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los poderes públicos*».

(12) Consideran PALLARÉS y GARCÍA-FRESNEDA (1998) que, sin lugar a dudas, es la cuestión que presenta la mayor y más significativa confrontación doctrinal.

(13) Según diversas contestaciones de la DGT de marzo, mayo y julio de 2003, «la exención relativa a las personas físicas es de carácter absoluto...con la única limitación de que sean contribuyentes del IRPF, limitación que se deriva de una segunda lectura del artículo 83.1.c)».

(14) La inapropiada actitud discriminatoria está ampliamente rechazada por la jurisprudencia del TJCE, como ha señalado VILLAVERDE GÓMEZ (2003).

(15) Además de que éste es el fundamento sostenido por el legislador, *vid.* SÁNCHEZ GALIANA y RONCAÑO MARTÍN (2005).

(16) OLAÑETA (2003) critica el empleo de la cifra de negocios como criterio determinante de la exención. Por el contrario SÁNCHEZ GALIANA y RONCAÑO MARTÍN (2005) lo consideran aconsejable por ser lo suficientemente objetivo y menos complejo que el empleo del rendimiento.

(17) Téngase en cuenta que la llamada cuota mínima puede ser objeto en la actualidad de ponderación por la aplicación del coeficiente de situación del local, y como éste puede adoptar valores inferiores a la unidad, a partir de 0,4 el resultado obtenido en estos casos sería inferior.

(18) En la STS de 2-7-1992 se proporciona la información de cómo en su día se realizaron los estudios pormenorizados por la propia Administración y el diálogo con cada uno de los sectores afectados representados por el Consejo General de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y los colegios profesionales afectados. No obstante, es de una obviedad absoluta que es imposible vincular el beneficio medio presunto de cualquier actividad con, a lo más, tres variables o elementos tributarios, y que, aunque fuese posible, el paso del tiempo cambiaría los valores y parámetros de la expresión matemática, por lo que sería necesario seguir actualizando los estudios, lo que no se ha hecho.

(19) Los municipios han estado, tras la reforma, más preocupados por reducir al mínimo posible la pérdida de ingresos que les ha procurado la política generosa de exenciones que en prodigarse aplicando beneficios fiscales, que también perjudican su posición financiera. *Vid.* GARCÍA MARTÍNEZ (2006).

BIBLIOGRAFÍA

CHECA GONZÁLEZ, C. (2004), «La insuficiente compensación económica por el IAE establecida para las corporaciones locales», *Tributos Locales*, n.º 46: 97-116.

GARCÍA MARTÍNEZ, A. (2006), «El ejercicio del poder tributario municipal en el Impuesto sobre Actividades Económicas», *Tributos Locales*, n.º 58: 11-40.

LAGO MONTERO, J. M. (2004), «El rumbo del Impuesto sobre Actividades Económicas», *Tributos Locales*, n.º 44: 43-56.

MARTÍN QUERALT, J. (1987), «Licencia Fiscal», en la obra colectiva *Manual de Derecho Tributario Local*, Generalitat de Catalunya-Escola d'Administració Pública, Barcelona: 251 y siguientes.

OLAÑETA FERNÁNDEZ-GRANDE, R. (2003), «Impuesto sobre Actividades Económicas», *El Fisco*, número 84.

PALLARÉS RODRÍGUEZ, R., y GARCÍA-FRESNEDA GEA, F. (1998), «Algunas consideraciones acerca del concepto de profesional en el sistema tributario español», *Revista Impuestos*, n.º 11.

POVEDA BLANCO, F. (2000), «El Impuesto sobre Actividades Económicas. Razones para su inaplazable reforma», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, número 108.

— (2001), «El Impuesto sobre Actividades Económicas. Los claroscuros de un tributo repudiado», *Tributos Locales*, n.º 3: 15-30.

— (2005), *Manual de fiscalidad local*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

RAMOS PRIETO, J. (2007), «Consideraciones sobre la reciente evolución del sistema tributario municipal en España», *Tributos Locales*, n.º 69: 11-65.

SÁNCHEZ GALIANA, J. A., y RONCAÑO MARTÍN, A. (2005), «Las PYMES y los impuestos locales», *Tributos Locales*, n.º 51: 13-37.

SUÁREZ PANDIELLO, J. (2002), «Impuesto sobre Actividades Económicas: ¿Terapia o eutanasia?», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, número 92: 240-253.

TRUEBA CORTÉS, M. C. (1998), «¿Es el IAE un buen impuesto local?», *Revista de Hacienda Local*, n.º 83: 383-413.

VILLAVERDE GÓMEZ, M.ª B. (2003), «Las novedades en la regulación del Impuesto sobre Actividades Económicas», *Revista Técnica Tributaria*, n.º 61: 125-160.

COLABORACIONES

III. TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

LAS TRANSFERENCIAS EN LA FINANCIACIÓN MUNICIPAL. UNA COMPARACIÓN INTERNACIONAL

Santiago ÁLVAREZ GARCÍA
Universidad de Oviedo
David CANTARERO PRIETO
Universidad de Cantabria

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar algunas de las experiencias más significativas de transferencias en las haciendas locales a escala europea (dada la inexistencia de un único *modelo común*) a partir de la consideración de sus propios rasgos institucionales y de organización política en términos de asignación de competencias de gasto e ingresos. En especial, se hace referencia a la comparación entre el modelo local europeo y el de los países escandinavos (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia), dado que estos últimos disponen de un sistema similar de haciendas locales propio, con predominio del impuesto municipal sobre la renta, que difiere significativamente de los del resto de Europa.

Palabras clave: federalismo fiscal, distribución del poder fiscal, relaciones intergubernamentales, transferencias.

Abstract

The aim of this study is to analyse some of the most significant experiences of transfers in local government finances on a European scales (in view of the lack of a *common model*) on the basis of the consideration of its institutional and political organization features in terms of assignment of responsibilities for income and expenditure. In particular, reference is made to the comparison between the European local model and that of the Scandinavian countries (Denmark, Finland, Norway and Sweden), since the latter have a similar system of local government finance of their own, with predominance of municipal income tax, which differs significantly from those of the rest of Europe.

Key words: fiscal federalism, fiscal power distribution, intergovernmental relations, transfers.

JEL classification: H70, H71, H77.

I. INTRODUCCIÓN (*)

En un sentido general, se puede aceptar la hipótesis de que la descentralización aumenta la receptividad de los gobiernos para atender de manera diferente las preferencias y las necesidades de los ciudadanos que residen en distintos territorios. Es decir, permite diversificar la provisión de bienes y servicios públicos, ya que así se da solución a la «tendencia a la uniformidad» (Oates, 1972; King, 1988) que tienen los niveles centrales de Gobierno al establecer la provisión de un bien o servicio público. También tiene como objetivo acercar a oferentes y demandantes, induciendo así una cierta minimización de los costes inherentes a la provisión, lo que provocaría un mejor control sobre la burocracia y, por tanto, menos fallos por parte del sector público. Con esto se lograría mejorar la eficacia y la eficiencia de los servicios públicos al acercar la Administración a los ciudadanos, si bien una excesiva dinámica descentralizadora puede desembocar en una creciente complejidad e interdependencia entre distintos niveles de gobierno, no siempre deseada. Si los ciudadanos prefieren que la presión fiscal disminuya, es de esperar que los incentivos para el control del gasto público subcentral aumenten, mientras que los países en los que la opinión pública concede prioridad a la mejora de los servicios públicos frente a la reducción de los impuestos o al control del gasto la descentralización promoverá el aumento del gasto público.

En todo caso, es de esperar que la descentralización fomente el incremento de la corresponsabilidad fiscal (en sintonía con el término inglés *fiscal accountability*) que incluye el sentido de *dar cuenta* y el de *representar*, además del de responder en términos fiscales, pero también legales o económicos, del funcionamiento de los servicios, al depositar parte de las decisiones de gasto y financiación en el nivel territorial. Es evidente que para ello es necesario que los gobiernos locales dispongan de un importante grado de autonomía fiscal, que podemos definir como el porcentaje que significan sus recursos propios sobre los recursos totales de que disponen (1). En este sentido, los niveles regional y local de gobierno de los países de la Unión Europea (UE) disponen de una amplia variedad de recursos fiscales, pero el grado de discrecionalidad sobre los mismos varía de forma significativa.

De hecho, una parte importante de los ingresos de que disponen tienen su origen en transferencias procedentes de otros niveles de gobierno que se utilizan, en muchos caos, para financiar el gasto local y, al mismo tiempo, dar cumplimiento a objetivos de política nacional (Ahmad, 1997). Así, tanto en los países federales

como en los unitarios se utilizan diversos tipos de transferencias intergubernamentales en función de los objetivos que se pretende alcanzar. El análisis de los efectos económicos de dichas transferencias es un tema que tiene cada vez mayor actualidad en la literatura económica (2).

Las transferencias sirven para financiar y subsidiar la prestación de ciertos servicios y para nivelar la capacidad fiscal y la capacidad en la producción de bienes y servicios públicos (King, 1988; Monasterio y Suárez Pandiello, 1998). Atendiendo al uso que el ente subvencionado pueda hacer de los fondos recibidos, se dividen en condicionales e incondicionales. Una transferencia será condicional cuando quien subvenciona establece un límite al uso que se debe hacer de ella (3), mientras que será incondicional cuando quien subvenciona no establece el objetivo a que se debe destinar (4).

Esta disparidad de objetivos provoca que las diferencias en el papel desempeñado por las transferencias en la financiación de los gobiernos locales entre países sean muy acusadas, tal y como puede observarse en el cuadro n.º 1, en el que se recogen las transferencias recibidas por los gobiernos locales de una muestra de países europeos que forman parte de la OCDE, clasificadas en función de su procedencia y finalidad.

En este contexto, en el presente trabajo se analizan las principales características de algunas de las experiencias más significativas de sistemas de transferencias en la financiación de las haciendas locales a escala europea (dada la inexistencia de un único «modelo común»), a partir de la consideración de sus propios rasgos institucionales y de organización política en términos de asignación de competencias de gasto e ingresos. En especial, se hace referencia a la comparación entre nuestro modelo de haciendas locales, considerado dentro de los de tipo «mediterráneo» (junto con Italia, Portugal y Grecia), y el modelo «germánico» (Alemania, Austria y Suiza), el «escandinavo» (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia), dado que estos países disponen de un sistema similar de haciendas locales distintivo, con predominio del impuesto municipal sobre la renta y complejos sistemas de transferencias (con un componente nivelador importante) que difiere significativamente de los del resto de Europa, y un último modelo que hemos denominado «mixto» (Bélgica, Francia, Holanda, Irlanda, Luxemburgo y Reino Unido).

CUADRO N.º 1

TRANSFERENCIAS RECIBIDAS POR LOS GOBIERNOS LOCALES (2004)

PAÍS	*FINALIDAD (PORCENTAJE)*		*PROCEDENCIA DE LA TRANSFERENCIA (PORCENTAJE)*			
	Condicionada	*No condicionada*	*Central*	*Regional*	*Supranacional*	*Seguridad social*
Alemania	n.d.	n.d.	1,4	98,4	0,0	0,2
Austria	86,1	13,9	49,2	16,1	12,7	0,3
Bélgica	95,9	4,0	26,4	73,3	0,0	0,3
Dinamarca	69,8	32,2	99,7	0,0	0,3	0,0
Finlandia	9,2	90,8	98,5	0,0	1,5	0,0
Francia	11,7	88,3	97,0	0,0	3,0	0,0
Grecia	100,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0
Italia	75,5	24,5	54,3	45,7	0,0	0,0
Holanda	70,0	30,0	100,0	0,0	0,0	0,0
Noruega	44,9	55,1	100,0	0,0	0,0	0,0
Portugal	11,4	88,6	79,8	0,0	19,9	0,3
España	33,8	66,2	66,6	31,2	0,0	2,2
Suecia	28,7	71,3	100,0	0,0	0,0	0,0
Suiza	80,4	19,6	0,2	77,6	22,3	0,0

Fuente: OCDE (2006).

II. LAS TRANSFERENCIAS EN LA EXPERIENCIA EUROPEA. FINANCIACIÓN LOCAL

La teoría del federalismo fiscal, y sus enseñanzas en torno a la distribución de funciones entre niveles de gobierno basándose en el criterio de eficiencia, tiene su traducción práctica, en el caso europeo, en importantes diferencias entre las haciendas locales de unos países y otros, quizá por razones históricas en torno a las ciudades europeas como inicial reducto medieval de convivencia (Bennet, 1993; Consejo de Europa, 2000; Giménez, 2000 y 2002a; Cantarero, 2004).

Analizamos ahora, para el caso europeo, las características más relevantes de su sistema de transferencias a escala local. Asimismo, pueden diferenciarse los países según sean federales (tres niveles de gobierno: central, intermedio y local) o unitarios (dos niveles de gobierno: central y local). La Hacienda local europea se caracteriza, en términos generales, por una clara situación de dependencia financiera (desequilibrio entre responsabilidades de gasto y capacidad financiera propia), lo que explica la importancia del sistema de transferencias y de la nivelación fiscal (basada en la equidad y la efi-

ciencia) para dicho nivel. Dichas transferencias resultan ser una forma menos «costosa en términos políticos» de incrementar los ingresos públicos para un nivel de gobierno, y muchas de las jurisdicciones locales dependen de sus efectos niveladores o redistributivos. Las implicaciones de dichas transferencias para la autonomía local dependen así de tres factores. Primero, la proporción que dichas transferencias representan en los ingresos totales de los gobiernos locales. Segundo, la forma en que dicha transferencia es implementada, bien como una transferencia específica, bien como una transferencia general. Tercero, la fórmula utilizada para distribuir dicha transferencia (Watt, 1996).

Sobre la base de estas consideraciones, pueden distinguirse cuatro grandes grupos de haciendas locales en Europa:

— *Modelo escandinavo*, con Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia. Se caracterizan por ser países unitarios con un fuerte peso relativo de sus jurisdicciones locales en términos de gastos e ingresos (especialmente en el impuesto sobre la renta), y cuentan con transferencias locales importantes que también persiguen objetivos niveladores.

— *Modelo germánico*, de tipo federal, con países como Alemania, Austria y Suiza. Su nivel local ocupa un peso relativo intermedio en términos de gasto e ingresos (basados en imposición sobre la renta complementada con transferencias intergubernamentales moderadas). El sistema de transferencias locales es complejo y sin un patrón claro de solidaridad en ocasiones.

— *Modelo mixto*, de tipo federalista-unitario, con países como Bélgica, Francia, Holanda, Irlanda, Luxemburgo y Reino Unido. Su nivel de gobierno local ocupa un peso relativo menor que en el grupo anterior en términos de gasto e ingresos. Sus sistemas de transferencias locales no son claramente niveladores.

— *Modelo mediterráneo*, con países como España, Italia, Portugal e incluso Grecia. Sus haciendas locales representan un menor peso relativo en términos de gasto e ingresos. Se basan en la imposición sobre la propiedad y la actividad económica, y se complementan con transferencias locales que sólo en fechas recientes han sido reformadas para dar entrada a objetivos niveladores y participación en impuestos compartidos.

En todo caso, hay que tener presente que, generalmente, las haciendas locales (y, por ende, los sistemas de transferencias a dichos niveles de gobierno) de los países unitarios deberían tener una mayor importancia que las de los países de corte federal. Precisamente, el motivo de esa diferenciación viene dado por la propia inexistencia en los países unitarios de un nivel intermedio o regional característico.

En cuanto al desglose del gasto local para algunos países seleccionados según la clasificación funcional, parece que la realidad práctica no se adecúa a la teoría del federalismo fiscal, que propondría descentralizar al nivel de gobierno más bajo aquellos bienes en los que pudieran internalizarse sus externalidades a ese área territorial concreta. Esto es lo que sucede al observarse, en el cuadro n.º 2, que las haciendas locales europeas, en 2001, destinan en torno a un 55 por 100 de sus gastos en los países federales, y un 66,1 por 100 en los unitarios,

CUADRO N.º 2

CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO PÚBLICO. NIVEL LOCAL EN PAÍSES SELECCIONADOS
(En porcentaje sobre el total)

Funciones	*Alemania*	*Suiza*	*Media federales*	*Dinamarca*	*Francia*	*Holanda*	*Irlanda*	*Luxemburgo*	*Reino Unido*	*Media unitarios*
Educación	13,0	23,2	13,4	12,4	19,6	17,9	11,2	16,0	28,7	17,6
Sanidad	14,4	18,0	11,7	16,2	2,3	2,5	45,4	0,5	0,0	11,1
Seguridad y bienestar	24,6	14,2	14,6	57,5	17,7	22,6	5,2	4,2	32,5	23,3
Vivienda y urbanismo	15,2	8,6	15,5	0,9	24,1	19,9	14,8	19,6	5,4	14,1
Gasto social	67,3	64,1	55,5	87,0	63,7	63,1	76,7	40,3	66,6	66,1
Gasto no social	32,7	35,8	44,5	12,9	36,2	36,9	23,2	59,5	33,3	33,9
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente: Elaboración propia basada en *Government Finance Statistics Yearbook*, del International Monetary Fund.

CUADRO N.º 3

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE INGRESOS PÚBLICOS. NIVEL LOCAL EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS
(Porcentaje sobre total)

Concepto	*Alemania*	*Austria*	*Bélgica*	*España*	*Suiza*	*Media federales*	*Dinamarca*	*Francia*	*Luxemburgo*	*Portugal*	*Media unitarios*
Impuesto sobre la renta	58,1	29,0	30,6	16,0	53,3	39,1	83,7	12,1	57,2	42,6	45,2
Impuestos sobre la propiedad	11,0	0,1	0,0	24,9	10,5	11,6	5,8	28,2	0,0	32,2	13,2
Tasas	26,5	27,5	19,3	13,3	36,0	25,8	10,3	24,1	41,7	8,7	20,8
Otros tributos	4,3	43,4	50,0	45,7	0,2	23,4	0,1	35,6	1,1	16,5	20,7
Tributos (100 por 100)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Tributos sobre el total	65,9	81,7	46,9	66,6	83,1	74,5	60,1	65,8	63,7	66,9	60,4
Transferencias sobre el total	34,1	18,3	53,1	33,4	16,9	25,5	39,9	34,2	36,3	33,1	39,6
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente: Elaboración propia basada en *Government Finance Statistics Yearbook*, del International Monetary Fund.

a funciones de tipo social relativas al Estado de bienestar tales como educación, sanidad, seguridad y bienestar social, y políticas de vivienda y urbanismo. A destacar aquí también como casos extremos los de los países del «modelo escandinavo», que destinan un alto porcentaje de su gasto local a esos fines, como, por ejemplo, el caso de Dinamarca, con el 87,0 por 100, frente a Luxemburgo con el 40,3 por 100.

Así, la mayor importancia del gasto local de tipo social en los países unitarios, y su necesidad de transferencias para financiarlo, vendría de nuevo explicada por la inexistencia en esos territorios de niveles intermedios que tengan descentralizadas las competencias de gastos de ese tipo, a diferencia del caso español, por poner un ejemplo. Es decir, en el caso de que en España se produjera una «segunda descentralización» de competencias típicas de las regiones durante los últimos años, tales como la sanidad o la educación (en especial, la primaria y/o secundaria, a semejanza de la experiencia comparada en algunos países), muy probablemente se alcanzarían los porcentajes que poseen los países del modelo escandinavo. En cualquier caso, parece existir una cierta heterogeneidad en cuanto a la importancia relativa en cada país de cada una de las competencias locales tanto de tipo social como de otro tipo, pudiendo estar la respuesta de nuevo no en la teoría del federalismo fiscal, sino en la propia experiencia geográfica e histórica de los países.

A continuación, pasamos a analizar brevemente la situación de la financiación de las competencias de las haciendas locales, en el caso europeo, fundamentada en tributos y/o transferencias (Pola *et al.*, 1996; Pola, 1999; Fossati y Panella, 1999; Paddison y Bailey, 1988). Como es lógico, partimos de la evidencia contrastada anteriormente de que la Hacienda local europea se encuentra en una situación de dependencia financiera frente a el/los nivel/es superior/es de gobierno. A fin de ilustrar este hecho, en el cuadro n.º 3, se presenta la distribución porcentual de los principales ingresos locales en los países analizados. Tal y como puede observarse, la situación de dependencia financiera a escala local, representada por el peso relativo de las transferencias intergubernamentales, es relevante y, en cualquier caso, superior para 2001 en los países unitarios (39,6 por 100) que en los federales (25,5 por 100). No obstante, podríamos diferenciar aquí el caso de Bélgica, como el único país que obtiene mediante sus tributos menos del 50 por 100 de sus ingresos no financieros, frente al caso de Suiza que obtiene el 83,1 por 100.

Igualmente, puede constatarse que, dentro de los tributos locales, es la imposición sobre la renta la principal fuente de ingresos (45,2 por 100 en los unitarios y 39,1 por 100 en los federales), seguida muy de lejos por las tasas y, paradójicamente, por la imposición sobre la propiedad, a pesar de que la teoría del federalismo fiscal atribuía a este último tipo de imposición su idoneidad como fuente de financiación de los gobiernos locales, al gravar bases relativamente inmóviles, eliminando así los posibles problemas de competencia fiscal. No obstante, la diversidad de situaciones extra-económicas, así como de fragmentación territorial de cada país, y el hecho de la falta

de información homogénea a escala local, impiden hacer una afirmación rotunda sobre la posible existencia de un modelo «común y único» de Hacienda local europea y, por tanto, también acerca de un único sistema de transferencias para dicho nivel de gobierno.

1. Modelo *escandinavo*: Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia

En este apartado se hace referencia al modelo local de los países escandinavos (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia), dado que estos países disponen de un sistema similar de haciendas locales propio, con predominio del impuesto municipal sobre la renta, que difiere, junto con su sistema de transferencias locales, significativamente de los del resto de Europa. La importancia de la existencia de este modelo *escandinavo* es aún mayor tras constatarse la inexistencia de un modelo «común y único» de Hacienda local en el ámbito europeo.

Las características principales de este modelo local escandinavo se muestran en el cuadro n.º 4. A la vista de estas cifras, se observa cómo dicho modelo, a partir de las reformas a escala local que llevaron a cabo los diferentes países que lo integran en la segunda mitad de la década de los setenta, se caracteriza por un menor número de municipios (361 de media) que en el caso español, pero con una mayor dimensión relativa, al haberse reducido en los últimos años frente al minifundismo español, y una mayor población municipal (20.469 habitantes) que en el caso de los municipios españoles. Asimismo, su nivel de gasto local es bastante alto relativamente (44,3 por 100), así como la importancia de los gastos en funciones características del Estado de bienestar (gastos sociales) en su gasto local, lo que, además de su consideración como países unitarios frente al carácter económicamente federal de España, muestra cómo nuestro país, en caso de querer imitar estas cifras, debería profundizar la «segunda descentralización» que debería suponer el Pacto Local.

No obstante, una de las principales diferencias con nuestro país de este sistema se encuentra en que, a pesar de su grado de dependencia financiera (un 26,0 de la financiación local procede de transferencias del nivel estatal), en el modelo escandinavo se ha acudido de manera importante a la imposición sobre la renta personal (un ejemplo de esto es el caso de Dinamarca) mediante fórmulas de recargo sobre la cuota íntegra del impuesto estatal. En cualquier caso, parece que las diferencias entre el modelo local escandinavo y el español son evidentes y sólo algunos países en el ámbito europeo, tales como Suiza o Austria, se aproximarían lejanamente. Así, además de recaudar impuestos locales sobre la renta, las transferencias del nivel central de gobierno vienen siendo utilizadas en dichos países escandinavos, aunque su propia imposición sea la principal fuente de financiación de los gastos públicos locales.

Muy pocos son realmente los países escandinavos que hayan organizado su sector público local basándose únicamente en las transferencias, aunque éstas se generan básicamente por la propia existencia de desequilibrios fiscales importantes y por el hecho de que la propia existencia de desigualdades a escala local sean vistas como inaceptables en dichos países (Rattso, 1998).

A modo de ejemplo, el caso de Dinamarca como país unitario (5) y, como señala Lotz (1997 y 1999), representativo de la organización del modelo escandinavo del sector público es ilustrativo de las diferencias en bases imponibles entre

CUADRO N.º 4

EL MODELO *ESCANDINAVO* DE HACIENDA LOCAL

CONCEPTO	*DINAMARCA*	*FINLANDIA*	*NORUEGA*	*SUECIA*	*MODELO ESCANDINAVO*
Forma de Estado	*Descentralización parcial*	*Centralizado*	*Descentralización parcial*	*Descentralización parcial*	*Centralización-descentralización*
Número de municipios	275	430	454	288	361
Población media	19.324,0	11.341,0	9.000,0	30.743,0	20.469,3
Gasto local/total	56,4	38,6	40,0	39,1	44,3
Tributos sobre el total	60,1	55,2	70,0	74,9	64,0
Transferencias sobre el total	39,9	22,5	20,1	19,4	26,0

Fuente: Elaboración propia basada en *Government Finance Statistics Yearbook*, del International Monetary Fund, y Lotz (1997 y 1999) y Giménez (2002a).

CUADRO N.º 5

ESQUEMAS DE NIVELACIÓN APLICADOS EN DINAMARCA

Municipios - Nivelación de base imponible	
Nivelación nacional para todos los municipios	En la nivelación nacional, el 45 por 100 de la diferencia entre la base imponible municipal y la base imponible nacional media per cápita es nivelado
Transferencias para municipios con débiles bases imponibles	A los municipios con débiles bases imponibles (< 90 por 100 de la media nacional) se les proporciona transferencias extra en cerca del 40 por 100 de la diferencia respecto a la media nacional
Nivelación del área metropolitana de Copenhague	Más del 40 por 100 de la diferencia en bases imponibles de los municipios metropolitanos es nivelado entre los municipios en el área metropolitana de Copenhague
Municipios - Nivelación de necesidades de gasto	
Nivelación nacional para todos los municipios	En la nivelación nacional, el 45 por 100 de la diferencia entre las necesidades de gasto municipales estimadas y la necesidad de gasto nacional media per cápita es nivelado
Nivelación del área metropolitana de Copenhague	Más del 40 por 100 de la diferencia en necesidades de gasto de los municipios metropolitanos es nivelado entre los municipios en el área metropolitana de Copenhague
Condados - Nivelación de necesidades de gasto y de bases imponibles	
Nivelación de diferencias en bases imponibles	El 80 por 100 de diferencias en bases fiscales per cápita es nivelado entre todos los condados daneses
Nivelación de diferencias en necesidades de gasto	El 80 por 100 de diferencias en necesidades de gasto es nivelado entre todos los condados daneses

Fuente: Elaboración propia.

sus municipios, derivadas de sus distintos perfiles demográficos y estructuras sociales (6). Por ello, el sistema de transferencias locales persigue un objetivo de nivelación tipo Robin Hood (7), a fin de asegurar una relación más uniforme entre impuestos y servicios públicos. Dicho sistema se basa en cuatro elementos (véase cuadro número 5): nivelación de necesidades de gasto, nivelación de bases imponibles, transferencias generales estatales y varios sistemas de nivelación y de transferencias específicas (que garantizan por Ley que el Estado ayude financieramente a los municipios y condados con especiales dificultades).

Si bien el desequilibrio fiscal vertical no es muy amplio, los condados y los municipios perciben algunas transferencias condicionadas del nivel central, especialmente en lo que se refiere al gasto social y al empleo. También se destinan transferencias incondicionadas a dichos gobiernos locales con efectos neutrales distributivos, ya que pueden ser eliminadas sin afectar al reparto relativo de recursos entre los diferentes territorios (Lotz, 1997). El Gobierno central distribuye también entre condados y municipios con menor capacidad fiscal y/o mayores necesidades de gastos transferencias de nivelación que reducen los desequilibrios fiscales horizontales (8), aunque no lleguen a eliminarlos. El número de entidades locales no es así lo relevante en el caso danés al plantearse la nivelación (cuenta con 14 condados y 275 municipios) si las reglas para su implementación son claras y objetivas.

Similares reflexiones pueden extenderse al caso de Finlandia, en donde además se compensa a los municipios que cuentan con capacidad fiscal per cápita por debajo del 90 por 100 de la media (Lotz, 2004). La responsabilidad fiscal de los municipios también se ve reforzada con transferencias discrecionales en caso de encontrarse en circunstancias especiales, habiendo alcanzado en el año 2000 a 148 de los 430 municipios, para ir disminuyendo esa cifra hasta los 95 municipios en 2004 (Lundsgaard, 2005).

Otro ejemplo interesante en este modelo escandinavo nos lo proporciona Noruega (Borge y Rattso, 1998; Rattso y Sorensen, 1998), donde las transferencias, tras la reforma de 1995, vienen representando en los últimos años

un 40 por 100 del total de los ingresos locales y básicamente persiguen objetivos de nivelación e influir sobre la producción de servicios públicos de dichos gobiernos locales. A estos efectos, se han empleado técnicas complejas que utilizan diversas variables de necesidad de gasto que intentan reflejar la disparidad de costes entre jurisdicciones locales, tales como edad, población, densidad, tasa de mortalidad, porcentaje de ancianos que viven solos, tasa de divorcios, porcentaje de hogares monoparentales y tasa de desempleo. La importancia y el peso relativo de dichas variables fue determinado mediante técnicas de regresión multivariante, utilizando como variable dependiente el gasto per cápita por servicio público y controlando por las variables ingresos públicos locales y estructura de edad de la población. Las variables que resultaban así significativas al 10 por 100 fueron finalmente incluidas en la fórmula de nivelación.

Igualmente, resulta relevante el caso de Suecia como país unitario y buen ejemplo de las diferencias en bases imponibles entre sus municipios, derivadas de sus distintos perfiles demográficos y estructuras sociales. El sistema de transferencias locales persigue, al igual que el caso danés, un objetivo de nivelación tipo Robin Hood, a fin de asegurar una relación más uniforme entre impuestos y servicios públicos.

2. Modelo *germánico*: Alemania, Austria y Suiza

Los países pertenecientes a este tipo de modelo se caracterizan por su carácter federal y porque su nivel de gobierno local ocupa un peso relativo intermedio en términos de gastos e ingresos (basados en imposición sobre la renta complementada con transferencias intergubernamentales moderadas).

Así, Alemania se configura como un país federal con tres niveles de gobierno (el *Bund*, los 16 *Lander* tras la unificación alemana, y los en torno a 16.300 *Kommunen*, o gobiernos locales, que funcionan con relativa autonomía en función de la regulación específica establecida por cada *Land*) donde son los gobiernos regionales los que perciben el mayor número de transferencias, tanto verticales como horizontales, siendo las más importantes las transferencias de nivelación articuladas en varias etapas para así garantizar un nivel de vida similar en las condiciones de vida de los ciudadanos residentes en cada territorio (Zimmermann, 1999; Giménez, 2002b).

En el ámbito local, el nivel federal reparte algunas transferencias entre los municipios alemanes, si bien, por mandato constitucional, ha de hacerlo con la intermediación de los estados (*Lander*). La excepción son las ayudas que otorga el Gobierno federal directamente a los municipios cuando éstos han de gestionar algunos programas sociales.

En ese mismo sentido, las transferencias de los *Lander* a los gobiernos locales son de una importancia fundamental para éstos, al depender en gran parte financieramente de que sea cada gobierno regional el que dispone de su propio sistema de nivelación local, y las diferencias en las necesidades de gasto representan un mayor peso que en el programa de nivelación interregional (Spahn y Fottinger, 1997). Por ese motivo, en la nivelación horizontal a escala local es casi imposible poder identificar un patrón fijo. El factor común es que todos ellos lo hacen mediante la participación local en los ingresos del *Land*, sin producirse cobros y pagos entre municipios. Dado que la Constitución Federal sólo precisa que esa participación local incorpore elementos de capacidad fiscal y de necesidades de gasto, es cada *Land* el que establece sus normas propias, diferenciándose notablemente entre ellos.

Dichas transferencias de los *Lander* a los gobiernos locales se componen a partes iguales por transferencias tanto de tipo condicionado como incondicionado. Las incondicionadas están compuestas, casi en su totalidad, de dicha participación local en los ingresos estatales, estimada a partir de índices locales de capacidad fiscal y de necesidades de gasto. También existen transferencias de los gobiernos locales a los *Lander*, aunque de escaso volumen, y motivadas casi totalmente por la contribución obligatoria municipal a la financiación de la red hospitalaria estatal. Igualmente, se producen transferencias de unos gobiernos locales a otros, que se componen básicamente de ayudas municipales a las entidades de ámbito superior, como son las mancomunidades, distritos y condados. El grado de dependencia financiera es elevado en dicho nivel local, representando las transferencias procedentes de otros niveles de gobierno más de la tercera parte de los ingresos municipales en los últimos años.

Podemos citar también el caso de Austria como país de clara tradición federal con un sistema complejo de transferencias, donde la nivelación fiscal juega un papel importante, si bien a través de diferentes mecanismos no del todo coordinados (Schneider, 2002; Fuentes *et al.*, 2006). Así, el país se caracteriza, al igual que otros de corte federal, por tener

un sistema de federalismo fiscal cooperativo que «en parte permite la diversidad, pero con un fuerte componente unitario» y un alto grado de desequilibrios fiscales verticales (especialmente en las provincias), y en el cual el sistema de *revenue sharing* juega un papel importante.

De las cuatro categorías de transferencias existentes en Austria (transferencias del Gobierno central, transferencias de las provincias, transferencias a los gobiernos de las provincias y transferencias a las asociaciones de municipios), la cuarta se refiere a la financiación de los costes de algunos servicios públicos, especialmente los servicios sociales, así como al mantenimiento de las escuelas. Dichos costes son distribuidos a los gobiernos locales dentro de cada provincia de acuerdo con su capacidad fiscal (Bennett, 1984; Thoni, 1999). El resultado final es que algunos municipios son penalizados por el sistema de nivelación, lo que hace pensar en que las fórmulas estáticas han de ser abandonadas por mayores incentivos marginales con el paso del tiempo para que los municipios puedan recaudar sus propios impuestos.

Finalmente, Suiza se configura como un país federal con tres niveles de gobierno: el Gobierno central (Confederación), los gobiernos regionales (23 cantones y tres semicantones) y los gobiernos locales (cerca de 3.000 municipios), con intereses muy heterogéneos (Giménez, 2002a y b). Así, aunque los gobiernos locales disfrutan de un alto grado de autonomía en la gestión de sus competencias, ésta depende básicamente de las decisiones concretas de cada cantón.

En cuanto al sistema de transferencias intergubernamentales, en Suiza se caracteriza por su elevada complejidad, con diferentes tipos de subvenciones, algunas de ellas con ciertos componentes de nivelación, permitiendo que los cantones puedan suministrar un nivel mínimo de servicios públicos sin tener que realizar un esfuerzo fiscal excesivo (Dafflon, 1999). En el ámbito local, es necesario señalar que algunos cantones han desarrollado sus propios sistemas de nivelación, si bien, como en otras materias, su principal característica es la heterogeneidad. Además, los municipios perciben en ciertas ocasiones transferencias procedentes del Gobierno federal, aunque utilizando a los cantones como intermediarios. Es decir, los municipios reciben una pequeña parte en forma de transferencias incondicionales (participando en los ingresos cantonales), en comparación con la que obtienen mediante las transferencias condicionadas. La dependencia financiera es mucho menor en el nivel local que en los cantones.

3. Modelo *mixto*: Bélgica, Francia, Holanda, Irlanda, Luxemburgo y Reino Unido

En los países pertenecientes a este tipo de modelo, el nivel de gobierno local ocupa un peso relativo menor que en el grupo anterior en términos de gasto e ingresos. A modo de ejemplo, podemos citar el caso de Bélgica, que se configura como un país federal tras la reforma de su Constitución en 1993, con tres niveles de gobierno (federal, diez provincias y tres regiones lingüísticas con una división compleja de responsabilidades), pero en dos acepciones distintas: la división territorial y la lingüística. Las regiones se financian con transferencias del nivel federal y mediante participación en el impuesto sobre la renta. Igualmente, se produce una fuerte nivelación interregional y local como expresión de la solidaridad nacional (Gerard, 2001).

Por otro lado, la situación de Francia es singular en cuanto a país unitario con, entre otras, 56.000 entidades locales, donde la tributación local se basa fundamentalmente en impuestos de tipo directo y una buena parte de las transferencias destinadas al nivel local tienen como objetivo la nivelación de las capacidades fiscales de dichas jurisdicciones como consecuencia de las disparidades en renta y necesidades de gasto (Gilbert, 1999; Jamet, 2007). El sistema es amplio, pero a la vez complejo, consiguiendo en parte la nivelación, aunque a costa de continuos incrementos en el volumen de transferencias destinadas a los gobiernos locales.

Por otro lado, Holanda se configura como un país unitario en donde se cuenta con un pequeño tamaño del sector público local y con fuentes de imposición propias, desempeñando el sector público central un gran esfuerzo para ajustar sus transferencias a todas las posibles necesidades de gasto de las entidades locales. Semejantes conclusiones pueden extenderse al caso de Luxemburgo

Finalmente, el Reino Unido se configura como un país unitario de estructura centralizada (dentro de Inglaterra existen unos 35 Condados y 220 distritos, frente a los 22 de Escocia y los 29 de Gales), con un papel de los gobiernos locales muy importante, aunque ha primado el control del Gobierno central sobre las finanzas locales (Potter, 1997; King, 1999; Watt, 2002).

Los gobiernos locales ingleses perciben fondos del Gobierno central en forma de transferencias generales y de subvenciones condicionadas. Dentro de las primeras, perciben los ingresos del impuesto sobre los negocios (*Business Property Tax*), así como una transfe-

rencia general (incondicionada) o *Revenue Support Grant* (RSG) distribuida en función de las necesidades de gasto estimadas para cada territorio y en proporción inversa a la capacidad fiscal teórica regional en el impuesto sobre la propiedad inmueble (*Council Tax*) y el *Business Property Tax*. La estimación de dichas necesidades de gasto se hace a partir de modelos de regresión con variables explicativas del gasto local, a semejanza de lo que vimos anteriormente que sucedía en el caso danés, como indicadores de demanda y oferta de los servicios públicos. Una vez obtenido dicho índice, se ajusta por los costes salariales en cada territorio, de modo que se adjudican unas necesidades de gasto superiores a aquellos condados o municipios en los que los salarios resulten ser más elevados (Potter, 1997; King, 1999).

En cuanto a las transferencias de tipo condicionado, destacan las que reciben las autoridades sanitarias regionales y los distritos sanitarios para financiar el gasto sanitario descentralizado, bien para atención primaria (dónde prevalece el criterio del gasto realizado en ejercicios anteriores), bien para hospitalaria (en la que se ha elaborado un indicador de necesidades de gasto más sofisticado, conocido como fórmula *Resource Allocation Working Party* —RAWP). Los gobiernos locales también reciben fondos condicionados para la financiación del programa de transferencias *Housing Benefit* para que las familias de renta baja sufraguen parte de sus gastos de vivienda. Dicha transferencia está vinculada al gasto local, siendo el Gobierno central el responsable de la totalidad del gasto realizado, y el gobierno local es intermediario, al no estar permitido que modifique el diseño del programa. Asimismo, existen también unas transferencias condicionadas que perciben las autoridades locales para financiar el gasto en policía, cuyo coste asume en casi la mitad el Estado. Semejantes conclusiones pueden extenderse al caso irlandés (Ridge, 1992).

4. Modelo *mediterráneo*: España, Italia, Portugal y Grecia

Las haciendas locales de los países de este último modelo europeo presentan un menor peso relativo en términos de gastos e ingresos (basados en imposición sobre la propiedad y la actividad económica complementada con transferencias intergubernamentales).

A modo de ejemplo, el caso de Italia es ilustrativo de un país de corte federal que cuenta con un nivel federal, quince regiones de Estatuto Ordinario, cinco regiones con Estatuto Especial, 102 provincias y más de 8.101 municipios (Brosio, 1997; Fossati, 1999; Arachi y Zanardi, 2004; Bibbee, 2007). Su evolución reciente, sobre todo en lo que respecta al caso local, es parecida a la española por su similar número y tamaño de municipios, así como de sus competencias. También comparten desequilibrios fiscales importantes.

Décadas atrás, tanto los gobiernos provinciales como los locales basaban su financiación en sus propios impuestos, lo que producía importantes diferencias en la capacidad fiscal para la provisión de servicios públicos; en especial, para diferentes municipios. En reformas posteriores, el Gobierno central introdujo algunos programas de transferencias que, además de nivelar a las provincias, pretendían hacer lo mismo para los gobiernos locales relativamente más pobres, si bien se han ido sustituyendo por transferencias de impuestos compartidos (como ha sucedido con el impuesto sobre la renta, a semejanza también del caso español) desde dicho nivel central a los locales de gobierno. Dicho componente nivelador tiene en cuenta tanto al tamaño de los municipios (alrededor de un 70 por 100 se destina a corregir las disparidades entre ellos debido a ese componente) como a su riqueza relativa (alrededor de un 30 por 100 se dirige a compensar las diferencias entre ellos debidas a ese factor).

Otro ejemplo interesante es Portugal, como país unitario y caracterizado por el hecho de que pocas son las funciones de gasto que se han descentralizado a los niveles más bajos de gobierno. Es el Gobierno central el que proporciona a dichas autoridades locales una transferencia general que se reparte en función de diversas variables de necesidades de gasto y sus respectivas ponderaciones, como son en un 45 por 100 según la población, distribución equitativa entre autoridades locales en un 15 por 100, en proporción a la superficie en un 15 por 100, en proporción a las vías terrestres en un 10 por 100, en un 5 por 100 según el número de hijos, en un 5 por 100 según el número de pedanías, un 5 por 100 se utiliza para ayudar a las áreas que resultan menos accesibles y un 5 por 100 para ayudar a las áreas con menores bases imponibles. Finalmente, Grecia se caracteriza por tener un sistema de federalismo fiscal y de transferencias locales mucho menos evolucionado.

Como síntesis final, el cuadro número 6 resume las características principales de las transferencias locales de los países que aquí se han descrito, mencionando en cada caso el modelo de Hacienda local y de sus correspondientes tipos de transferencias en el que se encuadraría.

CUADRO N.º 6

RESUMEN DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS MODELOS APLICADOS EN LOS PAÍSES ANALIZADOS

CONCEPTO	*FEDERALES*					
	Alemania	*Austria*	*Bélgica*	*España*	*Italia*	*Suiza*
Niveles de gobierno	Gobierno federal, 16 Estados (regiones) y unas 16.300 autoridades locales	Gobierno federal, 9 Estados (regiones) y unas 2.355 autoridades locales	Gobierno federal, 10 provincias y 3 regiones lingüísticas con división compleja	Gobierno central y 17 comunidades autónomas y 2 ciudades autónomas	Gobierno federal, 15 Regiones E. Ordinario, 5 Regiones E.Especial, 102 Provinc. y 8.101 municipios	Gobierno federal (Confederal), 26 Gobiernos Cantonales (regiones) y 2.991 gob. locales
Descentralización del gasto	Amplia	Amplia	Amplia	Amplia	Amplia	Amplia
Descentralización de ingresos	Amplia	Amplia	Amplia	Amplia	Amplia	Amplia
Corresponsabilidad fiscal	Baja	Baja	Baja	Alta	Media	Alta
Recaudación (federal/provincial/local)	70/22/8	80/10/10	70/20/10	73/18/9	58/0/42	66/20/14
Gasto (federal/provincial/local)	63/20/17	67/17/18	65/20/15	60/27/13	75/16/9	50/28/22
Transferencias. Grado nivelación	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio	Bajo

CONCEPTO	*UNITARIOS*										
	Dinamarca	*Finlandia*	*Francia*	*Grecia*	*Holanda*	*Irlanda*	*Luxemburgo*	*Noruega*	*Portugal*	*Reino Unido*	*Suecia*
Niveles de gobierno	Gobierno central, 14 Dptos. (2 regiones autónomas) y 275 gob. locales	Gobierno central y 6 provincias y 430 municipios	Gobierno central, 26 regiones, 96 Dptos. Metropols. y 4 territorios de ultramar y 56.000 gob. locales	Gobierno central, 51 prefecturas y 1 región autónoma y 5.900 municipios	Gobierno central y 12 provincias y 636 municipios	Gobierno central, 26 condados y 84 municipios	Gobierno central y 3 distritos y 118 municipios	Gobierno central y 19 condados y 454 municipios	Gobierno central y 18 distritos y 2 regiones autónomas y 305 municipios y 4.200 pedanías	Gobierno central, 35 condados y 220 distritos	Gobierno central, 21 condados y 288 municipios
Descentralización del gasto	Limitada	Limitada	Limitada	Limitada	Limitada	Limitada	Limitada	Limitada	Limitada	Limitada	Limitada
Descentralización de ingresos	Limitada	Limitada	Limitada	Limitada	Limitada	Limitada	Limitada	Limitada	Limitada	Limitada	Limitada
Corresponsabilidad fiscal	Media	Media	Media	Baja	Media	Media	Media	Media	Baja	Media	Media
Recaudación (federal/provincial/local)	59/0/41	55/0/45	89/0/11	60/30/10	97/0/3	98/0/2	94/0/6	55/0/45	60/30/10	96/0/4	60/0/40
Gasto (federal/provincial/local)	44/0/56	62/0/38	81/0/19	53/35/12	78/0/22	75/0/25	87/0/13	60/0/40	55/35/10	78/0/22	61/0/39
Transferencias. Grado nivelación	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio	Medio

Fuente: Elaboración propia.

III. CONCLUSIONES

En estas páginas se han descrito las principales características de los sistemas de transferencias a escala local en una selección de países europeos. A continuación, se realiza una breve comparación de todos ellos, a fin de poder extraer algunas conclusiones interesantes para el caso español.

Como es lógico, la diversidad histórica, cultural, económica y social existente en cada país ha determinado su estructura descentralizada de poder fiscal. El diseño de las transferencias intergubernamentales, así como el grado de dependencia financiera de los gobiernos subcentrales en los países analizados, son muy heterogéneos. En todos los casos conviven transferencias de tipo condicionado e incondicionado, si bien el margen de autonomía que permiten es muy distinto, y quizá las condicionadas estarían justificadas cuando se trata de atender objetivos específicos como la financiación de infraestructuras o de ciertos tipos de gastos sociales.

Si bien pocos países persiguen explícitamente igualar los estándares de vida personales, especialmente en el ámbito local, dadas las restricciones financieras, concretamente en el corto plazo, algunos intentan conseguir niveles similares de acceso a un nivel deseable de bienes y servicios públicos. Los estándares mínimos de vida pueden ser conseguidos especialmente con transferencias de tipo específico si éstas no reducen la autonomía local y se controlan los costes del sistema.

Asimismo, las transferencias generales comparten, como elemento común dentro del contexto de las haciendas locales europeas, el hecho de ser distribuidas en fórmulas que tienen en cuenta tanto las necesidades de gasto como la capacidad fiscal, y en un marco estable (por ejemplo, como un porcentaje de los impuestos centrales) a revisar a medio plazo.

NOTAS

(*) Los autores agradecen los comentarios y sugerencias recibidos de las profesoras Natividad Fernández y Marta Pascual. En cualquier caso, asumen la exclusiva responsabilidad de los posibles errores.

(1) *Vid.*, Ahmad y Craig (1995), Ter-Minassian (1997), Mieszkowski y Musgrave (1999), Giménez (2002b) y Rego (2002).

(2) Como muestran, entre otros, los trabajos de Ahmad y Craig (1995), Ahmad (1997), Fisher (1997), Ter-Minassian (1997) y Mieszkowsky y Musgrave (1999).

(3) Si ese límite es amplio, estaremos ante una transferencia *condicional general* (por ejemplo, si la condición es que debe gastarse en educación o en sanidad, pero sin asignarse a una partida concreta como gasto corriente o de capital). Por contra, si la condición es más restringida (por ejemplo, construcción de una nueva escuela u hospital), diremos que es una transferencia *condicional específica*. En este último caso, puede suceder que el ente subvencionador conceda al subvencionado una cantidad fija o que simplemente financie una proporción α del coste del proyecto, debiendo este último financiar el resto $(1 - \alpha)$ por sus propios medios. En el primer caso diremos que es *no compensatoria*, mientras que en el segundo caso será *compensatoria* (*matching grants*) siendo α la tasa de compensación, y si el ente subvencionador establece un tope máximo de recursos a transferir estaremos ante una transferencia *compensatoria acotada*, mientras que, de no existir tal tope, será *compensatoria sin límite*.

(4) Una de las formas que habitualmente toma es la de *participación en ingresos*, según la cual los gobiernos subcentrales simplemente tienen derecho a un porcentaje de la recaudación en su territorio de uno o varios impuestos estatales (Alemania o España). Presenta la ventaja de su automatismo, aunque a veces vuelve las estadísticas algo confusas al presentar como tributos propios de las administraciones territoriales los que son en la práctica transferencias intergubernamentales.

Otro inconveniente es que benefician fuertemente, en términos relativos, a los territorios más ricos (aquellos con bases imponibles más elevadas). Para corregir este problema existen las transferencias *incondicionales perecuatorias*. Dentro de éstas, las hay que se centran en el lado de los ingresos, que son las *igualadoras de la capacidad fiscal*, mientras que otras ponen a éstos en relación con las necesidades de gasto, y son las *igualadoras del déficit de provisión*.

Como es sabido, las transferencias intergubernamentales generan ilusión fiscal, y a veces el ente subvencionador trata de evitar que los gobiernos subvencionados utilicen las transferencias como sustituto de sus ingresos propios. Para ello, y sin introducir condiciones respecto al uso de las mismas, pueden hacer depender su cuantía de la actitud de los gobiernos subcentrales en materia de política tributaria, favoreciendo a quienes tratan de asumir por sí mismos los costes de prestación de los servicios públicos, es decir, las *relacionadas con el esfuerzo fiscal*. Por contra, hay quien opina que este tipo de transferencias supone elevar considerablemente la presión fiscal sobre los ciudadanos, por lo que consideran más adecuado que éstas sean *independientes del esfuerzo fiscal*.

(5) El funcionamiento de las áreas metropolitanas de Copenhague y Frederiksberg es, de modo simultáneo, como condado y municipio.

(6) Precisamente en Dinamarca el Ministerio del Interior ha estimado que el «tamaño económicamente óptimo» para un municipio (que proporcione servicios de atención a la infancia, escuelas primarias, cuidados a personas mayores de 65 años y tenga servicios propiamente administrativos) se sitúa entre los 20.000 y los 30.000 habitantes. Si todos los municipios tuviesen un tamaño óptimo, las ganancias permanentes en términos de eficiencia se situarían en torno al 0,5 por 100 del PIB (Joumard y Kongsrud, 2003).

(7) Que puede denominarse también modelo de la solidaridad, al tomar recursos de los gobiernos ricos para dárselos a los pobres sin necesitar aportaciones del nivel central de gobierno.

(8) El cálculo de las necesidades de gasto se basa para los municipios en los siguientes indicadores: población (0,212), niños de 0 a 6 años (0,092), niños de 7 a 16 años (0,227), gasto realizado (0,056), personas de 65 a 74 años (0,034), personas de 75 a 84 años (0,075), personas mayores de 85 años (0,056), kilómetros de carretera (0,031), precio de los alquileres (0,017), número de niños residiendo en hogares monoparentales (0,075), residentes (0,075), población ocupada (0,025) y mujeres trabajadoras de 20 a 66 años (0,025) (Lotz, 1997 y 1999).

BIBLIOGRAFÍA

Ahmad, E. (1997), «Intergovernmental transfers - An international perspective», en Ahmad, E. (ed.) (1997), *Financing Decentralized Expenditures. An International Comparison of Grants*: 1-17, Edward Elgar, Washington.

Ahmad, E., y Craig, J. (1995), «Las transferencias intergubernamentales: política e implementación», *Hacienda Pública Española*, 133: 187-212.

ARACHI, G., y ZANARDI, A. (2004), «Designing intergovernmental fiscal relations: some insights from the recent Italian reform», *Fiscal Studies*, vol. 25, nº. 3: 325-365.

BAILEY, S. J. (1999), *Local government economics*, MacMillan, Londres.

BENNETT, R. (1984), *Intergovernmental Financial Relations in Australia*, Canberra, Centre for Research on Federal Financial Relations.

— (ed.) (1993), *Local Government in the New Europe*, Belhaven Press, Londres.

BIBBEE, A. (2007), «Making federalism work in Italy», *OECD Working Papers*, n.º 590.

BORGE, L. E., y RATTSO, J. (1998), «Reforming a centralized system of Local Government financing: Norway», en RATTSO, J. (ed.), *Fiscal Federalism and State-Local Finance: The Scandinavian Approach*, Cheltenham, Edward Elgar.

BROSIO, G. (1997), «Financing regional an local governments - Italy and Spain», en AHMAD, E. (ed.) (1997: 213-233).

CANTARERO, D. (2004), «La Hacienda de los gobiernos locales y su reforma en el Estado español de las autonomías: análisis comparativo en el contexto europeo», en CARAMÉS, L. (editor), *Situación actual de la Hacienda local en España*, AGEESP: 135-151, Santiago de Compostela.

CASTELLS, A., y BOSCH, N. (eds.) (1999), *Desequilibrios territoriales en España y Europa*, Ariel, Barcelona.

CONSEJO DE EUROPA (2000), «Las finanzas locales en Europa», *Comunes et Régions d'Europe*, n.º 61.

DAFFLON, B. (1999), «Fiscal federalism in Switzerland: A survey of constitutional issues, budget responsability and equalisation», en FOSSATI, A. y PANELLA, G. (eds.), (1999: 255-294).

FISHER, R. C. (ed.) (1997), *Intergovernmental Fiscal Relations*, Kluwer, Londres.

FOSSATI, A. (1999), «Towards fiscal federalism in Italy», en FOSSATI, A. y PANELLA, G. (eds.) (1999: 201-221).

FOSSATI, A., y PANELLA, G. (eds.) (1999), *Fiscal Federalism in the European Union*, Routledge, Londres.

FUENTES, A.; WURZEL, E., y WURGUTTER, A. (2006), «Reforming federal fiscal relations in Austria», *OECD Working Papers*, n.º 474.

GERARD, M. (2001), «Fiscal federalism in Belgium», *Conference on fiscal imbalance*, Quebec City.

GILBERT, G. (1999), «Local taxation and intergovernmental fiscal relations in France», en FOSSATI, A. y PANELLA, G. (eds.) (1999: 131-161).

GIMÉNEZ, A. (2000), «Responsabilidad y corresponsabilidad fiscal en los países federales», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, FUNCAS, número 83: 2-24, Madrid.

— (2002a), «La Hacienda local en Europa», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, FUNCAS, número 92, Madrid.

— (2002b), *Federalismo fiscal. Teoría y práctica*, Tirant Lo Blanch.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (varios años), *Government Finance Statistics Yearbook*, IMF, Washington.

JAMET, S. (2007), «Meeting the challenges of decentralization in France», *OECD Working Papers*, n.º 571.

JOUMARD, I., y KONGSRUD, P. M. (2003), «Fiscal relations across government levels», *OECD Working Papers*, n.º 375.

KING, D. N. (1988), *La economía de los gobiernos multinivel*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

— (1999), «Local governments in Great Britain», en FOSSATI, A. y PANELLA, G. (eds.) (1999: 177-200).

LOTZ, J. R. (1997), «Denmark and other Scandinavian countries: Equalization and grants», en AHMAD, E. (ed.) (1997: 184-212).

— (1999), «Local Government in Denmark», en FOSSATI, A. y PANELLA, G. (eds.) (1999: 122-130).

— (2004), «Local government finance in nordic countries: A comparative perspective», en SHAH, A. (ed.), *Local Government Organisation and Finance*, World Bank, Washington DC.

LUNDSGAARD, J. (2005), «Ageing, welfare services and municipalities in Finland», *OECD Working Papers*, n.º 15.

MIESZKOWSKI, P., y MUSGRAVE, R. (1999), «Federalism, grants and fiscal equalisation», *National Tax Journal*, vol. 52: 239-260.

MONASTERIO, C., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1998), *Manual de Hacienda autonómica y local*, Ariel, Madrid.

OATES, W. E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcout Brace Jovanovich, Nueva York.

OCDE (2006), «Intergovernmental transfers and decentralised public spending», *OCDE Network on Fiscal Relations Across Levels of Government*, WP 2006/3.

PADDISEON, R., y BAILEY, S. (eds.) (1988), *Local Government Finance: International Perspectives*, Routledge, Londres.

POLA, G. (1999), «A comparative view of local finance in EU member countries: are there any lessons to be drawn?», en FOSSATI, A. y PANELLA, G. (eds.): 15-62.

POLA, G.; FRANCE, G., y LEVAGGI, R. (eds.) (1996), *Developments in Local Government Finance. Theory and Policy*, Edward Elgar, Chentelham.

POTTER, B. (1997), «United Kingdom», en TER-MINASSIAN (ed.) (1997: 342-358).

RATTSO, J. (ed.) (1998), *Fiscal Federalism and State-Local Finance: The Scandinavian Perspective*, Edward Elgar, Cheltenham.

RATTSO, J., y SORENSEN, R. (1998), «Local government integrated in a Welfare State: A review of Norwegian local government performance», en Rattso, J. (ed.), *Fiscal Federalism and State-Local Finance: The Scandinavian Approach*, Edward Elgar, Cheltenham.

REGO, G. (2002), «Las transferencias y sus efectos sobre el gasto. Una aproximación», *Revista Galega de Economía*, vol. 11, n.º 1.

RIDGE, M. (1992), «Local government finance and equalisation: the case of Ireland», *Fiscal Studies*, vol. 13, n.º 3: 54-73.

SCHNEIDER, M. (2002), «Local fiscal equalisation based on fiscal capacity: the case of Austria», *Fiscal Studies*, vol. 23, n.º 1: 105-133.

SPAHN, P. B., y FOTTINGER, W. (1997), «Germany», en TER-MINASSIAN (ed.) (1997: 226-248).

TER-MINASSIAN, T. (ed.) (1997), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington.

THONI, E. (1999), «Fiscal federalism in Austria: facts and new developments», en FOSSATI, A. y PANELLA, G. (eds.) (1999).

VV.AA. (2000), «La reforma de la financiación local en España», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, IEE, n.º 4, Madrid.

— (2002), «Haciendas locales. Vías de reforma», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, FUNCAS, n.º 92, Madrid.

WATT, P. A. (1996), *Local Government Principles and Practice*, Witherby, Londres.

— (2002), «Local government expenditure in England», en DAFFLON, B. (ed.), *Local Public Finance in Europe*, Cheltenham and Northampton, Edward Elgar.

WATTS, R. L. (1996), *Comparing Federal Systems in the 1990s*, Institute of Intergovernmental Relations, Kingston.

ZIMMERMANN, H. (1999), «Experiences with German fiscal federalism: how to preserve the decentral context?», en FOSSATI, A. y PANELLA, G. (eds.) (1999: 162-176).

REFORMAR LA PIE, ¿MISIÓN IMPOSIBLE?

Francisco PEDRAJA CHAPARRO
Universidad de Extremadura
Javier SUÁREZ PANDIELLO
Universidad de Oviedo

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 tratar 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 regimen 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.

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 imponibles 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
Total ingresos no financieros	**32.272.628**	**100,00**	**41.505.703**	**100,00**

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 nuestros 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 objetiva 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

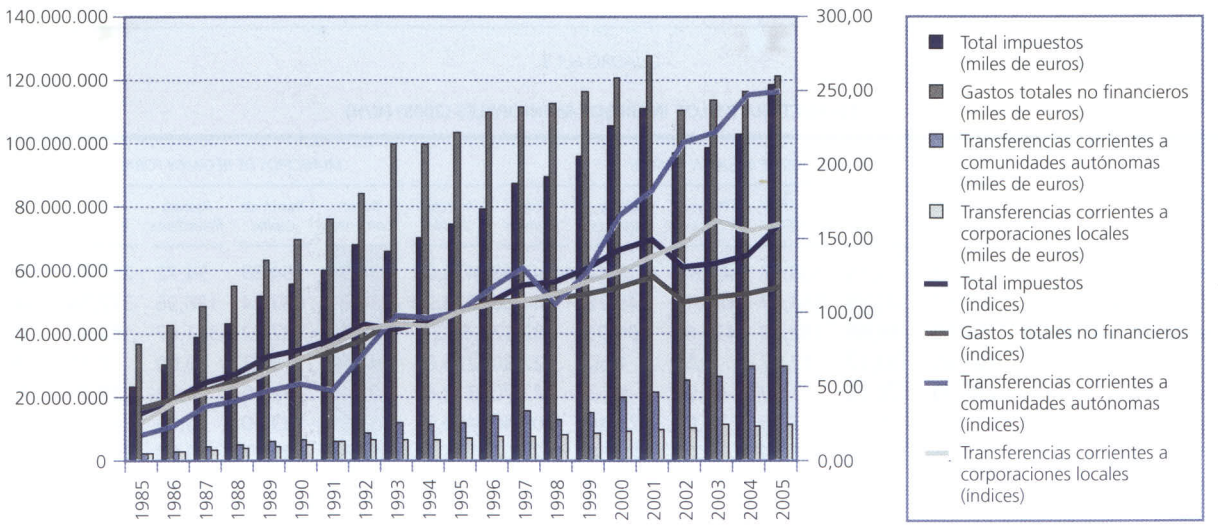
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Total impuestos	23.211.719	30.161.065	38.650.644	42.840.485	51.413.989	55.375.296	59.729.893
Gastos totales no financieros	36.602.064	42.432.789	48.206.370	54.703.479	62.681.464	69.367.483	76.090.873
Transferencias corrientes a comunidades autónomas	1.948.692	2.682.239	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 condiciones 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 régimen 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

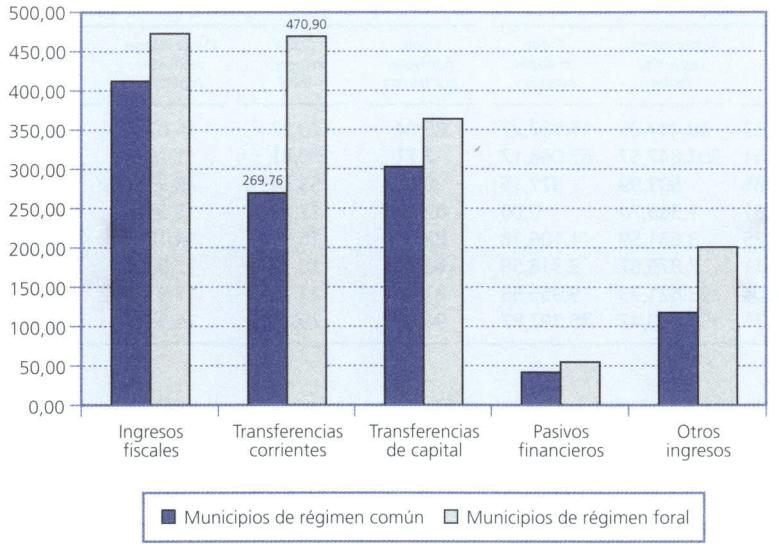
CUADRO N.º 3

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

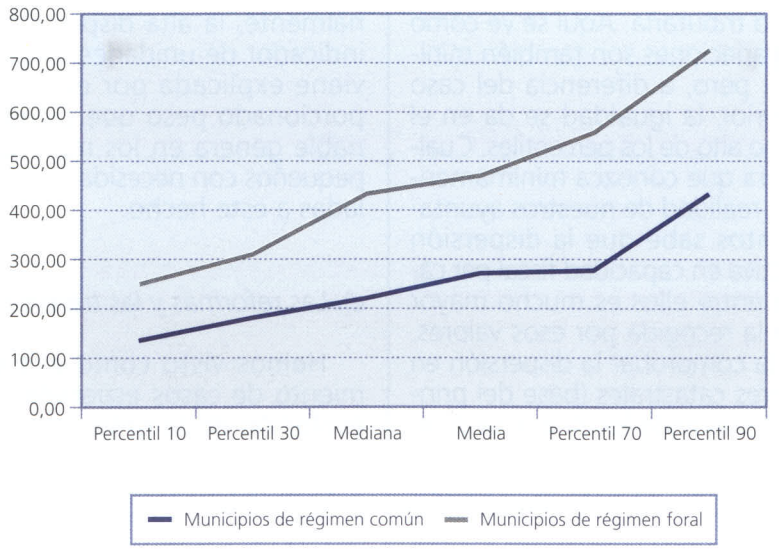
Fuente: Elaboración propia a partir de DGCFEL.

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 tratamiento 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.

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



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
Coeficiente 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 DGCFEL.

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.

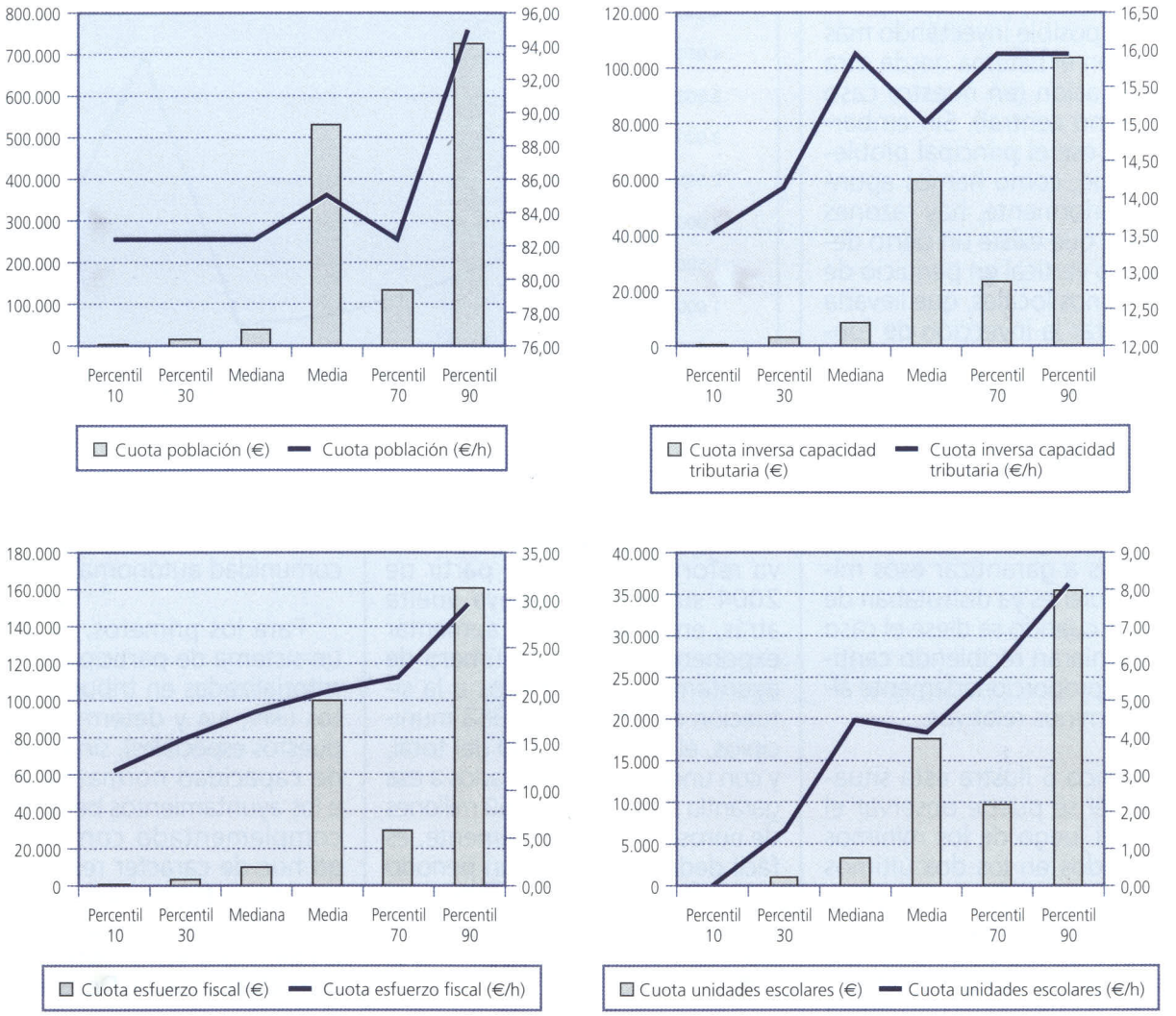
En este sentido, nos permitimos llamar la atención sobre los mínimos valores de los coeficientes de variación relativos a las cuotas de población ponderada por tramos y de la inversa de la capacidad tributaria. En el primer caso, se ve cómo los valores permanecen constantes hasta el último de los percentiles 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 topes 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 permítasenos 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

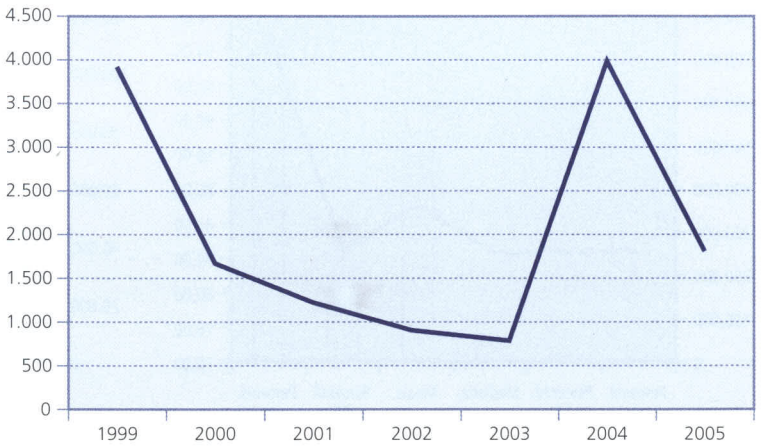
Una regla no escrita de cualquier reforma de la financiación territorial, que sin embargo ha resultado operativa siempre, es que cualquiera que sea el cambio producido en el sistema no debe perjudicar a ningún gobierno (local o autonómico, según se trate). Dicho de otra manera, por inequitativa que sea 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
Media	**8,28**	**7,50**	**0,16**	**0,04**	**1,70**	**0,84**	**18,53**	**81,47**	**100,00**
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
Coeficiente de variación	0,3303	0,3117	0,2080	0,1974	0,4025	0,4225	0,2572	0,0585	0,0000

Fuente: DGCFEL.

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
Media	**13,03**	**10,67**	**23,89**	**5,01**	**-1,02**	**2,93**	**12,92**	**12,43**	**10,43**

Fuente: DGCFEL.

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 trasferencias 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 participación 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 aquélla 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 determinada 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 Swish 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.

LA INVERSIÓN EN LOS PLANES AUTONÓMICOS DE COOPERACIÓN LOCAL

Paloma TOBES PORTILLO
Miguel ANGOITIA GRIJALBA
Universidad Autónoma de Madrid

Resumen

En este artículo, se efectúa un análisis sobre los actuales fondos de inversión integrados en los planes autonómicos de cooperación local, en el que se explicita su necesidad de revisión en un marco presidido por la ampliación de competencias de las entidades locales que conlleva la segunda descentralización. Por ello, se formula una propuesta de Fondo de Infraestructuras Locales cuyos elementos de definición característicos suponen la consideración de la provincia como agente garante de la cobertura local de los servicios públicos de carácter obligatorio y la articulación de distintas líneas de financiación condicionada, tanto de carácter finalista como no finalista.

Palabras clave: Hacienda local, Fondo de Cooperación Local, Fondo de Inversión Local, autonomía financiera, suficiencia financiera, Pacto Local.

Abstract

This article carries out an analysis regarding the current investment funds integrated in the autonomous community local cooperation plans, where their need for review is explained within a framework dominated by the enlargement of powers of the local entities, which entails the second decentralization. A Local Infrastructure Fund is therefore proposed with characteristic elements of definition that entail the consideration of the province as an agent guaranteeing the local cover of the public services of a compulsory nature and the implementation of different lines of conditioned funding both of a finalist and non-finalist nature.

Key words: Local Finance Department, Local Cooperation Fund, Local Investment Fund, financial independence, financial sufficiency, Local Pact.

JEL classification: H71, H72, H77.

I. INTRODUCCIÓN

En este artículo, se lleva a cabo un análisis sobre el papel que los fondos de inversión mantienen en el contexto de los planes autonómicos de cooperación local y sobre la necesidad de plantear su revisión ante la ampliación competencial que conlleva, a favor de las entidades locales, el proceso de segunda descentralización.

Así, en primer lugar, se estudian, desde un plano normativo, las luces y las sombras que los fondos de infraestructuras locales presentan en relación con los principios de suficiencia, autonomía financiera y redistribución que vertebran la Hacienda local.

A continuación, se revisa la estabilidad que la inversión presenta en la cooperación local de nuestras comunidades autónomas, emergiendo de forma nítida el carácter condicionado y dependiente que, en términos generales, presentan los fondos de inversión, poniendo de manifiesto que estos instrumentos, en su configuración actual, no pueden desempeñar la función a la que estarían llamados en un proceso de ampliación del marco competencial de las entidades locales.

Por todo ello, este estudio finaliza con una propuesta que configura, de forma genérica, el Fondo de Infraestructuras Locales, caracterizado por el papel que desempeña la provincia, como entidad local garante de la provisión de los servicios municipales obligatorios, y la articulación de distintas líneas de financiación condicionada que conjugan criterios de carácter finalista y no finalista.

II. LOS FONDOS DE INVERSIÓN: ELEMENTOS DE COOPERACIÓN LOCAL

El estímulo y la financiación de las actuaciones inversoras de las entidades locales constituyen los objetivos tradicionales de los fondos de infraestructuras locales que, lejos de ser un elemento aislado en la cooperación económica local de las comunidades autónomas, se incardinan en un marco financiero y de coordinación más amplio integrado por los planes de cooperación local.

La fortaleza de la inversión en los planes de cooperación local se pone de manifiesto en los datos provisionales correspondientes a la liquidación presupuestaria del ejercicio de 2005, en la que los municipios presentan unos derechos reconocidos netos de 1.699 millones de euros en concepto de transferencias de capital de las comunidades autónomas, cifra que supone el 40 por 100 de toda la cooperación económico-financiera local de las comunidades autónomas, y que representa el 3,8 por 100 de la totalidad de los ingresos municipales (1).

El desarrollo de estas partidas de inversión se encuentra determinado por el Plan de Cooperación Local en el que se integran; de ahí la importancia de conocer las principales líneas de definición de éstos.

Los planes autonómicos de cooperación local no responden a un modelo único; muy al contrario, se caracterizan por su diversidad, en la medida en que constituyen un reflejo de la relación competencial que cada comunidad autónoma mantiene con sus entidades locales, fruto del carácter bifronte del régimen local. Teniendo en cuenta esta singularidad, la articulación más extendida de estos planes integra un Fondo de Cooperación Local que frecuentemente se complementa con un Fondo de Infraestructuras Locales. En otras ocasiones, la financiación de la inversión discurre a través de líneas presupuestarias subvencionables con identidad propia (2).

Los fondos de cooperación local se dirigen principalmente a la financiación del gasto corriente de las entidades locales y presentan como objetivo contribuir a la consecución del principio de suficiencia de estas entidades y a reforzar el principio de autonomía local, por lo que, con carácter general, constituyen una transferencia de carácter incondicionado.

Los fondos de infraestructuras locales se configuran como elementos de redistribución interterritorial en el ámbito de la comunidad autónoma, a la vez que apuestan por mantener un adecuado nivel de coordinación de las inversiones locales. Sin embargo, estos fondos ejemplifican la reducida autonomía que suelen mantener las entidades locales en su relación con la comunidad autónoma, ya que estos recursos presentan generalmente carácter condicionado y finalista, siendo la comunidad autónoma la entidad que asigna y prioriza los proyectos de inversión a realizar.

Como parte integrante de los planes autonómicos de cooperación local, los programas de inversión local adolecen de los mismos problemas que el núcleo de la cooperación local, presentando en algunos aspectos mayor intensidad. La primera dificultad se refiere a la imprecisa y equívoca delimitación conceptual de los planes autonómicos de cooperación local. En este sentido, el artículo 39.2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales identifica estos recursos de la Hacienda local con una participación en los tributos propios de las comunidades autónomas, a diferencia del artículo 142 de la Constitución Española y del artículo 2.1 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que se refieren a una participación genérica en los tributos de las comunidades autónomas, en sentido amplio, que incluiría en la base de participación los tributos cedidos por el Estado a las comunidades autónomas, consiguiendo así una mayor fortaleza financiera de estas participaciones locales (3).

El análisis positivo realizado muestra que, con las excepciones de Galicia y del Bloque de Financiación Canario, los planes autonómicos de cooperación local no constituyen una participación en los tributos de las comunidades autónomas, ya sean propios o cedidos, sino una participación en los ingresos de las comunidades autónomas, de modo que se ha ampliado de forma efectiva la base financiera, pero, al mismo tiempo, se han introducido importantes distorsiones sobre la naturaleza de las transferencias, de mayor o menor amplitud según el principio rector de la Hacienda local a considerar: suficiencia o autonomía financiera.

Atendiendo al principio de suficiencia financiera, la ampliación del marco financiero de referencia de los planes de cooperación local debería calificarse de oportuna, dada la precariedad de los tributos propios de las comunidades autónomas.

Sin embargo, la traslación del marco de referencia de los planes de cooperación local, desde los tributos propios de las comunidades autónomas a las participaciones en los ingresos generales de éstas presenta inconvenientes en relación con el principio de autonomía local, por cuanto estos fondos han tendido a verse reducidos a meras transferencias discrecionales de carácter compensatorio que no cimentan la autonomía local, sino que la reducen de forman significativa, especialmente en el caso de la financiación de inversiones, dado el carácter condicionado y finalista que presentan estos recursos en la mayoría de ocasiones.

En segundo término, parcialmente ligado al anterior, también supone un grave obstáculo la parquedad cuantitativa de los planes autonómicos de cooperación local en relación con la envergadura del objetivo a alcanzar. Debe reconocerse, no obstante, que, en los últimos años, la mayoría de comunidades autónomas se ha esforzado en incrementar la solidez financiera de estos instrumentos. Así, varias regiones han introducido estos programas en fechas todavía recientes, y casi todas las que ya contaban con algún sistema de cooperación local han acometido su reforma y ampliación.

Además de los dos problemas primigenios indicados, los planes autonómicos de cooperación lo-

cal presentan otra serie de restricciones que limitan su alcance como elementos estables de coordinación entre la comunidad autónoma y las entidades locales. Entre ellos, cabe destacar que la mayoría de estos fondos no presenta reglas de evolución temporal normalizadas, siendo en gran medida criterios políticos de carácter discrecional, junto a la coyuntura presupuestaria, los elementos que determinan anualmente su magnitud. Igualmente, los criterios de distribución de los fondos no siempre responden a patrones reglados, dando cabida a actuaciones discrecionales que dificultan la planificación de las actuaciones competenciales de las entidades locales. Finalmente, en ocasiones, los criterios de reparto presentan una complejidad técnica tan elevada que dificulta su aplicación. Todo ello acompañado de una gestión administrativa que se sitúa entre mecanismos muy sencillos y procedimientos con un elevado grado de exigencia que favorecen o dificultan la participación en la gestión de los municipios más pequeños.

Estos inconvenientes que presentan los planes de cooperación local se reflejan con especial intensidad en los fondos de infraestructuras locales, como se desprende del análisis positivo que se efectúa en las páginas siguientes (4).

1. Andalucía

El Plan de Cooperación Municipal constituye, desde 1989, el instrumento básico de la cooperación local andaluza, cuyo objetivo persigue el reforzamiento de los principios de suficiencia, solidaridad y redistribución intermunicipal. El Plan integra un conjunto de transferencias y subvenciones, tanto de naturaleza corriente como de capital, entre las que destaca el Fondo de Nivelación de Servicios Municipales, que se presenta como un programa de carácter incondicionado a partir de su reforma en 2004.

En el ejercicio 2007, su dotación presupuestaria asciende a 120.000.000 euros, distribuida en dos bloques: el destinado a los municipios de más de 75.000 habitantes, que reciben una transferencia nominativa heredera del reparto efectuado en 2003, y la parte general, correspondiente al resto de municipios, cuya asignación se efectúa como sigue: el 47,3 por 100 se divide a partes iguales entre los beneficiarios; el 38,7 por 100 se distribuye en función de la población equivalente, integrando un indicador de necesidades de financiación que recoge: el número de núcleos de población, el porcentaje de población menor de 16 años, el porcentaje de población mayor de 65 años, la tasa de incremento relativo de la población, el número de viviendas por habitante, el número de plazas de alojamiento per cápita, la tasa de paro registrado y la renta media declarada; finalmente, el 14 por 100 se reparte de forma inversamente proporcional a la capacidad fiscal municipal.

En todo caso, debe indicarse que el reparto resultante para los municipios de menos de 75.000 habitantes se encuentra sometido a una regla de modulación, en virtud de la cual los municipios que en el ejercicio de 2006 percibieron inicialmente (con carácter previo a las compensaciones derivadas de las reglas de garantía de aquel año) la misma cantidad que en 2005 (5), reciben como mínimo esta cantidad incrementada en un 6 por 100.

2. Aragón

El Fondo Local de Aragón constituye el eje central sobre el que pivota la cooperación local en esta comunidad autónoma. Este fondo integra el Fondo de Cooperación Municipal, el Programa de Política Territorial y el conjunto de programas sectoriales diseñados por los distintos departamentos del Gobierno de Aragón.

El Fondo de Cooperación Municipal se identifica con una transferencia incondicionada, con un doble objetivo: por un lado, contribuir al equilibrio económico municipal aragonés; por otro, alcanzar la realización interna del principio de solidaridad. La determinación anual de su cuantía se recoge en la correspondiente Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón, ascendiendo a 24.040.485 euros en el ejercicio de 2007. Su distribución, de la que participan todos los municipios aragoneses, a excepción de las tres capitales de provincia, se efectúa con base en tres parámetros: distribución paritaria, número de habitantes y núcleos de población diferenciados.

La finalidad del Programa de Política Territorial se circunscribe al fomento e incentivo de las actuaciones de las entidades locales que guarden relación con la mejora de la estructura local, participando de una doble naturaleza, en tanto en cuanto integra tanto transferencias corrientes de carácter incondicionado, dirigidas a la financiación de los gastos de funcionamiento de las entidades supramunicipales, como transferencias de capital de carácter condicionado y finalistas.

En relación con las transferencias de capital, cabe destacar que la prelación de la financiación gira en torno a dos elementos: la naturaleza de la obra o servicio, con preferencia para los proyectos de interés supramunicipal y para aquéllos comple-

mentarios de las actuaciones de la comunidad autónoma o que se ajusten a los planes directores, generen empleo o promuevan el asentamiento de población activa; y las propias características de la entidad local beneficiaria, con prioridad para mancomunidades, comarcas y municipios cabecera de zona o centro de un área de influencia, municipios con varios núcleos de población, municipios monumentales o histórico-artísticos y entidades locales que presenten circunstancias especiales como consecuencia de problemas medioambientales, de su inclusión en el área de influencia socioeconómica de un espacio natural protegido o de su afección por grandes infraestructuras públicas que motiven actuaciones de compensación o restitución territorial. En este sentido, conviene destacar la fuerte imbricación existente entre las actuaciones comarcales financiadas por este Programa y el Plan de Comarcalización de Aragón.

La importancia que la cooperación local aragonesa otorga a las comarcas se refleja, adicionalmente, en el Fondo de Cohesión Comarcal, que mantiene un carácter claramente condicionado. Este fondo, creado en 2001 y que cuenta con una dotación presupuestaria de 10.503.020,50 euros para el ejercicio de 2007, tiene como objetivo la financiación de inversiones y actuaciones destinadas a la creación de infraestructuras y servicios correctores de los desequilibrios y desajustes que pudieran producirse durante los procesos de traspaso de funciones y servicios a las comarcas.

3. Islas Baleares

La cooperación local en las Islas Baleares se lleva a cabo a través de tres fondos de distinta naturaleza y finalidad: el Fondo de Cooperación Municipal, el Fondo Interinsular de Financiación de Servicios y el Fondo de Compensación Interinsular.

El Fondo de Cooperación Municipal nació en 2002, y se configura como una transferencia de naturaleza incondicionada. Los objetivos iniciales de este fondo consistían en la mejora de la situación económica de los municipios y en el reforzamiento del principio de solidaridad intermunicipal; a esta doble finalidad se añadió una tercera a partir de 2003: premiar la contribución de los municipios a la mejora y el respeto al medio ambiente.

Por su parte, el Fondo Interinsular de Financiación de Servicios se articula, al igual que el anterior, como una transferencia de naturaleza corriente y carácter incondicionado, cuya finalidad no es otra que la de coadyuvar a la suficiencia financiera de los tres consejos insulares en relación con las competencias propias de éstos, mientras las competencias transferidas únicamente a los consejos insulares de Menorca y de Ibiza y Formentera son financiadas a través de asignaciones específicas.

Finalmente, el Fondo de Compensación Interinsular presenta una naturaleza muy distinta, puesto que constituye una transferencia condicionada no finalista. Aunque formalmente incondicionado, este fondo se debe dirigir obligatoriamente a la financiación de operaciones de capital recogidas en el presupuesto de gastos de los consejos insulares. Esto es, este fondo puede financiar tanto la realización directa de inversiones por parte de los consejos insulares como transferencias de capital de los consejos insulares dirigidas hacia otros agentes, en particular, a los municipios.

El Fondo de Compensación Interinsular nació con una dotación de 11.018.128,71 euros en el año base 2000, y su distribución entre los tres consejos insulares se efectuó atendiendo a un criterio de población, corregido por un índice relativo de necesidades de gasto, y a un criterio de superficie.

Una vez efectuada la distribución del fondo en el año base, ésta se actualiza con el fin de garantizar la suficiencia financiera dinámica del modelo. Esta actualización se hace coincidir con la media de la tasa de crecimiento anual del producto interior bruto (PIB) nominal y del índice de precios al consumo (IPC) a escala nacional, actuando esta última como tasa de actualización anual mínima del fondo.

4. Canarias

La cooperación económica local canaria se encauza a través del Fondo Canario de Financiación Municipal, creado en 1999, aunque sus orígenes se remontan al Plan de Saneamiento Financiero de 1993. Por este motivo, no puede sorprender el doble objetivo que persigue: dotar a los municipios canarios de recursos que coadyuven a su saneamiento económico-financiero o, de haberse alcanzado éste, a la realización de inversiones; así cómo la financiación de gastos de libre disposición.

La dotación anual del fondo se fijó para 1999 en 109.985.215,10 euros, cifra que se actualiza automáticamente según el mayor de los dos índices siguientes: el índice de evolución anual del PIB nominal o el IPC, ambos tomados a escala autonómica. Como resultado de esta regla, para el ejercicio de 2007 el volumen de recursos asciende a 175.106.958 euros.

La distribución del Fondo Canario de Financiación Municipal se efectúa atendiendo a las siguientes reglas: el 1 por 100 se asigna a la Federación Canaria de Municipios, mientras que el 99 por 100 restante se distribuye entre los municipios beneficiarios. En este sentido, interesa destacar que son beneficiarios todos aquéllos municipios adheridos voluntariamente al fondo; participación de carácter voluntario debido a que sus predecesores implicaban el sometimiento a un Plan Individualizado de Actuación destinado a alcanzar (o mantener, en su caso) el saneamiento financiero.

El reparto entre los municipios beneficiarios del fondo se lleva a cabo conforme a criterios tales como: población, solidaridad (entendida como reparto igualitario), dispersión territorial, unidades escolares, superficie, superficie de espacios naturales protegidos, plazas de alojamiento turísticas e insularidad periférica (6).

Por lo que se refiere a su naturaleza y carácter, éste es doble, ya que la mitad de la cuantía percibida por cada beneficiario constituye un recurso de libre disposición, mientras que la otra mitad debe encaminarse al logro del saneamiento económico-financiero. En el caso de cumplir los criterios que determinan la existencia de este saneamiento (relacionados con el remanente de tesorería, el ahorro neto y el endeudamiento a largo plazo), esta cantidad se vincula a la realización de inversiones. Ahora bien, el importe destinado a la parte de libre disposición puede ser objeto de reducción si no se satisfacen unos indicadores que confirmen una adecuada gestión recaudatoria y esfuerzo fiscal, así como en aquellos casos en que los ayuntamientos no proporcionen la información necesaria para el cálculo de este último.

Por otro lado, conviene señalar que los municipios y los cabildos insulares participan en un 58 por 100 de la recaudación, una vez descontados los gastos de gestión, del Bloque de Financiación Canario, derivado del Régimen Económico-Fiscal de Canarias y que integra el producto del Impuesto General Indirecto Canario (excluido el tabaco rubio), el Arbitrio Insular sobre la Entrega de Mercancías en las Islas Canarias y el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte. Aunque formalmente incondicionados, los recursos procedentes del Bloque se destinan en un 5 por 100 al Fondo Insular para Inversiones, un instrumento de planificación y coordinación a largo plazo destinado a la financiación de planes y programas sectoriales, y cuya distribución interinsular se realiza por acuerdo entre los cabildos insulares.

5. Cantabria

El Fondo de Cooperación Municipal, creado en el ejercicio de 2006, presenta como objetivos el equilibrio económico intermunicipal, la realización interna del principio de solidaridad y el fortalecimiento de la autonomía financiera local. En perfecta consonancia con sus fines, estas transferencias presentan carácter incondicionado.

El importe anual del fondo se determina en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Para el ejercicio de 2007, la dotación anual presupuestaria asciende a 14.427.660 euros.

La distribución de los recursos del Fondo de Cooperación Municipal entre la totalidad de municipios cántabros incluye un régimen especial para los municipios de más de 20.000 habitantes y el municipio de Valle de Villaverde, que reciben una asignación nominativa. Dentro de la sección general del fondo, en la que se incluye al resto de municipios, los criterios de reparto contemplan una parte fija, establecida para diversos tramos de población, y una parte variable, que se distribuye en un 85 por 100 en función de la población y en un 15 por 100 a partir de la superficie municipal.

6. Castilla y León

Las entidades locales castellanoleonesas disfrutan desde 1994 de los recursos del Plan de Cooperación Local, instrumento sobre el que descansa la cooperación económica en esta comunidad autónoma. El Plan está compuesto por el Fondo de Apoyo Municipal y el Fondo de Cooperación Local, junto con los créditos consignados al desarrollo del Pacto Local, introducidos en 2005 y que para 2007 representan 26.000.000 de euros, y la cooperación local de carácter sectorial, que asciende a 338.690.766 euros en el ejercicio 2007.

El Fondo de Apoyo Municipal constituye una transferencia de capital con carácter incondicionado que debe destinarse a la cobertura de los gastos por operaciones de capital derivados de la puesta en marcha, ampliación o mantenimiento de los servicios públicos no susceptibles de financiación a través de tasas o precios públicos. Este fondo sólo resulta accesible a los municipios de más de 20.000 habitantes, y su importe, 6.618.500 euros para el ejercicio de 2007, se distribuye según dos criterios: la población (40 por 100) y una distribución paritaria a partes iguales (60 por 100).

El Fondo de Cooperación Local constituye el núcleo de la cooperación local, y se destina de forma prioritaria a la financiación de infraestructuras y equipamientos de servicios municipales mínimos y obligatorios e infraestructuras y equipamientos de otros servicios de interés comunitario local prestados por las entidades locales. Con carácter general, este fondo integra distintas subvenciones que cofinancian un máximo del 70 por 100 (excepcionalmente, el 90 por 100) del presupuesto de los proyectos presentados a las correspondientes convocatorias públicas.

Para el ejercicio de 2007, la dotación presupuestaria consignada de forma discrecional a favor de este fondo asciende a 55.633.704 euros. El Fondo de Cooperación Local aglutina seis líneas de actuación complementarias: un fondo para municipios de más de 20.000 habitantes (7); un fondo territorializado destinado a las diputaciones provinciales para las inversiones en la red viaria provincial o en municipios menores de 20.000 habitantes, seleccionadas por las provincias y que han de contar con una financiación municipal mínima del 10 por 100, mientras que la participación máxima de la comunidad autónoma se sitúa, con carácter general, en el 55 por 100 del presupuesto del proyecto; una línea para inversiones de mancomunidades y demás entidades locales que agrupen varios municipios, recibiendo especial atención las mancomunidades de reciente creación; un fondo para inversiones de entidades locales incluidas en zonas de acción especial (Comarca de El Bierzo y Condado de Treviño); un fondo para inversiones complementarias que, por su elevado coste o complejidad, queden fuera de las restantes líneas de Fondo de Cooperación Local, y un fondo para entidades locales con tratamiento preferencial por el alcance supramunicipal de sus servicios.

7. Castilla-La Mancha

El Fondo Regional de Cooperación Local de Castilla-La Mancha busca dar respuesta a las necesidades financieras que manifiestan los municipios y otras entidades locales, presentando, en términos generales, carácter condicionado y siendo su principal objetivo cooperar con los municipios, beneficiarios primigenios del mismo, entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal y mancomunidades en la financiación de programas de obras y servicios.

La dotación anual del Fondo se aprueba en la respectiva Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y carece de cualquier tipo de regla de evolución temporal. Para 2007, el crédito presupuestario del mismo se establece en 60.832.800 euros.

La distribución del Fondo Regional de Cooperación Local se lleva a cabo a través de tres líneas de financiación. Así, el 95 por 100 del mismo se destina a municipios y entidades locales de ámbito territorial inferior al del municipio. La segunda línea de financiación del Fondo, que supone el 4 por 100 mismo, se destina a las mancomunidades. Por último, la tercera línea de financiación constituye un Fondo de Reserva para atender actuaciones urgentes e imprevisibles.

El Fondo Regional de Cooperación Local en favor de municipios y entidades locales de ámbito territorial inferior al del municipio constituye la línea de financiación más relevante y se subdivide en los tres grupos siguientes:

— El 30 por 100 está destinado a los municipios de hasta 2.000 habitantes, presentando carácter no específico. La participación de los beneficiarios responde a la integración de una cuota de carácter fijo y otra de carácter variable determinada en función del número de núcleos de población diferenciados, el esfuerzo fiscal, el número de unidades escolares y los ingresos patrimoniales.

— El 30 por 100 se dirige a los municipios de más de 2.000 habitantes. Esta línea de financiación mantiene carácter finalista, con preferencia por aquellos programas que inviertan en la prestación de servicios mínimos obligatorios.

— Por último, el 40 por 100 resulta accesible a municipios o entidades locales menores y se dirige a la financiación, hasta en un 80 por 100, de programas de inversión en sectores relacionados con la educación, el empleo, la cultura, los deportes, el bienestar social, la sanidad, el medio ambiente, los caminos rurales, el ciclo hidráulico, los residuos sólidos urbanos y las instalaciones municipales.

El Fondo Regional de Cooperación Local en favor de mancomunidades debe destinarse a proyectos de inversión o equipamiento para el cumplimiento de los fines estatutarios de las mancomunidades (o de otros fines que, no estando previstos, podrían legalmente establecerse por así posibilitarlo los estatutos de la Mancomunidad), teniendo prioridad los proyectos de financiación de programas de desarrollo local, inversiones en caminos rurales y obras de abastecimiento y saneamiento. Las ayudas concedidas a las mancomunidades presentan un porcentaje de cofinanciación máximo del 80 por 100 por parte de este fondo.

Por último, el Fondo Regional de Cooperación Local para necesidades urgentes e incidencias imprevisibles, como no podría ser de otra forma, se distribuye atendiendo a criterios discrecionales, siendo beneficiarias exclusivamente aquellas entidades afectadas por situaciones de naturaleza catastrófica.

8. Cataluña

El Fondo de Cooperación Local de Cataluña se caracteriza por su singularidad, en tanto en cuanto presenta un tratamiento diferencial sobre las distintas entidades locales. Así, el marco de actuación de este fondo se ha ampliado notablemente a lo largo de los años; si inicialmente eran beneficiarias exclusivas del mismo las comarcas, en 1995 se incluyó en este ámbito a los municipios y, a partir de 2003, a distintas entidades locales de carácter supramunicipal e inframunicipal.

El Fondo de Cooperación Local presenta carácter incondicionado y se encuentra integrado por tres fondos diferenciados, atendiendo al ámbito de sus beneficiarios: el Fondo de Cooperación Local para Municipios, el Fondo de Cooperación Local para Comarcas y, desde 2003, el Fondo de Entidades Municipales Descentralizadas.

La cuantía del fondo se fija anualmente en la Ley de Presupuestos y, para el ejercicio de 2007, ésta asciende a 130.092.838,10 euros, distribuidos en las siguientes aplicaciones: los municipios perciben 94.668.156 euros; las comarcas reciben 35.096.864 euros; las mancomunidades, comunidades de municipios y comarcas son destinatarias de 8.000.000 de euros, distribuidas a través de los municipios; finalmente, 327.818,10 euros corresponden a las entidades municipales descentralizadas.

La distribución del Fondo de Cooperación de Cataluña para Municipios en el ejercicio de 2007 se realiza atendiendo a los criterios siguientes: en primer término, el municipio de Barcelona recibe una asignación de 4.800.000 euros; los restantes 81.868.156 euros se distribuyen entre los municipios catalanes, a excepción de Barcelona, en función de la población y de otros indicadores objetivos de necesidades de gasto, tales como estratos de población, núcleos de población, capitalidad comarcal y superficie. Este patrón de distribución es homólogo al que sigue la asignación de 8.000.000 de euros destinada al fomento de la prestación supramunicipal de servicios.

En la distribución del Fondo de Cooperación Local de Cataluña para Comarcas mantiene una posición especial el Valle de Arán, que recibe directamente el 1,86 por 100 del mismo. El resto, se asigna a las comarcas catalanas, a excepción del Valle de Arán, atendiendo a los criterios siguientes: nivel de competencias y servicios asumidos; población; población ponderada por el cociente de la renta per cápita media de Cataluña y la renta comarcal per cápita, y finalmente, como criterio de solidaridad interterritorial, se toman los indicadores de superficie y número de municipios de la comarca.

Por último, el reparto del Fondo de Cooperación Local para Entidades Municipales Descentralizadas se efectúa, en primer lugar, atendiendo a una cuantía fija graduada en función de la población de la entidad municipal descentralizada, distribuyéndose el resto en función de la población de cada entidad beneficiaria.

9. Extremadura

El Fondo de Cooperación Regional constituye el eje vertebrador de la cooperación local en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Desde su nacimiento en 1989, este instrumento ha sido objeto de importantes reformas que han afectado tanto a su naturaleza como al ámbito de beneficiarios. Así, no sólo los municipios pueden ser perceptores de los recursos financieros del fondo, sino también las entidades locales de ámbito inferior al municipal. Actualmente, el Fondo de Cooperación Regional está integrado por el Fondo Regional de Cooperación Municipal y el Fondo Solidario.

La configuración del Fondo Regional de Cooperación Municipal se distingue por su carácter ecléctico, en tanto en cuanto presenta una sección incondicionada y otra de naturaleza condicionada. Para el ejercicio de 2007, la sección incondicionada recibe una dotación de 15.589.000 euros, mientras que la sección condicionada, también denominada sección de empleo, asciende a 15.166.748 euros.

La sección condicionada obliga a que cada entidad beneficiaria destine la mitad de los recursos percibidos a la cofinanciación de políticas municipales de empleo, subvencionándose estrictamente los costes laborales correspondientes a la contratación de desempleados, sin que, en ningún caso, estos recursos puedan dedicarse a financiar la creación de puestos de trabajo funcionariales o de la plantilla fija de las corporaciones locales. Adicionalmente, desde el año 2000, se establecen tres nuevas restricciones sobre la dotación de la sección de empleo: el porcentaje de cofinanciación mínima por parte de cada entidad beneficiaria se sitúa en el 10 por

100 del coste de los contratos subvencionables; la ayuda máxima a percibir por cada contratación se fija en 2,5 veces el importe del salario mínimo interprofesional, y al menos el 50 por 100 de los empleos subvencionados han de destinarse a personas mayores de 45 años o con más de un año de antigüedad en el desempleo. No obstante, esta tercera restricción no se aplica a los cinco primeros contratos subvencionables de cada municipio o entidad local de ámbito territorial inferior al municipal.

Por su parte, el Fondo Solidario constituye un instrumento reequilibrador en la Comunidad Autónoma de Extremadura, cuya finalidad se establece en torno a la corrección de los desequilibrios regionales. Los beneficiarios de este fondo son aquellas entidades locales que presenten mayor interés en relación con su objetivo reequilibrador, que desde 2004 son los municipios de hasta 2.000 habitantes. El reparto del Fondo Solidario entre éstos se efectúa atendiendo a tres criterios: el 40 por 100 se asigna de forma lineal, otro 40 por 100 se distribuye en función de la población municipal y el 20 por 100 restante se asigna proporcionalmente al número de desempleados de cada municipio perceptor.

10. Galicia

El Fondo de Cooperación Local de Galicia constituye, desde 1990, un instrumento destinado a la dotación de infraestructuras básicas en los municipios pertenecientes a las áreas menos desarrolladas de Galicia. A pesar a su naturaleza formalmente incondicionada, se trata de una transferencia condicionada, si bien no finalista, a la financiación de infraestructuras, o bien a la adquisición de equipamientos vinculados a la prestación de los servicios básicos de carácter local.

Un rasgo distintivo del fondo gallego se refiere a la forma que sigue la determinación de su importe anual. Desde el año 2001, la dotación presupuestaria de este fondo se determina como un porcentaje sobre la recaudación líquida por los capítulos I, II y III del presupuesto de ingresos de la Administración General de la Comunidad Autónoma. Para el ejercicio de 2007, este porcentaje se sitúa en el 2,4185471 por 100, cifra que se elevará para los próximos años, puesto que, conforme al acuerdo sobre Pacto Local, el importe del Fondo de Cooperación Local se incrementa anualmente en 6.000.000 de euros entre 2006 y 2009.

La distribución de la dotación anual del fondo entre todos los municipios gallegos se rige por los acuerdos alcanzados en la Comisión Gallega de Cooperación Local. Como resultado de su evolución histórica, el Fondo de Cooperación Local se descompone en tres subfondos: el fondo principal (1,8945459 por 100), el fondo adicional (0,3599439 por 100) y el fondo complementario (0,1640573 por 100).

Una vez detraído un 1 por 100 para la Federación Gallega de Municipios y Provincias, el reparto del fondo principal se realiza de acuerdo con las siguientes reglas:

1. El fondo se subdivide en tres bloques en función de la población municipal, estableciéndose como umbrales 15.000 y 50.000 habitantes. El reparto entre bloques atiende a la población, la superficie y el número de núcleos de población.

2. Estos mismos criterios rigen también la distribución entre los municipios de cada bloque, si bien con distintas ponderaciones.

3. Las cantidades resultantes se modulan atendiendo a un criterio redistributivo basado en un índice de esfuerzo fiscal, que recibe una valoración del 5 por 100. A estos efectos, el índice de esfuerzo fiscal se obtiene como la diferencia entre el peso relativo del municipio sobre la liquidación del capítulo 3 de ingresos en su bloque y su población relativa con respecto a la del bloque en que se enmarca.

4. Finalmente, la normativa vigente mantiene que ningún municipio percibirá, en ningún caso, una cantidad inferior a la percibida en el ejercicio de 2000.

El fondo adicional, introducido en 2002, se asigna como una cantidad decreciente por tramos de población, siendo sus destinatarios exclusivamente los municipios con una población de hasta 15.000 habitantes. El reparto de esta cantidad se efectúa, por estratos de población, de forma uniforme.

El fondo complementario, vigente desde 2006, se dirige principalmente hacia los municipios de menos de 15.000 habitantes, perceptores del 50 por 100 del mismo; una cuarta parte se reserva para los municipios de entre 15.000 y 50.000 habitantes, mientras que el 25 por 100 final se reparte entre todos los municipios gallegos. Los criterios de reparto en cada uno de estos bloques reproducen los descritos para el fondo principal.

11. Comunidad de Madrid

El Programa Regional de Inversiones y Servicios de Madrid (PRISMA) constituye el principal elemento por el que discurre la coo-

peración económica autonómica con las entidades locales en materia de inversión. En este sentido, presentan un carácter prioritario aquellas inversiones necesarias para garantizar la prestación de servicios municipales obligatorios y aquellas que conlleven la creación de puestos de trabajo.

El Programa Regional de Inversiones y Servicios de Madrid se articula principalmente como una transferencia de carácter condicionado y finalista, si bien las propias entidades locales establecen la prioridad de los proyectos financiados.

El Programa mantiene tres líneas de inversión diferenciadas (infraestructuras, equipamientos y zonas verdes) y cuenta con una dotación financiera por parte de la Comunidad Autónoma, para el período 2006-2007, de 300.000.000 euros.

La distribución del PRISMA se efectúa a través de una asignación específica a cada municipio, establecida en función de los indicadores de renta familiar disponible per cápita, paro registrado, crecimiento poblacional, dispersión de núcleos urbanos, protección del medio ambiente y patrimonio histórico-artístico. Adicionalmente, se pondera la inversión en función de la asignación lineal por tramo de población, superficie protegida y singularidad del municipio.

Los municipios beneficiarios del Programa Regional de Inversiones y Servicios han de cofinanciar el 5 por 100 de la asignación inicial establecida por la comunidad autónoma y se hacen cargo de la gestión de la financiación propia. En aquellos municipios con una población superior a 20.000 habitantes que decidan asumir un mayor grado de corresponsabilidad en la gestión, éstos deberán adicionar recursos a los aportados por la comunidad autónoma, de forma que del total de recursos, suma de los aportados por la Comunidad de Madrid y el municipio en cuestión, la Comunidad deberá financiar el 57 por 100 y el Ayuntamiento el 43 por 100.

Igualmente, el PRISMA da cabida a las inversiones de carácter supramunicipal, principalmente de las mancomunidades, prestando la comunidad autónoma una especial atención a estos proyectos, ya que financia el 100 por 100 de la inversión.

Además, debe considerarse que el PRISMA también incluye una línea de financiación dirigida a la cobertura de los gastos corrientes derivados del mantenimiento y conservación de las inversiones efectuadas con cargo a la parte inversora del mismo.

Por último, debe destacarse que el PRISMA se complementa con el Fondo Regional de Cooperación Municipal, dotado con 8.200.000 euros para el ejercicio de 2007, integrado por dos elementos con implicaciones muy distintas. La parte general, de corte voluntario, permite a cada beneficiario convertir hasta un 20 por 100 de la asignación autonómica del PRISMA en una transferencia dedicada a la cobertura de los gastos corrientes del capítulo 2 de la clasificación económica necesarios para el funcionamiento y el mantenimiento de las actuaciones ejecutadas con cargo al PRISMA. Por su parte, con idéntica finalidad, la dotación adicional o parte especial del fondo sí implica un volumen de recursos financieros adicional, pero sólo resulta accesible para los municipios de hasta 5.000 habitantes.

12. Región de Murcia

La cooperación financiera entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las Entidades Locales discurre principalmente a través del Fondo de Cooperación Municipal.

El desarrollo del Fondo de Cooperación Municipal ha ido parejo a una reducción de su generalidad, habiéndose restringido el ámbito de entidades beneficiarias del mismo. Así, inicialmente, el ámbito de los beneficiarios de este fondo estaba integrado por todos los municipios murcianos sin ningún tipo de excepción; sin embargo, a partir de 1994, el ámbito de los beneficiarios del Fondo de Cooperación Municipal se circunscribe en exclusiva a los municipios con una población inferior a 50.000 habitantes, siendo especialmente sensible a las necesidades financieras de los municipios con población inferior a 5.000 habitantes.

El Fondo de Cooperación Municipal integra dos vías de financiación que presentan carácter complementario y que dan respuesta a necesidades financieras de muy distinta naturaleza. La primera de las vías de financiación presenta carácter inversor y tiene como objetivo la corrección de los desequilibrios y deficiencias de que adolecen los equipamientos intermunicipales. Su instrumentación se lleva a cabo a través de transferencias de capital, presentando en el ejercicio de 2007 unos recursos totales de 1.397.749 euros.

La segunda línea o parte del fondo se destina a subvencionar gastos de naturaleza corriente, con excepción de los capítulos I y IV de los presupuestos municipales. Para 2007, esta parte del fondo cuenta con una dotación presupuestaria que asciende a 5.199.205 euros.

La distribución del Fondo de Cooperación Municipal, en sus dos vertientes, se efectúa con arre-

glo a tres criterios: el criterio que mayor peso específico presenta es el relativo a la población, de forma que el 65 por 100 del Fondo se distribuye en función del número de habitantes de cada municipio; el 20 por 100 se reparte según unos coeficientes multiplicadores establecidos en función del tamaño de los municipios y su vinculación con la prestación de servicios obligatorios; por último, el 15 por 100 restante se asigna atendiendo al esfuerzo fiscal efectuado por cada municipio.

13. Navarra

Las características singulares del régimen foral navarro convierten al Fondo de Participación de las Entidades Locales en los Tributos de la Hacienda Pública de Navarra en un importante instrumento financiero de la financiación local navarra.

Este fondo se descompone en tres bloques diferenciados: el sistema de transferencias corrientes, de naturaleza incondicionada, que incluye un régimen especial para Pamplona, y cuyo reparto atiende fundamentalmente a las diferencias entre un índice de necesidades de gasto y la capacidad fiscal de los municipios (8), acompañado de un sistema de garantías mínimas; el conjunto de transferencias de capital, que se trata a continuación, y otras ayudas, entre las que figura una asignación en virtud de la Carta de Capitalidad de la Ciudad de Pamplona, determinadas transferencias corrientes compensatorias, una compensación por abonos políticos y la transferencia a la Federación Navarra de Municipios y Concejos.

El bloque de transferencias de capital se identifica con el Plan de Infraestructuras Locales 2005-2008, cuya magnitud global asciende a 216.481.712 euros. Su importe anual se determina de forma discrecional en la Ley Foral 14/2004, a diferencia del sistema automático (IPC de la Comunidad Foral de junio a junio, incrementado en dos puntos) establecido para el bloque de transferencias corrientes y las restantes ayudas del Fondo de Participación; para el ejercicio de 2007, el importe de las transferencias de capital asciende a 54.773.428 euros.

De forma sintética, podemos subdividir este plan de inversiones en cuatro líneas de financiación:

1. Los planes directores, orientados a la cofinanciación de entre el 70 y 80 por 100 de las inversiones destinadas a coordinar el abastecimiento de agua en alta, el saneamiento y depuración de ríos y la recogida y tratamiento de residuos urbanos y específicos.

2. Las inversiones de programación local se relacionan con el abastecimiento de agua en alta (excluidas de los planes directores), las redes urbanas de distribución de agua, el saneamiento, las electrificaciones, el alumbrado público, la pavimentación, los edificios municipales, cementerios y caminos locales. Estos proyectos están cofinanciados en un 70 por 100 por la Comunidad Foral, con la salvedad de las infraestructuras en electrificación, cofinanciadas al 50 por 100. Estas inversiones se seleccionan a partir del déficit de estructura individual de cada entidad local, de su rentabilidad por habitante y del volumen de transferencias de capital reconocidas durante el período 1984-2004.

3. Las actuaciones de desarrollo local, que comprenden iniciativas de las entidades locales destinadas a equipamientos e infraestructuras inherentes a la promoción de sectores productivos y turísticos. Estas inversiones, cofinanciadas en un 50 por 100, se dirigen al abastecimiento de agua potable, saneamiento, electrificación, alumbrado y acceso.

4. El Plan Especial de Infraestructuras, objeto de su propia regulación por medio de la Ley Foral 3/2006, complementa la financiación del Plan Director de Abastecimiento de Agua en Alta, las obras de programación local (excluidas las de pavimentación), o bien financia obras no incluidas en el Plan de Infraestructuras en Entidades Locales que, por su déficit individual y global de infraestructuras y por el déficit de la zona en que se ubican, precisen de un tratamiento especial encaminado a la consecución del equilibrio territorial.

14. La Rioja

El Fondo de Cooperación Local, que inicia su andadura en el ejercicio de 2007, mantiene un carácter aglutinador, respondiendo a una doble función: la financiación de las obras y servicios municipales, así como coadyuvar a la consecución de la suficiencia financiera local. Esta doble función ha dado lugar a que este fondo integre un amplio elenco de líneas financieras, tanto de naturaleza condicionada como de carácter incondicionado.

El fondo riojano, dotado con 21.612.723 euros para el ejercicio de 2007, se subdivide en las cinco líneas siguientes, siendo las tres primeras de carácter incondicionado y las dos últimas de carácter condicionado:

1. La sección de capitalidad, destinada únicamente al municipio de Logroño.

2. La sección de cabeceras de comarca. La distribución de esta

línea se efectúa entre las cabeceras de comarca, con la excepción de Logroño, a partir de una cuota fija y una cuota variable. Esta última se determina en función de la cifra de población de los ocho municipios cabeceras de comarca.

3. La sección de municipios con población superior a 2.000 habitantes está destinada a los municipios riojanos que superan este umbral de población, con la salvedad de aquellos que hayan obtenido financiación por las dos líneas anteriores. La distribución de esta línea de financiación se efectúa de forma análoga a la empleada en la sección anterior, a través de una cuota fija y otra de carácter variable, si bien en este caso existe adicionalmente una cuota de nivelación.

4. La sección de pequeños municipios. En atención a la dificultad que supone la escasez de población a la hora de prestar servicios en igualdad de condiciones que los municipios más poblados, los incluidos en el Consejo Riojano de Pequeños Municipios son beneficiarios de esta sección del Fondo de Cooperación Local, que participa de un carácter finalista.

5. Finalmente, este fondo se completa con la sección de otras líneas finalistas, en la que se aglutina el resto de transferencias condicionadas de carácter sectorial concedidas por la Comunidad Autónoma de La Rioja.

15. Principales características de los fondos de inversión

Actualmente, los fondos de inversión vigentes en las distintas comunidades autónomas, cuyas características principales se sintetizan en el cuadro n.º 1, no constituyen, como sería deseable, instrumentos de relevancia en el desarrollo competencial de las entidades locales por los distintos inconvenientes que presentan, entre los que cabe destacar los que siguen:

En primer lugar, estos fondos no participan inicialmente de un diseño independiente, sino que su configuración responde, con frecuencia, a un intento de contrarrestar las debilidades financieras de que adolecen los fondos de cooperación local, presentando en este caso un rasgo de subsidiariedad que condiciona su alcance y eficiencia.

Los actuales fondos de inversión presentan, en términos generales, carácter condicionado y finalista, en tanto en cuanto muchos de ellos tienen su origen en los programas sectoriales de inversión. Este carácter finalista de los fondos provoca una merma de la autonomía de las entidades locales en materia de inversiones.

Por último, los recursos financieros asociados a los fondos autonómicos de infraestructuras locales presentan claros inconvenientes, puesto que, en la mayoría de las ocasiones, tanto su determinación como su distribución y evolución financiera no responden a patrones reglados, dando cabida, más de lo que resulta aconsejable, a criterios de determinación y distribución de carácter marcadamente discrecional que limitan la capacidad de planificación de las entidades locales en materia de inversiones.

III. UNA PROPUESTA DE FONDO DE INFRAESTRUCTURAS LOCALES

La ampliación del marco competencial a favor de las entidades locales, en especial de los municipios, que preconiza el proceso de segunda descentralización acentúa la necesidad de contar con un instrumento financiero estable y no manipulable que permita el ejercicio, sin fisuras, de la cooperación económica local de las comunidades autónomas, contribuyendo al logro de los principios de suficiencia, autonomía financiera y redistribución de las entidades locales.

Los planes autonómicos de cooperación local y, en materia de inversión, los fondos de infraestructuras locales están llamados a desempeñar esta función. Sin embargo, como se desprende del análisis positivo realizado en las páginas anteriores, con carácter general, la configuración actual de estos instrumentos no sirve a los objetivos que implica el desarrollo del Pacto Local, lo que pone de relieve la necesidad de efectuar una profunda revisión sobre estos fondos.

En este contexto de fomento, promoción y financiación de las inversiones locales, se formula, en este epígrafe, una propuesta genérica de Fondo de Infraestructuras Locales (9). Este fondo se plantea sobre la base de un escenario plurianual con el fin de garantizar la estabilidad temporal de las inversiones locales, a la vez que permite la financiación de obras con un plazo de ejecución superior al ejercicio corriente, sin perjuicio de que se efectúe su periodificación anual a efectos presupuestarios. Por ello, se estima que un período trienal o cuatrienal sería adecuado para el cumplimiento de los objetivos que se proponen.

Por lo que se refiere a la cuantía del Fondo de Infraestructuras Locales, ésta debe ser fruto de un compromiso entre la Administración regional y las administraciones locales que dé respuesta a la

CUADRO N.º 1

PLANES DE COOPERACIÓN LOCAL. EJERCICIO 2007

C. Autónoma	*Nombre del Fondo*	*Naturaleza*	*Evolución*	*Reparto*
Andalucía	Plan de Cooperación Municipal	Condicionado	Discrecional	Criterios explícitos Discrecional
	Fondo de Nivelación de Servicios Municipales	Incondicionado	Discrecional	Criterios explícitos
Aragón	Fondo de Cooperación Municipal	Incondicionado	Discrecional	Criterios explícitos
	Programa de Política Territorial-Transferencias de capital	Condicionado	Discrecional	Discrecional
	Programa de Política Territorial-Entidades supramunicipales	Mixto	Discrecional	Criterios explícitos
	Fondo de Cohesión Comarcal	Condicionado	Discrecional	Discrecional
Islas Baleares	Fondo Interinsular de Financiación de Servicios	Incondicionado	Automática	Criterios explícitos
	Fondo de Compensación Interinsular	Condicionado	Automática	Criterios explícitos
	Fondo de Cooperación Municipal	Incondicionado	Discrecional	Criterios explícitos
Canarias	Fondo Canario de Financiación Municipal	Incondicionado	Automática	Criterios explícitos
	Bloque de Financiación Canario. Parte general	Incondicionado	Automática	Discrecional
	Bloque de Financiación Canario. Fondo Insular para Inversiones	Condicionado	Automática	Discrecional
Cantabria	Fondo de Cooperación Municipal	Incondicionado	Discrecional	Criterios explícitos Discrecional
Castilla y León	Fondo de Apoyo Municipal	Incondicionado	Discrecional	Discrecional
	Fondo de Cooperación Local	Condicionado	Discrecional	Criterios explícitos
Castilla-La Mancha	Fondo Regional de Cooperación Local	Mixto	Discrecional	Criterios explícitos Parte discrecional
Cataluña	Fondo de Cooperación Local	Incondicionado	Discrecional	Criterios explícitos
Extremadura	Fondo Regional de Cooperación Municipal	Mixto	Discrecional	Criterios explícitos
	Fondo Solidario	Incondicionado	Discrecional	Criterios explícitos
Galicia	Fondo de Cooperación Local	Condicionado	Automática	Criterios explícitos
Madrid	Programa Regional de Inversiones y Servicios	Condicionado	Discrecional	Criterios implícitos
	Fondo Regional de Cooperación Municipal-General	Mixto	Discrecional	Criterios implícitos
	Fondo Regional de Cooperación Municipal-Dotación adicional	Incondicionado	Discrecional	Criterios explícitos
Murcia	Fondo de Cooperación Municipal	Mixto	Discrecional	Criterios explícitos
Navarra	Fondo de Participación-Transferencias corrientes	Incondicionado	Automática	Criterios explícitos
	Fondo de Participación-Transferencias de capital	Condicionado	Discrecional	Criterios explícitos
	Fondo de Participación-Otras ayudas	Mixto	Automática	Criterios explícitos
La Rioja	Fondo de Cooperación Local	Mixto	Discrecional	Criterios explícitos Discrecional

intensidad de las necesidades de inversión, sin olvidar que el gasto en inversión necesita, a posteriori, de gasto en funcionamiento y mantenimiento, lo que pone de manifiesto la existencia de una fuerte imbricación entre el Fondo de Infraestructuras Locales y el Fondo de Cooperación Local destinado a la financiación del gasto corriente. Así, una vez determinado el importe global del Plan, la distribución de recursos entre los dos instrumentos que vertebran la cooperación local debería ser fruto del acuerdo entre la comunidad autónoma y las entidades locales.

El Fondo de Infraestructuras Locales se desdobla en dos secciones, la sección provincial y la sección municipal, presentando la sección provincial rango prioritario, en la medida en que se encuentra vinculada a la cobertura de las inversiones relativas a los servicios municipales de prestación obligatoria.

La sección provincial del Fondo tiene carácter condicionado y finalista, y se fundamenta en el papel que desempeña la provincia como entidad local que vela por el cumplimiento de las competencias municipales y como agente que garantiza la adecuada prestación de los servicios mu-

nicipales obligatorios, así como el cumplimiento de los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipal. La provincia constituye, por tanto, la entidad de referencia de esta sección del Fondo de Infraestructuras Locales y, por consiguiente, los intereses municipales en materia de inversión se mantendrían en la esfera local; así, son las provincias las que determinarían, dentro de las propuestas de inversión efectuadas por los municipios, los proyectos a acometer en el marco de las infraestructuras afectas a la cobertura de servicios municipales obligatorios, con preferencia por los servicios básicos, a partir de la brecha que presenta cada municipio en cada uno de los servicios de prestación obligatoria, calculada como la diferencia existente entre el indicador de provisión de servicios obligatorios y el indicador de provisión de referencia, obtenidos a partir de la *Encuesta de infraestructuras y equipamientos locales*.

Por lo tanto, si bien las provincias actúan como entidades encargadas de la gestión y el reparto de esta sección del Fondo, son los municipios los perceptores últimos de este recurso financiero, procurando de éstos una cofinanciación mínima que se podría situar en torno a un porcentaje de participación del 15 por 100, en aras de una mayor eficiencia y corresponsabilidad fiscal.

Entre los beneficios derivados de la consideración de la provincia como ente sobre el que pivota esta sección del Fondo de Infraestructuras Locales, cabe esperar un incremento del grado de ejecución presupuestaria de los proyectos asignados, así como un mayor nivel de coordinación entre la cooperación económica local de las comunidades autónomas y la estatal, de forma que el Fondo de Infraestructuras Locales y el Programa de Cooperación Económica Local del Estado actúen de forma complementaria. Además, con ello se propicia la coordinación de las inversiones locales con las efectuadas directamente por la propia comunidad autónoma, en la medida en que las provincias son conocedoras de las principales inversiones efectuadas en el ámbito local.

La sección municipal, en sus líneas específica y general, constituye la segunda sección que compone el Fondo de Infraestructuras Locales. Esta sección mantiene la naturaleza condicionada a la realización de inversiones, pero carece de carácter finalista, de manera que serían las propias entidades locales beneficiarias las que decidirían la priorización de las inversiones objeto de cofinanciación por parte de la comunidad autónoma. El objetivo de esta Sección municipal atendería principalmente al principio de redistribución entre los territorios de la comunidad autónoma, sin menoscabo de los principios de suficiencia y autonomía financiera local.

Conforme a su objetivo redistributivo, en la sección municipal-específica resultarían beneficiarios prioritarios aquellos municipios que presentasen especiales necesidades de inversión, en atención a los criterios acordados previamente entre la comunidad autónoma y las administraciones locales. Entre estos criterios, presentan especial relevancia aquéllos relacionados con la renta per cápita, la capacidad fiscal, la lejanía respecto de otros municipios (en especial, de aquéllos que prestan servicios básicos supramuncipales), el grado de protección medioambiental y el interés del patrimonio histórico-artístico. Estas actuaciones de inversión prioritaria, junto a aquellas otras líneas de especial interés, integran la sección municipal-específica, que sistematizaría los actuales programas sectoriales de inversión local.

Por su parte, la sección municipal-general del Fondo de Infraestructuras Locales se extiende a todos los municipios de la comunidad autónoma, si bien cabría otorgar a las capitales provinciales o autonómicas un tratamiento diferencial. En este caso, la distribución de esta parte del Fondo de Infraestructuras Locales debería efectuarse a partir de criterios explícitos y previamente aprobados por acuerdo entre la comunidad autónoma y la respectiva Federación de Municipios y Provincias, siendo los criterios relacionados con la población, la renta por habitante, la capacidad fiscal y el esfuerzo fiscal los más adecuados en este caso.

En la sección municipal del Fondo de Infraestructuras Locales, tanto en su línea específica como en la general, los municipios serían los agentes responsables de la elección de los proyectos de inversión concretos objeto de financiación, lo que vendría a reforzar su autonomía y suficiencia financiera, aunque en el caso de la parte específica la financiación de los proyectos de inversión se encuentra condicionada a determinadas políticas de gasto. En consonancia con lo anterior, y en aras de conseguir una mayor eficiencia en la materialización de las inversiones, se debería exigir un porcentaje de cofinanciación municipal relativamente elevado, que se podría situar en el 60 por 100 para la sección municipal-general y en el 45 por 100 en el caso de las inversiones incluidas en la sección específica.

En suma, el acuerdo entre la comunidad autónoma y las entidades locales constituye el eje vertebrador del Fondo de Infraes-

tructuras Locales. Este compromiso debe contemplar la situación previa de las infraestructuras locales y dar respuesta a las nuevas exigencias inversoras que plantea el Pacto Local. Por lo tanto, debe establecer tanto el importe de los recursos financieros asociados al fondo como su distribución entre las distintas secciones que lo componen, teniendo presente el perfil garantista de la sección provincial y el carácter prioritario de la sección municipal-específica.

NOTAS

(1) Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales (2007).

(2) En algunas comunidades autónomas, la cooperación económica local también se lleva a cabo a través de líneas, transferencias, subvenciones y ayudas de capital de carácter sectorial que quedan fuera del ámbito de este trabajo porque no pertenecen, *stricto sensu*, a los programas de cooperación local.

(3) Sobre el concepto de participación local en los tributos autonómicos, véase ANGOITIA y TOBES (2004), CASADO (2002), QUINTANA (2001) y RAMALLO y ZORNOZA (1993).

(4) Otros trabajos de interés son LASARTE, ADAME, MARTÍN y RAMOS (2003) y ANGOITIA y TOBES (2004).

(5) Aquellos municipios de menos de 75.000 habitantes cuya dotación inicial para el ejercicio 2005 fue superior en más de un 100 por 100 a la correspondiente a 2004, y cuyo importe ascendió a más de 150.000 euros. Debe considerarse que la dotación presupuestaria inicial del Fondo de Nivelación se incrementó un 99 por 100 entre 2004 y 2005.

(6) Cualquier municipio no perteneciente a las islas de Gran Canaria y Tenerife.

(7) A diferencia de las reglas generales, cada uno de estos municipios conoce primero la cantidad a percibir y, posteriormente, presenta los proyectos de inversión a financiar. El reparto del fondo entre estos municipios sigue los mismos criterios que el Fondo de Apoyo Municipal.

(8) Las necesidades relativas de gasto están calculadas en función de la población, el suelo urbano neto y la población de 65 o más años, mientras que la capacidad fiscal se estima a partir de la base liquidable urbana ajustada de la Contribución Territorial, de la base liquidable rústica del mismo impuesto, de la cuota base del Impuesto sobre Actividades Económicas, de los derechos liquidados del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica y el valor catastral comunal del término municipal.

(9) Una propuesta de reforma de los fondos de cooperación local asociada a la financiación de las nuevas necesidades financieras derivadas del Pacto Local se plantea en TOBES y ANGOITIA (2005).

BIBLIOGRAFÍA

ANGOITIA, M. (2004), *Entidades Locales y descentralización de sector público*, Consejo Económico y Social, Madrid.

ANGOITIA, M., y TOBES, P. (2004), *Cuantificación de las necesidades de gasto de los municipios de La Rioja y propuesta de Fondo Riojano de Reparto Municipal*, Instituto de Estudios Riojanos, Logroño.

CASADO, G. (2002), «La participación en los tributos del Estado y de las CC.AA. Autonomía, suficiencia financiera, coordinación», *Tributos Locales*, 19: 15-37.

DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN FINANCIERA con las Entidades Locales (2007), *Liquidación de Presupuestos de las Entidades Locales. Ejercicio 2005*, http://servicios-web.meh.es/apps/EntidadesLocales/, Madrid.

LASARTE, J.; ADAME, F.; MARTÍN, J., y RAMOS, J. (2003), *Financiación de los municipios turísticos*, Comares, Granada.

PRIETO, A. M., y ZOFÍO, J. L. (2003), «La eficacia técnica y económica en la prestación de servicios públicos de infraestructura básica», en Asociación Castellano-Leonesa de Ciencia Regional, *Prestación descentralizada de servicios públicos*, Actas de las *V Jornadas Castellano-Leonesas de Ciencia Regional*, Departamento de Economía de la Universidad de León: 81-116.

QUINTANA, E. (2001), «La participación de los entes locales en los tributos estatales y autonómicos: una aproximación constitucional», *Tributos Locales*, 5: 15-37.

RAMALLO, J., y ZORNOZA, J. (1993), «Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas Locales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 259: 499-516.

SUÁREZ PANDIELLO, J. (2007), «Insuficiencia relativa, gastos impropios y financiación local», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, 113: 241-252.

TOBES, P., y ANGOITIA, M. (2005), «La financiación autonómica de la segunda descentralización», *Presupuesto y Gasto Público*, 40: 97-112.

SOBRE LAS PARTICIPACIONES LOCALES EN LOS INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Francisco PEDRAJA CHAPARRO
José Manuel CORDERO FERRERA
Universidad de Extremadura

Resumen

En el presente artículo nos ocuparemos de la participación local en los tributos de las comunidades autónomas (PICA) de régimen común. Con ese objetivo, en primer lugar, destacamos los elementos estructurales que, de acuerdo con la teoría, ha de caracterizar a un sistema de transferencias generales. Esos elementos nos servirán de guía para aproximarnos y analizar, en segundo lugar, este instrumento de financiación local. En tercer lugar, finalizamos el trabajo con una serie de reflexiones sobre el futuro de estas participaciones.

Palabras clave: participación local en los tributos autonómicos, sistema de transferencias generales, autonomía del gasto.

Abstract

In the present article we deal with local participation in the common taxes regime of spanish autonomous comunities (PICA). Firstly, we put forward the main components which a system of general transfers should have according to the theoretical framework. Secondly, we will use those elements as a guide to approach and analyze this instrument of local funding. Finally, we will complete the article with some thoughts about the future of these participations.

Key words: local participation in autonomous community taxes, systems of general transfers, self-sufficiency of expenditure.

JEL classification: H77.

I. INTRODUCCIÓN

LA Hacienda local ha de ser suficiente para financiar sus competencias. Así se reconoce en el artículo 142 de nuestra Constitución en el que los tributos propios y la participación en los del Estado y de las comunidades autónomas (CC.AA.) aparecen como instrumentos para alcanzar ese principio.

Aunque la doble participación de la Hacienda local en los tributos del Estado y de las CC.AA. parece coherente con la capacidad de ambas en la determinación de sus competencias, lo cierto es que la participación en los tributos de las CC.AA. de régimen común, a diferencia de lo ocurrido con la participación en los ingresos del Estado (PIE), apenas se ha desarrollado (1).

En el presente artículo nos ocuparemos de la participación local en los tributos de las CC.AA. (PICA) de régimen común. Con ese objetivo, en primer lugar, destacamos los elementos estructurales que, de acuerdo con la teoría, han de caracterizar a un sistema de transferencias generales. Esos elementos nos servirán de guía para aproximarnos y analizar, en segundo lugar, este instrumento de financiación local. En tercer lugar, finalizamos el trabajo con una serie de reflexiones sobre el futuro de estas participaciones.

II. ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE UN SISTEMA DE TRANSFERENCIAS GENERALES

Una financiación suficiente necesita, como referencia imprescindible, las competencias que la Hacienda tenga asignadas y, en consecuencia, los gastos en los que ha de incurrir para prestar aquéllas. El principio de suficiencia es además relativo, y su cumplimiento ha de ser comparado, en todo caso, con el alcanzado por otras esferas de la Hacienda pública.

Para conseguir el objetivo de una Hacienda relativamente suficiente, la financiación ordinaria combina una serie de instrumentos que añaden a aquel fin otros que se derivan de su propia especialización. A grandes rasgos, los ingresos propios (fundamentalmente tributarios) se dirigen al principio de autonomía, mientras que los transferidos se centran en el objetivo de equidad.

En este trabajo asimilamos las participaciones a transferencias en las que se respeta la autonomía del gasto, es decir, a transferencias generales o incondicionadas. Somos conscientes de que el término participación puede ser más amplio que el de una transferencia general obtenida como porcentaje del conjunto de tributos

de las CC.AA. (2). De hecho, en el caso español, y con respecto a la PIE, hemos asistido a su división, para municipios de cierto tamaño, entre un fondo general y participaciones en determinados impuestos que se han territorializado con diferente grado de acierto (3). En todo caso, dada la fase de evolución en la que se encuentran estos ingresos, y teniendo en cuenta que el trabajo se centra en las CC.AA. de régimen común, dejando fuera incluso a aquellas con alguna característica financiera especial, como sucede con Canarias, nos centramos en el análisis de estas formas menos evolucionadas desde el principio de autonomía, pero mejor adaptadas al principio de equidad y que son las que, en el mejor de los casos, existen.

Como decimos, la literatura económica justifica la existencia de las transferencias generales en razones de equidad. De manera más precisa, cubrir desequilibrios verticales, es decir, equidad entre las distintas esferas de gobierno, y conseguir el equilibrio horizontal o la nivelación, esto es, equidad entre unidades de una misma esfera de gobierno (los municipios en nuestro caso).

Como consecuencia de la distribución de competencias (generadoras de necesidades de gasto) e ingresos propios entre las distintas esferas de gobierno (central, regional y local), suele ser habitual que exista un desequilibrio relativo desfavorable para las haciendas subcentrales (regional y local), conocido como desequilibrio (fiscal) vertical. El desequilibrio vertical puede corregirse ajustando competencias o ingresos y, en este último caso, acudiendo a mayores ingresos propios o aumentando las transferencias.

Con independencia de la importancia del desequilibrio vertical, si se opta por cubrirlo mediante transferencias, la experiencia comparada aconseja que aquéllas sean flexibles y gocen de cierta estabilidad. Ello puede conseguirse asociando la transferencia, una vez determinada su cuantía, al conjunto de los recursos de la hacienda de la que procede y revisando su importe cada cierto tiempo.

En la medida en que las necesidades de gasto y las capacidades fiscales no se distribuyan uniformemente entre los municipios, habrá diferencias en los niveles de prestación de los servicios municipales, aunque todos ellos realicen un mismo esfuerzo fiscal. Las transferencias pueden ser utilizadas para garantizar la igualación entre las necesidades de gasto y las capacidades fiscales en la esfera municipal. Son razones de eficiencia y, fundamentalmente, de equidad horizontal (interpersonal) las que justifican este objetivo de nivelación.

Las transferencias deberían ser distribuidas entre los municipios siguiendo una fórmula sencilla, garantizándose así la transparencia del sistema y otorgando a estos ingresos una estabilidad que resulta imprescindible para una correcta presupuestación de los municipios.

La fórmula puede diseñarse de manera que se alcance el objetivo de nivelación, eliminando las diferencias entre las capacidades fiscales municipales y permitiendo que municipios con esfuerzos impositivos similares puedan cubrir sus necesidades de gasto en proporciones equivalentes. Otra opción es una fórmula distributiva de factores múltiples con la que simplemente se pretende mejorar la suficiencia de los municipios sin un objetivo de nivelación; para ello, la transferencia se divide en partes que se reparten en función de una serie de indicadores o factores (4).

La fórmula de distribución de las transferencias ha de contar, al margen de que tenga o no una pretensión niveladora, y como ingredientes imprescindibles, con unos adecuados indicadores de las necesidades de gasto y de las capacidades fiscales municipales.

Las necesidades de gasto dependerán del tipo de competencias y serán diferentes en términos generales, porque lo son tanto los costes por unidad de servicio como las unidades de servicio requeridas por habitante. Las capacidades fiscales son los ingresos que los municipios pueden obtener si aplican un esfuerzo estándar a sus bases fiscales disponibles. En uno y en otro caso, existen diferentes alternativas de cálculo en las que la precisión de los resultados está directamente relacionada con los requerimientos de información y la complejidad del proceso.

En definitiva, de la exposición anterior es fácil deducir los elementos estructurales de un sistema de transferencias incondicionado (5):

— Relacionado con el objetivo de equilibrio vertical, la determinación de su cuantía y los compromisos sobre su evolución y revisión con el fin de lograr un sistema estable y flexible.

— Relativo al equilibrio horizontal, la existencia de una fórmula para distribuir la transferencia de acuerdo con una serie de índices de necesidad y capacidad.

— Por último, los propios indicadores de necesidad y capacidad.

Como recomendación general, una vez tomadas las decisiones básicas sobre esos elementos estructurales, deberían quedar al

margen del comportamiento de las unidades que entregan y reciben las transferencias.

III. APROXIMACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PICA

Como señalamos en la introducción, el análisis de las PICA se hace a partir de los elementos estructurales que han de caracterizar un sistema apropiado de transferencias generales.

Lo primero que llama la atención de las PICA es que se trata de un instrumento ausente en algunas CC.AA. uniprovinciales, así como en la Comunidad Autónoma de Valencia (cuadro n.º 1).

Cuando nos aproximamos a estos instrumentos, en aquellas CC.AA. que lo tienen establecido, no resulta extraño encontrarnos con un recurso de naturaleza mixta condicionado, en parte, a políticas concretas (empleo, inversiones, saneamiento financiero, etcétera).

Sin perjuicio de reconocer a las CC.AA., en el ámbito de sus competencias, la orientación, al menos parcialmente, de las decisiones de gasto local al objeto de desarrollar políticas territoriales y sectoriales, es evidente que eso requiere instrumentos concretos y distintos (transferencias condicionadas) porque también lo es su objetivo: una participación municipal en los tributos autonómicos.

En todo caso, parece observarse una tendencia positiva de transformación, con el paso del tiempo, de fondos condicionados en fondos incondicionados que garantizan la autonomía del gasto.

Sobre cuestiones relacionadas con el equilibrio vertical, las cuantías de las participaciones son muy reducidas; una media del 0,5 por 100 (si descontamos la parte condicionada) de los respectivos presupuestos autonómicos (cuadro número 2). Es difícil pensar que esas cantidades cubran el desequilibrio vertical existente, aunque tampoco podemos olvidar que el desequilibrio debe medirse con respecto a la suficiencia relativa de la propia comunidad autónoma, y no con respecto a la de la Hacienda central.

A lo anterior debe añadirse la falta de automatismo en su dotación. Las reducidas cantidades que nutren estos fondos se determinan anualmente en los respectivos presupuestos de las CC.AA.; a veces, como algo excepcional, la incertidumbre que ello pueda ocasionar a efectos de presupuestación trata de suavizarse garantizando la financiación del año anterior. En definitiva, determinada su cuantía, no se establece una regla de evolución asociada a los ingresos tributarios de la propia comunidad autónoma o a alguna macromagnitud (regional, por ejemplo).

Como excepción, el Fondo de Cooperación Local de Galicia, que duplica en importancia relativa a la media de los del resto de CC.AA., se calcula como porcentaje de la recaudación líquida de los capítulos I, II y III del presupuesto de ingresos de la Administración General de la Comunidad Autónoma. En consecuencia, se trata de una verdadera participación en tributos. El inconveniente de la determinación anual del porcentaje, y la incertidumbre que ello ocasionaría, se minimiza por el incremento que ha experimentado el porcentaje en los últimos años.

Sobre cuestiones relacionadas con el equilibrio horizontal, la primera se refiere a la existencia de una fórmula, lo que resulta clave para la transparencia y estabilidad de los criterios distributivos. Adicionalmente, podemos preguntarnos por el tipo de fórmula, según esté o no diseñada para alcanzar la nivelación.

En el extremo más negativo, no existe fórmula. El titular de la consejería responsable aprueba la distribución de los créditos o se indican unos criterios de distribución en una lista abierta cuya selección y ponderación se lleva a cabo en una decisión posterior, lo que, a efectos prácticos, supone la ausencia de fórmula.

En el extremo más positivo, existe una fórmula distributiva de varios factores, aunque no realmente niveladora, y ello a pesar de que, en algún caso, se hable de transferencias niveladoras (Andalucía). Debe reconocerse que una fórmula verdaderamente niveladora supone un estadio muy avanzado en el desarrollo de este tipo de instrumentos, y recordarse que incluso la participación de los municipios en los ingresos del Estado (PIE) responde a una fórmula distributiva. En el ámbito español solamente encontramos un sistema nivelador, que calcula las transferencias eliminando las diferencias entre las capacidades fiscales municipales y permitiendo que municipios con esfuerzos impositivos similares puedan cubrir sus necesidades de gasto en proporciones equivalentes, en el caso de la Comunidad Foral de Navarra.

Cuando existen estas fórmulas distributivas, es posible apreciar en ellas grados distintos de complejidad en función del número de factores implicados, que van desde las más simples, con un único factor (Extremadura), hasta las más sofisticadas, con diez factores (Andalucía).

CUADRO N.º 1

ANÁLISIS COMPARADO DE LOS SISTEMAS DE TRANSFERENCIAS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

	Instrumento y Dotación	*Normativa reguladora*	*Criterios de distribución*
ANDALUCÍA	Plan de Cooperación Municipal (incluye): — Fondo para la nivelación de servicios municipales — Dotación en 2008: 127.000.000 euros	Decreto 51/1989 de 14 de marzo Orden de 19 de marzo de 2007 Ley 24/2007 de 26 de diciembre de Presupuestos de la Comunidad para 2008	Reparto según fórmula distributiva: — 47,3 por 100 partes iguales — 14 por 100 según inversa de la capacidad fiscal — 38,7 por 100 según población ponderada por un indicador de necesidades que incluye: • Número de núcleos • Población < 16 años • Población > 65 años • Incremento relativo de población • Viviendas por habitante • Plazas alojamiento • Tasa de paro • Renta media
ARAGÓN	Fondo Local de Aragón (incluye): — Fondo de Cooperación Municipal — Dotación en 2008: 20.040.485 euros	Ley 7/1999 de 9 de abril de Administración Local Art. 262 de la Ley 7/1999 Ley 7/2007, de 29 de diciembre de Presupuestos de la Comunidad para 2008	El Fondo se reparte entre todos los municipios, excepto Huesca, Teruel y Zaragoza, atendiendo a los siguientes criterios: — 40 por 100 partes iguales — 45 por 100 población — 15 por 100 núcleos de población diferenciados
ASTURIAS	*No existe un instrumento específico de cooperación*	—	—
BALEARES	Fondo de Cooperación Municipal Dotación en 2008: 11.530.000 euros	Decreto 22/2005, de 4 de marzo, de la Consellería de Interior del Gobierno Autónomo Balear Ley 5/2007, de 27 de diciembre de Presupuestos de la Comunidad para 2008	Palma de Mallorca: 16 por 100 del importe del Fondo. El resto de la cuantía se distribuye entre el resto de municipios según: — Población — Solidaridad (partes iguales) — Insularidad — Doble insularidad — Incremento de población — Protección del territorio — Municipios de interior — Municipios pequeños — Municipios con diversos núcleos de población — Renta municipal — Presión fiscal municipal
CANTABRIA	Fondo de Cooperación Municipal Dotación en 2008: 15.149.043 euros	Decreto 109/2006, de 26 de octubre Ley 6/2007, de 26 de diciembre de Presupuestos de la Comunidad para 2008	Hay dos sistemas de distribución: — Sistema de asignación fija destinado a los municipios con más de 20.000 habitantes — Sistema de asignación variable aplicado al resto de municipios que se reparten según la población relativa (85 por 100) y la extensión (15 por 100)
CASTILLA-LA MANCHA	Fondo Regional de Cooperación Local Dotación en 2008: 60.832.800 euros	Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha Decreto 12/2000 de 25 de marzo Ley 15/2007, de 20 de diciembre de Presupuestos de la Comunidad para 2008	Criterios de reparto: — 95 por 100 municipios y entidades locales de ámbito inferior al municipal — 4 por 100 para mancomunidades — 1 por 100 se reserva para atender incidencias imprevisibles Criterios de reparto de la parte incondicionada del Fondo destinada a municipios y entes locales menores: — Cuota fija — Cuota variable: n.º habitantes x coeficiente en función de: • Existencia de núcleos de población diferenciados dentro del municipio • Esfuerzo fiscal • Unidades escolares • Ingresos patrimoniales

CUADRO N.º 1 (*continuación*)

ANÁLISIS COMPARADO DE LOS SISTEMAS DE TRANSFERENCIAS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

	Instrumento y Dotación	*Normativa reguladora*	*Criterios de distribución*
CASTILLA Y LEÓN	Fondo de Cooperación Local (incluye): — Fondo de Apoyo Municipal — Dotación en 2008: 6.088.643 euros	Decreto 57/1990, de 5 de abril, regulador de la gestión del Fondo de Cooperación Local Ley 10/2007, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad para 2008	Se destina a los 15 municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes Los criterios para su distribución se acuerdan cada año
CATALUÑA	Fondo de Cooperación Local Dotación en 2008: 147.318.150 euros (se distribuyen entre municipios, comarcas y entidades municipales descentralizadas)	Ley autonómica 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña Ley 16/2007 de 20 de diciembre de Presupuestos de la Generalitat para 2008	El importe destinado a los municipios se distribuye del siguiente modo: — Barcelona: cantidad fija — Resto de municipios según: • Población • Existencia de núcleos de población diferenciados fuera de la entidad • Capitalidad comarcal • Superficie
COMUNIDAD VALENCIANA	*No existe ningún instrumento específico de cooperación*	—	—
EXTREMADURA	Fondo Regional de Cooperación Dotación en 2008: 36.000.000 euros	Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2008	Criterios de reparto: — Una cantidad fija por cada municipio o entidad local menor — Resto según población
GALICIA	Fondo de Cooperación Local Dotación en 2008: 119.499.067 euros (2,5692 por 100 de la recaudación líquida de los capítulos I, II y III del Presupuesto de ingresos) 6.000.000 adicionales para financiar competencias transferidas en virtud del Pacto Local	Real Decreto 373/1990 Ley 5/2000, de 28 de diciembre (Disposición Adicional Octava) Ley 2/2002, de 29 de abril (Disposición Adicional Sexta)	El reparto de estos recursos se desglosa de la siguiente forma: — Un 1,8945 por 100 se distribuye entre todos los municipios distinguiendo tres tramos de población (menos de 15.000 habitantes, entre 15.000 y 50.000 y más de 50.000) según: población, superficie, esfuerzo fiscal y núcleos de población — Un 0,3599 por 100 se reparte entre los municipios con población inferior a los 15.000 habitantes por cuotas fijas, distinguiendo varias escalas en función del número de habitantes — 0,1641 por 100 se destina a financiar las competencias transferidas en virtud del Pacto Local
MADRID	Fondo Regional de Cooperación Municipal Dotación en 2008: 8.200.000 euros	Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad Decreto 66/2003, de 22 de mayo	La Dirección General de Administración Local de la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas, establece los criterios y variables de distribución a los efectos de la asignación máxima anual que corresponde a cada uno de los Ayuntamientos beneficiarios: — Población (60 por 100) — Ingresos corrientes municipales (20 por 100) — Medio ambiente (20 por 100)
MURCIA	Fondo de Cooperación Municipal Dotación en 2008: 5.199.205 euros Convenios singulares con determinados ayuntamientos de la región Dotación en 2008: 6.119.564 euros	Ley 10/2007 de 27 de diciembre de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 2008	Se distribuye por cuantías fijas a cada municipio en función de su tamaño poblacional distinguiendo dos escalas: — Menor de 5.000 habitantes, con una dotación de 1.108.021 euros — Entre 5.000 y 50.000 habitantes, cuyo importe asciende a 4.091.184 euros

CUADRO N.º 1 (*continuación*)

ANÁLISIS COMPARADO DE LOS SISTEMAS DE TRANSFERENCIAS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

	Instrumento y Dotación	*Normativa reguladora*	*Criterios de distribución*
RIOJA (LA)	Fondo de Cooperación Local Dotación en 2008: 21.612.723 euros	Ley 1/2003 de la Administración Local de La Rioja (artículo 113) Ley 5/2007 de 21 de diciembre de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2008	Líneas de actuación: — Sección de capitalidad: cantidad fija para Logroño — Sección de cabeceras de comarca. Se destina una cantidad fija a los municipios considerados cabeceras de comarca — Sección de municipios de población superior a 2.000 habitantes. Reparto según cuota fija y población — Sección de pequeños municipios (carácter finalista) — Sección de otras líneas finalistas (resto)

En cuanto a los criterios de distribución, y antes de pasar a discutir los factores de necesidad y de capacidad, suele ser habitual establecer un tratamiento diferenciado según el tamaño municipal, que adopta, según el caso, distintas modalidades. En general, los criterios distributivos se aplican sólo a los municipios de mayor tamaño; otras veces sucede lo contrario, siendo los de mayor tamaño los que reciben una asignación específica (Cantabria). No es tampoco extraño encontrar un reparto igualitario de parte del fondo antes de aplicar los criterios distributivos (Aragón, Cataluña, Castilla-La Mancha, Extremadura), o incluso que esas cuotas fijas, así como las ponderaciones de los factores distributivos, cambien con el tamaño de los municipios (Galicia).

La garantía de una cantidad igual por municipio, que a veces se entiende como un criterio de equidad (Baleares lo llama solidaridad), merece un comentario específico. Aunque pueda fundamentarse en la existencia de gastos independientes de la población y/o en las deseconomías de escala en la prestación de los servicios municipales, suponen una mayor financiación por habitante cuanto menor sea el tamaño municipal, y pueden introducir desincentivos a un adecuado aprovechamiento de las economías de escala. Por estas y otras razones, su incorporación al esquema distributivo y, sobre todo,

CUADRO N.º 2

CUANTÍA DE LAS TRANSFERENCIAS INCONDICIONADAS A LOS ENTES LOCALES POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

	Importe transferencias 2008	*Población (a)*	*Importe por habitante*	*Presupuesto total 2008*	*Porcentaje presupuesto*
Andalucía	127.000.000	7.975.672	15,92	31.961.796.132	0,40
Aragón	24.040.485	1.277.471	18,82	5.568.000.000	0,43
Asturias	—	1.001.062	—	5.834.302.503	—
Baleares	—	1.076.896	—	3.323.319.410	—
Cantabria	15.149.043	568.091	26,67	2.408.000.000	0,63
Castilla-La Mancha (b)	19.320.000	1.932.261	10,00	8.900.619.220	0,22
Castilla y León (c)	6.271.302	2.523.020	4,85	10.384.241.095	0,06
Cataluña	167.561.191	7.134.697	23,49	34.749.737.600	0,48
Comunidad Valenciana	—	4.806.908	—	16.031.754.550	—
Extremadura (d)	17.500.000	1.086.373	16,11	5.528.959.136	0,32
Galicia	125.499.067	2.767.524	45,35	11.556.120.000	1,09
Madrid	—	6.008.183	—	18.985.000.000	—
Murcia	—	1.370.306	—	4.733.776.762	—
Rioja (La) (e)	7.646.519	306.377	24,96	1.298.862.491	0,59

Notas:
(a) Los datos de población proceden del *Padrón Municipal* a 1 de enero de 2006 (*Fuente*: Instituto Nacional de Estadística).
(b) El importe a repartir representa el 30 por 100 (parte incondicionada) de la cantidad total presupuestada para el Fondo, que asciende a 60,83 millones de euros.
(c) El importe del Fondo incondicionado se reparte únicamente entre los municipios con población superior a los 20.000 habitantes, de modo que para calcular el importe por habitante sólo se ha tenido en cuenta la población de estos municipios (1.292.183 habitantes).
(d) Se recoge únicamente la parte del Fondo que corresponde a financiación incondicionada.
(e) Se incluyen sólo los importes relativos a las líneas de actuación que reciben transferencias incondicionadas.

su importancia cuantitativa deberían fundamentarse en estudios técnicos.

Entre los factores distributivos se observa un predominio casi exclusivo de las variables de necesidad. Entre ellas destaca, lógicamente, la población. Su disponibilidad, la ausencia de manipulación y su trascendencia en la mayoría de los servicios municipales avalan su preeminencia.

Otros factores tratan de recoger diferencias en los costes de prestación y, rara vez, se encuentran aquellos asociados a demandas diferenciadas por habitantes. Entre los primeros, la superficie (Cantabria, Cataluña, Galicia), los núcleos de población (Andalucía, Aragón, Cataluña, Galicia) o la característica de capital comarcal (Cataluña, La Rioja). Entre los segundos, la estructura de edad de la población (Andalucía).

En cuanto a las alternativas de cálculo, lo habitual es asignar a esos factores unas ponderaciones ad hoc, al margen de estudios técnicos. En casos excepcionales (Andalucía), es posible reconocer un indicador sintético de necesidades construido a partir de un análisis estadístico que permite seleccionar un conjunto de variables y sus respectivas ponderaciones, calculando la población equivalente que sirve para repartir una parte importante de la transferencia.

Los factores de capacidad, con alguna excepción, no aparecen en las fórmulas distributivas. En consecuencia, si existen, como de hecho sucede, diferencias significativas entre los municipios de las distintas comunidades no se tendrán en cuenta al distribuir las transferencias. La excepción es, nuevamente Andalucía, que distribuye el 14 por 100 de la transferencia de acuerdo con un indicador de capacidad fiscal que calcula a partir de dos de los impuestos obligatorios municipales (IBI e IAE), y lo hace correctamente al aplicar su inverso, ya que se trata de una fórmula aditiva. En definitiva, se trata de una aproximación directa a la capacidad fiscal a partir de las dos principales figuras impositivas obligatorias o, si se prefiere, de una aproximación parcial al sistema fiscal representativo municipal.

En otros casos (pocos) se incorporan estos factores en las fórmulas distributivas de modo incorrecto, ya que, bien para el conjunto de ingresos tributarios o para alguna categoría de ellos, se utiliza la recaudación por habitante municipal con respecto a la media, lo que carece de sentido al mezclar, con ese indicador, elementos de capacidad y de esfuerzo fiscal.

Llegados a este punto, pueden resultar útiles algunas recomendaciones derivadas del análisis teórico y la experiencia de las PICA en España:

— Las PICA deben tener un carácter incondicionado, permitiendo a los municipios, en el marco de sus competencias, la libertad en el destino de esos fondos.

— Determinada su cuantía, que debería alcanzar un cierto peso específico, se revisará ésta cada cierto tiempo y, mientras tanto, evolucionará según los recursos propios de la CC.AA. o de acuerdo con alguna macromagnitud.

— La distribución de los fondos se llevará a cabo mediante una fórmula que permita deducir sus objetivos.

— El marco de las competencias municipales aparece como una primera referencia imprescindible en la selección de los factores de necesidad.

— Adicionalmente, resulta también imprescindible un notable esfuerzo estadístico, a nivel municipal, con el fin de avanzar en indicadores más afinados y específicos de necesidad de las distintas comunidades autónomas.

— Los factores de capacidad deben contemplarse en la fórmula de reparto.

— El análisis estadístico resulta sumamente útil en todo el proceso, pero sin perder de vista que la fórmula de reparto debería ser relativamente sencilla, incluyendo pocos factores y los más relevantes, de manera que, sin perder precisión, se mantenga la transparencia y la estabilidad del sistema (6).

IV. MIRANDO HACIA EL FUTURO

La anterior descripción y valoración de las PICA nos proporciona una base suficiente para ensayar su caracterización.

Salvando las distancias, las actuales PICA nos recuerdan, en sus defectos, a aquellos asignados al antiguo Fondo Nacional de Cooperación Municipal (FNCM). Creado por la Ley 34/1977, era una transferencia general, o PIE, en una fase poco evolucionada de desarrollo. De él se criticaba su reducida cuantía y la falta de automatismo en su dotación (que se determinaba anualmente). Asimismo se criticaban sus criterios de distribución: discutibles factores de necesidad, ausencia de factores de capacidad y aplicación perversa del esfuerzo fiscal (7).

También es cierto que, en su evolución reciente, es posible apre-

ciar aspectos positivos en algunas de las PICA:

— Aumento relativo de la parte no condicionada de los fondos.

— Incremento de sus cuantías, aunque todavía sigan siendo reducidas.

— Automatismo en su determinación.

— Una cierta diversidad en las variables de necesidad utilizadas.

— Incorporación, en algún caso, de factores de capacidad.

Este conjunto de «mejores prácticas», si se establecieran los oportunos canales de información que permitieran conocer las experiencias entre las CC.AA., algo de lo que está especialmente necesitado nuestro sistema de financiación, irían siendo incorporadas, con las particularidades oportunas, a los sistemas de participación de otras comunidades autónomas.

Lo cierto es que, hasta la fecha, las PICA no se han desarrollado con la generalidad e intensidad que le correspondería a este instrumento, dada la importancia que tienen las CC.AA. en España. Está claro que son las CC.AA. las únicas instancias que disponen de competencia legislativa para establecer este recurso, pero las razones de su falta de pleno desarrollo son más profundas y se encuentran en problemas de insuficiencia relativa o, si se quiere, en la ausencia de un margen financiero suficiente.

En sus inicios, la financiación de las CC.AA. estuvo ligada al coste efectivo de las competencias traspasadas (entre las que no se encontraba la correspondiente a la participación de las corporaciones locales en los tributos de las CC.AA.), y los tributos propios, sobre los que, teóricamente, deberían establecerse estas participaciones, han tenido un alcance muy limitado (dadas las restricciones establecidas en la LOFCA). Por otra parte, el dinamismo estructural de algunos gastos autonómicos (la sanidad es un buen ejemplo, pero no el único) ha sido evidente. En definitiva, las causas de su reducida cuantía y la falta de su automatismo son las mismas que las del antiguo FNCM: un débil sistema fiscal y las tensiones sobre el gasto de otros programas que resultaban prioritarios. La prueba de lo que decimos es que estos instrumentos existen donde hay una mayor suficiencia relativa, como sucede en el caso de las comunidades forales (8).

Mirando hacia el futuro, algunos elementos, desde los ingresos y desde los gastos, pueden facilitar la plena aplicación de estos instrumentos.

Desde los ingresos, la metamorfosis que se ha venido produciendo en los tributos cedidos a las CC.AA. desde el Acuerdo de 1996 (reforzada en el de 2001), otorgando capacidad normativa sobre ellos e incorporando, a este grupo, alguna figura relevante (IRPF).

Desde los gastos, la posible modificación de competencias asociada al conocido como Pacto Local (o segunda descentralización) y/o, especialmente, a las reformas estatutarias. En este sentido, en algunos estatutos recientemente aprobados (Cataluña, Andalucía y Aragón, por ejemplo) se establece que, mediante ley autonómica, se pondrán en marcha sistemas de transferencias generales en los que se tendrá en cuenta, para su distribución, tanto las necesidades de gasto como las capacidades fiscales de los entes locales.

Alguna iniciativa desde la Hacienda central podría facilitar la generalización de las PICA. Por ejemplo, que una parte de la PIE se asignara, como un criterio de distribución más, a las CC.AA. Con ello aumentaríamos la importancia de estos fondos, a los que se añadirían los actuales de las CC.AA. y los derivados de su incremento como consecuencia de las reformas estatutarias.

Una reflexión final sobre la utilización de las conclusiones derivadas del análisis normativo para juzgar la idoneidad del sistema de financiación en general y de las transferencias en particular. No debería extrañarnos ni la variedad detectada en estos sistemas de transferencias ni su falta de ajuste a las prescripciones del análisis normativo. Aquéllas no son el resultado de análisis normativos concienzudos sino más bien el fruto de negociaciones políticas. Desde esa perspectiva, una vez salvados unos mínimos requerimientos de coherencia teórica, se trataría de diseñar sistemas que hagan técnicamente posible lo que es políticamente aceptable o, mejor aún, deseable.

NOTAS

(1) Aunque existen algunos trabajos sobre la cuestión, ANGOITIA (2002) por ejemplo, desde el ámbito académico tampoco se le ha prestado la atención que merece.

(2) Para algún autor, CASADO (2002), abarca también formas de cesión total o parcial de alguno de ellos, e incluso recargos locales sobre esos impuestos autonómicos.

(3) Una evaluación del nuevo sistema de participación municipal en los ingresos del Estado puede encontrarse en PEDRAJA (2005).

(4) Una discusión sobre los distintos tipos de fórmulas y su aplicación al caso de la PIE puede verse en PEDRAJA y SUÁREZ PANDIELLO (2004).

(5) Un análisis actualizado de este instrumento, tanto en su vertiente teórica como en la experiencia comparada, se encuentra en MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y SEARLE (2007).

(6) Evitando cambios importantes en las cantidades asignadas de un año a otro, como ha sucedido en Andalucía, lo que ha llevado a esta comunidad, en el último ejercicio, a garantizar la financiación previa y a aplicar la fórmula exclusivamente sobre el incremento de la transferencia.

(7) Puede encontrarse una valoración del FNCM en MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1998).

(8) Sobre diferencias de financiación entre los dos sistemas, ZUBIRI y VALLEJO (1995) y SEVILLA (2001).

BIBLIOGRAFÍA

ANGOITIA, M. (2002), «La participación de las entidades locales en los tributos de las comunidades autónomas», *Tributos Locales*, número 23: 11-27.

CASADO, G. (2002), «La participación en los tributos del Estado y de las CC.AA. Autonomía. Suficiencia financiera. Coordinación», *Tributos Locales*, n.º 19: 15-37.

MARTÍNEZ VÁZQUEZ, J., y SEARLE, B. (eds.) (2007), *Challenges in the Design of Fiscal Equalization and Intergovernmental Transfers*, Springer.

MONASTERIO, C., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1998), *Manual de Hacienda autonómica y local*, Editorial Ariel, Barcelona.

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*, n.º 13: 98-109.

PEDRAJA, F., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (2004), «La última reforma de la participación municipal en los tributos del Estado: Un análisis cualitativo», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 100 (II): 77-89.

SEVILLA, J. V. (2001), *Las claves de la financiación autonómica*, Ed. Crítica, Barcelona.

ZUBIRI, I., y VALLEJO, M. (1995), *Un análisis metodológico y empírico del sistema de cupo*, Fundación BBV.

COLABORACIONES

IV.
OTROS INGRESOS

EL PRINCIPIO DEL BENEFICIO EN LA FINANCIACIÓN DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES. TEORÍA Y PRÁCTICA

Javier SUÁREZ PANDIELLO
Roberto FERNÁNDEZ LLERA
Universidad de Oviedo

Resumen

El principio del beneficio goza de una amplia tradición en la Hacienda pública, dadas sus conocidas ventajas en términos de recaudación, eficiencia y simplicidad en la gestión. Este trabajo repasa los principales argumentos en defensa de la utilización de las cargas sobre el usuario como elemento nuclear de la financiación local. Además, en la parte aplicada del artículo se constata la relevancia de estas figuras en los municipios españoles, aunque con comportamientos muy desiguales en términos del esfuerzo fiscal diferencial entre ayuntamientos.

Palabras clave: principio del beneficio, municipios, esfuerzo fiscal.

Abstract

The benefit principle has a broad tradition in Public Finance, given their well-known advantages in collection, efficiency and simplicity in management. This paper focus on the main arguments supporting user charges as a core instrument in local public finance. Moreover, in the applied side of the article we confirm the significance of these figures in Spanish municipalities, albeit they present very uneven behaviour in terms of differential fiscal effort among jurisdictions.

Key words: benefit principle, municipalities, fiscal effort.

JEL classification: H71, H72.

I. INTRODUCCIÓN (*)

EL principio del beneficio como orientación básica de los sistemas fiscales, basada en la cláusula *quid pro quo*, goza de una amplia tradición dentro de la teoría de la Hacienda Pública. Se pueden encontrar sus antecedentes primarios en las obras de Adam Smith y John Stuart Mill, quienes ya abogaban por una cierta contribución del usuario de un servicio en función directa de los beneficios recibidos por la actuación del sector público.

En el ámbito de las haciendas locales, la prestación de servicios públicos ha sido tradicionalmente una de las parcelas de gasto más relevantes, respondiendo así a la clásica función asignativa, de acuerdo con la terminología acuñada por Musgrave (1959). Operando de esta fórma, y en la medida en que dichos servicios públicos tienen una demanda individualizada y se puede identificar a los usuarios a un coste razonable, surge de modo inmediato la aplicación del principio del beneficio como medio para diseñar el esquema de financiación, aplicando una política adecuada de tasas, precios públicos o contribuciones especiales.

En los municipios españoles, de acuerdo con los datos disponibles de las últimas liquidaciones presupuestarias, se constata que los ingresos fiscales no impositivos (capítulo 3) constituyen la tercera fuente financiera más importante, sólo superada por las transferencias y los impuestos. Se trata también de unos recursos que han registrado un importante crecimiento en los últimos años, al calor de una ampliación de bases imponibles por motivaciones diversas; entre otras, los nuevos desarrollos urbanísticos y la aparición de novedosos objetos de gravamen vinculados a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (1).

En el presente trabajo se analiza la importancia del principio del beneficio en la financiación municipal en España y se acompaña de un estudio sobre el esfuerzo fiscal que realizan los ayuntamientos en esta materia. Únicamente se consideran los ingresos públicos basados en el principio del beneficio *en sentido estricto*, es decir, las tasas, los precios públicos y las contribuciones especiales. En aras de una simplificación del análisis, se ha optado por excluir el cómputo de otros ingresos públicos, también ligados al principio del beneficio, pero sin que éste sea el elemento central en su estructura. Aquí estarían, por ejemplo, los impuestos municipales, que contienen algunos elementos de beneficio (2). Esta circunstancia, aunque discutible, equivale a asumir que en esos impuestos prevalece de forma clara el componente de capacidad de pago, y por tanto pro-

cede su exclusión del análisis ligado al principio del beneficio. Mención aparte merecen «otros ingresos» incluidos dentro del capítulo 3 del Presupuesto, tales como las multas y las sanciones pecuniarias por múltiples conceptos. El hecho de que el origen de estos ingresos provenga de una acción ilícita o ilegal de carácter previo los aleja del concepto de «beneficio», que reservamos para las tasas, las contribuciones especiales o los precios públicos; consiguientemente, los excluimos del estudio al igual que hacemos con los ingresos municipales en concepto de ventas de impresos, publicaciones o similares.

En el apartado II se comentan las principales ventajas y limitaciones del principio del beneficio en su aplicación a la financiación municipal. El apartado III describe una panorámica de la importancia de los tributos y precios públicos, desagregando el análisis por municipios y por instrumentos. En el apartado IV se da un paso más y se evalúa el peso de las cargas sobre el usuario en términos de esfuerzo fiscal para una muestra de municipios españoles de mayor dimensión. Un último apartado cierra el trabajo con las principales conclusiones.

II. VENTAJAS Y LIMITACIONES DEL PRINCIPIO DEL BENEFICIO EN LA FINANCIACIÓN MUNICIPAL

Resulta mayoritariamente aceptado que el principio del beneficio tiene considerables ventajas a la hora de diseñar un sistema fiscal democrático (3). Entre los lugares comunes se suele citar su capacidad para resolver los problemas de suficiencia de la financiación pública, ya que logra unir las vertientes del ingreso y del gasto de un modo directo a través del contribuyente. La identificación de los usuarios y su gravamen en función del principio del beneficio no sería especialmente dificultosa, ya que los gastos que ejecutan las haciendas locales son, en buena parte, derivados de la prestación de servicios públicos en los que la intervención pública se justifica por la existencia de un monopolio natural (suministro de agua potable, alcantarillado o recogida de basuras, entre otros) caracterizado por costes fijos muy elevados y economías de escala en la prestación. En otros casos, el principio del beneficio resulta muy adecuado, teniendo en cuenta que el usuario-contribuyente es perfectamente identificable y separable (tal es el caso de los servicios públicos de transporte colectivo de viajeros, los cementerios o las instalaciones deportivas y culturales).

Una ventaja adicional que justificaría una revitalización del principio del beneficio se encuentra en la cuantificación periódica de los costes de prestación, permitiendo comparar el coste de servicios similares entre los distintos municipios y contribuyendo a generar ganancias de eficiencia. El principio del beneficio es también una vía para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito público, dado que obliga a los responsables políticos a explicar las razones por las cuales algunas actividades deben ser subvencionadas con cargo al Presupuesto General, en lugar de hacerlo con cargas directas sobre el usuario. Este último sería el modo más adecuado de evitar ciertas acciones redistributivas «encubiertas» y poco justificadas que, en algunos casos, podrían adquirir un cariz ciertamente regresivo.

Finalmente, el principio del beneficio presenta la gran ventaja de actuar como freno a las demandas excesivas que se producen al subvencionar con carácter general la utilización de ciertos servicios, fijando su precio muy por debajo del coste. En este sentido, la tasa, el precio público o la contribución especial podrían actuar como un *ticket moderador*.

Con todo, una política adecuada de tasas y precios públicos presenta indudables ventajas, aunque también tiene evidentes 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. No obstante, como ya se ha apuntado, este problema se podría solventar con cierta facilidad, dado que pocos servicios públicos municipales pueden ser calificados de bienes públicos puros.

En otra vertiente, parece claro que el principio del beneficio no sirve, por definición, para cubrir objetivos redistributivos. Aun sabiendo que la redistribución de la renta no es una función esencial de las administraciones locales, es evidente que financiar la provisión de bienes haciendo pagar al usuario por el provecho total que obtiene de su consumo es totalmente incompatible con un mínimo componente de equidad, cuando esto se aplica a servicios de fuerte componente social o redistributivo. Una visión que no compartían los autores clásicos citados, quienes consideraban que la mejor manifestación de la regla de equidad era precisamente el principio del beneficio, en el sentido de que impediría el «expolio» de los contribuyentes no interesados especialmente en el consumo de servicios públicos.

También se ha argumentado que existen servicios para los cuales la aplicación del principio del beneficio supondría incurrir en elevados costes de obtención de información, gestión, recaudación e inspección, pudiendo incluso llegar a superar el importe de la recaudación obtenida por el tributo o precio público en cuestión.

Asimismo, 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 problemas y obstáculos políticos. En primer lugar, porque los grupos más favorecidos por la actual política siempre tratarán de frenar una aplicación más intensa del principio del beneficio para mantener la comodidad de su posición. Para los gobernantes, que no políticos responsables, puede resultar más fácil 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. También deben esperarse resistencias por parte de los gestores de los servicios 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.

Desde otra perspectiva, existen deficiencias técnicas que deben resolverse para conseguir desarrollar una adecuada contabilidad analítica en el seno del sector público local, de modo que pueda medirse adecuadamente el coste de prestación de los servicios públicos. Una solución parcial pasaría por abordar un número limitado de servicios públicos, eligiendo los más relevantes desde el punto de vista presupuestario, para ir cubriendo gradualmente el resto de servicios (4). El problema de la falta de información es inversamente proporcional al tamaño del municipio, llegando en el extremo a que el Ayuntamiento ni siquiera disponga de la infraestructura mínima necesaria, humana y técnica, para acometer esta tarea por sí mismo. La recomendación lógica en este caso pasaría por un refuerzo de la cooperación intermunicipal y supramunicipal, así como el papel de supervisión y fiscalización de los órganos autonómicos de control externo y del Tribunal de Cuentas.

El cuadro n.º 1 sintetiza las principales ventajas y algunos de los obstáculos que pueden aparecer en los gobiernos locales a la hora de aplicar una política financiera más orientada al principio del beneficio.

CUADRO N.º 1

EL PRINCIPIO DEL BENEFICIO EN LA FINANCIACIÓN LOCAL

Ventajas
Suficiencia. Aumenta los ingresos públicos, y con ello el grado de suficiencia de la Hacienda local.
Eficiencia. Permite comparar costes de servicios públicos y adoptar los métodos de gestión más eficientes.
Transparencia. Obliga a los responsables políticos a rendir cuentas y a justificar las ventajas fiscales concedidas.
Evitar redistribuciones no justificadas. Deben hacerse explícitos los motivos para fijar tasas y precios públicos por debajo del coste y cuantificar el correspondiente gasto fiscal.
Moderación de la demanda. Se modera el consumo de los servicios públicos locales en los que el precio pagado no cubre el coste de producción.
Limitaciones
Inadecuación para algunos fines. No sirve para financiar bienes públicos puros.
Gestión. Elevados costes de gestión e inspección.
Grupos de interés fiscal. Resistencia de los grupos que actualmente se benefician de transferencias cruzadas procedentes del resto de contribuyentes.
Políticas. Los gobiernos locales tendrán que rendir cuentas de modo más exigente acerca del coste de los servicios públicos locales y del importe y razones de los gastos fiscales incurridos.
Técnicas. El desarrollo de una contabilidad analítica en el sector público local requiere apoyar técnicamente a los municipios de menor dimensión.
Gestores. Los gestores ineficientes verán reflejados públicamente sus mayores costes relativos.

Fuente: Elaboración propia.

III. RADIOGRAFÍA BÁSICA DEL PRINCIPIO DEL BENEFICIO EN LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES

Si se observa la realidad cuantitativa del conjunto de los municipios españoles, lo primero que se constata es la importancia de los ingresos ligados a la aportación de los usuarios a la financiación de los servicios públicos. En el cuadro n.º 2 ya se puede ver que el capítulo 3 de ingresos era el tercero en importancia relativa (17,3 por 100), sólo superado por los impuestos directos e indirectos considerados conjuntamente (32,1 por 100) y las transferencias totales (35,1 por 100).

Con todo, conviene desagregar el capítulo 3 hasta el máximo nivel de detalle para desligar los tributos y precios públicos ligados al principio del beneficio de aquellos otros ingresos vinculados a sanciones, reintegros o ventas. El cuadro n.º 3 muestra que en el año 2004 las tasas por diversos conceptos sumaban el 10 por 100 de los ingresos totales de los municipios españoles, registrándose una ligera subida desde el 9,6 por 100 en el año 2000. Por su parte, las contribuciones especiales mantienen su peso relativo en el 0,6 por 100, si bien han crecido claramente por debajo del incremento medio de los ingresos municipales (38,3 por 100) y por debajo de los ingresos del capítulo 3 del Presupuesto (43,9 por 100). Finalmente, los precios públicos por prestación de servicios o realización de actividades de competencia local crecen de forma muy moderada (un 15,6 por 100 entre 2000 y 2004), algo que, unido a la figura en extinción de los precios públicos por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, relega el peso relativo de esta figura a un 1,5 por 100 de los ingresos totales en el año 2004.

Entre los demás ingresos, los reintegros de operaciones corrientes y las ventas ascienden en conjunto a un total del 0,5 por 100. Sin embargo, la rúbrica de «otros ingresos» (multas y sanciones) registra un fuerte crecimiento en el período considerado, hasta el punto de que el 4,7 por 100 de los ingresos munici-

CUADRO N.º 2

LIQUIDACIONES DE PRESUPUESTOS DEL CONJUNTO DE MUNICIPIOS ESPAÑOLES

Total municipios: año 2004	*Millones de euros*	*Porcentaje*
Impuestos directos e indirectos (c.1 + c.2)	12.952,2	32,1
Tasas, precios públicos y otros ingresos (c.3)	**6.977,2**	**17,3**
Transferencias (c.4 + c.7)	14.183,3	35,1
Ingresos patrimoniales (c.5)	788,2	2,0
Enajenación de inversiones reales (c.6)	2.071,5	5,1
Ingresos financieros (c.8 + c.9)	3.401,3	8,4
Ingresos totales	**40.373,7**	**100,0**

Fuente: Liquidaciones de presupuestos de las entidades locales (Ministerio de Economía y Hacienda).

CUADRO N.º 3

LIQUIDACIONES PRESUPUESTARIAS DEL CAPÍTULO 3 DE INGRESOS

TOTAL MUNICIPIOS ESPAÑOLES	*Millones de euros*		*Porcentaje*	*Porcentaje ingresos totales*	
	2000	*2004*	*Δ 2000-2004*	*2000*	*2004*
Tasas por prestación de servicios o realización de actividades de competencia local	2.521,9	3.398,8	34,8	8,6	8,4
Tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial de dominio público local	290,8	660,2	127,0	1,0	1,6
Contribuciones especiales	189,4	235,3	24,2	0,6	0,6
Precios públicos por prestación de servicios o realización de actividades de competencia local	411,2	475,4	15,6	1,4	1,2
Precios públicos por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local	147,5	125,5	-14,9	0,5	0,3
Reintegros de operaciones corrientes	63,0	103,6	64,4	0,2	0,3
Ventas	30,7	69,8	127,4	0,1	0,2
Otros ingresos	1.193,0	1.908,5	60,0	4,1	4,7
Total capítulo 3 de ingresos	**4.847,4**	**6.977,2**	**43,9**	**16,6**	**17,3**
Ingresos totales	**29.195,9**	**40.373,7**	**38,3**	**100,0**	**100,0**

Fuente: Liquidaciones de presupuestos de las entidades locales (Ministerio de Economía y Hacienda).

pales totales y más de un 27 por 100 de todo el capítulo 3 se corresponde con este tipo de recursos en el año 2004. Por las razones ya comentadas, este tipo de ingresos no se abordarán con detalle en este trabajo.

Si se analiza el presupuesto de ingresos en términos de presión fiscal comparada, se observa que la distribución territorial es bastante homogénea, tal y como muestra el cuadro n.º 4. La presión fiscal por el capítulo 3 es superior a la de impuestos indirectos en todos los casos, pero inferior a la correspondiente a imposición directa. Aun así, el rango es muy amplio, oscilando entre el 0,44 por 100 del PIB para los municipios de la Comunidad de Madrid y el 0,9 por 100 para los municipios de Cantabria. Las diferencias no pueden ser imputables al Ayuntamiento de Madrid, porque Cataluña, homologable a la Comunidad de Madrid en cuanto a renta y a que contiene un municipio muy grande como Barcelona, registra una presión fiscal por el capítulo 3 equivalente al 0,62 por 100, justo el nivel promedio. Es decir, las diferencias en presión fiscal tendrían más que ver con el uso efectivo de la capacidad normativa (incluyendo la elección sobre la base del principio de autonomía entre figuras tributarias alternativas) y no tanto por diferencias en renta per cápita u otras circunstancias.

La importancia cuantitativa de los ingresos no impositivos que implican al usuario en la financiación de un servicio público queda acreditada a tenor de los datos anteriores. También su relevancia cualitativa, ya que la utilización complementaria del principio del beneficio en la financiación municipal resulta muy apropiada, en un contexto de haciendas básicamente suministradoras de servicios públicos, de acuerdo con la terminología clásica de la teoría de la Hacienda pública. La teoría económica demuestra que, en los casos en los que no existen fallos de mercado, la manera más eficiente de proveer un bien o un servicio es dejando operar libremente a oferentes y demandantes, esperando que el sistema de precios asigne los recursos de forma eficiente. Sin embargo, en el ámbito de los servicios públicos locales aparecen frecuentemente fallos del mercado que imposibilitan o limitan considerablemente la prestación de los mismos en régimen de concurrencia, ya sea porque son bienes preferentes (servicios educativos, entre otros), porque operan en condiciones de rendimientos crecientes (por ejemplo, el alcantarillado) o porque generan algún tipo de efecto externo (la recogida de basuras o el saneamiento de aguas).

CUADRO N.º 4

PRESIÓN FISCAL MUNICIPAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Porcentaje del PIB (año 2003)	*Impuestos directos (c.1)*	*Impuestos indirectos (c.2)*	*Tasas y otros ingresos (c.3)*	*Ingresos fiscales propios (c.1 + c.2 + c.3)*
Andalucía	1,18	0,22	0,73	2,13
Aragón	1,00	0,12	0,70	1,82
Principado de Asturias	1,08	0,17	0,60	1,85
Islas Baleares	1,23	0,18	0,78	2,19
Canarias	0,91	0,19	0,65	1,75
Cantabria	1,17	0,18	0,90	2,25
Castilla y León	1,01	0,16	0,59	1,76
Castilla-La Mancha	1,05	0,23	0,75	2,03
Cataluña	1,29	0,13	0,62	2,04
Comunidad Valenciana	1,30	0,24	0,64	2,18
Extremadura	0,82	0,12	0,61	1,55
Galicia	0,95	0,14	0,50	1,59
Madrid	0,80	0,15	0,44	1,39
Murcia	1,08	0,21	0,68	1,97
Navarra	0,77	0,22	0,76	1,75
País Vasco	0,80	0,17	0,71	1,68
La Rioja	0,93	0,20	0,69	1,82
Total CC.AA.	**1,06**	**0,17**	**0,62**	**1,85**
Coeficiente de variación (porcentaje)	16,90	21,50	16,20	13,20

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Economía y Hacienda (2005).

Para poder apreciar en qué medida el principio del beneficio se está explotando en toda su potencialidad, deberíamos enfrentar los anteriores porcentajes a las cifras de coste agregado de los servicios públicos municipales con demandas individualizables, para comprobar cuál es la brecha entre el coste de prestación y los ingresos procedentes del principio del beneficio. Desgraciadamente, la clasificación funcional del gasto no permite identificar con la precisión adecuada el coste de prestación, por lo que las cifras que podemos manejar son más bien un indicador del orden de magnitud que datos exactos. Con los datos que se muestran en el cuadro n.º 5 podemos comprobar que la producción de bienes públicos de carácter social de los municipios españoles absorbe un 48,5 por 100 de su gasto total, porcentaje que casi triplica el que suponen los ingresos del capítulo 3 (17,3 por 100), incluyendo tasas, contribuciones especiales y precios públicos, pero también otros ingresos. Si se desagrega por

CUADRO N.º 5

CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES

AÑO 2004	*MENORES DE 5.000 HABITANTES*		*MAYORES DE 5.000 HABITANTES*		*TOTAL MUNICIPIOS ESPAÑOLES*	
	Millones de euros	*Porcentaje del total*	*Millones de euros*	*Porcentaje del total*	*Millones de euros*	*Porcentaje del total*
0. Deuda Pública	**267,4**	**3,6**	**2.327,7**	**7,2**	**2.595,1**	**6,5**
11. Órganos de gobierno	147,4	2,0	581,1	1,8	728,5	1,8
12. Administración general	2.237,7	30,5	3.300,4	10,2	5.538,1	13,9
1. Servicios	**2.385,1**	**32,5**	**3.881,5**	**12,0**	**6.266,6**	**15,7**
22. Seguridad y protección civil	185,8	2,5	2.686,7	8,3	2.872,5	7,2
2. Protección	**185,8**	**2,5**	**2.686,7**	**8,3**	**2.872,5**	**7,2**
31. Seguridad y protección social	439,4	6,0	2.308,5	7,1	2.747,9	6,9
32. Promoción social	160,0	2,2	919,8	2,8	1.079,8	2,7
3. Seguridad, protección y promoción social	**599,4**	**8,2**	**3.228,3**	**9,9**	**3.827,7**	**9,6**
41. Sanidad	93,3	1,3	415,9	1,3	509,2	1,3
42. Educación	299,1	4,1	1.315,5	4,1	1.614,6	4,1
43. Vivienda	1.164,8	15,9	5.971,9	18,4	7.136,7	17,9
44. Bienestar	713,2	9,7	4.059,1	12,5	4.772,3	12,0
45. Cultura	941,0	12,8	3.503,9	10,8	4.444,9	11,2
46. Otros servicios comunitarios y sociales	283,4	3,9	534,4	1,6	817,8	2,1
4. Producción de bienes públicos de carácter social	**3.494,80**	**47,6**	**15.800,7**	**48,7**	**19.295,5**	**48,5**
51. Infraestructuras básicas y transportes	915,4	12,5	2.460,7	7,6	3.376,1	8,5
52. Comunicaciones	12,6	0,2	33,9	0,1	46,5	0,1
53. Infraestructura agraria	89,4	1,2	130,5	0,4	219,9	0,6
54. Investigación científica, técnica y aplicada	0,8	0,0	66,8	0,2	67,6	0,2
55. Información básica y estadística	9,1	0,1	16,7	0,1	25,8	0,1
5. Producción de bienes de carácter económico	**1.027,30**	**14,0**	**2.708,6**	**8,3**	**3.735,9**	**9,4**
61. Regulación económica	-885,9	-12,1	1.001,6	3,1	115,7	0,3
62. Regulación comercial	31,5	0,4	159,9	0,5	191,4	0,5
63. Regulación financiera	1,5	0,0	24,4	0,1	25,9	0,1
6. Regulación económica de carácter general	**-852,9**	**-11,6**	**1.185,9**	**3,7**	**333,0**	**0,8**
71. Agricultura, ganadería y pesca	8,4	0,1	44,9	0,1	53,3	0,1
72. Industria	55,4	0,8	156,8	0,5	212,2	0,5
73. Energía	14,6	0,2	15,5	0,0	30,1	0,1
74. Minería	0,5	0,0	1,5	0,0	2,0	0,0
75. Turismo	52,6	0,7	231,4	0,7	284,0	0,7
7. Regulación económica de sectores productivos	**131,5**	**1,8**	**450,1**	**1,4**	**581,6**	**1,5**
9. Transferencias a administraciones públicas	**99,2**	**1,4**	**204,8**	**0,6**	**304,0**	**0,8**
Total gastos	**7.337,6**	**100,0**	**32.474,3**	**100,0**	**39.811,9**	**100,0**

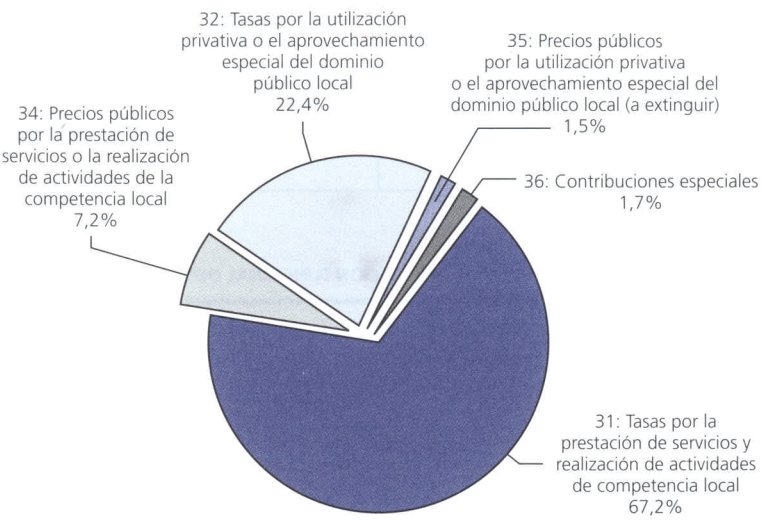
Fuente: AEAT (2006).

municipios según su tamaño, los porcentajes no difieren en exceso. Incluso en un ámbito más reducido, como es el de los servicios de vivienda y urbanismo y los de bienestar comunitario, se observa que únicamente absorben un 29,9 por 100 en conjunto, muy por encima de los ingresos del capítulo 3.

Analizando una muestra con los municipios con más de 75.000 habitantes y los que son capitales de provincia y/o de comunidad autónoma, se observa que, en promedio, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) es, con diferencia, el primer ingreso entre aquellos sobre los que el Ayuntamiento dispone de capacidad normativa. Le siguen en importancia las tasas, precios públicos y contribuciones especiales y, ya a mayor distancia, el resto de impuestos municipales. La estructura tributaria municipal, incluyendo sólo aquellos tributos sobre los que los gobiernos locales tienen capacidad normativa, presenta diferencias significativas entre las distintas ciudades consideradas. Los recursos vinculados al principio del beneficio suponen, como media, el 24 por 100 de los recursos tributarios en 2004 (cuadro n.º 6) siendo menor en las grandes ciudades, con las excepciones de Sevilla (27,1 por 100) y Zaragoza (35,2 por 100).

Con la misma muestra de municipios, en el gráfico 1 se desagregan las tasas, precios públicos y contribuciones especiales, observándose una clara preponderancia de las primeras con respecto a las otras dos figuras recaudatorias. El artículo 31 (tasas por la prestación de servicios y realización de actividades de competencia local) absorbe más del 67 por 100 del total, mientras que el artículo 32 (tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local) alcanza el 22,4 por 100.

GRÁFICO 1
TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y CONTRIBUCIONES ESPECIALES (AÑO 2004)



Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Haciendas Locales, y elaboración propia.

Por último, el gráfico 2 muestra la desagregación del artículo 31 para los mismos municipios considerados, aun a falta de otros ingresos menores sobre los que no se han obtenido datos, pero que no alterarían sustancialmente la distribución final. En cualquier caso, se constata que las tasas por servicios de recogidas de basuras, alcantarillado y aguas suponen prácticamente la mitad de la recaudación total por tasas por la prestación de servicios y realización de actividades de competencia local. También destacan por su importancia las tasas por licencias urbanísticas, especialmente importantes en los últimos años, en el marco del importante crecimiento del parque de viviendas y de segundas residencias. Hay «otras tasas» cuyo contenido no se ha podido detallar, y que alcanzan un porcentaje nada despreciable del 36,7 por 100 con respecto al total.

Hemos dejado para el final de esta radiografía el análisis, acaso somero, de las contribuciones especiales. Se trata de una figura tributaria con dilatada historia en las haciendas locales (Comín, 1996), aunque en los últimos años su utilización por los ayuntamientos españoles parece haber decaído de forma muy importante. De acuerdo con la vigente normativa, el hecho imponible de las contribuciones especiales vendría dado por «la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por las entidades respectivas» (5). Quiere decirse, por tanto, que esta figura tributaria 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

CUADRO N.º 6

INGRESOS FISCALES MUNICIPALES CON CAPACIDAD NORMATIVA (PORCENTAJE)

Municipios ordenados por población (año 2004)	*IBI*	*IVTM*	*IIVTNU*	*IAE*	*ICIO*	*Tasas, precios públicos y contribuciones especiales*	*Total*
Madrid	34,0	13,1	14,3	8,1	10,4	20,1	100,0
Barcelona	42,9	9,6	10,3	10,9	4,4	21,9	100,0
Valencia	50,0	13,4	8,5	5,5	6,1	16,4	100,0
Sevilla	39,9	13,6	5,1	10,0	4,3	27,1	100,0
Zaragoza	30,0	10,2	10,7	8,6	5,4	35,2	100,0
Málaga	41,8	12,9	8,7	5,7	10,6	20,4	100,0
Murcia	30,2	12,5	11,2	9,6	17,0	19,5	100,0
Palmas de Gran Canaria (Las)	42,7	18,2	7,3	13,1	6,9	11,9	100,0
Palma de Mallorca	36,3	12,5	6,9	8,3	7,8	28,2	100,0
Valladolid	39,5	13,4	5,9	8,3	14,8	18,2	100,0
Córdoba	35,4	13,2	7,8	6,1	6,7	30,9	100,0
Alicante/Alacant	45,0	10,6	8,1	9,9	10,5	15,9	100,0
Vigo	40,0	11,6	6,7	11,2	7,2	23,4	100,0
Gijón	39,2	12,1	10,4	11,3	11,8	15,1	100,0
Hospitalet de Llobregat (L')	44,5	13,3	10,7	10,7	7,5	13,3	100,0
Coruña (A)	35,8	11,2	5,3	12,4	6,7	28,6	100,0
Granada	37,9	13,6	7,9	7,5	7,0	26,1	100,0
Santa Cruz de Tenerife	37,9	12,5	7,3	7,9	6,7	27,6	100,0
Badalona	40,6	15,2	7,5	10,8	5,1	20,8	100,0
Oviedo	39,4	8,2	9,6	6,2	10,1	26,5	100,0
Elche/Elx	37,6	15,4	6,4	8,9	10,8	21,0	100,0
Móstoles	40,3	22,1	4,9	7,9	8,0	16,9	100,0
Cartagena	34,1	12,8	7,9	6,6	12,0	26,6	100,0
Sabadell	33,3	15,1	10,2	7,4	7,4	26,7	100,0
Jerez de la Frontera	34,0	8,7	4,1	6,6	0,0	46,6	100,0
Fuenlabrada	36,1	15,8	4,6	12,6	9,7	21,3	100,0
Alcalá de Henares	42,1	12,3	6,2	13,2	7,6	18,7	100,0
Terrassa	38,4	14,6	8,8	7,4	8,5	22,3	100,0
Santander	32,3	8,8	8,0	6,0	6,0	38,9	100,0
Leganés	29,7	15,3	6,4	9,7	8,8	30,2	100,0
Almería	38,4	12,0	5,7	9,0	9,1	25,8	100,0
Burgos	26,9	6,8	10,2	8,2	8,1	39,9	100,0
Castellón de la Plana	37,9	12,3	6,4	11,4	9,3	22,7	100,0
Salamanca	43,9	9,7	11,0	3,7	11,3	20,4	100,0
Alcorcón	38,6	15,3	14,2	7,8	8,4	15,6	100,0
Albacete	34,0	12,3	7,3	7,0	11,8	27,5	100,0
Getafe	32,6	13,2	5,1	14,0	16,8	18,2	100,0
Huelva	36,5	11,9	4,7	10,6	9,2	26,9	100,0
Logroño	30,9	10,3	11,4	7,3	12,6	27,5	100,0
Badajoz	55,1	14,8	6,2	5,4	12,1	6,3	100,0
San Cristóbal de La Laguna	32,7	12,8	6,3	11,5	8,2	28,5	100,0
León	40,1	7,9	5,5	4,3	7,5	34,7	100,0
Cádiz	46,1	8,7	6,6	11,3	4,0	23,4	100,0
Tarragona	38,6	10,4	3,8	17,2	3,9	26,2	100,0
Lleida	41,7	11,9	5,5	9,2	8,5	23,2	100,0
Marbella	54,9	4,6	7,5	6,8	8,0	18,4	100,0
Santa Coloma de Gramenet	44,1	17,4	9,4	6,4	7,3	15,3	100,0
Jaén	44,1	13,6	11,3	2,9	4,5	23,6	100,0
Mataró	32,4	13,1	8,3	9,5	7,6	29,0	100,0
Algeciras	44,9	11,7	3,5	5,0	11,8	23,1	100,0
Dos Hermanas	30,5	12,1	12,0	5,1	16,4	23,9	100,0
Ourense	37,4	10,7	4,4	7,7	7,0	32,7	100,0
Torrejón de Ardoz	33,6	13,6	9,5	9,5	8,3	25,5	100,0
Alcobendas	34,1	15,4	22,8	10,2	4,1	13,4	100,0

CUADRO N.º 6 (*conclusión*)

INGRESOS FISCALES MUNICIPALES CON CAPACIDAD NORMATIVA (PORCENTAJE)

Municipios ordenados por población (año 2004)	*IBI*	*IVTM*	*IIVTNU*	*IAE*	*ICIO*	*Tasas, precios públicos y contribuciones especiales*	*Total*
Reus	42,3	12,7	4,7	7,8	8,3	24,3	100,0
Santiago de Compostela	42,1	10,6	2,3	5,1	8,1	31,9	100,0
Lugo	31,0	11,4	5,1	7,8	5,7	39,0	100,0
San Fernando	33,6	9,6	7,6	4,1	5,6	39,4	100,0
Cáceres	31,8	9,3	3,2	6,6	8,8	40,3	100,0
Parla	16,8	9,6	3,4	1,5	40,0	28,8	100,0
Avilés	33,2	10,9	2,5	9,3	4,1	40,1	100,0
Girona	36,1	10,4	7,0	7,7	8,9	29,8	100,0
Cornellà de Llobregat	39,4	13,6	10,7	13,1	5,2	17,9	100,0
Coslada	33,9	19,5	8,0	10,3	8,6	19,7	100,0
Palencia	30,9	9,9	8,3	3,8	5,4	41,6	100,0
Puerto de Santa María (El)	44,6	7,5	7,7	8,3	9,2	22,7	100,0
Sant Boi de Llobregat	41,6	13,3	8,4	16,7	4,4	15,7	100,0
Talavera de la Reina	36,1	14,7	9,1	2,7	11,4	26,1	100,0
Pontevedra	33,4	12,1	1,1	4,6	8,5	40,4	100,0
Ferrol	40,9	16,9	7,0	10,7	12,0	12,6	100,0
Torrevieja	50,7	6,0	4,1	4,6	15,4	19,2	100,0
Toledo	37,8	12,9	5,4	5,6	13,5	24,8	100,0
Guadalajara	32,4	12,1	9,9	3,8	11,8	30,1	100,0
Ciudad Real	40,3	10,6	2,5	4,9	9,1	32,7	100,0
Zamora	33,8	7,6	8,8	9,9	17,1	22,8	100,0
Segovia	34,1	11,5	7,4	4,4	8,2	34,6	100,0
Ávila	29,1	9,6	11,4	5,1	17,1	27,7	100,0
Mérida	33,1	10,9	12,2	3,6	5,4	34,8	100,0
Huesca	37,6	11,1	2,8	3,9	9,5	35,0	100,0
Cuenca	27,6	10,8	7,7	4,7	14,2	35,1	100,0
Soria	36,7	11,4	10,0	8,3	10,5	23,1	100,0
Teruel	32,0	15,2	2,1	4,9	7,7	38,0	100,0
Media global	**37,9**	**12,0**	**9,1**	**8,5**	**8,5**	**24,0**	**100,0**

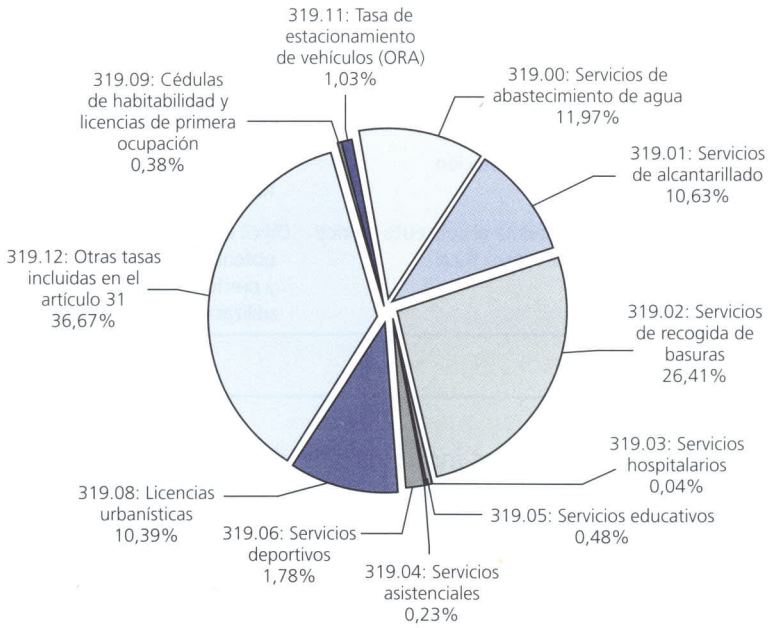
Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Haciendas Locales, y elaboración propia.

de que los beneficios originados por tales obras serán capitalizados, haciendo que los bienes de los contribuyentes aumenten su valor. En puridad, este argumento encuentra amparo en el principio del beneficio, pero también en el principio de capacidad de pago, por cuanto el contribuyente, además de «beneficiarse» particularmente de la obra o el servicio público, ve cómo se incrementa el valor de su patrimonio inmobiliario y, por ende, su riqueza y su capacidad contributiva. Como consecuencia de todo ello, el potencial recaudador de las contribuciones especiales es muy considerable.

Sin embargo, el peso de las contribuciones especiales en la financiación municipal ha venido disminuyendo significativamente en los últimos años, algo que trasluce a la vista de los datos del gráfico 3. En ninguno de los años considerados las contribuciones especiales alcanzaron el 1 por 100 de los ingresos totales municipales, presentando además una clara tendencia decreciente. Algunas opiniones expertas han comenzado a plantear la necesidad de «resucitar» esta ancestral figura tributaria para las haciendas locales, quizás denostada en exceso por su elevado coste social y político.

La Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma de la Financiación de las Haciendas Locales (2002) abogaba por «reestablecer las contribuciones por gastos especiales del ente público. Su financiación recaería sobre aquellos sujetos cuya conducta provoque el establecimiento del servicio —saneamiento, recogida de ciertos residuos—, aunque tales sujetos no obtengan propiamente un beneficio o un aumento del valor de sus bienes». La propia Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP, 2006b) ha estimado, con respecto a las contribuciones especiales,

GRÁFICO 2
COMPOSICIÓN DE LAS TASAS CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 31 (AÑO 2004)

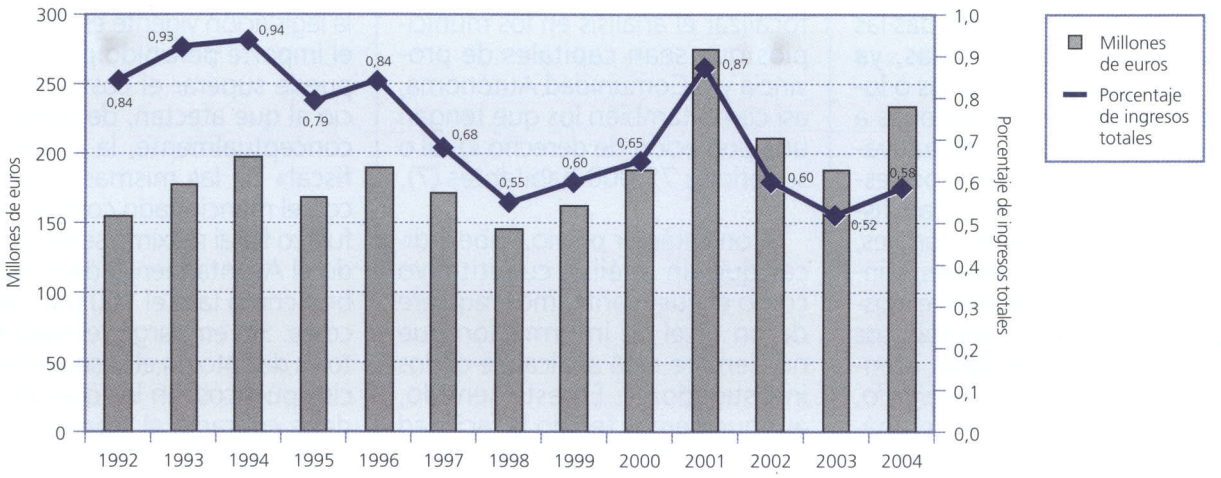


Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Haciendas Locales, y elaboración propia.

que «se hace necesario estudiar una mejor clarificación de esta figura tributaria para posibilitar su implantación. Debe rehabilitarse esta figura, haciendo llegar a la conciencia de la gente la necesidad de que la financiación extraordinaria sólo puede abordarse con este tipo de derramas».

Las contribuciones especiales podrían tener un cierto resurgimiento en el futuro, ligadas a la financiación de gastos ambientales o a la recuperación urbanística de áreas degradadas, máxime teniendo en cuenta las restricciones al endeudamiento que introduce la normativa de estabilidad presupuestaria. Incluso podría pensarse en reconfigurar este tributo, obligando como sujetos pasivos a los beneficiarios de los gastos «especiales» que debe acometer el sector público local, pero también implicando a los causantes de esos gastos. De alguna forma, se convertiría en una suerte de tributo *pigouviano* con cierto componente sancionador.

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES ESPECIALES MUNICIPALES



Nota: Cálculos realizados para el conjunto de los municipios españoles.
Fuente: Liquidaciones de Presupuestos de las Entidades Locales (Ministerio de Economía y Hacienda).

CUADRO N.º 7

INDICADORES ALTERNATIVOS DE ESFUERZO FISCAL

	Definición	*Ventajas*	*Limitaciones*
Índice de Frank	Presión fiscal respecto a la renta per cápita del territorio	Facilidad de cálculo y de interpretación	Sobrevalora el «efecto renta», exagerando los valores de esfuerzo fiscal y provocando valores muy elevados en los territorios más pobres
Capacidad fiscal efectivamente ejercida	Recaudación real respecto a la capacidad fiscal del territorio	Fácil interpretación	Difícil cómputo de la capacidad fiscal
Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales	Cociente entre recaudación real y recaudación potencial máxima	Se aproxima al concepto teórico de esfuerzo fiscal	Difícil cálculo de recaudaciones potenciales (sobre todo en tasas y precios públicos) y deficiente utilización de las ponderaciones

Fuente: Elaboración propia.

IV. CARGAS SOBRE EL USUARIO Y ESFUERZO FISCAL EN LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES

1. Conceptualización

A grandes rasgos, existen dos formas alternativas de enfrentarse al concepto de esfuerzo fiscal. Por una parte, si ante todo preocupa el esfuerzo del contribuyente y el sacrificio que a éste le cuesta sostener los bienes y servicios públicos, lo más relevante sería el *esfuerzo fiscal realizado*, debiendo por ello considerarse todas las cargas relativas soportadas, ya sean estatales, autonómicas o locales, e incluso las cotizaciones a la Seguridad Social. Alternativamente, si el objetivo pasa por estimular la corresponsabilidad fiscal de los gobiernos territoriales, típicamente, los municipales, e incentivar que éstos asuman el coste político de elevar sus tributos propios, entonces debería atenderse al *esfuerzo fiscal exigido*. Este enfoque circunscribiría el análisis a aquellos tributos o precios públicos sobre los cuales el gobierno local dispone de capacidad normativa, tratando de medir la intensidad de este ejercicio. El cuadro n.º 7 resume tres de los indicadores que son utilizados a menudo para evaluar el esfuerzo fiscal, con sus principales fortalezas y debilidades (6).

El ejercicio aplicado de este trabajo se centra en el estudio de municipios de un cierto tamaño que por sus características y rango de competencias tienen especial necesidad de explotar de un modo significativo sus capacidades tributarias. En coherencia con la normativa reguladora de las Haciendas Locales, parece razonable focalizar el análisis en los municipios que sean capitales de provincia y/o Comunidad Autónoma, así como también los que tengan una población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes (7).

Con carácter previo, cabe indicar que un análisis cuantitativo como el que planteamos requiere de un nivel de información que no siempre está al alcance de los investigadores. En este sentido, aunque hemos tenido la facilidad de contar con alguna información desagregada por municipios proporcionada expresamente por el Ministerio de Economía y Hacienda y la FEMP, además de la disponible de forma general, ésta no ha sido todo lo completa que hubiéramos deseado, en la medida en que la disponibilidad de las ordenanzas fiscales municipales resulta complicada y únicamente está sistematizada para las capitales de provincia y algunos grandes municipios.

Por otra parte, este tipo de ingresos adolece además de algunos problemas especiales, tanto de índole conceptual como informativa, a la hora de calcular adecuadamente el esfuerzo fiscal. Así, la legislación vigente establece que el importe percibido por tasas no puede superar el coste del servicio al que afectan, de modo que, conceptualmente, la «capacidad fiscal» de las mismas coincidiría con el mencionado coste, y un esfuerzo fiscal máximo se daría cuando el Ayuntamiento decidiera cobrar como tasa el 100 por 100 del coste. Sin embargo, el tratamiento es distinto en el caso de los precios públicos, en los que, por Ley, debe cobrarse al menos el coste del servicio (8), de modo que la tarificación debería dar lugar a resultados positivos, lo que plantea dificultades adicionales para evaluar objetivamente su capacidad

fiscal. Por último, los límites cuantitativos legales para el uso de contribuciones especiales se sitúan en el 90 por 100 de la inversión a financiar, de manera que, conceptualmente, su caso sería análogo al de las tasas, marcando ese 90 por 100 el valor de la capacidad.

Con todo, en la práctica, el problema conceptual, desde el punto de vista de la capacidad, no parece tan grave, por cuanto el grueso de las cargas sobre el usuario procede de tasas por prestación de servicios. No obstante, el cálculo efectivo del esfuerzo fiscal como cociente entre la recaudación real y la potencial sigue adoleciendo de enormes dificultades, en la medida en que la ausencia de una contabilidad de costes homogénea para todas las localidades hace imposible su cómputo objetivo.

Debido a estas limitaciones, en los cálculos que siguen, la evaluación de la capacidad (denominador del índice de esfuerzo) se ha realizado tomando como base ciertos supuestos que, aun siendo conscientes de que nos alejan de su conceptualización ideal, entendemos que resultan útiles a efectos comparativos (Pedraja *et al.*, 2008).

Concretamente, una primera opción consiste en suponer que la capacidad fiscal en materia de tasas, precios públicos y contribuciones especiales está directamente vinculada con la población, en la medida en que son las personas quienes disfrutan de servicios públicos y, por ello, las necesidades de gasto provienen ante todo del número de habitantes del municipio. En este sentido, una medida primaria y algo burda del esfuerzo vendría dada por la recaudación por habitante de tasas, precios públicos y contribuciones especiales normalizada a la media.

Alternativamente, cabría suponer que algunos servicios municipales en las grandes ciudades presentan alta elasticidad-renta (9) y que una buena parte del resto tiene un componente redistributivo que desaconseja el uso del principio del beneficio (10). Bajo estas premisas, una medida más apropiada como indicador de capacidad podría ser la renta, de modo que el esfuerzo sería computado como la recaudación por unidad de renta, también aquí normalizada a la media. En este segundo caso, ante la ausencia de datos oficiales de renta en el ámbito municipal, la hemos aproximado mediante dos medidas alternativas, cuales son las estimaciones realizadas por el Instituto Klein para La Caixa a partir de indicadores indirectos y la base imponible del impuesto sobre la renta personal de los residentes, ambas referidas al año 2004, que hemos tomado como ámbito temporal del estudio.

2. Resultados de esfuerzo fiscal municipal con el índice de Frank

El índice de Frank pone en relación la presión fiscal con la renta per cápita de un territorio para medir el nivel de esfuerzo fiscal. En todos los casos, los valores están normalizados siguiendo dos criterios. Por una parte, la normalización se realiza tomando como valor 100 la media global ($\Sigma X_i/\Sigma Y_i$). Alternativamente, la normalización se realiza tomando como valor 100 la media muestral [$\Sigma (X_i/Y_i)/N$], donde X e Y son los valores de referencia para el cálculo de los indicadores. Se puede observar que la ordenación no cambia en función de la regla de normalización utilizada, aunque sí lo hace la dispersión.

Los cuadros nºs. 8 y 9 muestran que Jerez de la Frontera es, con amplia diferencia, el municipio que presenta mayores valores de esfuerzo fiscal en tasas, precios públicos y contribuciones especiales. Respecto a las grandes ciudades, no son precisamente éstas quienes con mayor intensidad utilizan las cargas sobre el usuario. Sólo Sevilla, Zaragoza y Málaga se encuentran por encima de la media global, aunque únicamente Sevilla supera ligeramente la media muestral (104). Barcelona (75 ó 56) y Madrid (54 ó 41) presentan valores ínfimos para este tipo de instrumentos.

3. Resultados de esfuerzo fiscal municipal como ejercicio de la capacidad normativa

Una vez analizado el esfuerzo fiscal desde el punto de vista del contribuyente, en este apartado se evalúa desde la perspectiva del gobernante, esto es, tratando de medir hasta qué punto los gobiernos municipales utilizan los instrumentos de corresponsabilidad fiscal puestos en sus manos por la normativa vigente.

Como se ha indicado en apartados anteriores, en el ámbito de las cargas sobre el usuario resulta especialmente difícil el cálculo de la capacidad fiscal, y es ello lo que nos ha llevado a instrumentar medidas alternativas sobre la base de supuestos ad hoc. Los cuadros números 10 y 11 presentan los resultados de los índices de esfuerzo fiscal calculados sobre los tres escenarios comentados, esto es, utilizando la población como indicador de capacidad, usando la renta municipal según estimaciones del Instituto Klein y empleando la renta aproximada por la base imponible municipal del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

CUADRO N.º 8

APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DEL BENEFICIO (I)

Municipios ordenados por esfuerzo fiscal (normalizado por media global*)*	*Recaudación por habitante*	*Presión fiscal*	*Esfuerzo fiscal*
Jerez de la Frontera	246	339	468
Cáceres	159	198	247
Mérida	155	194	242
San Fernando	144	187	242
Marbella	172	203	239
León	188	209	234
Parla	132	176	233
Lugo	180	203	230
Puerto de Santa María (El)	139	176	222
Burgos	268	241	217
Ciudad Real	160	181	205
Pontevedra	154	177	205
Córdoba	119	155	201
Santiago de Compostela	157	174	194
Avilés	151	170	190
Santander	201	194	188
Cuenca	161	173	185
Ourense	142	156	171
Cartagena	114	139	170
Guadalajara	135	151	169
Ávila	129	146	167
Coruña (A)	120	141	166
Cádiz	102	128	160
Palencia	169	163	157
Algeciras	89	117	153
Albacete	103	125	151
Mataró	124	136	150
Talavera de la Reina	92	115	144
Zamora	108	125	144
San Cristóbal de La Laguna	95	115	139
Sevilla	101	118	139
Oviedo	131	135	139
Huesca	176	155	137
Jaén	86	107	135
Granada	103	116	130
Torrevieja	113	121	129
Teruel	143	135	128
Huelva	95	110	128
Dos Hermanas	82	102	128
Segovia	153	139	127
Vigo	92	108	126
Media global	**100**	**100**	**100**
Zaragoza	146	135	125
Málaga	75	96	124
Leganés	94	106	121
Palma de Mallorca	130	124	119
Toledo	106	111	117
Santa Cruz de Tenerife	87	101	117
Murcia	80	96	116
Castellón de la Plana	108	111	114
Sabadell	113	113	112
Elche/Elx	82	95	110
Almería	102	105	108
Terrassa	94	99	105
Tarragona	146	122	103
Girona	184	136	100
Media global	**100**	**100**	**100**
Fuenlabrada	65	81	99
Alicante/Alacant	68	82	99
Badalona	74	84	95
Torrejón de Ardoz	74	82	90
Reus	110	100	90
Getafe	80	84	88
Logroño	111	98	87
Cornellà de Llobregat	68	77	87
Salamanca	82	83	84
Sant Boi de Llobregat	64	73	84
Lleida	127	103	84
Barcelona	116	93	75
Alcalá de Henares	68	71	75
Soria	88	80	72
Coslada	61	64	67
Santa Coloma de Gramenet	42	52	65
Valencia	59	60	61
Valladolid	65	62	60
Hospitalet de Llobregat (L')	45	51	57
Móstoles	37	45	55
Alcorcón	50	52	54
Madrid	84	67	54
Ferrol	35	43	54
Alcobendas	101	71	50
Gijón	43	45	47
Palmas de Gran Canaria (Las)	27	29	30
Badajoz	19	23	30

Fuente: Instituto Klein, Dirección General de Coordinación Financiera con las Haciendas Locales, y elaboración propia.

CUADRO N.º 9

APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DEL BENEFICIO (II)

Municipios ordenados por esfuerzo fiscal (normalizado por media muestral*)*	*Recaudación por habitante*	*Presión fiscal*	*Esfuerzo fiscal*
Jerez de la Frontera	222	282	351
Cáceres	143	165	186
Mérida	140	161	182
San Fernando	130	155	182
Marbella	155	169	179
León	169	174	175
Parla	119	146	175
Lugo	162	169	173
Puerto de Santa María (El)	125	146	167
Burgos	242	201	163
Ciudad Real	145	151	154
Pontevedra	139	147	154
Córdoba	108	129	151
Santiago de Compostela	142	145	145
Avilés	137	141	143
Santander	182	162	141
Cuenca	146	144	139
Ourense	128	130	129
Cartagena	103	116	128
Guadalajara	122	126	127
Ávila	116	122	125
Coruña (A)	108	117	125
Cádiz	92	106	120
Palencia	153	136	118
Algeciras	81	97	115
Albacete	93	104	114
Mataró	111	113	113
Talavera de la Reina	83	96	108
Zamora	98	104	108
San Cristóbal de La Laguna	86	96	105
Sevilla	91	99	104
Oviedo	118	112	104
Huesca	159	129	103
Jaén	77	89	101
Media muestral	**100**	**100**	**100**
Granada	93	96	98
Torrevieja	102	100	97
Teruel	129	112	96
Huelva	86	92	96
Dos Hermanas	74	85	96
Segovia	138	116	95
Vigo	83	90	94
Zaragoza	132	113	94
Málaga	67	80	93
Leganés	84	89	91
Palma de Mallorca	118	103	89
Toledo	95	92	88
Santa Cruz de Tenerife	78	84	88
Murcia	72	80	87
Castellón de la Plana	98	93	86
Sabadell	102	94	84
Elche/Elx	74	79	82
Almería	92	87	81
Terrassa	85	82	79
Tarragona	131	102	77
Girona	166	113	75
Fuenlabrada	59	67	75
Alicante/Alacant	61	68	74
Badalona	67	70	72
Torrejón de Ardoz	67	68	68
Reus	100	83	68
Getafe	72	70	66
Logroño	100	82	65
Cornellà de Llobregat	62	64	65
Salamanca	74	69	63
Sant Boi de Llobregat	57	61	63
Lleida	114	86	63
Barcelona	105	78	56
Alcalá de Henares	61	59	56
Soria	79	66	54
Coslada	55	53	50
Santa Coloma de Gramenet	38	44	49
Valencia	54	50	46
Valladolid	58	52	45
Hospitalet de Llobregat (L')	41	42	43
Móstoles	33	37	41
Alcorcón	45	43	41
Madrid	76	56	41
Ferrol	31	36	41
Alcobendas	91	59	38
Gijón	39	37	36
Palmas de Gran Canaria (Las)	24	24	23
Badajoz	17	19	22

Fuente: Instituto Klein, Dirección General de Coordinación Financiera con las Haciendas Locales, y elaboración propia.

CUADRO N.º 10

ÍNDICES DE ESFUERZO FISCAL CON RELACIÓN A POBLACIÓN, RENTA E IRPF (I)

Municipios ordenados por población (normalizados según media global*)*	*EF según ingresos por habitante*	*EF según ingresos por renta*	*EF según ingresos por base imponible de IRPF*	*Municipios ordenados por población (normalizados según* media global*)*	*EF según ingresos por habitante*	*EF según ingresos por renta*	*EF según ingresos por base imponible de IRPF*
Madrid	84	67	62	León	188	209	190
Barcelona	116	93	84	Cádiz	102	128	136
Valencia	59	60	55	Tarragona	146	122	132
Sevilla	101	118	114	Lleida	127	103	127
Zaragoza	146	135	127	Marbella	172	203	220
Málaga	75	96	108	Santa Coloma de Gramenet	42	52	66
Murcia	80	96	97	Jaén	86	107	104
Palmas de Gran Canaria (Las)	27	29	34	Mataró	124	136	165
Palma de Mallorca	130	124	137	Algeciras	89	117	131
Valladolid	65	62	62	Dos Hermanas	82	102	136
Córdoba	119	155	157	Ourense	142	156	178
Alicante/Alacant	68	82	79	Torrejón de Ardoz	74	82	98
Vigo	92	108	108	Alcobendas	101	71	64
Gijón	43	45	47	Reus	110	100	124
Hospitalet de Llobregat (L')	45	51	61	Santiago de Compostela	157	174	164
Coruña (A)	120	141	111	Lugo	180	203	211
Granada	103	116	110	San Fernando	144	187	239
Santa Cruz de Tenerife	87	101	111	Cáceres	159	198	163
Badalona	74	84	97	Parla	132	176	239
Oviedo	131	135	114	Avilés	151	170	182
Elche/Elx	82	95	165	Girona	184	136	144
Móstoles	37	45	52	Cornellà de Llobregat	68	77	89
Cartagena	114	139	164	Coslada	61	64	75
Sabadell	113	113	118	Palencia	169	163	190
Jerez de la Frontera	246	339	427	Puerto de Santa María (El)	139	176	197
Fuenlabrada	65	81	108	Sant Boi de Llobregat	64	73	78
Alcalá de Henares	68	71	80	Talavera de la Reina	92	115	161
Terrassa	94	99	103	Pontevedra	154	177	178
Santander	201	194	195	Ferrol	35	43	45
Leganés	94	106	124	Torrevieja	113	121	267
Almería	102	105	136	Toledo	106	111	73
Burgos	268	241	242	Guadalajara	135	151	123
Castellón de la Plana	108	111	104	Ciudad Real	160	181	153
Salamanca	82	83	95	Zamora	108	125	130
Alcorcón	50	52	54	Segovia	153	139	165
Albacete	103	125	128	Ávila	129	146	134
Getafe	80	84	90	Mérida	155	194	228
Huelva	95	110	132	Huesca	176	155	157
Logroño	111	98	100	Cuenca	161	173	178
Badajoz	19	23	24	Soria	88	80	78
San Cristóbal de La Laguna	95	115	145	Teruel	143	135	132

Fuente: Instituto Klein, AEAT, Dirección General de Coordinación Financiera con las Haciendas Locales, y elaboración propia.

CUADRO N.º 11

ÍNDICES DE ESFUERZO FISCAL CON RELACIÓN A POBLACIÓN, RENTA E IRPF (II)

Municipios ordenados por población (normalizados según media muestral*)*	*EF según ingresos por habitante*	*EF según ingresos por renta*	*EF según ingresos por base imponible de IRPF*	*Municipios ordenados por población (normalizados según* media muestral*)*	*EF según ingresos por habitante*	*EF según ingresos por renta*	*EF según ingresos por base imponible de IRPF*
Madrid	76	56	47	León	169	174	146
Barcelona	105	78	64	Cádiz	92	106	104
Valencia	54	50	42	Tarragona	131	102	101
Sevilla	91	99	87	Lleida	114	86	97
Zaragoza	132	113	97	Marbella	155	169	168
Málaga	67	80	83	Santa Coloma de Gramenet	38	44	50
Murcia	72	80	75	Jaén	77	89	80
Palmas de Gran Canaria (Las)	24	24	26	Mataró	111	113	126
Palma de Mallorca	118	103	105	Algeciras	81	97	100
Valladolid	58	52	47	Dos Hermanas	74	85	104
Córdoba	108	129	120	Ourense	128	130	137
Alicante/Alacant	61	68	61	Torrejón de Ardoz	67	68	75
Vigo	83	90	83	Alcobendas	91	59	49
Gijón	39	37	36	Reus	100	83	95
Hospitalet de Llobregat (L')	41	42	47	Santiago de Compostela	142	145	125
Coruña (A)	108	117	85	Lugo	162	169	162
Granada	93	96	85	San Fernando	130	155	183
Santa Cruz de Tenerife	78	84	85	Cáceres	143	165	125
Badalona	67	70	75	Parla	119	146	183
Oviedo	118	112	88	Avilés	137	141	139
Elche/Elx	74	79	126	Girona	166	113	111
Móstoles	33	37	40	Cornellà de Llobregat	62	64	68
Cartagena	103	116	125	Coslada	55	53	58
Sabadell	102	94	91	Palencia	153	136	146
Jerez de la Frontera	222	282	327	Puerto de Santa María (El)	125	146	151
Fuenlabrada	59	67	83	Sant Boi de Llobregat	57	61	60
Icalá de Henares	61	59	61	Talavera de la Reina	83	96	124
Terrassa	85	82	79	Pontevedra	139	147	136
Santander	182	162	149	Ferrol	31	36	35
Leganés	84	89	95	Torrevieja	102	100	204
Almería	92	87	104	Toledo	95	92	56
Burgos	242	201	186	Guadalajara	122	126	94
Castellón de la Plana	98	93	79	Ciudad Real	145	151	117
Salamanca	74	69	73	Zamora	98	104	100
Alcorcón	45	43	41	Segovia	138	116	126
Albacete	93	104	98	Ávila	116	122	103
Getafe	72	70	69	Mérida	140	161	175
Huelva	86	92	101	Huesca	159	129	121
Logroño	100	82	77	Cuenca	146	144	136
Badajoz	17	19	19	Soria	79	66	60
San Cristóbal de La Laguna	86	96	111	Teruel	129	112	101

Fuente: Instituto Klein, AEAT, Dirección General de Coordinación Financiera con las Haciendas Locales, y elaboración propia.

El cuadro n.º 12 muestra los coeficientes de correlación y los R^2 entre las tres variables: Ingresos por Habitante (IH), Ingresos por Renta (IR) e Ingresos por Base Imponible del IRPF (IBIRPF). A la vista de este cuadro, se observa una gran similitud en los resultados de los cálculos efectuados con base en cada una de las tres alternativas, sin que las escasas diferencias existentes sean significativas. Por ello, las comparaciones realizadas a partir de aquí se basan en uno sólo de los indicadores (el basado en la renta, elegido por ser el que presenta una mayor correlación respecto al resto en comparaciones dos a dos).

Iniciando ya un análisis más desagregado del esfuerzo fiscal, cabe comenzar detallando que se ha computado un índice de esfuerzo fiscal ponderado a partir de la recaudación por cada unos de los artículos que componen el capítulo 3 del presupuesto de ingresos y sobre los que se disponía de datos (31, 32, 34, 35 y 36). El índice sintético simplemente es la suma ponderada de los índices parciales, utilizando como pesos de cada uno de los artículos su aportación relativa a la recaudación total, que son las mismas que se presentan en el gráfico 1.

CUADRO N.º 12

CORRELACIONES ENTRE LOS DISTINTOS INDICADORES DE ESFUERZO FISCAL

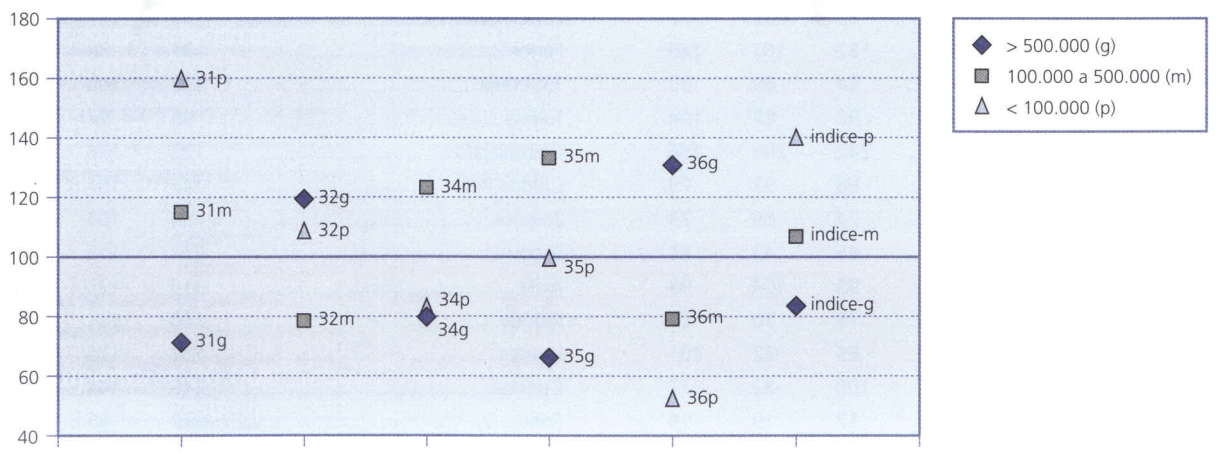
	Coeficientes de correlación	R^2
IH-IR	0,9285	0,8622
IR-IBIRPF	0,9105	0,8290
IH-IBIRPF	0,8101	0,6563

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con las cifras del gráfico 4 y del cuadro n.º 13, basadas en la normalización según la estimación de renta municipal (IR), son los ayuntamientos menores de 100.000 habitantes los que presentan un valor más elevado, seguidos por los de tamaño «mediano» (entre 100.000 y 500.000 habitantes), todo ello según el índice sintético de esfuerzo fiscal construido. Los ayuntamientos con más de 500.000 habitantes presentan un menor esfuerzo fiscal relativo (83,6 por 100), que también es inferior al promedio global. Sin embargo, las grandes ciudades superan en esfuerzo fiscal relativo a los otros dos grupos de municipios cuando se computan exclusivamente las tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local (artículo 32) y, sobre todo, las contribuciones especiales (artículo 36). La causa de que los ayuntamientos con menos de 100.000 habitantes lideren el *ranking* del esfuerzo fiscal en el cómputo global de tasas, precios públicos y contribuciones especiales tiene una evidente motivación: su clara preponderancia en el índice correspondiente

GRÁFICO 4

ÍNDICES PARCIALES DE ESFUERZO FISCAL PONDERADO E ÍNDICE GENERAL



Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones de presupuestos de las entidades locales.

CUADRO N.º 13

ÍNDICE SINTÉTICO DE ESFUERZO FISCAL PONDERADO

Municipios ordenados según población	*31: Tasas por servicios municipales*	*32: Tasas por utilización del dominio público local*	*34: Precios públicos por servicios municipales*	*35: Otros precios públicos (a extinguir)*	*36: Contribuciones especiales*	*Índice sintético*
Ponderaciones utilizadas	67,2	22,4	7,2	1,5	1,7	100,0
Madrid	53,9	115,6	12,7	131,9	136,6	67,4
Barcelona	72,2	125,6	199,1	1,1	140,5	93,4
Valencia	52,4	89,6	35,8	12,5	139,1	60,4
Sevilla	91,8	179,5	196,8	3,9	138,6	118,4
Zaragoza	159,9	102,7	49,2	0,0	76,5	135,3
Málaga	83,7	128,2	115,3	64,8	103,6	96,0
>500.000 habitantes	**71,2**	**119,7**	**80,4**	**66,3**	**131,2**	**83,6**
Murcia	102,2	83,7	113,5	-0,1	47,8	96,4
Palmas de Gran Canaria (Las)	9,9	90,2	0,0	0,0	104,6	28,6
Palma de Mallorca	166,2	0,0	145,5	0,0	129,0	124,3
Valladolid	34,2	97,1	105,2	574,4	59,3	62,1
Córdoba	219,8	0,0	41,8	202,7	60,1	154,9
Alicante/Alacant	82,0	104,2	50,2	0,0	0,0	82,0
Vigo	108,0	96,0	171,6	0,0	69,9	107,6
Gijón	16,5	89,5	169,4	0,8	101,7	45,0
Hospitalet de Llobregat (L')	49,2	62,8	11,4	0,0	160,5	50,6
Coruña (A)	156,4	149,0	33,5	0,0	0,0	140,8
Granada	133,2	116,9	2,3	-2,1	0,0	115,8
Santa Cruz de Tenerife	107,8	106,3	7,3	0,0	218,8	100,5
Badalona	123,8	0,0	9,2	2,2	0,0	83,9
Oviedo	123,1	184,5	118,6	44,7	90,1	134,7
Elche/Elx	99,3	114,6	29,8	0,0	0,0	94,5
Móstoles	21,8	67,1	212,6	0,0	0,0	44,9
Cartagena	84,3	99,5	957,7	0,0	0,0	147,6
Sabadell	148,7	0,0	33,3	88,1	510,0	112,4
Jerez de la Frontera	458,6	92,6	72,8	290,6	0,0	338,6
Fuenlabrada	72,0	0,0	45,3	1.477,8	363,2	80,6
Alcalá de Henares	73,1	80,0	54,8	0,0	0,0	71,0
Terrassa	99,6	139,1	0,2	0,0	61,8	99,1
Santander	208,6	0,0	736,6	0,0	76,6	194,3
Leganés	128,3	81,1	28,5	0,0	0,0	106,4
Almería	148,3	13,3	14,1	28,5	48,0	104,9
Burgos	308,8	131,4	30,7	0,0	111,7	241,1
Castellón de la Plana	94,2	195,7	29,0	0,0	123,6	111,3
Salamanca	82,4	104,1	37,3	0,0	97,6	83,0
Alcorcón	58,4	0,0	148,5	2,5	110,8	51,9
Albacete	103,4	144,1	303,1	12,4	76,1	125,0
Getafe	78,7	106,7	95,5	8,8	0,0	83,8
Huelva	130,4	64,6	84,4	35,9	84,9	110,1
Logroño	99,4	82,5	155,3	0,0	106,0	98,2
Badajoz	6,3	79,0	10,4	0,0	44,9	23,4
San Cristóbal de La Laguna	140,5	80,3	33,1	0,0	0,0	114,8
León	220,7	96,4	549,2	-0,1	0,0	209,3
Cádiz	141,9	77,3	209,8	0,0	0,0	127,7
Tarragona	123,2	127,8	146,5	0,0	26,0	122,4
Lleida	64,9	0,0	215,2	2.392,4	422,4	103,1
Marbella	248,7	135,5	25,4	0,0	200,4	202,7
Santa Coloma de Gramenet	40,1	93,9	61,5	0,0	0,0	52,4
Jaén	120,8	78,8	115,8	11,0	0,0	107,3
Mataró	169,3	0,0	308,1	13,5	1,4	136,1
Algeciras	139,5	97,8	15,0	0,0	0,0	116,7

CUADRO N.º 13 (*conclusión*)

ÍNDICE SINTÉTICO DE ESFUERZO FISCAL PONDERADO

Municipios ordenados según población	*31: Tasas por servicios municipales*	*32: Tasas por utilización del dominio público local*	*34: Precios públicos por servicios municipales*	*35: Otros precios públicos (a extinguir)*	*36: Contribuciones especiales*	*Índice sintético*
Dos Hermanas	109,2	0,0	142,3	1.222,5	0,0	102,4
Ourense	187,2	101,8	101,9	0,0	-13,1	155,7
Torrejón de Ardoz	65,1	0,0	294,9	1.084,5	12,6	81,8
Alcobendas	62,0	124,8	18,7	0,0	0,0	71,0
100.000 a 500.000 habitantes	**115,3**	**78,6**	**123,2**	**133,6**	**79,6**	**107,3**
Todos	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Reus	105,6	93,7	31,2	0,0	312,7	99,5
Santiago de Compostela	229,7	63,0	44,5	96,1	64,7	174,2
Lugo	250,6	121,7	84,9	0,0	70,0	202,9
San Fernando	277,1	0,0	3,5	0,1	0,1	186,5
Cáceres	241,2	158,1	6,9	0,0	0,0	197,9
Parla	224,4	0,0	25,5	1.493,7	0,0	175,6
Avilés	139,6	177,9	492,9	0,0	24,9	169,4
Girona	122,8	134,7	286,0	0,0	148,0	135,7
Cornellà de Llobregat	67,2	134,4	23,9	0,0	0,0	77,0
Coslada	56,4	106,1	24,8	9,6	0,0	63,6
Palencia	210,6	78,8	1,8	224,4	13,4	162,9
Puerto de Santa María (El)	182,0	226,3	33,7	0,0	0,0	175,4
Sant Boi de Llobregat	46,1	134,7	167,9	0,0	-0,1	73,1
Talavera de la Reina	131,3	109,1	24,9	0,0	35,9	115,1
Pontevedra	231,0	96,2	7,2	0,0	-2,6	177,2
Ferrol	33,3	90,5	11,4	0,0	0,0	43,4
Torrevieja	126,0	119,1	129,1	0,0	0,0	120,6
Toledo	125,4	91,8	58,2	0,0	125,8	111,1
Guadalajara	173,2	82,9	223,8	0,0	0,0	151,0
Ciudad Real	228,8	122,4	0,0	0,0	0,0	181,1
Zamora	144,6	107,0	0,0	239,4	0,0	124,8
Segovia	173,0	66,7	92,3	0,0	89,7	139,4
Ávila	130,2	230,6	77,7	0,0	98,3	146,4
Mérida	228,7	176,6	6,3	0,0	0,0	193,7
Huesca	182,2	135,5	9,8	0,0	95,2	155,1
Cuenca	198,7	89,8	32,6	975,8	92,7	172,5
Soria	89,1	0,0	235,0	61,9	109,9	79,6
Teruel	165,8	95,8	31,7	0,0	0,0	135,1
<100.000 habitantes	**159,6**	**108,4**	**83,0**	**98,9**	**52,7**	**139,9**

Fuente: Instituto Klein, AEAT, Dirección General de Coordinación Financiera con las Haciendas Locales, y elaboración propia.

al artículo 31 (tasas por la prestación de servicios y realización de actividades de competencia local). Registran un valor del índice parcial de 159,6 puntos y, además, este artículo es el que recibe una mayor ponderación en el índice sintético, por lo que se explica fácilmente su elevado impacto sobre el esfuerzo fiscal global por este tipo de ingresos. Sin embargo, resulta especialmente reseñable que también éste es el único artículo en el cual los ayuntamientos «pequeños» lideran la clasificación, lo cual estaría indicando una cierta concentración de su esfuerzo fiscal en una sola categoría de ingresos (tasas por la prestación de servicios y realización de actividades de competencia local), en detrimento de otras.

En el detalle, se observa que existe una enorme variabilidad en los artículos 34, 35 y 36, por tratarse de los menos importantes en términos cuantitativos. En el artículo 31 cabe destacar que el mayor esfuerzo fiscal lo registran los municipios de Jerez de La Frontera (458,6) y Burgos (308,8), mientras que en la escala inferior se sitúan Las Palmas de Gran Canaria (9,9) y

CUADRO N.º 14

ESFUERZO FISCAL EN TASAS POR SERVICIOS MUNICIPALES (MEDIA = 100)

MUNICIPIOS ORDENADOS SEGÚN POBLACIÓN	*DESAGREGACIÓN DE LAS TASAS POR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES DE COMPETENCIA LOCAL (*)*										
	319.00	*319.01*	*319.02*	*319.03*	*319.04*	*319.05*	*319.06*	*319.08*	*319.09*	*319.11*	*319.12*
Madrid	0,0	129,8	2,0	0,0	7,9	0,0	0,0	26,5	0,0	0,0	55,3
Barcelona	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Valencia	0,0	106,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	51,1	0,0	0,0	57,7
Sevilla	0,0	0,0	216,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	44,2
Zaragoza	166,6	0,0	73,8	0,0	327,4	59,7	83,6	79,5	0,0	0,0	35,4
Málaga	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	220,9
Murcia	0,0	0,0	246,4	0,0	0,0	0,0	0,0	75,9	0,0	0,0	16,6
Palmas de Gran Canaria (Las)	0,0	0,0	15,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	11,8
Palma de Mallorca	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	438,9
Valladolid	0,0	104,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	27,0	0,0	0,0	19,7
Córdoba	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	580,6
Alicante/Alacant	0,0	0,0	114,9	0,0	0,0	0,8	0,0	32,4	0,0	156,4	67,0
Vigo	0,4	0,0	0,0	240,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	278,8
Gijón	0,0	0,0	39,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,2
Hospitalet de Llobregat (L')	0,0	0,0	22,3	0,0	3,6	0,0	0,0	0,0	0,0	52,6	98,4
Coruña (A)	0,0	92,7	72,0	0,0	0,0	0,0	0,0	88,5	216,9	127,2	203,6
Granada	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	351,8
Santa Cruz de Tenerife	0,0	0,0	250,6	0,0	0,0	0,0	68,7	64,6	0,0	0,0	16,8
Badalona	0,0	0,0	32,4	0,0	6,8	0,0	0,0	68,4	0,0	0,0	272,0
Oviedo	32,1	33,8	159,0	0,0	30,7	0,0	0,0	176,2	0,0	0,0	44,2
Elche/Elx	0,0	0,0	163,7	0,0	18,7	309,6	41,3	75,6	200,2	0,0	25,7
Móstoles	0,0	1,5	0,0	0,0	0,0	27,2	0,0	89,4	0,0	0,0	22,1
Cartagena	0,0	10,6	174,9	0,0	0,0	23,1	0,0	33,1	0,0	0,0	42,7
Sabadell	0,0	0,0	171,3	3,6	83,9	79,4	50,6	5,2	0,0	181,3	178,5
Jerez de la Frontera	200,8	0,0	272,7	0,0	1110,9	0,0	0,0	1.035,2	0,0	6,6	59,1
Fuenlabrada	0,0	68,2	23,2	0,0	0,0	0,0	191,9	91,5	89,3	0,0	41,7
San Cristóbal de Henares	56,6	0,0	37,1	0,0	0,0	0,0	146,3	0,0	0,0	0,0	38,2
Terrassa	0,0	0,0	178,6	0,0	112,3	370,0	27,0	21,5	0,0	0,0	58,6
Santander	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	550,7
Leganés	0,0	0,0	45,8	0,0	0,0	72,2	114,6	264,1	0,0	0,0	170,7
Almería	0,0	0,0	210,4	0,0	56,9	0,0	0,0	201,1	0,0	122,7	99,0
Burgos	191,1	0,0	241,5	0,0	0,0	89,7	363,9	50,9	0,0	165,7	155,1
Castellón de la Plana	0,0	0,0	203,9	0,0	0,0	0,0	40,8	71,8	7,7	0,0	25,9
Salamanca	0,0	0,0	185,0	0,0	0,0	0,0	0,0	58,1	0,0	43,6	17,9
Alcorcón	0,0	33,0	0,0	0,0	0,0	30,9	0,0	122,9	0,0	0,0	88,1
Albacete	0,8	0,0	194,0	0,0	0,0	0,0	0,0	82,5	0,0	32,2	57,3
Getafe	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	145,5	106,1	87,5	0,0	0,0	143,2
Huelva	0,0	0,0	170,7	0,0	0,0	0,0	0,0	270,4	65,2	0,0	79,9
Logroño	80,4	80,7	77,6	0,0	0,0	0,0	0,0	3,6	0,0	0,0	16,4
Badajoz	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16,6
San Cristóbal de La Laguna	0,0	0,0	311,8	0,0	0,0	0,3	0,0	96,9	0,0	0,0	50,1
León	108,4	69,9	119,3	0,0	0,0	0,0	0,0	130,9	0,0	0,0	214,0
Cádiz	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	135,0	0,0	0,0	325,3
Tarragona	0,6	0,0	199,0	0,0	0,0	0,0	0,0	181,0	0,0	0,0	76,0
Lleida	0,0	4,6	96,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,4	0,0	0,0	76,2
Marbella	0,0	0,0	420,8	0,0	0,0	0,0	158,4	141,3	0,0	0,0	185,5
Santa Coloma de Gramenet	0,0	0,0	18,5	0,0	0,0	0,0	0,0	68,5	0,0	0,0	64,0
Jaén	0,0	0,0	236,7	0,0	0,0	0,0	0,0	117,2	0,0	0,0	59,4
Mataró	0,0	0,0	201,2	0,0	0,0	0,0	5,3	30,1	0,0	0,0	250,6
Algeciras	0,0	0,0	172,3	0,0	0,0	0,0	81,5	241,9	11,4	0,0	103,1
Dos Hermanas	0,0	135,3	119,0	0,0	0,0	0,0	0,0	199,7	0,0	0,0	27,8
Ourense	115,4	14,5	179,2	0,0	0,0	0,0	0,0	190,9	0,0	109,5	47,0
Torrejón de Ardoz	0,0	0,0	29,1	0,0	55,4	0,0	0,0	200,5	0,0	0,0	71,1
Alcobendas	58,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	113,5	0,0	0,0	30,7

CUADRO N.º 14 (*conclusión*)

ESFUERZO FISCAL EN TASAS POR SERVICIOS MUNICIPALES (MEDIA = 100)

MUNICIPIOS ORDENADOS SEGÚN POBLACIÓN	*DESAGREGACIÓN DE LAS TASAS POR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES DE COMPETENCIA LOCAL (*)*										
	319.00	*319.01*	*319.02*	*319.03*	*319.04*	*319.05*	*319.06*	*319.08*	*319.09*	*319.11*	*319.12*
Reus	0,0	0,0	215,2	0,0	0,0	0,0	0,0	119,7	0,0	0,0	37,9
Santiago de Compostela	0,0	0,0	292,0	0,0	0,0	0,0	0,0	753,2	0,0	41,1	55,1
Lugo	112,0	153,8	258,0	0,0	282,5	50,9	0,0	262,6	0,0	20,4	51,0
San Fernando	0,0	190,1	233,1	-3,4	495,6	24,4	0,0	315,0	22,1	0,0	280,2
Cáceres	204,1	109,5	215,0	0,0	0,0	32,1	1,7	0,0	0,0	108,3	28,9
Parla	0,0	67,8	0,0	0,0	0,0	0,0	243,1	879,2	0,0	0,0	179,6
Avilés	98,1	36,9	122,2	0,0	0,0	0,0	0,0	162,7	0,0	0,0	21,0
Girona	0,0	47,0	252,7	0,0	0,0	0,0	0,0	64,7	0,0	0,0	41,8
Cornellà de Llobregat	0,0	0,0	32,0	49,5	0,0	608,8	103,4	165,5	0,0	0,0	22,5
Coslada	0,0	0,0	24,8	0,0	0,0	0,0	115,3	157,0	0,0	0,0	44,1
Palencia	95,1	136,4	94,6	96,0	530,5	25,4	226,5	272,7	94,6	214,8	21,2
Puerto de Santa María (El)	0,0	0,0	280,1	0,0	695,3	7,5	14,1	536,8	0,0	0,0	13,5
Sant Boi de Llobregat	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	121,6
Talavera de la Reina	0,0	-0,2	205,1	0,0	406,8	135,6	103,1	4,6	0,0	27,6	113,8
Pontevedra	117,6	145,4	195,0	0,0	0,0	0,0	5,5	112,8	0,0	0,0	118,7
Ferrol	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	84,5	55,3	0,0	49,1
Torrevieja	0,0	10,1	274,1	0,0	0,0	0,0	0,0	87,1	22,6	0,0	40,8
Toledo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	297,7	204,3	0,0	59,0	180,2
Guadalajara	82,4	155,8	194,4	0,0	67,9	0,0	0,0	81,5	0,0	0,0	27,7
Ciudad Real	164,6	0,0	181,8	0,0	70,6	0,0	137,7	0,0	0,0	0,0	147,1
Zamora	123,1	110,3	22,6	8,3	0,0	0,0	0,0	147,1	0,0	0,0	48,6
Segovia	155,0	0,0	176,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	50,2
Ávila	4,9	13,8	160,6	0,0	0,0	0,0	0,0	404,2	0,0	0,0	33,2
Mérida	0,0	0,2	254,3	0,0	0,0	170,8	0,0	694,5	0,0	0,0	105,4
Huesca	109,6	0,0	135,8	0,0	0,0	0,0	0,0	101,2	0,0	0,0	146,7
Cuenca	301,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	35,6	0,0	0,0	35,6
Soria	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	318,2	0,0	0,0	119,0
Teruel	102,0	18,0	116,3	0,0	268,7	0,0	151,3	0,0	0,0	4,0	116,1
Media	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

(*) 319.00 servicios de abastecimiento de agua; 319.01 servicios de alcantarillado; 319.02 servicios de recogida de basuras; 319.03 servicios hospitalarios; 319.04 servicios asistenciales; 319.05 servicios educativos; 319.06 servicios deportivos; 319.08 licencias urbanísticas; 319.09 cédulas de habitabilidad y licencias de primera ocupación; 319.11 estacionamiento de vehículos (ORA); 319.12 otras tasas incluidas en el artículo 31.
Fuente: Instituto Klein, AEAT, Dirección General de Coordinación Financiera con las Haciendas Locales, y elaboración propia.

Badajoz (6,3). Entre los ayuntamientos «grandes», destaca Zaragoza, duplicando el índice de Barcelona y triplicando el de Madrid.

El cuadro n.º 14 presenta, finalmente, la desagregación del artículo 31 (tasas por la prestación de servicios y realización de actividades de competencia local), únicamente a título ilustrativo, dado que existe una enorme variabilidad entre municipios debido a la gran diversidad de figuras tributarias en este ámbito, que imposibilita el análisis detallado con un mínimo de rigor.

V. CONCLUSIONES

La caracterización de las haciendas locales como haciendas básicamente suministradoras de servicios públicos hace que sea este ámbito territorial especialmente indicado para la utilización complementaria del principio del beneficio como base para la obtención de recursos. En España, una buena parte los ingresos propios de los municipios proceden de fuentes que se basan principalmente en el principio del beneficio (incluyendo los ingresos procedentes de la explotación del propio patrimonio). En sentido estricto, las tasas, los precios públicos y las contribuciones especiales aportan un 12 por 100 de los ingresos totales de los municipios españoles, aunque en algunos casos esa aportación es muy superior.

Desde un punto de vista teórico, las razones de eficiencia son las que más peso específico tienen a la hora de respaldar la utilización del principio del beneficio como mecanismo de financiación local. Sin embargo los criterios para establecer un sistema de tarificación razonable pueden variar amplia-

mente, según las condiciones del servicio que se pretenda financiar.

Por lo que se refiere al cómputo del esfuerzo fiscal, cabría la posibilidad de que fuese medido atendiendo al «sacrificio» soportado por el contribuyente o, de forma alternativa, desde la vertiente de los gobiernos, como el esfuerzo diferencial exigido entre territorios como consecuencia del ejercicio de la autonomía fiscal en el marco de sus competencias normativas. En todo caso, ambas mediciones del esfuerzo fiscal siempre serán deudoras de una cierta componente de subjetividad y contarán con serios problemas de cómputo y disponibilidad de datos fiables y homogéneos.

Partiendo de estas limitaciones, se ha llevado a cabo un estudio aplicado para los municipios considerados «grandes» por la normativa de haciendas locales, tomando como aproximación de la renta municipal las estimaciones elaboradas por el Instituto Klein para La Caixa, y con evaluaciones indirectas a partir de las bases imponibles del IRPF de residentes.

Los resultados indican que, en cuanto al uso del principio del beneficio, Jerez de La Frontera presenta los mayores valores de esfuerzo, a considerable distancia de los cuatro siguientes en la clasificación. Respecto a las grandes ciudades, no son precisamente éstas quienes utilizan con mayor intensidad las cargas sobre el usuario, quizá con la excepción de Sevilla y Zaragoza, situadas ambas por encima de la media. También en promedios parece existir una relación inversa entre tamaño del municipio y esfuerzo fiscal en tasas, precios públicos y contribuciones especiales.

NOTAS

(*) Los autores desean agradecer expresamente la ayuda recibida del Instituto de Estudios Fiscales y del Ayuntamiento de Madrid en diferentes etapas de este trabajo.

(1) Por ejemplo, por el uso del espacio radioeléctrico local (suelo, subsuelo y vuelo).

(2) Muy evidente en el caso del Impuesto sobre Construcciones Instalaciones y Obras (ICIO), pero también en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) y en el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE).

(3) Véase, por ejemplo, LAGO *et al.* (2004).

(4) En este sentido, es de agradecer el esfuerzo que se viene realizando en la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP, 2006a) en el sentido de constituir grupos de trabajo con ayuntamientos concretos que se prestan a elaborar «programas piloto» para la implantación de sistemas de costes en servicios locales concretos.

(5) Artículo 28 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

(6) Para un análisis más detallado véase PEDRAJA *et al.* (2008).

(7) Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. En todo caso, se excluyen del análisis los municipios de Telde y Lorca por carecer de algunos de los datos utilizados.

(8) Con algunas excepciones, en las que, por motivos de equidad, se permite eludir esta regla general.

(9) Esto es así en el caso de algunos servicios de ocio y culturales.

(10) Por ejemplo, los servicios sociales o las rentas de inserción dirigidas a las personas de rentas bajas.

BIBLIOGRAFÍA

AEAT (2006), *Memoria de la Administración Tributaria 2004*, Madrid, Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

COMÍN, F. (1996), *Historia de la Hacienda pública, II. España (1808-1995)*, Barcelona, Crítica.

COMISIÓN PARA EL ESTUDIO Y PROPUESTA DE MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES (2002), *Informe para la reforma de la financiación de las haciendas locales*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

FEMP (2006a), *Guía para la implantación de un sistema de costes en la Administración local*, Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias.

— (2006b), *La situación de los ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*, Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias.

LAGO, S.; MONTES, V. J.; REGO, G. y VAQUERO, A. (2004), *Taxas e prezos públicos nos concellos galegos*, Santiago de Compostela, Consello Galego de Contas.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2005), *Recaudación y estadísticas del sistema tributario español 1994-2004*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.

MUSGRAVE, Richard A. (1959), *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill, Nueva York (traducción al castellano: *Teoría de la Hacienda Pública*, Madrid, Aguilar, 1967).

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.

URBANISMO Y FINANCIACIÓN LOCAL

Gerardo Roger FERNÁNDEZ

Instituto Pascual Madoz
Universidad Carlos III

Resumen

La financiación del urbanismo español siempre ha adolecido de graves dificultades. La debilidad ya casi "consustancial" a las haciendas locales y la complejidad instrumental y profesional que comporta la producción urbana constituyen las causas globales originarias del problema señalado. Esa insatisfactoria situación viene a explicar el largo y proceloso proceso histórico que caracteriza el marco legislativo urbanístico español que, a lo largo de más de 150 años, ha venido reajustándose exasperadamente hasta cristalizarse en la última y esperanzadora Ley de Suelo 8/2007. Sobre todo este proceso se desarrolla el contenido de este artículo explicado, intencionada y pretendidamente, en términos asequibles para todo estudioso del urbanismo español.

Palabras clave: financiación del urbanismo, marco legislativo urbanístico, Ley del Suelo 8/2007.

Abstract

The financing of Spanish urban development has always suffered from serious difficulties. The weakness now practically "consubstantial" to local government finances and the instrumental and professional complexity entailed in urban production are the overall causes giving rise to the afore-mentioned problem. This unsatisfactory situation helps to explain the lengthy and historically turbulent process that characterises the Spanish urban planning legislative framework, which has been undergoing exasperating modifications over a period of more than 150 years until finally crystallizing in the latest and encouraging Land Act 8/2007. First and foremost, this process is developed by the content of this article, explained, intentionally and supposedly, in terms accessible to every student of Spanish urban development.

Key words: urban development financing, urban planning legislative framework, Land Act 8/2007.

JEL classification: H79, K23, R00.

I. INTRODUCCIÓN GENERAL: LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA EN ESPAÑA

1. Un problema estructural del urbanismo español

EL desarrollo del urbanismo español siempre ha adolecido de insuficiencia financiera. De hecho, la ancestral debilidad de las haciendas locales y la obligada asunción por los ayuntamientos del protagonismo y la responsabilidad directa en el proceso de producción de ciudad ha generado la singularidad del sistema urbanístico español, sistema que, apoyado en la iniciativa privada, pero fundamentalmente (cuando no exclusivamente) en la propiedad del suelo, busca una alternativa posibilista a la producción pública del espacio urbano, alternativa que viene perfeccionándose continuamente, con avances y retrocesos, desde hace más de ciento cincuenta años.

En el amplio recorrido histórico que ha experimentado el sistema urbanístico español, de sus características específicas, de su siempre escasa suficiencia financiera y de su eventual y controvertida eficacia, trata este artículo, en la esperanza de que permita hacer comprender sus bases generadoras a una gran mayoría de ciudadanos y profesionales de la economía urbana, y así poder aproximarse, con mayor lucidez, a la mejora de sus todavía insuficientes determinaciones jurídico-normativas.

2. El escenario urbanístico español hasta finales del siglo XX

El urbanismo histórico español o, si se prefiere, la actividad urbanística española y su componente económico-financiero han pivotado siempre sobre dos ejes: actuaciones sobre la ciudad existente, es decir, rellenando espacios urbanos internos, reestructurando tejidos en declive y sustituyendo edificaciones obsoletas, física o económicamente degradadas, por nuevas construcciones; alternativa o simultáneamente, la actividad se ha dirigido a realizar actuaciones de creación de nuevos espacios urbanos mediante la transformación de suelos rústicos en urbanizados, principalmente en las periferias de las ciudades.

En otras palabras, desde que a mediados del siglo XIX la dinámica urbana ocasionada por la incipiente industrialización obligó a derribar los «corsés amurallados» que impedían el desarrollo en contigüidad de las viejas ciudades herederas del Antiguo Régimen, el urbanismo español siempre ha pivotado entre la reforma interior y el ensanche, entre la actuación urbanística «intramuros» y la operación urbanizadora «extra-muros».

Por otro lado, la actividad inmobiliaria, a pesar del elevado esfuerzo financiero que comporta en términos de oferta de producto construido, y aunque sólo sea a efectos cuantitativos, se ha producido con cierta normalidad. Se-

guramente no se han satisfecho las demandas sociales en lo que respecta a tipologías, localizaciones y, sobre todo, la adecuación de los precios de la vivienda a la mayoría de las rentas familiares, pero ciertamente el sector ha ejercido su labor, al menos cuantitativamente, sin grandes altibajos.

Sin embargo, hasta hace muy pocos años se ha venido produciendo una significativa característica española: una aparente dificultad para desarrollar, de manera eficiente, la ejecución de nuevo suelo urbanizado. Cierto es que desde la segunda mitad del siglo XX hasta mediados de los años noventa, se han llevado a cabo intervenciones urbanizadoras, aunque siempre escasas en número y generalmente bajo titularidad y financiación de las administraciones públicas, realizadas con el perentorio y urgente objetivo de dotar de vivienda a los masivos contingentes sociales que acudían a las nuevas áreas industrializadas y normalmente localizadas en terrenos metropolitanos, inconexos con la propia ciudad y, muy a menudo, deficitarios en dotaciones y calidad urbana. Ciertamente, en la primera etapa democrática (década de los ochenta), ayuntamientos y comunidades autónomas cambiaron aquel modelo deficitario por actuaciones completas y bien dotadas, aunque continuaron siendo cuantitativamente poco relevantes.

De hecho, la intervención pública más significativa de los años ochenta se realiza dentro de la ciudad consolidada, con actuaciones de reequipamiento y reurbanización tras grandes esfuerzos financieros públicos, precisamente para absorber los déficit generados en las etapas anteriores, acompañadas de intencionadas y esforzadas medidas de apoyo a la vivienda para facilitar su acceso a ella a las clases sociales de rentas más bajas.

Asimismo, también es cierto que se había producido otro tipo de urbanización, en este caso de iniciativa privada, igualmente en número limitado y normalmente destinada a segunda residencia, en áreas alejadas de la ciudad (aunque en este caso por motivos diferentes al anterior), y generalmente creada sobre terrenos de propietario único.

Pero, sin embargo, resulta absolutamente patente que la mayor parte de la producción inmobiliaria, sobre todo en la segunda mitad del siglo XX, se ha desarrollado sobre la propia ciudad existente, a causa de la insuficiencia de capital para atender las inversiones financieras que reclamaban las nuevas actuaciones de creación de suelo, sustituyendo los viejos contenedores edificados por nuevas construcciones de mayor superficie construible y, por lo tanto, con mayor capacidad física para absorber no sólo las demandas de modernas tipologías de hábitat, sino los incrementos de crecimiento urbano, en un absurdo y obsesivo proceso de reedificación y sobreedificación más allá de lo que pudiera considerarse como una saturación razonable, con las consecuencias derivadas de sobredensificación urbana, sobre-explotación de los servicios urbanísticos y merma, al fin y al cabo, de calidad de vida social, y con la lamentable y adicional consecuencia de un incremento desaforado de los precios de la vivienda derivados del crecimiento especulativo del suelo ante su mayor edificabilidad potencial y su forzada escasez en el mercado urbano.

Como resumen muy sintético de la actividad urbanístico-inmobiliaria de la historia contemporánea española, y dicho en «frase gráfica», en España «se edificaba mucho y se urbanizaba poco», y lo poco que se urbanizaba no siempre resistía un mínimo test de calidad urbana y ambiental. Sin duda, en las dificultades financieras que comporta la producción sistemática de ciudad se encuentran parte de las explicaciones a esta insuficiencia, como más adelante veremos.

Finalmente, el escenario de restringido oligopolio de la oferta conllevaba alzas desmesuradas de los precios, lo que venía a cerrar un marco de absoluta ineficiencia social y económica en el mercado inmobiliario español.

3. Escenario urbanístico en la actualidad

A partir de los primeros años noventa, la situación inmobiliaria cambió sustancialmente en España.

La entrada en vigor del euro, los bajos tipos de interés que el Banco Central Europeo dispuso (para impulsar las economías alemana y francesa, sobre todo) que llegó a conformar intereses reales negativos, el impulso a la demanda, tanto de primera como de segunda residencia y de bienes de inversión, hicieron que el sector inmobiliario experimentara un crecimiento, seguramente desproporcionado, en el tiempo.

Así, en el período 1998-2005 se construyeron en España una media de 600.000 viviendas/año, con «picos» de 750-800.000 viviendas/año (2006), cuando la demanda endógena (de formación de hogares) se suele estimar en las 7-8 viviendas/1.000 habitantes/año (350.000 viviendas/año).

Pues bien, a pesar de semejante desarrollo, en la práctica ejecutado por la iniciativa privada al socaire de la demanda de crédito facilitada por el escenario «macro» señalado, los precios de los

bienes inmobiliarios sufrieron alzas también desproporcionadas. Así, en el período señalado 1998-2005, la vivienda subió en un 150 por 100 y el suelo en un 500 por 100, a causa de la «espiral especulativa» que comporta este tipo de ciclos alcistas impulsados por una demanda escasamente racionalizada.

Obviamente, un escenario tan desequilibrado e inestable no podía durar eternamente. El cambio de signo con la subida de los tipos de interés europeos, el agotamiento de la demanda ante los inalcanzables precios de la vivienda y la influencia de las crisis hipotecarias externas, sobre todo las *subprime* norteamericanas, produjeron una caída acelerada del sector inmobiliario, encontrándose en la actualidad (finales de 2007, principios de 2008) en una situación de grave incertidumbre. De hecho, con respecto a la producción de residencial, se empieza a demandar una oferta deseable de alrededor de las 400-450.000 viviendas/año, en la que se apuesta por la vivienda protegida, como bien de demanda asegurado, y precio tasado. Todo ello conlleva que, de nuevo, será necesaria una mayor financiación pública para paliar, de manera keynesiana, la desaceleración en que el mercado desregulado anterior nos ha abocado.

Sobre este tema, volveremos al final de este artículo.

II. UNA APARENTE EXPLICACIÓN A LOS PROBLEMAS

Indudablemente, el singular comportamiento inmobiliario español preocupó a los estudiosos, profesionales y responsables del urbanismo patrio. ¿Por qué ocurrió esto?

Una primera respuesta, defendida con entusiasmo por el Tribunal de Defensa de la Competencia (1) en el año 1994 (y que, no tan sorprendentemente, ha llegado a convencer a algunas personalidades y responsables públicos de diferentes adscripciones partidistas), parte de la hipótesis de que los planes de ordenación urbana municipal presentan una presumible escasez de oferta de suelo urbanizable y que, como consecuencia de ello, la urbanización resultante del proceso de su producción resulta, lógicamente, aún menor que la clasificada en el planeamiento, con las nefastas consecuencias para la oferta de suelo y para el incremento de los precios de la vivienda.

Si la premisa fuera cierta, la solución, o al menos la parte básica de ella, sería bien sencilla: auméntese la oferta de suelo susceptible de ser urbanizado y se acabarán los problemas. En concreto, en su Informe sobre Competencia en el Mercado de Suelo Urbano, el citado Tribunal recomendaba que debían definirse «las zonas del territorio nacional no urbanizables de acuerdo con un plan de prioridades públicas en función de valores medioambientales, paisajísticos y ecológicos. El resto del territorio debe ser, en principio, urbanizable». De hecho, estas medidas fueron recogidas en la última Ley del Suelo vigente hasta julio de 2007 pasado (Ley 6/98 y Real Decreto 4/2000 de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario).

En cualquier caso, ¿es cierto el dato de origen sobre la escasez de suelo urbanizable en la que se basa la tesis enunciada? Debemos afirmar con toda rotundidad que no lo es.

En el informe elaborado para la Comisión de Expertos (2) en Urbanismo (creada por el ministro de Obras Públicas Josep Borrell en 1993) sobre «Disponibilidad de Suelo Urbanizable en los Municipios de más de 20.000 habitantes» (diciembre 1995) se señalaba que en el planeamiento vigente de esos 589 municipios (los más dinámicos del Estado: absorben los 2/3 de la población total española) existía suelo susceptible de ser urbanizado en una cantidad total de 185.000 Ha., lo que supone el 70 por 100 de la superficie actualmente urbanizada en esas ciudades españolas (255.000 Ha. aproximadamente).

En otras palabras, en España existía en la primera mitad de los noventa una oferta de suelo clasificada y calificada suficiente para urbanizar una superficie equivalente a las dos terceras partes de todo lo que se ha urbanizado «desde los romanos hasta nuestros días».

Pongamos un ejemplo regional. En la Comunidad Valenciana (3), los 542 planes de urbanismo correspondientes a los municipios que la integran, todos ellos redactados y aprobados en los años ochenta por sus corporaciones democráticas, clasificaban, en «números redondos», 75.000 Ha. de suelo susceptible de ser urbanizado (urbanizable programado y no programado y apto para urbanizar), equivalente, en este caso, en la práctica a otras tantas hectáreas de suelo que los mismos planes clasifican como urbano. Es decir, en el país valenciano la oferta se iguala a la superficie urbanizada a lo largo de toda su historia urbana.

La propia experiencia del «desaforado» desarrollo inmobiliario a partir de mediados de los noventa nos lo demuestra con toda claridad. No obstante, algunos «inasequibles al desaliento» siguen

apostando por la medida, entiendo que ni fue aplicada con rigor ni tuvo tiempo para poder manifestar sus virtualidades.

En cualquier caso, la mera constatación de los datos expresados demuestra, sin más, el error de partida de la tesis desarrollista apuntada. No parece, por tanto, que la escasez de suelo urbanizable sea el verdadero problema que justifique la ineficiencia del sistema urbanístico en España. El origen de los problemas habrá que buscarlo en otras causas.

III. LA NECESIDAD DE DISPONER DE UN MODELO DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

1. Las dificultades intrínsecas en la producción de ciudad

Pero el problema no está tanto en que se produzca suficiente suelo urbanizado, que también, sino en que se produzca en las localizaciones idóneas desde la óptica de la racionalidad territorial, de la eficacia económica y de la tradición urbanística mediterránea, y que, simultáneamente, responda satisfactoriamente a las demandas sociales en lo que se refiere a tipologías, calidad ambiental y precio final del producto.

De hecho, la práctica totalidad de los vigentes planes de urbanismo españoles, recogiendo las indudables demandas históricas anteriores que ya se encuentran afortunadamente cristalizadas en la denominada «cultura del plan», localizan la mayor parte de sus suelos urbanizables en las áreas contiguas a la ciudad consolidada existente, en sus «ensanches», a la vez que plantean reestructuraciones urbanas en áreas internas a la misma que permanecen ociosas y han devenido económica o urbanísticamente obsoletas (viejas instalaciones militares, tejidos industriales en declive...), sin perjuicio de eventuales actuaciones aisladas, siempre de marcado carácter singular.

La finalidad es clara: completar la ciudad, recomponer su tejido urbano, aprovechar las sinergias que la «vieja ciudad» ha creado y, complementariamente, mejorar de manera intencionada, mediante el reequipamiento y la recualificación espacial y social, la rica y poderosa estructura urbana preexistente. En el fondo responden al viejo paradigma que debe presidir cualquier modelo que se precie de desarrollo sostenible, «crecer para mejorar».

Pero, sin embargo, las dificultades del sistema urbanístico español se manifiestan en nuevas áreas territoriales, en las cuales hay que disponer de la totalidad de los servicios, incluso llevarlos hasta allí, suponiendo, por tanto, una mucho mayor inversión productiva que en los casos en que ya el suelo está integrado por la ciudad preexistente. Pero esta mayor necesidad de recursos se ve agravada por una nueva dificultad: la conformación, normalmente, de una estructura de la propiedad poco profesional y muy atomizada, sobre todo en las localizaciones del periurbano, donde se cristalizan las necesidades connaturales de crecimiento urbano.

Ahora bien, ¿cómo operar en una economía social de mercado para movilizar hacia la urbanización estas áreas de suelo acotadas donde convergen todas las demandas?

¿Por qué ha sido tan difícil, junto a las exigencias de mayor financiación y de gestión con la propiedad, urbanizar correcta y ordenadamente esos suelos en los últimos cincuenta años?

La primera razón se encuentra en las características propias que definen el mercado de suelo urbano, cuyas características monopolísticas singularizan este tipo de mercado y lo diferencian de otros bienes y productos de la actividad económica occidental. Las peculiaridades del suelo urbano, su localización fija, inmóvil e irrepetible, su capacidad para apropiarse de cuantas plusvalías se generen en su entorno por decisiones ajenas, su tendencia a la opacidad, etc., son características intrínsecas al mercado (o, más propiamente, a los «segmentados mercados») de suelo urbano que le confieren un concreto estatuto de claras tendencias inflacionistas y marcado sentido monopolizador que explica, en gran medida, no sólo las enormes dificultades históricas que siempre han existido para su movilización (en razón de su función social), sino la obsoleta y rancia concreción del concepto de propiedad urbana que en ciertos círculos aún subsiste en nuestro país.

2. Las dificultades adicionales del sistema urbanístico español

Pero si ésta es una razón intrínseca al propio mercado del suelo urbano, existe una segunda razón menos «esencial», pero más operativa y eficaz, que viene a explicar la falta de actividad urbanizadora española: el otorgamiento de la facultad de urbanizar a los propietarios de suelo.

El problema viene derivado de una vieja confusión entre el «derecho a edificar» y el «derecho a urbanizar», cuyo origen habría que buscarlo hacia mediados del siglo pasado, en las circunstancias

históricas, políticas y socio-económicas acaecidas en la España isabelina (4). De hecho, la primera Ley de Ensanche de 1864, con el objeto de resolver la ejecución de la nueva ciudad ante la crisis fiscal española de la época y el fracaso consiguiente de la gestión pública en la creación de las infraestructuras y servicios urbanos que los ensanches conllevaban, procede a privatizar la ejecución y financiación de las mismas, y para ello adopta una decisión de enorme trascendencia para el futuro de nuestro urbanismo: identifica al propietario de terrenos como genuino «agente urbanizador», protagonista, a partir de ese momento, con carácter de práctica exclusividad, del proceso de producción de la nueva ciudad.

Alejándose, ya desde entonces, de los modelos europeos de ejecución pública del urbanismo (Ley Francesa de 1841, por ejemplo), el legislador español plantea el otorgamiento de la facultad de urbanizar a los propietarios del ensanche, incentivándoles para ello con la exención del abono de las contribuciones y recargos que el sistema obligaba para los casos de ejecución pública y otorgándoles la facultad de edificar en los solares resultantes.

En virtud de esta doble facultad (urbanizar-edificar), y desde la óptica del propietario, la urbanización pasa a ser una actuación accesoria de la edificación que el titular de la facultad se ve obligado a realizar para poder extraer las plusvalías que le rentabilizarán la operación inmobiliaria. Es decir, la urbanización se perfila ya «como carga» y la edificación «como el beneficio». Dicho de otra manera, la urbanización, las infraestructuras urbanas que conforman el espacio público de nuestras ciudades, sus calles, plazas, jardines..., etc., pierden su sustantividad colectiva propia, convirtiéndose en una carga necesaria y accesoria para la edificación lucrativa, transmutándose, de esta sutil forma, lo público en subsidiario de lo privado.

Esta singular concepción privatista del proceso urbanizador, quizás apropiada para una sociedad escasamente industrializada como era la española de mediados del XIX, en la que la Administración pública no disponía de capacidad suficiente para ejecutar la producción de ciudad y en la que se confiaba en el propietario de la tierra, considerando que ésta constituía un bien básico en la producción económica y por lo tanto en el «motor» de la financiación de la misma, fue cristalizando, aún más, en las siguientes legislaciones que regularon los ensanches y posteriormente pervivió en la Ley del Suelo de 1956 y sus ulteriores reformas hasta nuestros días, sin apenas alteraciones (sólo quebrada por el escasamente utilizado urbanizable no programado), constituyéndose en una extraña singularidad jurídica en nuestro entorno europeo. Singularidad que se refuerza, aún más cuando se introduce el deber de urbanizar en plazo como medida compensatoria al otorgamiento hegemónico del derecho a urbanizar que se ha dado a los propietarios, con la finalidad de impedir eventuales retenciones especulativas de suelo (5).

De hecho, la Ley del Suelo de 1956, primer código urbanístico español completo y moderno regulador del proceso de producción de ciudad, vino a perfeccionar las insuficiencias que comportaba la originaria atribución de la facultad de urbanizar a los titulares de suelo.

En concreto, no sólo se trataba de solventar la tradicional insuficiencia pública para producir la ciudad (origen básico del modelo), sino también de suprimir las dificultades que la experiencia aplicativa de la gestión privada por los titulares de suelo comportaba, y entre las que se manifestaba como más importante la siempre dificultosa financiación de las obras de urbanización.

La respuesta jurídico-económica pergeñada fue, sin duda, ingeniosa: atribuir al suelo objeto de transformación urbana, por Ley, un valor equivalente al que obtendría cuando se completara la urbanización. Se trata, por tanto, de dar anticipadamente un valor «ficticio» a un suelo rústico que equivalga al beneficio potencial del eventual y futuro negocio inmobiliario. Obviamente, esta valoración económica, garantizada por Ley, permitirá avalar la solvencia de los propietarios-productores de ciudad, permitiéndoles acceder al mercado financiero ya sin problemas sobre la base de un bien propio, sus terrenos objeto de la actuación, cuyo valor legal ya permite cubrir cualquier eventualidad en el proceso productivo, y ello sin que la Administración local invierta un euro en la creación de los nuevos servicios urbanos.

¿Y cómo se articuló jurídicamente esta valoración virtual? Pues mediante la atribución al titular del suelo del aprovechamiento urbanístico potencial que el planeamiento municipal considera oportuno para satisfacer las demandas de desarrollo urbano desde el interés general, que es el que debe presidir el urbanismo. Es decir, a partir de la aprobación del Plan Municipal, el propietario de un terreno rústico sobre el cual la colectividad, a través del planeamiento, considerase que debe desarrollarse la ciudad para absorber las demandas de crecimiento urbano pasa a incrementar legalmente su patrimonio real

agropecuario con el valor económico derivado del proceso de urbanización futuro. En términos económicos, pasa («blindado» por Ley) del valor rústico al valor residual derivado del eventual negocio inmobiliario producible por la materialización del aprovechamiento urbanístico atribuido, y ello desde el principio y sin que asuma compromiso ni invierta nada en el proceso.

Se resuelve, de esta ingeniosa forma, el trascendental y limitador problema financiero de la actividad económica en el proceso de transformación del suelo por sus propios propietarios. Así, ya la financiación de la urbanización la realizarán los propietarios del suelo reclasificado con cargo a los beneficios atribuidos anticipadamente, y la Administración «no invierte un euro» en la producción de ciudad. Pero esta ingeniosa atribución de la producción y financiación de la nueva ciudad a los propietarios comporta una nueva dificultad: se manifiesta la necesidad de articular un procedimiento sistemático que permita e impulse a los propietarios a ejecutar la actividad material de urbanizar, lo que obliga a desarrollar técnicas jurídico-urbanísticas complejas y sofisticadas que regulen su ejecución.

Complejas porque cualquier actuación urbanizadora que pretenda desarrollar una «unidad residencial» media que permita una mínima convivencia social y urbana (300-500 viviendas) necesita una superficie de desarrollo normal de 5-10 hectáreas, lo que supone la inclusión de numerosos propietarios, sobre todo en las áreas periurbanas (los ensanches), dada la atomización histórica a la que este territorio se ha visto sometido. Pero si el modelo adoptado ha decidido que son los propietarios quienes deben realizar la urbanización, la propia lógica del sistema exige, como condición básica y previa, la obligación de la totalidad de los propietarios afectados por la actuación urbanizadora a integrarse comunitaria y solidariamente en una fórmula societaria empresarial de derecho público denominada Junta de Compensación. Esta opción exige que ninguno de sus titulares afectados pueda impedir la actuación urbanizadora, por lo tanto la adscripción se garantiza bajo amenaza de expropiación.

Pero, además, estas técnicas jurídico-urbanísticas reguladoras del nuevo proceso de producción de ciudad alcanzan obligadamente un alto grado de sofisticación. Si se quiere garantizar una razonable «paz social» dentro de esa «comunidad forzosa» que es la Junta de Compensación, habrá que desarrollar una instrumentalización «justa y equitativa» que reparta las cargas y los beneficios que la actuación ejecutiva conlleva, redistribución que afectará al suelo a través de la reparcelación, a la regulación de los pagos de la obra urbanizadora, a la apropiación proporcional por cada propietario de los nuevos aprovechamientos urbanísticos que el Plan les otorga, etc., y siempre bajo la «garantía expropiatoria» del disidente que no acepte voluntariamente el obligado papel societario-empresarial a que el singular sistema creado implacablemente le conduce.

Se trata de que la distribución de usos y cantidades de uso (edificabilidades) que comporta el urbanismo no produzca desigualdades entre los diferentes propietarios beneficiarios de la actuación. Que aquel al que «le cae» la zona verde sobre sus terrenos no se vea perjudicado frente a su convecino al que «le caen» las viviendas u otros usos lucrativos. Para ello, sus propiedades pasan a convertirse en cuotas-derechos, y todos los afectados deberán asumir solidariamente las cargas (reservas de suelo para dotaciones y espacios públicos y asunción de los costes de urbanización) y repartirse proporcionalmente los beneficios de la actuación (las parcelas edificables donde materializar el aprovechamiento urbanístico atribuido), mediante la adjudicación de nuevos suelos en caso necesario.

En segundo lugar, si los propietarios promotores del proceso de transformación del suelo urbanizable, tras lograr salvar todos los obstáculos y problemas que la ejecución urbanizadora conlleva, y tras haberse convertido por imperio de la Ley en ejemplares empresarios inmobiliarios, llegan a concluir la urbanización proyectada convirtiéndose ahora en propietarios de solares, se encuentran con un nuevo derecho-deber: el de edificar en plazo concreto, de nuevo bajo riesgo de expropiación, las edificaciones que el Plan les ha otorgado con la finalidad, pública y obvia, de evitar la retención especulativa de los mismos, tal como se deriva de la función social de la propiedad establecida en el artículo 33 de la Constitución de 1978. Es decir, tras haber llegado a ser »expertos urbanizadores», deben reconvertirse de nuevo y pasar a ser «eficaces promotores-constructores» de edificios. Con ello, se cierra el círculo que el sistema conlleva: la Administración «renuncia» a la producción y financiación de nueva ciudad, debiendo llevarla a cabo exclusivamente los propietarios de su suelo, primero ejecutando su urbanización financiándola con cargo al aprovechamiento anticipado, y posteriormente patrimonializando los beneficios mediante el proceso de edificación de los solares resultantes, para lo cual, el marco jurídico-urbanístico se pone a su disposición y termina de

conformarse el principio general que singulariza al urbanismo español: *el principio de reparto en beneficios y cargas*, o de *equidistribución*.

Pues bien. Esa dualidad instrumental, derecho a urbanizar-derecho a edificar (entrecruzado con el deber de ejecutarlo en plazo), que el largo y sofisticado procedimiento que la singularidad del urbanismo hispano mantiene casi inalterado desde el XIX, es el que conduce, seguramente, a la confusión de muchos profesionales del tema que acaban entendiendo que no existen dos derechos independientes, sino que conforman uno sólo que se cristaliza en el que denominan «derecho a la propiedad urbana».

Sin embargo, aunque de manera un tanto bochornosa a estas alturas de la historia urbana, parece necesario exponer una aparente «perogrullada»: que edificar y urbanizar son dos actividades distintas, no sólo desde la mera y obvia diferenciación de su materialización constructiva, sino desde sus especiales condiciones y características jurídico-urbanísticas. Veámoslo.

3. La facultad de urbanizar y la de edificar

Partamos de la pregunta más simple: ¿qué es urbanizar?

Urbanizar, en nuestro caso, el suelo urbanizable que los planes clasifican como tal no es otra cosa que crear infraestructuras con destino al uso y dominio públicos una vez terminadas y recibidas por la Administración. Es crear y construir calles, avenidas urbanas y sus espacios públicos, es disponer las redes de abastecimiento, saneamiento, alumbrado y demás servicios públicos, es ajardinar los parques y tratar los espacios libres de la ciudad. Es, al fin y al cabo, crear espacios dotacionales de carácter público que jurídicamente responden a un interés general y colectivo (art. 47 CE) y que físicamente superan y trascienden, normalmente, el tamaño de la trama catastral privada.

Otra cosa es edificar las parcelas colindantes a las nuevas calles creadas, construir en los «solares» resultantes de la acción de urbanizar.

Qué duda cabe que llevar a cabo la edificación permitida en una parcela urbana concreta, siempre que se haga de acuerdo a las prescripciones urbanísticas que el Plan establezca, es una facultad que forma parte de la esfera privada, bien del propietario (público o privado) o bien de un tercero con el permiso de éste.

Pero construir infraestructuras afectadas al uso y dominio públicos no es tarea natural del dueño del terreno en que se van a implantar. ¿Se construirían suficientes carreteras, aun de peaje, si responsabilizáramos de ello a los titulares de los campos afectados?

La urbanización «urbana» es una clara función pública que goza de la misma naturaleza jurídica que la ejecución de cualquier otra infraestructura de destino al uso y dominio públicos (carreteras, ferrocarriles, etc.), y que, en consecuencia, no constituye una característica inmanente a la propiedad del suelo.

Pues bien. A pesar de las sustanciales diferencias señaladas, tanto funcionales como jurídicas, acaso su no excesiva clarificación por parte de la legislación histórica española ha posibilitado que variados exégetas de la misma se hayan empeñado en forzar la interpretación que ha permitido confundirlos en uno sólo, el derecho de propiedad, y otorgarlos directamente y con carácter de práctica exclusividad al propietario del suelo.

Sobre esta base reguladora, y sin perjuicio de la actuación administrativa por razón de utilidad pública, la actuación urbanizadora de iniciativa privada, en la práctica, sólo puede ser desarrollada por los titulares del suelo.

¿Qué consecuencias para el desarrollo urbano, para la «producción de ciudad», conlleva este sistema?

4. Ineficiencia del sistema

Como es normal, los propietarios de suelo urbanizable no son (no tienen por qué ser) empresarios inmobiliarios, por lo que su tendencia natural será a mantener ociosos sus terrenos o a solicitar por ellos, si se encuentran en localizaciones urbanas demandadas sectorialmente (los ensanches, por ejemplo), los precios inflacionados que consideren adecuados a las expectativas generadas y al valor legal que el sorprendente código jurídico-urbanístico español les garantiza.

Por otro lado, el empresario-urbanizador que quiera ejercer su actividad profesional deberá previamente convertirse en propietario, bien mediante la asociación voluntaria con la totalidad de los propietarios de la actuación urbanizadora señalada en el Plan o bien mediante la adquisición, en ese mercado monopolista que es el del suelo, de la totalidad del terreno que conforma la actuación. Bien es cierto que puede iniciar la actuación con la mayoría de la superficie, pero el sistema obliga a la disposición final de la totalidad de ésta. Como ya hemos visto, el propietario minoritario que se resista

deberá ser expropiado a favor del titular mayoritario.

Si a ello le añadimos una enorme burocratización de los procedimientos de tramitación, derivados del objetivo fundamental de la legislación histórica española de garantizar los derechos «inalienables» de los titulares del suelo frente a la función social del urbanizable, se acaba consiguiendo que el tiempo medio de maduración administrativa de un expediente de urbanización alcance los trescuatro años. Si a ello le añadimos los plazos previos para la obtención de la mayoría de la propiedad (otros tres o cuatro años) y los de ejecución urbanizadora completa, junto al inevitable proceso expropiatorio de los minoritarios, se obtiene un período total para la obtención de suelo urbanizado-edificable de 10-12 años, plazo inasumible, tanto desde la óptica financiera como desde la de la certidumbre de la inversión, para la práctica totalidad del sector inmobiliario español.

En cualquier caso, las características señaladas acaban forzando a las empresas al aumento artificial de sus carteras inmobiliarias, produciendo como consecuencia bien la expulsión del mercado de las de menor potencia financiera, bien el abandono de la actividad urbanizadora de producción de suelo y el recurso al urbano para edificar directamente. En cualquier caso, la ineficiencia económica del sistema.

IV. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA URBANÍSTICO TRADICIONAL HASTA LA ACTUALIDAD

1. Las sucesivas legislaciones urbanísticas

Como hemos visto en el apartado anterior, fue la Ley del Suelo de 1956 la que vino a definir de manera cerrada y completa el singular sistema urbanístico español, estableciéndolo sobre la «piedra angular» del Principio General de Reparto de Beneficios y Cargas a través de la atribución del aprovechamiento urbanístico a los propietarios del suelo reclasificado para que, con la rentabilidad económica que extraigan del valor derivado del beneficio empresarial anticipado, asuman solidariamente todos los costes que comporta la transformación del suelo rústico en urbano, y ello, obviamente, bajo el control público.

De hecho, el legislador estatal confiaba en que esta sobrevaloración anticipada que se otorgaba a los propietarios de suelos, junto a la atribución monopolista a ellos mismos de la facultad de urbanizarlos, serían suficiente impulso para financiar la actividad urbanizadora. Sin embargo, la realidad demostró que no era así.

Recuérdese que el nuevo sistema urbanístico tuvo la posibilidad de demostrar su eficacia en los años sesenta y setenta, los años del «desarrollismo», en los que se «produjo más ciudad» que en ninguna otra época, y sin embargo la asunción por los propietarios de la urbanización sistemática a través de las juntas de compensación «brilló por su ausencia». La ciudad creció en «mancha de aceite» mediante la edificación de los terrenos colindantes al urbano, sin proceder previamente a la ejecución sistematizada de la red viaria, de infraestructuras y de dotaciones que la urbanística racional obligaba, a la vez que crecía «intra-muros» sustituyendo el patrimonio preexistente por nuevas edificaciones de mayor capacidad, sobredensificando y explotando la ciudad heredada y produciendo ciudad, en fin, de manera asistemática, infradotada de dotaciones y desordenada urbanísticamente.

Este fracaso aplicativo de la legislación de 1956 propició su reforma mediante la promulgación de la Ley del Suelo de 1975.

Para ello, el legislador estatal procedió a adoptar medidas coercitivas que impulsaran la movilización de los titulares del suelo urbanizable.

En este sentido, dispuso que la atribución del aprovechamiento a los propietarios sólo se realizaría si se vinculaba al establecimiento de un plazo preclusivo para su desarrollo, instaurando el deber de urbanizar en un tiempo predeterminado. Así, se dispone el urbanizable «programado» a cuatro u ocho años vista, cuyo régimen urbanístico comportaba que sólo se otorgaría el aprovechamiento a aquellos suelos para los que se establece el deber de su desarrollo en esos plazos, y en el caso de que se incumpliera ese deber, deberían ser expropiados por la Administración para que ella procediera a su puesta en el mercado.

Asimismo, se establece el denominado urbanizable «no programado», constituido por aquellos suelos cuya transformación no se consideraba necesario someter a plazo previo y para los cuales no se les atribuye al aprovechamiento a sus titulares, ni tampoco se les otorga, en consecuencia, la facultad monopolística de su transformación, regulándose un procedimiento, jurídica y técnicamente muy complejo, para su incorporación al proceso urbanizador mediante concurso y posibilidad de intervención de terceros no propietarios.

Pues bien, volviendo al urbanizable programado, ¿tuvo éxito el

procedimiento coercitivo establecido? Lamentablemente, volvió a fracasar la reforma y, si lo analizamos con lucidez, se concluye que no podía haber ocurrido otra cosa. Téngase en cuenta que la amenaza expropiatoria (en caso de incumplimiento), en cuya capacidad incentivadora se confiaba, no ejerció impulso alguno a la actividad de urbanizar, y ello no podía ser de otro modo, pues el valor del justiprecio expropiatorio se determinaba por el equivalente al beneficio empresarial anticipado del proceso de urbanización (metodología residual), y ello sin proceder a realizar actuación ni inversión alguna. Es decir, se les estaba diciendo a los propietarios de suelo urbanizable programado que tenían que proceder a conformarse en Junta de Compensación y dedicarse a la actividad inmobiliaria que el planeamiento preveía, tras la cual, si la operación les salía rentable, obtendría pingües beneficios. Pero, si no lo hacían en el plazo establecido (cuatro u ocho años), deberían ser expropiados por la Administración, pero valorándose su suelo exactamente por el mismo valor del beneficio potencial. Obviamente, difícilmente podremos diseñar una situación más desincentivadora para animar a los titulares de suelo a su ejecución ni para vencer las dificultades que la ejecución del suelo por los propios propietarios comporta.

El fracaso de la reforma de 1975, llevó a que el legislador de 1990 procediera a una nueva reforma, en la que planteó que la expropiación del suelo (en caso del incumplimiento) se realizaría a un valor mucho menor que el residual derivado del aprovechamiento atribuido inicialmente, con la finalidad de producir eficacia en la amenaza coercitiva que comportaba el incumplimiento de urbanizar en plazo. Es decir, el planeamiento atribuía el aprovechamiento urbanístico a los propietarios del suelo urbanizable programado, pero «condicionado» a que lo desarrollaran en un plazo concreto de 4-8 años; pero si no lo realizaban, se les «retiraba» ese aprovechamiento y se les expropiaba a valor cercano al valor objetivo correspondiente al suelo rústico.

Obviamente, la nueva regulación respondía a una lógica «más inteligente», dentro del marco tradicional español de seguir confiando en el propietario de suelo como protagonista hegemónico del proceso privado de producción de ciudad. Sin embargo, tampoco tuvo éxito el sistema. Si bien es cierto que el Tribunal Constitucional en 1997 anuló estas disposiciones, aunque sólo por razones de falta de competencia estatal para legislar en una materia, como es la urbanística, que la Constitución de 1978 atribuía con carácter exclusivo a las comunidades autónomas, también es cierto que durante los siete años que transcurrieron desde la promulgación de la nueva reforma se mantuvo el escenario de ineficacia transformadora de suelo urbanizable por la iniciativa privada que venía siendo constante desde 1956.

2. El papel de la Administración y del sector empresarial en las reformas de la legislación urbanística española

De la singular característica del sistema tradicional español de identificar al productor privado de ciudad con el propietario de suelo que venimos analizando, sobre la base del principio de reparto de beneficios y cargas, se deduce el papel marginal que en dicho proceso tiene el sector empresarial inmobiliario, tanto público como privado. Dentro de este proceso, «el empresario como tal no tiene cabida». Sólo a través de su «transformación en propietario» podrá acceder directamente a la actividad económica de producir ciudad, lo cual comporta una gran capacidad financiera para obtener, en primer lugar, el suelo y luego importantes recursos para urbanizarlo y edificarlo, capacidad de la que no dispone la gran mayoría de las empresas inmobiliarias españolas, lo que lleva, como ya hemos señalado con anterioridad, a la ineficacia del sistema.

Excepcionalmente, el sistema posibilitaba la intervención del empresario, sin ser propietario del urbanizable no programado, pero la enorme complejidad de su regulación produjo que, en la práctica, sólo se desarrollasen unas pocas actuaciones singulares a lo largo y ancho del territorio español hasta mediados de los noventa.

Con respecto a la Administración, también su papel se ve mermado ante el protagonismo otorgado a los propietarios de suelo, aunque, en contraprestación, la consecuencia del sistema es la obtención gratuita para la comunidad de los servicios y dotaciones públicas, sin que la Administración tenga que asumir coste económico alguno.

Cierto es que, en lo que respecta a la ordenación urbana, a la formulación de la estructura urbana, edificabilidades y usos globales, la legislación tradicional confiere un papel fundamental a la Administración desde la inalienable consideración del urbanismo como explícita función pública. Pero, sin embargo, también es cierto que el desarrollo de las previsiones del planeamiento general (a través de los planes parciales, estudios de detalle, etc.), se traslada a los propietarios de suelo, ejecutores finales del pro-

ceso de producción en el sistema urbanístico español. Por lo tanto, la responsabilidad del establecimiento de la morfología futura de la ciudad se comparte entre Administración y titulares de suelo: la estructura general y el modelo territorial se adjudica a la Administración y la proposición de la formulación final de la ordenación urbana y tipologías se delega en la propiedad fundiaria, si bien esas propuestas deberán ser aprobadas, obviamente, por la Administración actuante.

No obstante, a partir de 1975 se entiende que la Administración debe quedarse con parte de las plusvalías que se otorgan, desde el principio, al propietario de suelo, para que con ellas pueda promover suelo para usos de vivienda protegida u otros usos de interés público y para, con ello, proceder a regular, aunque sea mínimamente, el mercado de vivienda.

De hecho, en la Ley de 1956 el total de las plusvalías se entregaba a los propietarios de suelo reclasificado al atribuirles el 100 por 100 del aprovechamiento urbanístico completo. Es a partir de la Ley de 1975, cuando la Administración mantuvo un 10 por 100 del aprovechamiento en el urbanizable y nada en el urbano, para aumentarlo en la Ley de 1990 al 15 por 100, tanto en el urbanizable como en el urbano, y volver a disminuirlo al 10 por 100 en la Ley de 1998, hasta que entra en vigor la reciente Ley 8/07, de Suelo, tal como veremos en el próximo apartado, que viene a incrementarlo hasta el 20 por 100 como máximo. La mera constatación de esta «larga estela» de distribución de plusvalías entre Administración y propietarios expresa, sin más argumentación, el verdadero beneficiario del proceso económico derivado del desarrollo del urbanismo tradicional español.

Otro aspecto fundamental, que pone de manifiesto el papel que la Administración pública debe asumir, es el referente a la calidad ambiental y urbana de la ciudad planificada en el sentido de la regulación proporcional que debe existir entre usos lucrativos privados (viviendas, industrias y terciarios) y espacios públicos de relación (viales, zonas verdes y equipamientos sociales), tal como demandaría un mínimo manual de «buenas prácticas urbanísticas». Pues bien, también en este importante aspecto la legislación española era desigual.

De hecho, la legislación tradicional establecía que la Administración, a través del planeamiento, debía velar por la obligación de proceder a reservar suelo para los citados usos públicos en adecuada proporción a los privados-lucrativos, pero exclusivamente para los nuevos desarrollos, es decir, para el urbanizable. Asimismo, también prescribía un límite máximo indisponible de densidad residencial, fijándolo en 75 vivs./Ha., umbral que no debía superarse.

Sin embargo, para la ciudad consolidada, es decir, para el suelo urbano, las viejas leyes no regulaban nada de lo anterior, posibilitando, por tanto, que los planes de urbanismo, si no se formulaban con voluntarios criterios de sostenibilidad, podían incrementar y sobre-densificar la ciudad heredada hasta límites inasumibles, generando e incrementando déficit infraestructurales y dotacionales de difícil, cuando no imposible, reconducción. Los años sesenta y setenta conforman una época en que el escenario urbano descrito llegó, en muchos casos, al paroxismo.

¿Cuál puede ser la causa de esta reprobable desregulación jurídica del urbano? Con la perspectiva del tiempo y de la experiencia, se manifiestan dos tipos de razones. La primera, la aparente dificultad jurídico-técnica de pergeñar instrumentos de reparto de cargas y beneficios en un suelo ya muy consolidado por la edificación, y en el que las actuaciones resultan ser, en la mayoría de los casos (e ineludiblemente), aisladas y discontinuas. En segundo lugar, aparece una razón «más posibilista» desde la óptica de la producción de ciudad. Si los responsables del urbanismo, según el sistema tradicional español, eran conscientes de la dificultad de que «el urbanizable se urbanizara», la alternativa para absorber la demanda social de viviendas y del resto de productos inmobiliarios se dirigía, en gran medida, al urbano, sustituyendo edificios existentes por nuevos de mayor capacidad y actuando aisladamente, sin necesidad de tener que aplicar sofisticadas y complejas técnicas reparcelatorias y con el valor añadido de un menor coste financiero.

Afortunadamente, estas razones hoy se encuentran ya superadas, pudiendo ser resueltas sin mayores problemas, siempre que, obviamente, el legislador urbanístico autonómico así lo estime conveniente, como más adelante veremos.

3. El último escenario legislativo: la Ley 6/98

A) No obstante, el largo y proceloso proceso legislativo que se inició en 1956 se culminó en la última ley estatal 6/98 y su reforma 10/2003, reguladoras del régimen del suelo y de valoraciones, y que ha venido a ser sustituida, recientemente, por la Ley de Suelo 8/2007.

Previamente a proceder a su análisis, conviene recordar que en nuestro marco constitucional, las comunidades autónomas tienen atribuida

la competencia legislativa, con carácter exclusivo, en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, según establece el artículo 148 de la Constitución.

No obstante, el Estado, sobre la base de su competencia constitucional (artículo 149) en materia de regulación de las condiciones básicas para garantizar el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales de todos los españoles y del procedimiento para la expropiación forzosa, dispone de una cierta competencia «transversal» o «colateral» al urbanismo, que le permite legislar en esta materia con clara incidencia en la ordenación y ejecución urbanas. Obviamente «las fronteras» nunca han sido pacíficas, y la confrontación entre comunidades autónomas y Estado han sido continuas en el Tribunal Constitucional, manteniéndose un dilatado escenario móvil, nada aconsejable para la seguridad jurídica del sector y del desarrollo urbano.

Señalado, aún someramente, el escenario que define la situación actual, pasemos a analizar el contenido esencial de la legislación estatal vigente.

Debe señalarse, en primer lugar, que las bases conceptuales sobre las que se apoyaba la Ley 6/98 son prácticamente idénticas a las que caracterizan el sistema urbanístico tradicional. De hecho, se seguía otorgando el papel preponderante a la propiedad del suelo, al atribuirle el aprovechamiento urbanístico desde el planeamiento, estableciéndose que como mínimo era del 90 por 100, correspondiéndole a las comunidades autónomas la posibilidad de su incremento, y en consecuencia la disminución del 10 por 100 de participación pública en las plusvalías de la Administración, pudiendo llegar, incluso, a su supresión.

Asimismo, mantenía la hipervaloración del suelo reclasificado, determinándose por el método residual y, en consecuencia, por el valor equivalente al beneficio empresarial anticipado de la virtual actuación no desarrollada. Esta sobrevaloración se llevaba, incluso, al caso de la expropiación de terrenos rústicos o no programados con destino a patrimonios públicos de suelo para acometer una promoción pública de vivienda con destino, por ejemplo, a damnificados de una catástrofe natural.

Por último, la consideración legal de que todo el suelo patrio era susceptible de ser urbanizado (salvo el especialmente protegido), extendió las tensiones especulativas a todo el territorio, produciéndose un «escenario de desregulación» muy propicio al desarrollo ocasionado.

B) Las consecuencias de la aplicación del modelo en estos años ya las hemos apuntado en el apartado I.3 de este artículo. Obviamente, el escenario económico expansivo que caracterizó los últimos diez años en España, junto a las disposiciones legales desreguladoras que comportaba la Ley 6/98, produjo el exacerbado desarrollo de los noventa y primera mitad de los dos mil, con el desproporcionado incremento de los precios acaecido.

Pero ese escenario llegó a producir, lamentablemente, otros efectos indeseables. La desregulación puesta de manifiesto, las tensiones especulativas y las altísimas plusvalías que la producción urbana conllevaba, acabó quebrando algunas barreras de responsabilidad pública, generándose escandalosos escenarios de corrupción, apoyados, en ocasiones, en la aplicación espuria de los denominados «convenios urbanísticos», que vinieron a ocasionar una alarma social de gran calado extendida a través de los medios de comunicación.

De nuevo, la tan demandada financiación local sería el falso reclamo para actuaciones impropias, cuando no explícitamente delictivas, por algunos irresponsables de diversas administraciones locales.

Todo ello, junto al cambio de signo económico establecido por el Banco Central Europeo, vino a poner en crisis el modelo a mediados del año 2007, desvelándose, con explícita urgencia, la necesaria reformulación y regeneración del sistema hasta entonces vigente.

4. El marco legislativo estatal vigente: la Ley de Suelo 8/07

Afortunadamente, la nueva Ley de Suelo, vigente desde el 1 de julio de 2007, viene a reconducir a la racionalidad el viejo e insuficiente sistema urbanístico español desde el estricto cumplimiento de los mandatos constitucionales.

A) Así, con respecto al reparto de plusvalías, la Ley 8/07 se acomoda adecuada y voluntariamente a la realidad del mercado.

Es decir, donde el planeamiento genere sustanciosas plusvalías, el reparto público-privado de éstas puede y debe ser más equilibrado que en donde éstas son escasas o nulas.

Por lo tanto, previa determinación de la rentabilidad de las actuaciones urbanizadoras identificadas por el planeamiento, y de acuerdo con ella, procede la definición con racionalidad del reparto de las plusvalías entre Administración y particulares, debiendo destinarse el aprovechamiento público, como es obvio, a la regula-

ción del mercado inmobiliario, y sobre todo a garantizar el derecho a la vivienda (art. 47 de la Constitución).

En este sentido, se establece la participación de la Administración en una horquilla de un 5-15 por 100 del aprovechamiento urbanístico materializable en parcelas urbanizadas, modulable hasta el 20 por 100 por la legislación autonómica, y acotando el destino de los patrimonios públicos de suelo.

B) Con respecto al protagonismo en la producción de ciudad, la nueva Ley establece con toda claridad la característica de función pública (de servicio público) que constituye la actividad de urbanizar y, en consecuencia, puede asumir la iniciativa en la producción urbana, de manera «catalizadora», mediante la gestión directa a través de entes públicos ad hoc.

De hecho, el poder público ya podrá acometer fácilmente aquellas actuaciones estratégicas necesarias para poner en el mercado suelo productivo, en su caso, y siempre suelo residencial, propiciando la promoción de suficiente número de viviendas a precio tasado para satisfacer las demandas sociales de ciudadanos de rentas familiares medias o bajas, y que ni el mercado libre ni la promoción privada de vivienda protegida es capaz de realizar.

La disposición de suelo para ello vendrá a través de tres sistemas: mediante la participación pública en las plusvalías ya comentada en el párrafo anterior, o mediante la intervención pública «concertada» a través de la asunción de los costes relativos a las obras de urbanización a cambio de la obtención de parcelas urbanizadas de valor equivalente con destino a vivienda protegida, o, para casos singulares de necesidad de obtención de la totalidad del suelo, mediante la expropiación finalista, para lo cual dispone del nuevo sistema de valoraciones.

C) Pero si la Administración prefiere apoyarse en la iniciativa privada, teniendo en cuenta el carácter de función pública de la actividad y el régimen de libre empresa establecido en el artículo 38 de la Constitución, podrá seleccionar para ello a un particular, propietario o no de los suelos a urbanizar, en régimen de concurrencia (gestión indirecta).

De esta forma, se quiebra el bloqueo oligopolista que «blindaba» el mercado de suelo, abriéndolo a la concurrencia, es decir, a la competencia bajo control público, compaginando de manera inteligente la actividad empresarial más emprendedora con la función pública más inteligente. La Ley no impide que las legislaciones autonómicas prevean regímenes propios para los propietarios si manifiestan fehacientemente su voluntad de asumir la urbanización de los terrenos. Pero si su voluntad es de no actuar, o no saben o no pueden realizarlo, nada debe impedir que un tercero, sin tener la obligación de disponer de la propiedad del suelo en la actuación, pueda resultar adjudicatario de la urbanización mediante designación como delegado público del tipo concesional de la Administración actuante en el concurso procedente.

En este caso, este «urbanizador» ejecutará las obras de urbanización y les trasladará los costes a los propietarios originales, al ser éstos los beneficiarios finales de los solares edificables resultantes de la urbanización. Estos costes podrán materializarse bien en metálico, bien en aprovechamiento (solares edificables) de valor equivalente, mediante la institucionalización de la reparcelación (voluntaria o forzosa, en su caso). Consecuencia de ello, por el primer modo de retribución, el urbanizador habrá obtenido un beneficio empresarial en la gestión de producir el suelo urbanizado, los propietarios habrán costeado las obras y obtenido todo el aprovechamiento susceptible de apropiación y la Administración actuante la parte de las plusvalías que le corresponda en el proceso urbanizador, mientras que en el caso del cobro en aprovechamiento, el urbanizador habrá obtenido solares edificables «al coste de los factores», los propietarios, solares disminuidos en la parte que hubieran retribuido al urbanizador y la Administración seguirá recibiendo su cuota parte.

Como vemos, la aplicación del sistema ofrece muchas posibilidades:

1. La Administración, actuando como urbanizador, puede obtener importantes paquetes de suelo urbanizado para vivienda protegida sin tener que recurrir a la tramitación expropiatoria y, así, aumentar su siempre escaso patrimonio público de suelo.

2. Los propietarios disponen de un operador-gestor que va a transformar su suelo en solares, en el caso en que ellos no quieran o no puedan ejercitar el eventual régimen preferencial que la legislación autonómica haya regulado.

3. Los empresarios pueden desarrollar un nuevo nicho de actividad, la producción de suelo urbanizado, pudiendo ser retribuidos en metálico o en solares edificables en régimen de competencia bajo control público.

Finalmente, como conclusión más importante, se destaca la apertura del procedimiento a la

concurrencia, quebrando criterios monopolísticos hoy totalmente obsoletos y rechazables en una economía social de mercado, como es la española en la actualidad.

D) Por otro lado, desde la competencia constitucional de regular las condiciones básicas del principio de igualdad, el Estado no puede abdicar de la obligación de regular, al menos en términos mínimos, una previsión de suelo para destinarlo a vivienda protegida en todas las actuaciones residenciales previstas por el planeamiento.

Por ello, la Ley establece un umbral mínimo del 30 por 100 de edificabilidad residencial, modulable por las legislaciones autonómicas competentes en la materia en función de sus criterios ideológicos y del análisis de la realidad socio-económica de su territorio.

E) Por último, con respecto al régimen de valoración del suelo, se abandona, al fin, el sorprendente sistema de hiper-valoración anterior. La nueva Ley 8/07 establece que la valoración legal del suelo se lleve a cabo «por lo que es» y no «por lo que pueda ser». Que reconozca, legalmente el valor «fáctico» del suelo, valorando, asimismo, el «lucro cesante» cuando se coarta una actuación empresarial transformadora que se encuentra en marcha en el momento de la valoración, pero nunca considerando valores expectantes no derivados del esfuerzo inversor de su titular.

V. EL URBANISMO Y LA FINANCIACIÓN LOCAL ACTUALMENTE EN ESPAÑA

A través de todo lo expuesto a lo largo de este artículo, queda de manifiesto la histórica dificultad financiera que el sistema urbanístico español ha intentado soslayar con diferentes medidas jurídico-normativas.

Sin embargo, tras más de siglo y medio de tentativas, al fin parece vislumbrarse una solución al viejo problema español a través de la Ley 8/07, de Suelo. Cierto es que la nueva Ley mantiene las bases conceptuales del tradicional sistema español, pero es una mera prudencia, adoptada sobre bases de honda raíz sociológica incrustada en el «genoma urbano» de los operadores inmobiliarios, la que aconseja su pervivencia, si bien actualizada y renovada intencionadamente, con la finalidad de conseguir una eficiencia socioeconómica de la que nunca debió estar exenta.

Así, la nueva regulación no sólo garantiza que la totalidad de los costes que comporta la producción, tanto de la nueva ciudad (creación de nuevo suelo urbano) como de la intervención en la ciudad consolidada (actuaciones de reforma y renovación urbanas), deben ser asumidos por los particulares beneficiarios de las operaciones urbanísticas, sino que, también, la Administración participa de manera más proporcionada en las plusvalías que ella misma genera a través de las decisiones de planeamiento.

De hecho, este porcentaje público sobre el aprovechamiento se constituye como una aportación financiera adicional con destino al patrimonio público de suelo de gran trascendencia económica. Téngase en cuenta que un 15 por 100, por ejemplo, del aprovechamiento urbanístico libre de cargas de urbanización puede equivaler, normalmente, al 33 por 100 del valor residual total del suelo sin urbanizar (tras proceder a descontarle los normales costes de producción necesarios para su urbanización), es decir, viene a alcanzar un tercio del total de las plusvalías que genera la actuación urbanística.

Si a ello le añadimos la obligación de realizar en todos los planes un informe de sostenibilidad económica que analice el impacto que la creación de nuevas infraestructuras y servicios puedan producir en las haciendas públicas, se constata la disposición de medidas de «lúcida prudencia» que aporta la nueva Ley 8/07 para evitar inasumibles costes de mantenimiento no evaluados correctamente en el momento de su implantación.

Como consecuencia de todo lo expuesto, se puede concluir que, al fin, «el urbanismo financia al urbanismo», e incluso con cierta «holgura pública» para las haciendas locales, por lo que hoy ya no resulta legítimo seguir planteando ni déficit ni insuficiencias jurídico-normativas que dificulten un desarrollo urbanístico racional y sostenible en nuestro país. Otra cosa es la insuficiencia económica para financiar otros servicios públicos asumidos por la Administración local, pero ello no es objeto de este artículo y, en cualquier caso, no deben ser compensados con cargo al urbanismo, que bastantes cargas tiene ya que asumir.

NOTAS

(1) Ver extracto de Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia sobre el Mercado de Suelo Urbano, publicado en la revista *Ciudad y Territorio*, núm. 99, primavera de 1994.

(2) Ver Informe sobre Suelo y Urbanismo en España publicado por el Ministerio de Obras Públicas en 1996, en su serie *Monografías*.

(3) Ver *El Uso del Suelo en la Comunidad Valenciana*, núm. 6 de la colección *Territori*, publicado por la Generalitat Valenciana (Conselleria de Obras Públicas) en 1995.

(4) Ver la revista *Ciudad y Territorio*, número 107-108, primavera-verano de 1996, y sobre todo los artículos de MARTÍN BASSOLS y LUCIANO PAREJO.

(5) Ver revista *Ciudad y Territorio*, número 95-96 de 1993, y en concreto los artículos de Javier GARCÍA BELLIDO, Luciano PAREJO ALFONSO y Gerardo Roger FERNÁNDEZ.

DEUDA, ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y ENTIDADES LOCALES

Alfonso UTRILLA DE LA HOZ

Universidad Complutense

Resumen

En este trabajo se realiza un análisis del endeudamiento de las corporaciones locales y sus causas a través de la comparación internacional del sector público local, la descripción del marco normativo y los principales indicadores presupuestarios de los ayuntamientos españoles.

Palabras clave: ahorro público, déficit, endeudamiento local.

Abstract

In this study we carry out an analysis of local corporation indebtedness and its causes through international comparison of the local public sector, description of the legislative framework and the main budgetary indicators of the Spanish local councils.

Key words: public saving, deficit, local indebtedness.

JEL classification: H72, H74.

I. INTRODUCCIÓN

DESDE una perspectiva teórica, el uso del endeudamiento como medio de financiación plantea problemas adicionales cuando se refiere a los niveles subcentrales de gobierno. Al debate teórico sobre la utilización de la deuda en general se unen, pues, otras consideraciones. En general, las ventajas asociadas a la utilización del endeudamiento están relacionadas con la financiación de inversiones a la hora de periodificar su coste en relación con la utilidad y el uso de dichas inversiones derivadas de la posibilidad de financiar grandes proyectos. También con el menor coste real en procesos inflacionistas y con un menor coste fiscal per cápita, al hacer recaer los costes sobre los contribuyentes actuales y futuros. Por su parte, las cautelas en su uso tienen que estar necesariamente relacionadas con la sostenibilidad financiera individual y agregada de la carga tributaria y de la dimensión del saldo vivo pendiente de amortización, por un lado, y por otro, con las garantías preventivas para evitar insostenibilidad sobrevenida y de margen de maniobra de los distintos equipos gestores locales a lo largo del tiempo, garantizando un trasvase ordenado y razonable de cargas y pasivos acumulados entre equipos de gobierno que no condicione completamente la capacidad de tomar decisiones sobre la orientación del gasto y la política tributaria.

En este sentido, las limitaciones al endeudamiento local cobran mayor protagonismo en la normativa presupuestaria respecto al uso de esta forma de financiación y a la información necesaria para evaluar y anticipar posibles situaciones de insostenibilidad financiera.

Marco normativo y comportamiento real son, pues, los ejes sobre los que debe girar el análisis del endeudamiento del sector público local en España. Antes de abordarlos, parece conveniente situar en el contexto europeo la Hacienda local española.

II. EL COMPORTAMIENTO FINANCIERO DE LA HACIENDA LOCAL EN LA UNIÓN EUROPEA

La Hacienda local tiene en España una dimensión económica sustancialmente menor que en el conjunto de la Unión Europea. Su gasto no financiero representaba en 2006 el 6,2 por 100 del PIB, frente al 11,4 por 100 de media. El gasto por habitante es significativamente menor, con 1.400 euros por persona en ese mismo año frente a 2.684 euros per cápita de media. Estos indicadores ponen de relieve la menor dimensión relativa del sector público local en España, incluso respecto a aquellos países fuertemente descentralizados hacia el nivel regional de gobierno, como Bélgica, Alemania y Austria (cuadro n.º 1).

CUADRO N.º 1

INDICADORES COMPARADOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN LA UNIÓN EUROPEA (2006)

	GASTO	*AHORRO BRUTO*		*CAP./NEC. FINANC.*	*DEUDA*	
	Porcentaje/PIB	*Euros/h*	*Porcentaje/PIB*	*Porcentaje/PIB*	*Porcentaje/PIB*	*Euros/h*
Bélgica	6,9	2.071	0,6	-0,2	5,2	1.561
Bulgaria	6,8	220	0,8	0,2	0,5	15
República Checa	12,0	1.331	1,5	-0,5	2,7	307
Dinamarca	33,4	13.536	0,6	-0,4	5,3	2.138
Alemania	7,2	2.019	0,6	0,2	5,3	1.479
Estonia	8,4	826	0,9	0,0	2,3	226
Irlanda	6,8	2.826	0,3	0,2	2,2	933
Grecia	2,8	546	0,2	-0,1	0,7	136
España	**6,2**	**1.400**	**0,5**	**-0,1**	**2,8**	**628**
Francia	11,1	3.164	2,0	-0,3	7,1	2.028
Italia	15,6	3.921	0,5	-1,2	8,3	2.083
Chipre	2,0	389	0,1	-0,1	2,2	410
Letonia	10,2	720	1,5	-0,3	2,9	202
Lituania	8,5	595	0,2	-0,4	0,9	62
Luxemburgo	5,2	3.723	1,2	-0,2	2,3	1.660
Hungría	12,9	1.152	0,2	-0,7	2,4	223
Malta	0,6	80	0,1	0,0	0,0	6
Holanda	15,4	5.029	1,4	0,0	7,6	2.493
Austria	7,8	2.431	0,9	0,2	1,9	593
Polonia	13,5	963	2,1	-0,3	2,4	175
Portugal	6,0	885	0,5	0,0	3,6	526
Rumania	8,3	377	1,5	0,0	1,2	55
Eslovenia	8,8	1.341	1,4	-0,1	0,9	130
Eslovaquia	6,6	542	0,4	-0,3	1,6	146
Finlandia	19,6	6.233	1,3	-0,2	5,4	1.705
Suecia	24,4	8.465	1,8	0,4	5,9	2.032
Reino Unido	12,9	4.092	0,4	0,0	4,7	1.535
UE-27	**11,4**	**2.684**	**0,9**	**-0,2**	**5,3**	**1.259**
Euro área	**10,2**	**2.662**	**0,9**	**0,9**	**5,7**	**1.523**

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Los principales indicadores presupuestarios ponen de relieve, igualmente, unos niveles de ahorro público inferiores a la media comunitaria y, también un menor desequilibrio presupuestario y un volumen de deuda pública de una dimensión prácticamente la mitad que la del conjunto de países europeos.

En términos relativos, respecto al conjunto de las respectivas administraciones públicas, las corporaciones locales españolas se sitúan igualmente por debajo de la media europea en el peso del gasto local respecto al conjunto del sector público, en el consumo público y la formación bruta de capital fijo y en el endeudamiento (cuadro n.º 2).

En general, como se puede apreciar en los cuadros nºs. 1, 2 y 3, el sector público local en España tiene un menor peso relativo, con un mayor esfuerzo inversor, unos niveles de ahorro y de déficit algo superiores en términos relativos y un gasto en intereses y un nivel de endeudamiento algo menor respecto a su peso relativo (cuadro n.º 3).

En términos dinámicos, su comportamiento en los últimos años viene caracterizado por un mayor crecimiento, una evolución similar en su nivel de ahorro, una mejor evolución en sus desequilibrios presupuestarios y un mayor aumento en la carga de intereses, con un crecimiento similar en el endeudamiento entre 2003 y 2006.

A través de estos indicadores se pone de relieve la configuración de un sector público local en España de una dimensión más reducida y que comparte muchos

CUADRO N.º 2

PESO RELATIVO DE LA HACIENDA LOCAL RESPECTO AL CONJUNTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (EN PORCENTAJES), 2006

CC.LL./AA.PP.	*Deuda pública*	*Gasto público*	*Consumo público*	*FBCF*
Bélgica	5,9	14,2	20,9	57,9
Bulgaria	2,0	18,3	31,3	33,7
República Checa	8,9	27,4	37,1	50,4
Dinamarca	17,4	64,7	72,3	72,3
Alemania	7,8	15,8	20,3	55,0
Estonia	57,3	25,4	35,3	36,4
Irlanda	9,0	19,9	22,2	76,6
Grecia	0,7	6,7	Nd	23,5
España	**7,1**	**16,2**	**19,1**	**33,1**
Francia	11,1	20,8	24,5	72,1
Italia	7,8	31,2	57,2	81,0
Chipre	3,3	4,7	5,5	21,0
Letonia	27,1	27,4	44,6	42,3
Lituania	4,9	25,1	38,7	28,1
Luxemburgo	34,7	13,2	17,3	43,2
Hungría	3,6	24,9	43,0	45,4
Malta	0,1	1,5	2,5	3,9
Holanda	15,9	33,3	40,1	66,2
Austria	3,1	15,8	19,7	51,8
Polonia	5,1	30,8	49,8	66,3
Portugal	5,5	13,0	17,6	65,9
Rumania	9,4	24,0	34,5	33,2
Eslovenia	3,2	19,5	27,6	48,6
Eslovaquia	5,3	17,6	27,0	61,9
Finlandia	13,7	40,2	63,1	70,1
Suecia	12,5	45,0	72,8	52,9
Reino Unido	10,9	29,0	39,1	58,0
UE-27	**8,7**	**24,4**	**Nd**	**59,6**
Euro área	**8,3**	**21,2**	**Nd**	**61,3**

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

de los problemas presupuestarios que caracterizan a la Hacienda local europea, en términos de mayor rigidez en la evolución del ahorro público generado y necesidad de financiación para acometer un importante volumen relativo de inversiones públicas, que se traducen en un aumento del endeudamiento local. En nuestro caso, eso contrasta también con una mejor evolución del conjunto de las administraciones públicas, que han logrado unos niveles de ahorro y capacidad de financiación importantes en los últimos años (cuadro n.º 4).

III. DELIMITACIÓN INSTITUCIONAL Y MARCO NORMATIVO PRESUPUESTARIO EN LAS CORPORACIONES LOCALES

La organización institucional del sector público local en España presenta una estructura muy compleja y numerosa que refleja un alto grado de minifundismo en la configuración de las corporaciones locales, y que se ha manifestado en la permanencia en el tiempo de un número de entidades locales comparativamente elevado y un aumento paulatino en el número de entes dependientes. Éstos se han incrementado considerablemente en los últimos años como consecuencia de la mayor complejidad institucional acontecida, en buena medida derivada de las nuevas formas de gestión, pero también para poder acometer proyectos de inversión que chocan con las mayores rigideces introducidas por las restricciones de la normativa de estabilidad presupuestaria (cuadro n.º 5).

El SEC-95 determina la delimitación institucional del sector público local en términos contables. Así, se establece que el subsector corporaciones locales comprende todas las administraciones públicas cuya competencia abarca únicamente una circunscripción local del territorio económico, con excepción de las administraciones de seguridad social de las propias corporaciones locales. A efectos prácticos, este subsector está compuesto por los siguientes tipos de unidades institucionales:

1) Los ayuntamientos, las diputaciones provinciales y forales, los consejos y cabildos insulares, así como los órganos de gobierno y administración de las áreas metropolitanas, las mancomunidades de municipios, las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios y las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las comunidades autónomas de conformidad con la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, y los correspondientes estatutos de autonomía.

2) Los organismos autónomos y demás entes públicos dependientes de la corporación local que, conforme a las normas metodológicas del SEC-95, son considerados como productores no de mercado.

CUADRO N.º 3

PESO RELATIVO DE LA HACIENDA LOCAL EN EUROPA (EN PORCENTAJES), 2006

	Habitantes	*PIB*	*Gasto AA.PP.*	*Gasto local*	*FBCF*	*Intereses*	*Ahorro bruto*	*Cap./nec. fin.*	*Deuda pública*
Bélgica	2,1	2,7	2,8	1,6	1,8	1,9	1,8	3,7	2,6
Bulgaria	1,6	0,2	0,2	0,1	0,2	0,0	0,2	-0,3	0,0
República Checa	2,1	1,0	0,9	1,0	1,6	0,4	1,7	2,7	0,5
Dinamarca	1,1	1,9	2,1	5,6	1,8	1,6	1,2	5,0	1,9
Alemania	16,7	20,0	19,4	12,6	10,4	20,3	13,0	-25,6	19,6
Estonia	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0
Irlanda	0,9	1,5	1,1	0,9	2,9	0,5	0,6	-2,0	0,6
Grecia	2,3	1,8	1,7	0,5	0,9	0,2	0,4	0,6	0,2
España	**8,9**	**8,5**	**7,0**	**4,6**	**7,0**	**3,6**	**4,8**	**4,8**	**4,4**
Francia	12,8	15,5	17,6	15,1	25,1	14,2	35,2	23,8	20,6
Italia	11,9	12,7	13,6	17,4	15,8	16,0	6,9	89,7	19,7
Chipre	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
Letonia	0,5	0,1	0,1	0,1	0,2	0,0	0,2	0,3	0,1
Lituania	0,7	0,2	0,1	0,2	0,2	0,0	0,0	0,4	0,0
Luxemburgo	0,1	0,3	0,2	0,1	0,3	0,1	0,4	0,3	0,1
Hungría	2,0	0,8	0,9	0,9	1,0	0,4	0,2	3,1	0,4
Malta	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Holanda	3,3	4,6	4,5	6,2	6,6	9,1	7,4	-0,4	6,6
Austria	1,7	2,2	2,3	1,5	0,7	0,5	2,2	-3,0	0,8
Polonia	7,7	2,3	2,2	2,8	4,0	1,2	5,5	4,6	1,1
Portugal	2,1	1,3	1,3	0,7	1,4	0,8	0,7	-0,2	0,9
Rumania	4,4	0,8	0,6	0,6	0,9	0,4	1,4	0,1	0,2
Eslovenia	0,4	0,3	0,3	0,2	0,3	0,0	0,4	0,1	0,0
Eslovaquia	1,1	0,4	0,3	0,2	0,3	0,1	0,2	0,7	0,1
Finlandia	1,1	1,4	1,5	2,5	1,6	1,2	2,1	1,6	1,4
Suecia	1,8	2,7	3,1	5,8	2,9	3,6	5,3	-6,3	3,0
Reino Unido	12,3	16,5	15,7	18,7	11,8	23,9	8,1	-4,1	14,9
UE-27	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Euro área	**64,2**	**72,5**	**73,2**	**63,7**	**74,5**	**68,3**	**75,5**	**93,4**	**77,7**

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

3) Las sociedades mercantiles públicas que se consideren dependientes de la corporación local y que, conforme a las normas metodológicas del SEC-95, son consideradas como productores no de mercado.

4) Las instituciones sin fines de lucro (fundaciones) que se consideren dependientes de la corporación local y que estén financiadas principalmente por ésta.

5) Los consorcios que se consideren dependientes de la corporación local y que, conforme a las normas metodológicas del SEC-95, son considerados como productores no de mercado.

Según el SEC-95, las unidades públicas que tengan como función principal redistribuir renta y riqueza, o bien que sean «productores no de mercado» (esto es, que ofrezcan a los ciudadanos bienes y servicios a título gratuito o semigratuito), serán administraciones públicas en contabilidad nacional. Por el contrario, quedarán fuera del sector administraciones públicas las unidades públicas que realicen actividades comerciales y vendan sus productos y/o presten servicios percibiendo precios económicamente significativos, entendiendo como tales, con carácter general, aquellos que permitan que las «ventas» cubran al menos el 50 por 100 de sus costes de producción. Estas unidades son denominadas «productores de mercado». Tratándose de fundaciones públicas, éstas se incluirán en las administraciones públicas si están controladas y a la vez financiadas por las administraciones públicas. En este supuesto, por financiación debe entenderse la cobertura, año a año, de la mayor parte de sus gastos corrientes y de inversión.

En el caso español, la normativa presupuestaria vigente introduce restricciones importantes a la generación de déficit y endeudamiento por parte de las corporaciones locales, y la rendición periódica de información a distinto

CUADRO N.º 4

EVOLUCIÓN COMPARADA DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL (2003-2006)

	PIB	*Gasto AA.PP.*	*Gasto local*	*Ahorro*	*Cap./nec. fin.*	*Intereses*	*Deuda*
Bélgica	115	109	113	118	385	66	110
Bulgaria	141	130	151	335	-162	50	365
República Checa	141	130	127	129	120	112	173
Dinamarca	117	108	116	66	1.869	152	118
Alemania	107	101	106	711	-69	98	109
Estonia	152	145	144	256	-2	129	140
Irlanda	125	128	60	136	90	409	119
Grecia	125	118	146	115	-175	208	144
España	**125**	**126**	**129**	**141**	**49**	**112**	**120**
Francia	112	112	121	115	-833	86	116
Italia	110	115	115	124	283	87	138
Chipre	124	120	142	-586	55	146	115
Letonia	162	174	177	247	987	508	200
Lituania	144	148	137	71	1.417	88	119
Luxemburgo	132	123	117	95	1.383	142	112
Hungría	120	127	118	39	519	172	212
Malta	114	105	108	88	42		144
Holanda	112	110	103	108	-5	118	105
Austria	114	110	113	101	148	129	105
Polonia	142	139	148	213	108	133	204
Portugal	112	114	113	109	-11	134	117
Rumania	186	193	231	281	-25	1.076	485
Eslovenia	120	115	121	122	148	88	169
Eslovaquia	151	140	136	554	511	111	220
Finlandia	114	112	117	140	35	163	140
Suecia	114	108	110	186	-201	91	107
Reino Unido	118	123	122	195	68	82	130
UE-27	**115**	**113**	**116**	**143**	**108**	**93**	**121**
Euro área	**113**	**110**	**113**	**136**	**106**	**96**	**118**

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

CUADRO N.º 5

LAS CORPORACIONES LOCALES EN ESPAÑA (2007)

Tipo de entidad	*Número*
Ayuntamientos	8.111
Diputaciones y cabildos y consejos insulares	51
EATIM	3.714
Agrupaciones de municipios	74
Mancomunidades	998
Comarcas	81
Áreas metropolitanas	4
Organismos comerciales	37
Entidades públicas empresariales	14
Organismos autónomos	155
Organismos administrativos	1.610
Empresas públicas	1.396
Consorcios	1.014
Fundaciones	260
Asociaciones	475

Fuente: Censo de entidades locales.

nivel sobre las características, la cuantía y el destino del endeudamiento. Así, el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales incluye, en su título VI, todos los aspectos relacionados con el presupuesto y el gasto público. En él se señala que los presupuestos generales de las entidades locales constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la entidad y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las previsiones de ingresos y gastos

de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local correspondiente. Cada uno de los presupuestos que se integran en el presupuesto general deberá aprobarse sin déficit inicial.

1. Al presupuesto general se unirán como anexos:

a) Los planes y programas de inversión y financiación que, para un plazo de cuatro años, podrán formular los municipios y demás entidades locales de ámbito supramunicipal.

b) Los programas anuales de actuación, inversiones y financiación de las sociedades mercantiles de cuyo capital social sea titular único o partícipe mayoritario la entidad local.

c) El estado de consolidación del presupuesto de la propia entidad con el de todos los presupuestos y estados de previsión de sus organismos autónomos y sociedades mercantiles.

d) El estado de previsión de movimientos y situación de la deuda comprensiva del detalle de operaciones de crédito o de endeudamiento pendientes de reembolso al principio del ejercicio, de las nuevas operaciones previstas a realizar a lo largo del ejercicio y del volumen de endeudamiento al cierre del ejercicio económico, con distinción de operaciones a corto plazo, operaciones a largo plazo, de recurrencia al mercado de capitales y realizadas en divisas o similares, así como de las amortizaciones que se prevén realizar durante el mismo ejercicio.

2. El plan de inversiones, que deberá coordinarse, en su caso, con el programa de actuación y planes de etapas de planeamiento urbanístico, se completará con el programa financiero, que contendrá:

a) La inversión prevista a realizar en cada uno de los cuatro ejercicios.

b) Los ingresos por subvenciones, contribuciones especiales, cargas de urbanización, recursos patrimoniales y otros ingresos de capital que se prevea obtener en dichos ejercicios, así como una proyección del resto de los ingresos previstos en el citado período.

c) Las operaciones de crédito que resulten necesarias para completar la financiación, con indicación de los costes que vayan a generar.

3. De los planes y programas de inversión y financiación se dará cuenta, en su caso, al Pleno de la Corporación coincidiendo con la aprobación del presupuesto, debiendo ser objeto de revisión anual y añadiendo un nuevo ejercicio a sus previsiones.

Al presupuesto de la entidad local habrá de unirse, además, entre otras, la siguiente documentación:

— Anexo de las inversiones a realizar en el ejercicio.

— Un informe económico-financiero, en el que se expongan las bases utilizadas para la evaluación de los ingresos y de las operaciones de crédito previstas, la suficiencia de los créditos para atender el cumplimiento de las obligaciones exigibles y los gastos de funcionamiento de los servicios y, en consecuencia, la efectiva nivelación del presupuesto.

En las modificaciones presupuestarias se incluyen los créditos extraordinarios y suplementos de crédito cuando haya de realizarse algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente, y no exista en el presupuesto de la corporación crédito o éste sea insuficiente o no ampliable el consignado. El expediente de concesión de estos créditos deberá especificar la concreta partida presupuestaria a incrementar y el medio o recurso que ha de financiar el aumento que se propone. Dicho aumento se financiará con cargo al remanente líquido de tesorería, con nuevos o mayores ingresos recaudados sobre los totales previstos en el presupuesto corriente, y mediante anulaciones o bajas de créditos de gastos de otras partidas del presupuesto vigente no comprometidos, cuyas dotaciones se estimen reducibles sin perturbación del respectivo servicio. Excepcionalmente, se considerarán recursos efectivamente disponibles para financiar nuevos o mayores gastos, por operaciones corrientes, que expresamente sean declarados necesarios y urgentes, los procedentes de operaciones de crédito en que se den conjuntamente las siguientes condiciones:

— Que su importe total anual no supere el 5 por 100 de los recursos por operaciones corrientes del presupuesto de la entidad.

— Que la carga financiera total de la entidad, incluida la derivada de las operaciones proyectadas, no supere el 25 por 100 de los expresados recursos.

— Que las operaciones queden canceladas antes de que se proceda a la renovación de la Corporación que las concierte.

El cierre y liquidación del presupuesto de cada ejercicio se efectuará en cuanto a la recaudación de derechos y al pago de obligaciones, el 31 de diciembre del año natural correspondiente, quedan-

do a cargo de la tesorería local los ingresos y pagos pendientes, según sus respectivas contracciones. Las obligaciones reconocidas y liquidadas no satisfechas el último día del ejercicio, los derechos pendientes de cobro y los fondos líquidos a 31 de diciembre configurarán el remanente de tesorería de la entidad local. La cuantificación del remanente de tesorería deberá realizarse teniendo en cuenta los posibles ingresos afectados y minorando, de acuerdo con lo que reglamentariamente se establezca, los derechos pendientes de cobro que se consideren de difícil o imposible recaudación.

El artículo 193 de esta norma recoge la liquidación del presupuesto con remanente de tesorería negativo. Así, señala que, en caso de liquidación del presupuesto con remanente de tesorería negativo, el Pleno de la Corporación o el órgano competente del organismo autónomo, según corresponda, deberá proceder, en la primera sesión que celebre, a la reducción de gastos del nuevo presupuesto por cuantía igual al déficit producido. Si la reducción de gastos no resultase posible, se podrá acudir al concierto de operación de crédito por su importe. De no adoptarse ninguna de las medidas previstas, el presupuesto del ejercicio siguiente habrá de aprobarse con un superávit inicial de cuantía no inferior al repetido déficit.

Por otro lado, la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, considera que la existencia de reglas fiscales que disciplinen las decisiones de los responsables de la política económica contribuye a mejorar las expectativas de los agentes económicos e incentiva una asignación del gasto público más eficiente. El nuevo marco jurídico trata de potenciar los principios constitucionales de solidaridad, cooperación, coordinación y lealtad recíproca entre las distintas entidades territoriales, y refuerza el papel del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las comunidades autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local como órganos de coordinación multilateral entre la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales. Por otro lado, trata de mejorar, respecto a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, la transparencia en la ejecución y liquidación de los presupuestos públicos como requisito imprescindible para que los beneficios que se esperan de la existencia de reglas fiscales claras y precisas surtan efectos positivos sobre la actividad económica. Así, se mejoran y explicitan las obligaciones relativas a la circulación de información entre los distintos agentes territoriales.

Se considera igualmente que, aunque el equilibrio en las cuentas públicas es un elemento esencial de una política económica sostenible en el tiempo, debe instrumentarse adaptándolo a la situación cíclica de la economía para suavizar sus oscilaciones. Por ello, la nueva normativa exigirá un superávit en las situaciones en las que la economía crezca por encima de su potencial, que se utilizará para compensar los déficit cuando la economía está en la situación contraria. En definitiva, se trata de adaptar la política presupuestaria al ciclo económico con el fin de suavizarlo. No obstante, la determinación de la posición cíclica de la economía y sus consecuencias sobre el signo de la política presupuestaria se somete a una regulación explícita, y seguirá un procedimiento transparente.

Por otra parte, y con un límite agregado para el conjunto de las administraciones, se introduce la autorización de los programas de inversiones que acrediten un impacto significativo sobre el aumento de la productividad. Dichos programas de inversión deberán financiarse en una parte significativa, en ningún caso inferior al 30 por 100, con ahorro bruto de la Administración pública correspondiente y sólo en parte con endeudamiento. El límite de las inversiones que podrán recibir este tratamiento se establece en un 0,5 por 100 del PIB previsto para cada ejercicio. Este criterio es independiente del déficit cíclico que se acuerde y de los déficit en que se pudiera incurrir en el período de aplicación de los planes económico-financieros de reequilibrio, pero podrá limitarse en función del volumen y la evolución de la deuda viva.

Por lo que se refiere específicamente a la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria en el ámbito de las entidades locales, la reforma responde a la delimitación para establecer los límites de la flexibilidad presupuestaria. Así, la nueva Ley distingue entre dos tipos de entidades locales. En primer lugar, las incluidas en el ámbito subjetivo definido en el artículo 111 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, a algunas de las cuales les será de aplicación, al igual que para el Estado y las comunidades autónomas, el principio de estabilidad presupuestaria, entendido como la situación de equilibrio o de superávit computada a lo largo del ciclo económico. En segundo lugar, el resto de las entidades locales, que han de ajustar sus presupuestos al principio de estabilidad presupuestaria, en-

tendido como la situación de equilibrio o de superávit.

Así, el artículo 19.1 señala que la Comisión Nacional de Administración Local, a propuesta de las asociaciones de las entidades locales representadas en ella, establecerá cada año aquellas que, en el ámbito de sus competencias, ajustarán sus presupuestos al principio de estabilidad presupuestaria, entendido como la situación de equilibrio o de superávit computada, a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

Con carácter excepcional, podrán presentar déficit las entidades locales referidas cuando éste se destine a financiar incrementos de inversión en programas destinados a atender actuaciones productivas. El importe del déficit derivado de dichos programas no podrá superar el porcentaje de los ingresos no financieros liquidados consolidados, considerando los entes citados. En este supuesto, la Administración que prevea incurrir en déficit deberá presentar al Ministerio de Economía y Hacienda una memoria plurianual mostrando que la evolución prevista de los saldos presupuestarios, computados en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC), garantiza la estabilidad a lo largo del ciclo. El resto de las entidades locales, en el ámbito de sus competencias, ajustarán sus presupuestos al principio de estabilidad presupuestaria, entendido como la situación de equilibrio o de superávit en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

El resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de la Administración del Estado, de las administraciones de las comunidades autónomas o de las entidades locales tendrán asimismo consideración de sector público y quedarán sujetas a lo dispuesto en la Ley y a las normas que específicamente se refieran a ellas.

Como consecuencia de la aprobación del Reglamento (CE) número 2.516/2000, en contabilidad nacional, el criterio para la imputación de los ingresos fiscales y asimilados o directamente relacionados con ellos, y con efecto en el déficit público, es el de caja. Por tanto, a efectos de la elaboración de las cuentas de contabilidad nacional, las rúbricas de impuestos se registran por el importe total realizado en caja en cada ejercicio, ya sea de corriente o de cerrados.

Este tratamiento se aplica a los ingresos contabilizados en los capítulos 1, 2 y 3 del presupuesto de ingresos de cada corporación local, y en concreto a los conceptos de impuestos, tasas, precios públicos, contribuciones especiales, recargos, multas, sanciones e intereses de demora, pudiendo hacerse extensivo a otros conceptos no mencionados expresamente cuando se observen diferencias significativas entre los derechos reconocidos y los cobros efectivos. Estos criterios se aplicarán igualmente a aquellos conceptos que, en términos de contabilidad nacional, tengan la consideración de impuestos y aparezcan registrados contablemente en otros capítulos del presupuesto de ingresos.

No obstante, este tratamiento no se aplica a los impuestos cedidos parcialmente por el Estado a determinadas corporaciones locales, como son el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre el Valor Añadido y los impuestos especiales de fabricación. Esta excepción, sin embargo, no es aplicable a las diputaciones forales del País Vasco ni a los cabildos insulares canarios, cuyos impuestos son objeto de este ajuste como consecuencia de sus sistemas tributarios especiales.

El Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que establece el sistema de financiación de las corporaciones locales, señala que las liquidaciones definitivas se practican cuando se conocen los datos definitivos de recaudación de impuestos y de los fondos complementario de financiación y de financiación de asistencia sanitaria, y se satisfacen por diferencia entre el importe definitivo de la cesión de la recaudación de los impuestos y de estos fondos y el de las entregas a cuenta. Las corporaciones locales generalmente imputan a los capítulos 1. «Impuestos directos» y 2. «Impuestos indirectos» del presupuesto de ingresos los ingresos derivados de los impuestos cedidos en el momento en que tienen conocimiento de su importe, y al capítulo 4. «Transferencias corrientes» los ingresos procedentes de los fondos complementario de financiación y de financiación de asistencia sanitaria.

En contabilidad nacional, los pagos mensuales a cuenta de los impuestos cedidos y de los fondos complementarios de financiación y de financiación de asistencia sanitaria se registran en el período en que se pagan, y la liquidación definitiva resultante, en el momento en que se determina su cuantía y se satisface. Así, en términos de contabilidad nacional, las liquidaciones definitivas de impuestos cedidos y de los fondos respectivos deben imputarse al

ejercicio en que se determina su cuantía y se pagan por el Estado.

De este modo, puede producirse una significativa diferencia entre la aplicación del principio de devengo y el de caja en las entidades locales. Así, a efectos de determinación del déficit público, se considerará ingreso de la corporación local en el ejercicio *n*, la suma de los siguientes importes:

— Las cantidades reconocidas por el Estado en concepto de entregas a cuenta de los rendimientos de los tributos cedidos y de los fondos complementarios de financiación y de financiación de asistencia sanitaria correspondientes al ejercicio *n*, según los porcentajes legalmente establecidos.

— El valor de las liquidaciones definitivas por impuestos cedidos y de los distintos fondos determinadas y satisfechas en el ejercicio *n*, una vez descontadas las entregas a cuenta que, en años anteriores, hubieran podido abonarse por el Estado.

La cantidad resultante de este sumatorio determinará el ingreso que, por impuestos cedidos y de los fondos complementarios de financiación y de financiación de asistencia sanitaria, es admitido en contabilidad nacional. Si esa cantidad resulta inferior a la suma de los derechos reconocidos por la corporación local, habrá que realizar un ajuste negativo al saldo presupuestario por la diferencia, lo que provocará un mayor déficit público. Si, por el contrario, los derechos reconocidos en la liquidación presupuestaria son menores que los que se derivan de la contabilidad nacional, el saldo presupuestario deberá modificarse mediante un ajuste positivo de mayor ingreso no financiero, que redundará favorablemente en el déficit de la corporación local.

IV. INDICADORES PRESUPUESTARIOS Y ENDEUDAMIENTO LOCAL

Aunque el objetivo presupuestario a medio plazo incluye la estabilidad presupuestaria de las corporaciones locales en el período 2008-2010, según las previsiones aprobadas por el Congreso y el Senado, lo cierto es que el déficit público local se ha ido incrementando

CUADRO N.º 6

INDICADORES FINANCIEROS COMPARADOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

	2000	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*Índice 2000-2006*
CC.LL.								
Intereses pagados	1.070	1.120	828	709	622	685	792	74
Ahorro público bruto	**4.060**	**3.792**	**4.075**	**3.513**	**3.755**	**3.526**	**4.948**	**122**
Consumo capital fijo	2.748	2.964	3.241	3.589	4.009	4.422	4.832	176
Ahorro público neto	**1.312**	**828**	**834**	**-76**	**-254**	**-896**	**116**	**9**
Cap./Nec. Financiación	584	-256	-860	-1.903	112	-548	-930	
CC.AA.								
Intereses pagados	2.292	2.414	2.233	2.102	2.016	2.108	2281	100
Ahorro público bruto	**4.925**	**4.872**	**7.257**	**6.649**	**10.854**	**11.665**	**16.184**	**329**
Consumo capital fijo	3.226	3.504	4.055	4.473	4.969	5.518	6.119	190
Ahorro público neto	**1.699**	**1.368**	**3.202**	**2.176**	**5.885**	**6.147**	**10.065**	**592**
Cap./Nec. Financiación	-3.211	-4.346	-3.570	-3.829	-624	-2.604	16	
ADMINISTRACIÓN CENTRAL								
Intereses pagados	17.058	17.316	16.926	16.167	15.318	14.582	14.101	83
Ahorro público bruto	**5.763**	**8.313**	**9.179**	**10.622**	**9.598**	**20.063**	**26.655**	**463**
Consumo capital fijo	3.577	3.688	3.861	4.063	4.330	4.718	5.076	142
Ahorro público neto	**2.186**	**4.625**	**5.318**	**6.559**	**5.268**	**15.345**	**21.579**	**987**
Cap./Nec. Financiación	-5.819	-4.372	-3.809	-2.652	-9.634	2.043	6.187	
AA.PP.								
Intereses pagados	20.417	20.759	19.774	18.546	17.185	16.268	16.109	79
Ahorro público bruto	**19.018**	**24.019**	**28.361**	**30.694**	**33.934**	**46.409**	**61.891**	**325**
Consumo capital fijo	9.915	10.548	11.368	12.356	13.560	14.932	16.323	165
Ahorro público neto	**9.103**	**13.471**	**16.993**	**18.338**	**20.374**	**31.477**	**45.568**	**501**
Cap./Nec. Financiación	-5.580	-3.520	-2.124	-375	-1.633	8.752	17.959	

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

en los últimos años, con un aumento paralelo de la deuda de la Administración local y de sus empresas dependientes. Para 2007 se prevé un déficit cercano a los 489 millones de euros de acuerdo con las previsiones enviadas en octubre a la Comisión Europea, aunque la última actualización del Programa de Estabilidad estima la estabilidad presupuestaria del nivel local.

En términos de contabilidad nacional, el análisis comparado de las corporaciones locales respecto a las comunidades autónomas y la Administración central pone de relieve el comportamiento asimétrico entre los distintos niveles de gobierno. Así, las corporaciones locales presentan un peor comportamiento presupuestario, con un ahorro bruto con menor crecimiento y un déficit significativo, que contrasta con la buena evolución del resto de administraciones. El elemento más preocupante, ya que pone de manifiesto el problema de sostenibilidad presupuestaria a medio plazo del actual sistema de financiación, es la mala evolución del ahorro neto generado en las entidades locales. Este hecho, teniendo en cuenta el descenso de la carga de intereses, hace recaer en los gastos de capital y la generación de ingresos de esta naturaleza la responsabilidad en el saneamiento presupuestario (cuadro n.º 6).

La deuda del conjunto de las corporaciones locales ha aumentado en los últimos años por encima de la del conjunto de las administraciones públicas, representando en 2007 el 7,4 por 100 del total, aunque su peso en relación con el conjunto de la economía ha disminuido en esta década. Su composición pone de relieve la importancia de los préstamos, ya que el porcentaje de títulos valores ha disminuido relativamente frente a los préstamos a largo plazo (cuadros números 7 y 8).

Una de las características compartidas con los restantes niveles de gobierno, especialmente las comunidades autónomas, es el fuerte crecimiento del endeudamiento de las empresas públicas locales, que alcanza ya los 4.417 millones de euros, representando cerca del 14 por 100 de la deuda pública de las empresas. Esta evolución al alza se debe a operaciones puntuales de determinadas empresas para financiar grandes infraestructuras, y no obedece a un empeoramiento de los saldos presupuestarios del sector público empresarial. Estos, por el contrario, han mejorado sustancialmente en los últimos años, alcanzando un ligero superávit en 2004 en el conjunto de corporaciones locales (cuadros nºs. 9 y 10).

Dentro de las corporaciones locales, los ayuntamientos son los agentes más endeudados y los que, además, han incrementado más su deuda en los últimos años, junto con los gobiernos insulares, frente a la mayor contención de los gobiernos provinciales, gracias a la reducción de la deuda de las diputaciones forales.

La deuda municipal se ha incrementado en las grandes ciudades y en las pequeñas y medianas localidades, mientras en el resto de capitales de provincia el endeudamiento está estabilizado (cuadro n.º 11).

CUADRO N.º 7

EVOLUCIÓN COMPARADA DE LA DEUDA LOCAL

	AA.PP.	*CC.LL.*	*CC.LL./PIB*	*CC.LL./AA.PP.*	*CC.LL. millones euros*
2000	100	100	3,1	5,3	19.793
2001	101	102	3,0	5,3	20.170
2002	103	109	3,0	5,6	21.522
2003	102	116	2,9	6,0	22.914
2004	104	122	2,9	6,2	24.153
2005	105	129	2,8	6,5	25.480
2006	104	139	2,8	7,1	27.461
III T 2007	104	145	2,8	7,4	28.760

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

CUADRO N.º 8

COMPOSICIÓN DE LA DEUDA LOCAL

Porcentaje/CC.LL.	*Valores*	*Prest. ACP*	*Prest. LP*
2000	10,9	6,3	82,8
2001	10,4	6,8	82,8
2002	10,7	7,5	81,8
2003	9,9	8,2	81,9
2004	9,3	7,2	83,5
2005	8,8	6,0	85,3
2006	9,0	5,1	85,9
III T 2007	8,1	7,6	84,2

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

CUADRO N.º 9

EVOLUCIÓN COMPARADA DE LA DEUDA DE EMPRESAS LOCALES

	AA.PP.	*CC.LL.*	*CC.LL./AA.PP.*	*CC.LL. millones euros*
2000	100	100	12,9	1.996
2001	105	112	13,8	2.237
2002	112	122	14,1	2.444
2003	135	149	14,2	2.967
2004	126	160	16,4	3.198
2005	145	180	16,1	3.601
2006	173	194	14,5	3.881
III T 2007	205	221	13,9	4.417

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

CUADRO N.º 10

EVOLUCIÓN COMPARADA DEL SALDO PRESUPUESTARIO DE EMPRESAS LOCALES

Cap./Nec.	*2002*	*2003*	*2004*
Administración central	-2.237	-3.019	2.760
CC.AA.	-925	-843	-283
CC.LL.	-327	-469	36
Total	**-3.489**	**-4.331**	**2.513**

Fuente: IGAE.

CUADRO N.º 11

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA POR AGENTES

Porcentaje/CC.LL.	*Ayuntamientos*	*> 500.000*	*Diputaciones*	*Comunes*
2000	75,9	19,0	24,1	15,2
2001	76,6	18,8	23,4	14,6
2002	76,7	18,6	23,3	14,3
2003	77,8	19,7	22,2	13,3
2004	78,3	21,5	21,7	13,0
2005	79,3	25,3	20,7	12,0
2006	81,2	29,7	18,8	11,2
III T 2007	81,5	32,4	18,5	11,8

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

Las grandes ciudades y, muy especialmente, Madrid están aumentando su endeudamiento en los últimos años, con la excepción de Barcelona. También el resto de los municipios. Son las ciudades de mayor tamaño las que presentan un mayor nivel relativo de deuda, triplicando en términos per cápita la deuda de Madrid a la media municipal. Este comportamiento específico, que será analizado más adelante, condiciona mucho los resultados generales del conjunto de municipios (cuadros nºs. 12 y 13).

Las ciudades entre 100.000 y 500.000 habitantes presentan una situación financiera más desahogada y una menor presencia relativa del sector público local respecto a su población y a su renta. Las ciudades intermedias mantienen un mayor nivel de gasto relativo, con superávit presupuestario, mientras las que tienen menos de 50.000 habitantes tienen una menor dimensión de gasto y una situación conjunta de un mayor equilibrio presupuestario.

El análisis de ingresos y gastos municipales por tramos de población (cuadro n.º 14) pone de relieve las diferencias existentes en función del tamaño. Los impuestos tienen un mayor peso relativo entre los municipios de más de 50.000 habitantes, mientras las tasas juegan un papel diferente, más importante en las ciudades más grandes y en las de menos de 50.000 habitantes. Los gastos corrientes más significativos que miden los costes de prestación de servicios del ejercicio (gastos de personal, compra de bienes y servicios y transferencias corrientes) son comparativamente mayores en las ciudades más grandes y en el tramo de 50.000 a 100.000 habitantes. En los tramos de ayuntamientos más pequeños, el nivel de gasto corriente relativo es menor que su peso poblacional. En los gastos de capital, son las dos grandes ciudades, por el impulso inversor desarrollado por Madrid, y los municipios de menos de 20.000 habitantes los que mantienen una mayor intensidad relativa. Esta mayor actividad inversora es consecuente, salvo en las grandes ciudades, con la mayor proporción relativa de los ingresos de capital en los pequeños municipios.

La existencia de déficit y la acumulación de deuda local resultan compatibles con un nivel de ahorro relativo importante en las dos

CUADRO N.º 12

EVOLUCIÓN COMPARADA DE LA DEUDA DE LAS PRINCIPALES CIUDADES

Porcentaje/CC.LL.	*Barcelona*	*Madrid*	*Málaga*	*Sevilla*	*Valencia*	*Zaragoza*
2000	6,3	5,0	1,0	1,7	2,3	2,7
2001	5,7	5,1	1,2	1,6	2,4	2,9
2002	5,8	5,3	1,1	1,2	2,7	2,4
2003	5,4	6,3	1,5	1,3	2,8	2,3
2004	5,0	8,8	1,7	1,3	2,6	2,1
2005	4,5	13,1	1,7	1,3	2,8	1,8
2006	3,9	18,4	1,8	1,3	2,6	1,8
III T 2007	3,0	22,0	1,8	1,4	2,5	1,8

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

CUADRO N.º 13

ENDEUDAMIENTO MUNICIPAL RELATIVO

	Ayuntamientos	*Madrid*	*Barcelona*	*Valencia*	*Sevilla*	*Zaragoza*	*Málaga*	*Resto*
Per cápita 2006	505	1.597	666	899	520	746	876	386
Porcentaje/renta municipal	4,2	10,1	4,2	7,2	4,7	5,4	8,9	3,3
Porcentaje/PIB	2,28	0,52	0,11	0,07	0,04	0,05	0,05	1,45

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

grandes ciudades, y se justifica por el fuerte crecimiento de los gastos de capital en este estrato. No obstante, la carga de intereses y el servicio de la deuda generado superan en las grandes ciudades con creces su peso relativo en la población.

La información presupuestaria por tramos de población ofrece una perspectiva bastante favorable por lo que respecta a los niveles de ahorro en proporción a los gastos de capital que, junto al peso de las transferencias finalistas, permite cubrir con carácter general sobradamente los gastos de capital (cuadros nºs. 15 y 16).

Esta liquidación presupuestaria tan favorable por tramos de población oculta, sin embargo, algunos problemas financieros importantes en determinados municipios.

CUADRO N.º 14

DISTRIBUCIÓN DE AHORRO, DÉFICIT Y DEUDA LOCAL POR TRAMOS DE POBLACIÓN 2005
(En porcentajes)

	Población	*Renta*	*Ahorro*	*Superávit*	*Intereses*	*Amortizaciones*	*Servicio deuda*	*Gastos capital*	*Endeudamiento*
> 1.000.000 hab.	10,8	14,2	15,8	1,8	22,0	10,8	13,2	14,4	24,1
De 500.001 a 1.000.000 hab.	6,1	6,0	5,2	3,0	9,3	22,2	19,5	4,0	20,6
De 100.001 a 500.000 hab.	23,3	23,3	20,3	30,2	23,5	20,5	21,2	16,0	13,9
De 50.001 a 100.000 hab.	11,7	11,5	10,1	13,4	12,4	9,2	9,9	9,4	8,2
De20.001 a 50.000 hab.	14,9	14,1	13,3	16,3	13,0	13,6	13,5	13,0	11,7
De 5.001 a 20.000 hab.	19,5	18,1	20,7	22,0	13,5	15,7	15,2	20,7	14,0
<= 5.000 hab.	13,7	12,8	14,6	13,3	6,2	8,0	7,6	22,6	7,5
Total ayuntamientos	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

CUADRO N.º 15

FINANCIACIÓN DE LOS GASTOS DE CAPITAL POR TRAMOS DE POBLACIÓN 2005

	Porcentaje ahorro/gastos capital	*Porcentaje I. capital/GK*	*Porcentaje superávit/gastos capital*
> 1.000.000 hab.	67,1	36,2	3,3
De 500.001 a 1.000.000 hab.	78,7	40,6	19,3
De 100.001 a 500.000 hab.	76,8	71,7	48,5
De 50.001 a 100.000 hab.	65,3	71,6	36,9
De20.001 a 50.000 hab.	62,4	69,8	32,2
De 5.001 a 20.000 hab.	61,0	66,4	27,4
<= 5.000 hab.	39,4	75,8	15,2
Total ayuntamientos	**60,8**	**64,9**	**25,8**

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

CUADRO N.º 16

SALDOS PRESUPUESTARIOS Y DEUDA POR HABITANTE POR TRAMOS DE POBLACIÓN 2005

Índices	*Ahorro*	*Superávit*	*Intereses*	*Servicio deuda*	*Endeudamiento*
> 1.000.000 hab.	147	17	205	122	223
De 500.001 a 1.000.000 hab.	85	49	152	318	336
De 100.001 a 500.000 hab.	87	130	101	91	60
De 50.001 a 100.000 hab.	86	115	106	84	70
De20.001 a 50.000 hab.	89	109	87	90	78
De 5.001 a 20.000 hab.	106	113	69	78	72
<= 5.000 hab.	107	97	45	55	55
Total ayuntamientos	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

Por tramos de población, más del 86,2 por 100 de los 6.628 municipios sobre los que se dispone de datos de liquidación presupuestaria presentan ahorro positivo, localizándose fundamentalmente los problemas en los tramos menores de población. Sólo tres localidades de más de 100.000 habitantes presentan un saldo negativo entre ingresos y gastos corrientes, correspondiendo el mayor porcentaje de municipios con saldo negativo a los de menos de 5.000 habitantes (15,3 por 100).

Los 914 municipios con ahorro bruto negativo en 2005 se elevan a 1.301 si se considera el ahorro neto, descontando las amortizaciones de deuda del ejercicio, y a 2.618 con déficit presupuestario, el 39,5 por 100 de los municipios sobre los que se dispone de datos. Este elevado porcentaje supone que doce ciudades de más de 100.000 habitantes han liquidado sus presupuestos con déficit (cuadro n.º 17).

La lista de ciudades de más de 50.000 habitantes con déficit presupuestario asciende a 31 municipios, con un ahorro negativo en León y Parla. El servicio de la deuda por habitante es especialmente

CUADRO N.º 17

DISTRIBUCIÓN DE AYUNTAMIENTOS CON AHORRO NETO NEGATIVO Y DÉFICIT POR TRAMOS DE POBLACIÓN

Tramos de población	*Número entes con ahorro neto (–)*	*Porcentaje sobre número entes con datos*	*Suma de importes con ahorro neto (–)*	*Número entes con saldo negativo de operaciones no financieras*	*Porcentaje sobre número entes con datos*	*Suma de saldos negativos de operaciones no financieras*
>1.000.000 hab.	0	0,00	0	1	50,00	173.496
De 500.001 a 1.000.000 hab.	1	25,00	330.625	1	25,00	5.365
De 100.001 a 500.000 hab.	6	11,54	45.505	10	19,23	81.874
De 50.001 a 100.000 hab.	10	13,89	63.182	19	26,39	104.125
De20.001 a 50.000 hab.	34	15,53	55.787	61	27,85	124.028
De 5.001 a 20.000 hab.	145	17,37	107.917	265	31,74	244.152
<= 5.000 hab.	1.105	20,30	109.836	2.261	41,53	290.429
Total ayuntamientos	**1.301**	**19,63**	**712.851**	**2.618**	**39,50**	**1.023.468**

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

elevado en las ciudades de León, el Puerto de Santa María y Benidorm. Por otro lado, el déficit presupuestario relativo, pese a la dimensión de Madrid en términos absolutos, es especialmente importante en Jerez de la Frontera, Alcobendas, Baracaldo, Parla, Cornellá de Llobregat y Puertollano. Si se contrastan estos datos con los niveles de ahorro relativo, sólo las ciudades de León y Parla, junto con las ciudades en las que su nivel de ahorro relativo resulta muy reducido, como Marbella y Ávila, pueden presentar problemas a medio plazo. En el resto de ciudades cuyo nivel de ahorro es inferior al de su déficit, como Palma de Mallorca, Jerez de la Frontera, Baracaldo, Torrevieja, Avilés, Puerto de Santa María, Cerdanyola del Vallés y Puertollano, los problemas financieros se deben más a la política de inversiones llevada a cabo (cuadro n.º 18).

Si se analizan los datos de los presupuestos iniciales consolidados de las grandes ciudades para 2007, se puede observar un fuerte desequilibrio presupuestario en Madrid y, comparativamente, en Málaga y Zaragoza. Sólo Barcelona mantiene un superávit relativamente importante y Valencia está prácticamente en equilibrio, aunque sus niveles de ahorro e inversión son inferiores. En el caso de Málaga, su fuerte desequilibrio se debe al esfuerzo inversor previsto. La carga de intereses de la deuda es comparativamente mayor en Valencia y Madrid y mucho más reducida en Sevilla y Barcelona. La emisión de pasivos financieros sigue siendo muy superior a las amortizaciones previstas, salvo en el caso de Barcelona, especialmente en Madrid, Málaga y Zaragoza (cuadros nºs. 19 y 20).

El ahorro público cubre una parte esencial de los gastos de capital en Barcelona y Valencia, mientras en el resto de grandes ciudades son los ingresos de capital, como en Sevilla o Madrid, o

CUADRO N.º 18

AYUNTAMIENTOS CON DÉFICIT PÚBLICO EN LA LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA (EUROS, 2005)

	Población	*Ahorro*	*Déficit*	*Intereses*	*Intereses/H*	*Ahorro/H*	*Serv.D/H*	*DEF/H*
Madrid	3.155.359	298.550.607	-173.495.702	90.819.991	29	95	59	-55
Valencia	796.549	75.120.358	-5.365.198	22.946.218	29	94	83	-7
Palma de Mallorca	375.773	14.297.451	-17.817.001	2.572.196	7	38	7	-47
Córdoba	321.164	21.177.471	-4.991.512	7.062.453	22	66	81	-16
Alicante	319.380	13.502.942	-3.056.519	3.304.143	10	42	65	-10
Cartagena	203.945	13.117.873	-2.381.036	2.249.103	11	64	56	-12
Jerez de la Frontera	196.275	7.626.041	-21.996.891	6.710.922	34	39	84	-112
Salamanca	160.331	14.154.882	-2.831.423	2.839.580	18	88	42	-18
León	136.414	-11.659.779	-6.468.080	5.946.425	44	-85	105	-47
Marbella	124.333	1.877.799	-5.086.805	2.951.327	24	15	52	-41
Algeciras	111.283	4.266.703	-2.650.176	3.431.739	31	38	58	-24
Alcobendas	103.149	17.191.195	-13.716.440	1.432.084	14	167	75	-133
Baracaldo	95.260	6.723.595	-14.511.451	310.189	3	71	25	-152
Parla	91.024	-22.656.526	-28.785.366	482.430	5	-249	31	-316
Girona	86.672	13.762.258	-2.418.433	1.401.597	16	159	75	-28
Torrevieja	84.348	4.798.682	-7.148.798	1.851.837	22	57	93	-85
Cornellà de Llobregat	84.131	11.243.830	-8.991.791	485.518	6	134	31	-107
Avilés	83.855	2.841.045	-3.650.280	1.123.620	13	34	37	-44
Getxo	82.687	8.167.726	-305.901	862.603	10	99	49	-4
Puerto de Santa María	82.306	4.213.402	-6.987.009	1.722.774	21	51	174	-85
Gandia	71.429	6.700.044	-1.556.987	1.185.881	17	94	29	-22
Benidorm	67.492	5.755.109	-5.433.296	2.982.220	44	85	138	-81
Ponferrada	65.984	5.359.720	-1.857.600	369.552	6	81	39	-28
Arona	65.550	9.310.855	-5.001.175	172.331	3	142	14	-76
Cerdanyola del Vallès	57.114	1.668.675	-2.203.262	685.781	12	29	38	-39
Mijas	56.838	5.756.388	-1.361.273	718.439	13	101	45	-24
Torrelavega	56.230	6.276.967	-3.216.728	450.997	8	112	64	-57
Segovia	55.942	5.289.830	-3.101.049	918.793	16	95	62	-55
Paterna	54.560	1.573.638	-782.933	1.246.840	23	29	55	-14
Ávila	52.612	619.244	-1.709.120	638.689	12	12	12	-32
Puertollano	50.082	2.575.968	-5.102.395	685.299	14	51	45	-102

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

CUADRO N.º 19

INDICADORES PRESUPUESTARIOS DE GRANDES CIUDADES (EUROS, 2007)

	Ahorro	*Déficit*	*Intereses*	*G. P. Financieros*	*I. P. Financieros*
Madrid	280.959.244	-186.700.727	135.469.245	168.282.864	495.000.000
Barcelona	527.858.982	43.725.190	44.888.991	133.725.210	100.000.032
Valencia	54.292.507	1.510.988	38.172.317	45.804.006	50.804.000
Sevilla	50.798.499	-12.042.500	16.450.675	42.121.445	63.000.001
Zaragoza	68.163.806	-61.604.676	24.958.600	12.223.500	82.530.000
Málaga	84.695.948	-186.350.784	19.919.710	25.096.101	211.446.884
Total	**1.066.768.985**	**-401.462.509**	**279.859.539**	**427.253.126**	**1.002.780.917**

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

CUADRO N.º 20

INDICADORES PRESUPUESTARIOS POR HABITANTE DE GRANDES CIUDADES (2007)

	Ahorro	*Déficit*	*Intereses*	*G. P. Financieros*	*I. P. Financieros*	*G. Capital*
Madrid	90	-60	43	54	158	306
Barcelona	331	27	28	84	63	332
Valencia	68	2	48	57	64	73
Sevilla	73	-17	24	60	90	245
Zaragoza	104	-94	38	19	126	276
Málaga	151	-332	35	45	377	588
Total	**143**	**-54**	**38**	**57**	**135**	**299**

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

el recurso al endeudamiento la fuente de financiación de las inversiones municipales. Por otro lado, el servicio de la deuda —intereses y amortizaciones— tiene una dimensión desigual respecto a los ingresos corrientes en estas ciudades, siendo más elevada en Valencia, frente a los porcentajes más reducidos de Zaragoza, por la menor amortización, y Madrid (cuadro n.º 21).

Como ya se ha puesto de manifiesto a través de los datos de endeudamiento acumulado, la ciudad de Madrid absorbe el mayor incremento en el saldo vivo de la deuda municipal. Este aumento se explica en su mayor parte por un comportamiento expansivo en las inversiones realizadas, especialmente las llevadas a cabo a través del sector público empresarial, mediante las operaciones de la empresa mixta Calle 30. Así, desde 2000, la deuda municipal ha pasado de 990 millones de euros a 6.324 millones en el tercer trimestre de 2007. El 60,5 por 100 de esta última cantidad corresponde a la deuda del Ayuntamiento, siendo el resto deuda de otros organismos municipales y entes consolidables.

CUADRO N.º 21

FINANCIACIÓN DE LOS GASTOS DE CAPITAL Y SERVICIO DE LA DEUDA DE GRANDES CIUDADES (2007)

	Porcentaje Ahorro/gasto capital	*Porcentaje I. capital/gasto capital*	*Porcentaje Servicio deuda/I. ctes*
Madrid	29,3	51,2	7,9
Barcelona	99,8	8,5	9,0
Valencia	92,6	9,9	12,7
Sevilla	29,7	63,3	9,4
Zaragoza	37,7	28,2	6,3
Málaga	25,7	17,8	8,5
Total	**47,9**	**34,1**	**8,6**

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

La empresa Calle 30, no consolidada en los presupuestos municipales, ha financiado entre 2005 y 2007 prácticamente la totalidad de sus ingresos a través del endeudamiento, generándose un fuerte desequilibrio presupuestario. A partir de 2007, y especialmente desde 2008, los gastos derivados del servicio de la deuda se han incrementado notablemente y el saldo de pasivos financieros, como diferencia entre ingresos y gastos por este concepto, ha pasado en 2008 a ser negativo.

El presupuesto consolidado del Ayuntamiento, sus organismos autónomos y empresas municipales de propiedad íntegramente municipal ha evolucionado favorablemente en los últimos años, reduciendo el déficit inicialmente previsto desde 1.642 millones de euros en 2005 a algo más de 140 millones de euros previstos para 2008. En este período de tiempo, el saldo en pasivos financieros también ha evolucionado a la baja por la reducción sustancial de nuevas emisiones y el aumento en las amortizaciones de deuda previstas en los últimos ejercicios presupuestarios.

Este comportamiento presupuestario, tanto de la empresa mixta como del conjunto de órganos dependientes del Ayuntamiento de Madrid, anticipan un mayor control del endeudamiento y su previsible reducción futura, aislando el caso de la ciudad de otros problemas estructurales asociados a la financiación municipal y a la sostenibilidad de las obligaciones asumidas por el conjunto de corporaciones locales (cuadro n.º 22).

En consecuencia, el déficit existente en el ámbito local y el aumento de la deuda en términos absolutos de los últimos ejercicios, aun siendo preocupantes en algunos casos concretos, no suponen un problema agregado en el ámbito de las haciendas locales, al menos en términos presupuestarios, máxime con la estricta normativa de estabilidad presupuestaria existente actualmente. En términos de contabilidad nacio-

CUADRO N.º 22

INDICADORES PRESUPUESTARIOS DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID
(Millones de euros)

	2005	2006	2007	2008
Calle 30				
Ingresos no financieros	8,24	46,87	189,87	290,48
Ingresos totales	1.184,24	1.476,48	964,96	304,52
Ingresos por pasivos financieros	1.176,00	1.429,61	775,09	12,00
Gastos no financieros	1.092,48	1.332,05	433,66	163,30
Gastos totales	1.184,24	1.476,48	964,96	304,52
Intereses pagados	0,00	44,42	111,76	121,97
Amortizaciones previstas	0,00	0,00	0,00	102,81
Saldo presupuestario	-1.084,24	-1.285,18	-243,79	127,18
Saldo de pasivos financieros	1.176,00	1.429,61	775,09	-90,81
Porcentaje Ingresos por pasivos financieros/total	99,3	96,8	80,3	3,9
Porcentaje Amortizaciones/total	0,0	0,0	0,0	33,8
Porcentaje Servicio deuda/Ingresos no financieros	0,0	94,8	58,9	77,4
Ayuntamiento Madrid consolidado				
Ingresos no financieros	4.198,65	4.925,44	5.087,43	5.955,95
Ingresos totales	6.115,08	5.718,00	5.752,16	6.552,97
Ingresos por pasivos financieros	1.901,18	788,33	662,70	594,99
Gastos no financieros	5.840,41	5.344,45	5.480,98	6.096,39
Gastos totales	6.115,08	5.718,00	5.752,16	6.552,97
Intereses pagados	108,16	126,71	144,72	172,85
Amortizaciones previstas	96,90	161,22	174,40	444,02
Saldo presupuestario	-1.641,76	-419,01	-393,55	-140,44
Saldo de pasivos financieros	1.804,28	627,11	488,30	150,97
Porcentaje Ingresos por pasivos financieros/total	31,1	13,8	11,5	9,1
Porcentaje Amortizaciones/total	1,6	2,8	3,0	6,8
Porcentaje Servicio deuda/Ingresos no financieros	4,9	5,8	6,3	10,4

Fuente: Ayuntamiento de Madrid y elaboración propia.

nal, al incluir un mayor número de agentes, como organismos autónomos y entes dependientes, los datos agregados son menos satisfactorios.

No obstante, es necesario contemplar esta situación lógicamente, al margen de situaciones concretas de algunas localidades, desde la doble perspectiva del nivel de ahorro exigible a los ayuntamientos y de su esfuerzo inversor. En el primer caso, el nivel de ahorro es el resultado, a su vez, del rendimiento efectivo del sistema de financiación local y su relación con las necesidades a cubrir y del control sobre el gasto de los gestores locales. En este aspecto, la existencia de ahorro negativo en muchos pequeños municipios pone de relieve la inviabilidad financiera del actual sistema y el elevado minifundismo local. En el segundo, es el resultado de la política de inversiones acometida por las corporaciones locales y su financiación a través del diseño de transferencias de capital suficientes y de otras alternativas financieras para garantizar un adecuado nivel de infraestructuras en el ámbito municipal.

BIBLIOGRAFÍA

ARNAU, V. J. (1997), «Las operaciones de crédito de las entidades locales», *Revista de Hacienda Local*, vol. XXVII, 81: 631-731.

BARRIO, J. (2001), «La futura Ley de Estabilidad Presupuestaria y su efecto en las CC.LL.», *Análisis Local*, 36: 5-11.

BOSCH, N. (2002), «La Hacienda de las grandes ciudades españolas: Situación actual y propuestas específicas de financiación», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, 92: 185-198.

— (2005), «Análisis comparativo de la Hacienda local española a la luz de la experiencia comparada», *Papeles y memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 13: 74-85.

CASTELLS, A. (1999), «Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal», *Gestión y Política Pública*, vol. VIII, 2: 277-298.

CASTELLS, A.; ESTELLER, A., y SOLÉ, A. (2002), «Los efectos de la Ley de Estabilidad Presupuestaria sobre la inversión de los municipios», *V Encuentro de Economía Aplicada, Oviedo* (http://www.revecap.com/veea/bienvenida.html).

CAYÓN, A. (2006), *Corresponsabilidad fiscal y financiación de los servicios públicos fundamentales*, Consejo Económico y Social, Madrid.

COMISIÓN PARA EL ESTUDIO Y PROPUESTA DE MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES (2002), *Informe para la reforma de la financiación de las haciendas locales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

DODERO, A. (2001), «La Ley de Estabilidad Presupuestaria: Consideraciones en torno a su impacto en las administraciones locales», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 4: 145-166.

EZQUIAGA, I. (2000), «Condicionantes de la sostenibilidad financiera de las Corporaciones Locales 1990-1999», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, 83: 232-250.

KING, D. N. (1984), *Fiscal Tiers: The Economic of Multi-Level Government*, George Allen & Unwin, Londres.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2008), *Datos presupuestarios de las entidades locales. Presupuestos y liquidaciones de presupuestos*, Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, http://serviciosweb.meh.es/apps/EntidadesLocales/.

MINISTERIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2008), *Información socioeconómica local. Presupuestos iniciales de las entidades locales*, http://www.map.es/documentacion/entes_locales/informacion_socieconomica_local.html.

MONASTERIO, C., y SUÁREZ, J. (1998), *Manual de Hacienda Autonómica y Local*, Ariel, Barcelona.

PEDRAJA, F. (2003), «¿Hacia dónde va la financiación de nuestros municipios?», *Economistas*, 96: 189-195.

SOLÉ, A. (2000), «Determinantes del gasto público local: ¿necesidades de gasto o capacidad fiscal?», *Working Paper Institut d'Economia de Barcelona*, 2000-5: 1-43.

SUÁREZ, J. (1996), «Las haciendas locales en la democracia: Un balance», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, 69: 227-251.

— (2001), «El futuro de la financiación local en el contexto del Estado de las autonomías», *Hacienda Pública Española*, monografía 2001: 359-378.

— (2005), «La nueva financiación local: ¿un modelo permanente?», *Revista de Estudios Locales*, 87: 121-133.

— (2006), «Nuevas necesidades y financiación local», *Economistas*, 108: 212-215.

UTRILLA, A. (2002), «Organismos y empresas públicas locales: Evolución y dimensión económica», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, 92: 204-217.

— (2006a), «Un análisis del comportamiento presupuestario de la ciudad de Madrid en términos comparados», *Economistas*, número 110.

— (2006b), «La Hacienda municipal en el marco de la financiación de las grandes ciudades», en VV.AA., *Estudios sobre la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*, Ed. Bosch.

V.
GESTIÓN Y CONTROL DE LAS HACIENDAS LOCALES

INDICADORES DE GESTIÓN: APLICACIÓN A LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Núria BOSCH
Daniel MAS

Universitat de Barcelona
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

Resumen

El objetivo de este artículo es dar a conocer la utilidad de los indicadores de gestión para conocer y evaluar las actividades que realizan y los servicios que prestan los municipios. Para ello, se describe el marco conceptual de los indicadores de gestión y se hace una revisión de este tipo de indicadores para los países más desarrollados, así como del estado de su utilización en España. Por último, se ofrece una batería de indicadores aplicables a los servicios públicos municipales.

Palabras clave: evaluación de servicios públicos locales, eficacia, eficiencia, economía.

Abstract

The purpose of this article is to show the usefulness of management indicators in learning and evaluating the activities that are carried out and the services that are provided by the municipalities. For this purpose, we describe the conceptual framework of management indicators and we carry out a review of this type of indicators for the most developed countries, as well as the state of their use in Spain. Lastly, we offer a battery of indicators applicable to municipal public services.

Key words: evaluation of local public services, efficacy, efficiency, economy.

JEL classification: H43, H72.

I. INTRODUCCIÓN (*)

LOS indicadores de gestión son una herramienta fundamental para conocer y evaluar las actividades que realizan y los servicios que prestan los municipios. Conocer y evaluar las actividades municipales es necesario por dos motivos principales. En primer lugar, son útiles como sistema de información para la toma de decisiones de los gestores y, en segundo lugar, son útiles como herramienta de control de las actuaciones de éstos, lo que incluye la publicación de los indicadores al efecto de cumplir con la rendición de cuentas y la transparencia que deben de mostrar en su gestión.

Los indicadores de gestión son índices que permiten evaluar los resultados conseguidos en cualquiera de los componentes de la actuación municipal. Para poder cumplir este objetivo, los indicadores han de ser suficientemente precisos y tener una serie de cualidades o características, de tal forma que permitan efectuar un seguimiento de los aspectos más importantes de las actividades, servicios o programas objeto de examen.

Las administraciones públicas españolas, y particularmente los municipios, han sido más bien parcos en cuanto a la elaboración y publicación de indicadores. La falta de una normativa concreta sobre costes, el poco detalle con que los municipios llevan su contabilidad y la escasa tradición de rendición de cuentas han propiciado que, hoy en día, sean pocos los municipios españoles que cuentan con una batería de indicadores sistematizada que abarque todo el ámbito de la actividad municipal.

Actualmente se está trabajando en un proyecto impulsado por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), coordinado por el profesor Helio Robleda, de la Universidad Pública de Navarra, cuyo objetivo es la implantación de un sistema de costes para la administración local y, paralelamente, la elaboración de un conjunto de indicadores de gestión. La novedad y la principal bondad de este proyecto consisten en la utilización de una metodología común de costes por parte de todos los ayuntamientos que forman parte del proyecto. Los indicadores también se han elaborado de forma consensuada con los responsables municipales de cada servicio. El hecho de utilizar una metodología común tanto para la obtención del coste de los servicios como para la elaboración de los indicadores debe llevar al objetivo final de permitir la comparabilidad entre los ayuntamientos que implanten este sistema.

Los autores de este artículo formamos parte del grupo de trabajo del proyecto de la FEMP, por lo

que el artículo se basa parcialmente en los trabajos y resultados de dicho proyecto en su primera fase (FEMP, 2006).

El artículo se estructura en cinco apartados, incluyendo esta introducción. El apartado II describe el marco conceptual de los indicadores de gestión: concepto, clasificación y funciones, utilidad y limitaciones, condiciones y requisitos, metodología para su construcción y, por último, ventajas de su utilización. El apartado III se dedica a la experiencia comparada en la utilización de los indicadores de gestión; se hace referencia a las experiencias de Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos, Holanda, Nueva Zelanda, Reino Unido y Suecia. Asimismo, se describe la situación de los indicadores de gestión en España. En el apartado IV se presenta una batería de indicadores de gestión aplicables a los servicios provistos por los ayuntamientos. Finalmente, el V apartado resume las conclusiones.

II. MARCO CONCEPTUAL DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN

1. Concepto, clasificación y funciones de los indicadores de gestión

Las diferentes actividades municipales deben estar sometidas a un control con la doble finalidad de conocer la situación de los servicios para facilitar la toma de decisiones a los gestores y de permitir un control, propiamente dicho, tanto por los órganos de control externos como por los usuarios y ciudadanos en general. La medición de las diversas magnitudes que conforman un servicio municipal (prestaciones, usuarios, coste, etc.) y su interrelación expresada mediante indicadores es la principal herramienta para conocer un servicio y permitir que el gestor público pueda tomar decisiones objetivas y pueda lograr una mejora de la actuaciones municipales.

Aunque existen diferentes aproximaciones teóricas al concepto de indicador de gestión, las características explicitadas para definir este concepto son las mismas (Albi, González-Páramo y López, 1997). Así, se puede entender que los indicadores de gestión no son más que una magnitud sintética que ofrece una información relevante, y a tiempo real, asociada a una actividad o servicio, y que tiene que permitir evaluar periódicamente las diferentes unidades gestoras mediante una comparación con unos referentes (López y Gadea, 1992).

También cabe definir los indicadores como «unidades de medida que permiten el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, mediante su comparación con los correspondientes referentes internos y externos» (AECA, 2000). Los indicadores no son por sí mismos un objetivo, únicamente constituyen una herramienta para evaluar si se han logrado los objetivos propuestos.

Existen diversos tipos de indicadores en función de lo que se pretende medir y, en consecuencia, se pueden clasificar de diversas maneras. Una de las clasificaciones más frecuentes se da según su naturaleza, y los agrupa en torno al aspecto concreto de la actuación que se pretende medir. Así pues, un indicador es un índice que permite evaluar los resultados obtenidos en cualquiera de sus componentes: economía, eficiencia y eficacia. Los anglosajones utilizan un concepto que relaciona las tres *Es*, y que denominan *value for money*, es decir, analizar las actividades públicas de manera que una gestión óptima de los recursos públicos debe evaluarse de manera global a partir de los conceptos de economía, eficiencia y eficacia (Aroz, 2006).

Los indicadores de economía reflejan si los recursos han sido adquiridos al menor coste posible, a la vez que en cantidad y calidad adecuadas. Los indicadores más útiles son los que hacen referencia a los costes, estableciendo las comparaciones oportunas con los costes previstos. Algunos ejemplos serían el coste de un servicio por usuario atendido, efectivos (asistentes sociales, policías, bomberos, etc.) por habitante, etcétera.

Los indicadores de eficiencia analizan si es adecuada la relación existente entre los servicios prestados (*outputs*) y los recursos utilizados (*inputs*). Algunos ejemplos son el número de casos atendidos por cada asistente social, las toneladas de residuos recogidas por trabajador, etcétera.

Por su parte, los indicadores de eficacia miden el grado en que se han conseguido los objetivos previstos, para lo cual resulta imprescindible que se hayan fijado de forma clara los objetivos a conseguir por la organización.

Las principales funciones que realizan los indicadores de gestión son, básicamente, dos. En primer lugar, una función descriptiva, donde los indicadores facilitan un conocimiento sintético de la provisión de servicios municipales. En segundo lugar, también realizan una función valorativa que permite cuantificar y evaluar el impacto de cambios en la gestión de los servicios (Smith y Goddard, 2003).

2. Utilidad y limitaciones de los indicadores de gestión

La aplicación de indicadores de gestión en cualquier organismo público resulta de gran utilidad para diversos fines (González-Páramo y Onrubia, 2003), algunos de los cuales se detallan a continuación:

1) Facilitan la evaluación de las tres *Es*: economía, eficiencia y eficacia. En primer lugar, informan acerca de las condiciones en las que han sido realizadas las compras e inversiones en bienes y servicios, especialmente el precio, la cantidad y la calidad. En segundo lugar, expresan la relación entre los *outputs* obtenidos por el proceso productivo del Ayuntamiento y los recursos asignados a los servicios. En tercer lugar, permiten medir, en unidades físicas o técnicas, los *outputs* generados por los servicios prestados por el Ayuntamiento y efectuar la comparación entre los objetivos previstos y los logros alcanzados.

2) Muestran información interesante para justificar las decisiones tanto de carácter político como de naturaleza técnica. Por ejemplo, medir la rentabilidad social de un proyecto, distribución de recursos entre varios servicios en función de la demanda o del rendimiento de estos servicios, etcétera.

3) Facilitan el proceso presupuestario, tanto en la fase de elaboración del presupuesto como en el control y seguimiento de su ejecución, habida cuenta de que los indicadores de gestión permiten evaluar la idoneidad de los diferentes programas y servicios prestados por el Ayuntamiento con criterios de eficacia y eficiencia.

4) Pueden ser utilizados para motivar a los empleados públicos mediante incentivos, premios y/o sanciones. La fijación de objetivos y la medición de resultados que facilitan los indicadores pueden facilitan el establecimiento de un sistema de evaluación para los trabajadores.

5) Suministran información fácilmente comprensible no sólo a los usuarios internos (gestores directos o alta dirección), sino también a los usuarios externos, tanto por lo que respecta a órganos de control externo, al proporcionarles la información de forma sintética y sistematizada, como especialmente a los ciudadanos, en sus distintas facetas de votantes, contribuyentes y, sobre todo, de beneficiarios de los servicios prestados por el Ayuntamiento. Este último caso es especialmente importante puesto que, en general, la información proporcionada por los indicadores resulta más entendible para el público en general que el contenido de los estados financieros de los ayuntamientos, y el conocimiento de la gestión municipal puede estimular el interés de los ciudadanos en la actividad de las administraciones públicas.

6) Resultan fundamentales para la implementación de los más modernos instrumentos que se dirigen a la mejora de la calidad de las prestaciones de servicios que realiza el Ayuntamiento, entre los que destacan las *cartas de servicios*, en las que el Ayuntamiento fija una serie de compromisos con la ciudadanía, los *planes estratégicos* municipales, y el Modelo Europeo de Excelencia, denominado EFQM.

Aunque sea incuestionable la utilidad de los indicadores en el ámbito de la gestión pública, existen, sin embargo, limitaciones en el uso de cualquier conjunto de indicadores. Así, y aunque la medición de la calidad es tan importante como la de la cantidad, resulta de gran complejidad y de elevada subjetividad la medición de la calidad, por lo que en muchos casos es difícil de llevar a cabo. También las medidas pueden tener un carácter más relativo que absoluto, lo que hace necesario establecer comparaciones que, en el ámbito municipal, no siempre resultan fáciles (FEMP, 2006).

Asimismo, resulta complejo determinar la importancia de los distintos indicadores, cuando además algunos indicadores pueden tener costes y beneficios a largo plazo. En cualquier caso, se considera necesario observar de forma conjunta todos los indicadores, para lo cual se plantean diversas propuestas; entre ellas, establecer vectores de indicadores de *output*, o también establecer una matriz de indicadores, destinando las columnas a las diversas actividades, dentro de la misma área, y las filas a los logros en cada una de ellas. Otra posibilidad es la aplicación de técnicas econométricas, cada vez más utilizadas en las administraciones públicas, y entre las que puede destacarse el análisis envolvente de datos (DEA), cuya principal característica es la capacidad de convertir múltiples medidas de *output* en una única medida global de rentabilidad utilizando métodos de programación lineal.

También existen dificultades en la medición de los *inputs* y los *outputs*. La principal dificultad, por lo que respecta a los *inputs*, radica en el hecho de que no siempre es posible calcular los costes de las actuaciones. Se da, con cierta frecuencia, que el coste de una actuación concreta está soportado por varios órganos municipales. En el mismo sentido, la escasa implantación de la contabilidad de

gestión en el ámbito municipal dificulta en gran manera la adecuada asignación de los costes de cualquier Ayuntamiento entre las actividades que realiza. La falta de homogeneidad de los costes a utilizar dificulta enormemente la comparación de indicadores entre municipios.

Por lo que respecta a los *outputs*, también pueden existir problemas importantes de medición, dada la dificultad, por ejemplo, de cuantificar los beneficios sociales derivados de una actividad municipal.

Coincidiendo con algunos de los aspectos señalados, la evidencia empírica suministrada por diferentes administraciones públicas pone de manifiesto un conjunto de dificultades que es preciso tener en cuenta si se quiere abordar de una forma realista la implantación de un sistema de gestión basado en indicadores: información de base defectuosa o totalmente inexistente, formas de gestión y características de los servicios públicos muy diferentes según entidades, la estructura orgánica y funcional de los distintos ayuntamientos no es homogénea, la inexistencia de una normativa explícita de aplicación de los indicadores de gestión que consensúe y determine una metodología y una definición de conceptos común (Aroz, 2006).

3. Condiciones y requisitos de los indicadores de gestión

Para completar la definición del concepto de indicadores de gestión, es importante destacar las condiciones y premisas que debe cumplir cualquier indicador para ser considerado válido, pues evaluar la actividad de un ayuntamiento con indicadores poco apropiados, que no reflejen la realidad municipal, podría acarrear la toma de decisiones equivocadas o contradictorias con los intereses municipales.

Únicamente cuando los indicadores aglutinen ciertos atributos y propiedades, los ayuntamientos estarán en disposición de utilizarlos con la seguridad de que la información proporcionada por ellos no es errónea ni cuenta con sesgos o distorsiones que puedan hacer que las decisiones emprendidas con base en la referida información sean contraproducentes para los intereses de estas entidades públicas. La validez de los indicadores requiere que reflejen la realidad de forma adecuada, y ello depende de que reúnan determinadas cualidades (Smith y Goddard, 2003, y Kells, 1991). De ello se deriva la necesidad de concretar el conjunto de rasgos que convierten a los indicadores en una herramienta de apoyo operativa para la evaluación de la gestión municipal. La principales condiciones se detallan a continuación:

— *Fiabilidad*. Se alcanza cuando el contenido informativo es susceptible de verificación o contraste con la realidad.

— *Comparabilidad*. El valor de un indicador alcanzará esta propiedad cuando pueda contrastarse con otros valores de referencia y/o estándares.

— *Objetividad*. La reducción de la carga de subjetividad de toda medición garantiza la eliminación de posibles sesgos que desvirtúan el significado del indicador.

— *Precisión*. Un indicador preciso es aquél que informa sobre una determinada realidad con un margen de error razonable.

— *Inequívoco*. Cuando el indicador no permite interpretaciones contrapuestas.

— *Operatividad*. Un indicador operativo es aquél que permite eliminar las barreras que emergen al tratar de medir la realidad objeto de control.

— *Sensibilidad*. Es la capacidad de detectar los cambios producidos en la realidad medida.

— *Oportunidad*. La información debe suministrarse en el momento temporal adecuado y razonable.

— *Pertinencia*. Es la posibilidad del indicador para reflejar los datos solicitados en torno a una actividad y mantener su significado a lo largo del tiempo.

— *Consistencia*. Es la capacidad de presentar el contenido informativo de manera uniforme a lo largo del tiempo.

— *Fidelidad*. Los posibles sesgos del contenido informativo han de ser similares para diferentes momentos de tiempo.

— *Relevancia*. La información aportada ha de ser imprescindible para informar, controlar, evaluar y tomar decisiones respecto de las actividades clave o de mayor peso específico, prescindiendo de ocuparse de aquellas otras que sean más intrascendentes.

— *Representatividad*. Es la capacidad del indicador para representar lo más exactamente posible la realidad objeto de medición.

— *Factibilidad de cálculo*. Es la posibilidad para el Ayuntamiento de asignar valores al indicador con los sistemas de información económica actualmente disponibles.

— *Accesibilidad*. Un indicador debe catalogarse de accesible si resulta posible asignarle, de

forma más o menos rápida, un valor cuyo coste de obtención sea aceptable.

— *Factibilidad económica*. Un indicador es factible desde el punto de vista económico en aquellos casos en los que el coste de su cuantificación es inferior a las ventajas que reporta.

— *Credibilidad y aceptabilidad*. Son dos requisitos producto de todos los anteriores. Los indicadores deben contar con el crédito y la aceptación suficientes entre sus usuarios.

En relación con este extenso listado de condiciones o características, interesa llamar la atención sobre dos aspectos importantes a los efectos de la aplicación real de los indicadores de gestión a los ayuntamientos. En primer lugar, hemos de subrayar la evidente interrelación existente entre varios de los atributos reseñados. Aunque pueda parecer redundante, esta forma de presentación permite lograr una exposición más completa del conjunto de propiedades que conforman el perfil idóneo de los indicadores de gestión, así como de recoger aquellos aspectos que, en mayor o menor medida, pudieran contribuir a garantizar la utilidad de los mencionados indicadores como herramientas al servicio de la evaluación de la gestión. En segundo lugar, hay que tener en cuenta que, en la práctica, puede ser difícil definir un indicador de gestión que cumpla todas las características de manera precisa. Sin embargo, un indicador ha de tender siempre a conjugar la globalidad de condiciones que, al menos desde una perspectiva teórica, le son atribuidas, sin perjuicio de que en el campo de la práctica, inevitablemente, en algunas de ellas deba ponerse más énfasis que en otras.

4. Metodología para la construcción de indicadores de gestión

Establecer una buena batería de indicadores de gestión es un paso clave en la evaluación de las actividades municipales. Una buena planificación, un equipo experimentado o un buen asesoramiento externo y una administración motivada son elementos fundamentales para la creación de un grupo de indicadores útiles, sólidos y sostenibles en el tiempo.

Un buen método de trabajo consiste en la implicación de los responsables técnicos de los diferentes servicios municipales en todo el proceso de implementación, desde el inicio hasta el final. Los grupos de trabajo deben estar compuestos por personal de los servicios centrales y económicos del Ayuntamiento, que serán quienes fijen y supervisen los criterios establecidos por la alta dirección para la elaboración de la batería de indicadores, acompañados por los técnicos expertos en el área objeto de análisis, que serán los que aporten el conocimiento del área en cuestión, de lo que se necesita medir y la posibilidad o dificultad en el suministro de los datos necesarios. Esta implicación de los responsables del área influye en gran manera en la fiabilidad de los indicadores propuestos, ya que las mismas personas que han diseñado los indicadores son quienes se encargan de obtener la información necesaria para su cálculo con el rigor necesario.

En el ámbito municipal, dada la necesidad de buscar referentes de comparabilidad, es de suma importancia la creación de grupos de trabajo intermunicipales que permitan intercambiar experiencias entre ayuntamientos y consensuar los indicadores que permitan una comparación entre municipios. Dos buenos ejemplos de esta metodología son el Proyecto FEMP de *Implantación de un sistema de costes en la Administración local*, que comprende la elaboración de indicadores para permitir la comparabilidad (FEMP, 2006) y el estudio sobre *Indicadores de gestión de servicios municipales* (IGSM) de la Diputación de Barcelona (2006).

El proceso a seguir para establecer indicadores debe responder a las siguientes cuestiones:

1) ¿Qué se hace? El primer paso consiste en identificar y describir las actividades. Resulta fundamental para poder empezar a elaborar indicadores de gestión conocer el mapa de actividades que realiza al Ayuntamiento.

2) ¿Qué se desea medir? Selección de actividades prioritarias. Hay que decidir cuáles son las actuaciones más relevantes entre las que realiza la organización.

3) ¿Quién utilizará la información? Selección de destinatarios. Según a quién vayan dirigidos los indicadores (gestores, alta dirección, ciudadanos) deberán escogerse o descartarse unos u otros.

4) ¿Cada cuánto tiempo? Elección de la periodicidad. Hay que establecer con qué periodicidad se van a calcular los indicadores, teniendo en cuenta la oportunidad en la presentación de la información.

5) ¿Con qué se comparará? Establecimiento de referentes. Fijar los referentes o estándares con los que se van a comparar cada uno de los indicadores. En ausencia de referentes externos, habrá de establecerse la comparación únicamente con los propios datos referidos a períodos anteriores.

Una vez satisfechas estas cuestiones y elaborada una batería de

indicadores, un paso adelante muy importante en la mejora de la gestión municipal sería la aplicación, como sistema de información basado en indicadores, del cuadro de mando integral (*Balanced Scorecard*), que es el sistema que no sólo reúne y formaliza los indicadores de unos aspectos concretos, sino que pretende obtener una visión global de la actuación municipal mediante el análisis de la existencia de conexiones entre los objetivos estratégicos del Ayuntamiento y los indicadores operativos (Mora y Vivas, 2001).

El reto a la hora de seleccionar indicadores consiste en escoger el mínimo número de indicadores que ofrezcan el máximo de información. Esto es así porque resulta muy fácil caer en la tentación de producir un gran número de indicadores, hasta el punto en que se hace difícil focalizarse en las actuaciones verdaderamente importantes, puesto que una sobrecarga de información puede dificultar su análisis. Todos los ayuntamientos proveen un gran número de servicios y, aun cuando puede haber un número pequeño de indicadores para un servicio concreto, la organización completa puede llegar a tener centenares de indicadores. Como criterio general, se recomienda trabajar con un grupo de indicadores de alrededor de veinte por gestor, superior a treinta sería excesivo e inferior a diez quizá poco representativo. El número dependerá de la posición que ocupe el destinatario de la información dentro de la organización, de la complejidad del área y del uso que se vaya a dar a los indicadores de gestión.

5. Ventajas de los análisis comparativos

La ausencia de competencia en las actividades que realizan los municipios es considerada una de las causas fundamentales de la ineficiencia en la gestión de los servicios prestados por los ayuntamientos.

Los modernos modelos de gestión pública a escala internacional que utilizan los países más punteros, en materia de innovación en la prestación de servicios públicos, persiguen la introducción de mecanismos de mercado no solamente en el caso de servicios asumibles por la iniciativa privada o comercializables, sino también para el caso de los denominados servicios públicos puros.

La comparación entre unidades económicas competidoras tiene su origen en el sector empresarial. Esta práctica se basa en el continuo contraste de una entidad con respecto a los productos, servicios y gestión de sus entidades competidoras más avanzadas, constituyendo las denominadas «buenas prácticas», lo que, además de la necesaria medición de los resultados, implica la evaluación de los procesos desarrollados para alcanzarlos, siempre desde la óptica de la satisfacción de los clientes (Navarro y Ortiz, 2003). En el caso municipal, las unidades competidoras resultan ser otros municipios de características similares (tamaño poblacional, situación geográfica, estructura socio-económica, etc.) con los cuales se está en «competencia», aunque ésta no debe de interpretarse en el sentido de rivalidad por atraer a la clientela potencial, por mantener la clientela actual o por cubrir un determinado hueco de mercado, sino que podrían considerarse «entidades competidoras» todas aquellas que realizan actividades similares y, por tanto, comparables, al margen de que ostenten titularidad pública o privada, o tengan ánimo de lucro.

El objetivo que se persigue con las buenas prácticas es la difusión de la experiencia, con la perspectiva de contar con elementos de comparación que permitan una mejora del conjunto de actuaciones que realizan los ayuntamientos. En este sentido, es bueno contar con un proceso continuo de sistematización de la información sobre los servicios municipales prestados por ayuntamientos poseedores de buenas prácticas, con el propósito de aprender de ellos y mejorar la gestión municipal (Ysa, Cortada y Crusellas, 2003).

Así, la posibilidad de acceder a casos considerados como de «buena práctica» permite a los gestores conocer experiencias probadas o identificar otros métodos de gestión que pueden resultar adecuados a servicios concretos. Así pues, los responsables municipales deben adecuarse a un mundo de competencia en el que cuenta el servicio al cliente-usuario y la calidad en la prestación de servicios que genere la satisfacción del usuario. La rentabilidad mediante el control de los gastos, el aumento en la productividad de los recursos, la efectividad y las formas modernas de gestión (directa, indirecta, mediante concesiones, creación de empresas públicas o semipúblicas, etc.) son factores clave en los ayuntamientos dispuestos a competir con sus similares. La toma de decisiones en este nivel requiere de sistemas de información de gran capacidad y confiabilidad.

Asimismo, los gestores de servicios deben aprender a funcionar en sistemas que demanden contención de costes, altos rendimientos del tiempo y de las inversiones, efectividad en los objetivos programados y en las intervenciones, y prácticas estandarizadas que garanticen la mejor calidad del servicio. De igual forma,

se podrán valorar correctamente aquellas ventajas que su forma de gestión presenta respecto a las entidades de su sector de actividad.

En definitiva, la aplicación de «buenas prácticas» aporta valiosos elementos de referencia que posibilitan a las unidades económicas identificar los puntos fuertes y los puntos débiles que su funcionamiento y sus resultados presentan en relación con otras, facilitando así la toma de decisiones por medio de acciones correctoras que permitan lograr los objetivos con los mínimos costes.

La comparación intermunicipal debe realizarse forzosamente mediante el uso de indicadores de gestión debidamente normalizados entre las entidades a analizar, y que resulten suficientemente homogéneos en cuanto a su diseño y forma de cálculo.

III. EXPERIENCIA COMPARADA EN LA UTILIZACIÓN DE INDICADORES DE GESTIÓN

La necesidad de implantar o mejorar los sistemas de información y control de la gestión de las administraciones públicas es un hecho que se refleja en las iniciativas que se llevan a cabo en la mayoría de países avanzados. Los indicadores de gestión son utilizados, de una u otra forma, en todos los países con interés en el control de la actividad pública, y no solamente por los órganos de control externo, sino también por los propios gestores, así como por otras entidades interesadas en la actuación del sector público. A continuación, se exponen algunas iniciativas de diversos países, así como la situación en España.

1. Experiencias internacionales

Alemania

Desde 1969 existen en Alemania las auditorías de economía, eficiencia y eficacia, con la finalidad de controlar la relación coste-servicio y, muy especialmente, la eficiencia en el uso de los recursos humanos. La auditoría de cuentas en el ámbito local es responsabilidad de los propios ayuntamientos, mediante las oficinas de Revisión de Cuentas. Estas oficinas dependen del Consejo Municipal, órgano al cual informan.

La Oficina de Revisión de Cuentas realiza la auditoría de gestión, incluidos los análisis del coste y rendimiento de los distintos servicios municipales, así como la calidad de éstos.

Australia

La Australian Accounting Standard Board (AASB), basándose en los pronunciamientos del Public Sector Standard Board, organismo encargado de regular la contabilidad pública en este país, viene aconsejando, aunque sin exigirlo legalmente, que las entidades públicas divulguen información acerca de las actividades que llevan a cabo, concretamente a través de indicadores de gestión, al objeto de que los usuarios de la información contable puedan evaluar las actuaciones públicas con los criterios de economía, eficiencia y eficacia.

Canadá

A mediados de los años setenta, el Gobierno de Canadá decidió crear el Financial Management and Control Study (FMCS) con el objeto de racionalizar el control financiero y el *value for money*. La composición de este organismo era mixta entre el sector público y las principales empresas de auditoría del país.

El FMCS emitió un informe en el que se pusieron de manifiesto las debilidades en el control del sector público y se establecieron un conjunto de recomendaciones. Estas recomendaciones tomaron forma en una directriz al Auditor General concretando su actuación en los tres ámbitos de control de legalidad, contabilidad y *value for money*. Esta normativa es similar tanto para el Auditor Federal como para los auditores de las diez provincias federadas.

La Canadian Comprehensive Auditing Foundation es la entidad responsable de la investigación y emisión de principios, normas y procedimientos de control de las actuaciones públicas. La definición de la auditoría comprensiva o integrada consiste en el examen de cuentas que da lugar a recomendaciones objetivas y constructivas con dos finalidades. La primera consiste en que la gestión de los recursos humanos, financieros y físicos sea realizada de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia. La segunda es que los mecanismos para la rendición de cuentas sean establecidos claramente por los responsables.

Estados Unidos

En este país se cuenta con un sistema de medición de la gestión del sector público basado en alrededor de 3.000 indicadores. Este sistema, creado por el Bureau of Labor Statistics en colaboración con el General Accounting Office, es la base para analizar la eficiencia y eficacia públicas. La publicación de la Government Performance and Results Act (GPRA) en 1993, y su

posterior entrada en vigor en 1997, propició un gran impulso en la promoción y el desarrollo del control de la gestión pública en los Estados Unidos.

El principal objetivo de la GPRA es reforzar la responsabilidad de los gestores públicos mediante la medición de los resultados, positivos o negativos, de sus programas. De la aplicación del GPRA nació la National Performance Review, implicada directamente en el control de performance. La mayoría de sus 2.000 normas de servicio son cuantificables, y los criterios más importantes son el coste por unidad de servicio o la unidad de resultados.

El Governmental Accounting Standard Board (GASB) es el organismo que viene dedicando mayores esfuerzos al diseño y aplicación de indicadores de gestión en entidades públicas. La actividad del GASB durante los últimos años se ha enfocado a diversos temas: *a)* reservar en Internet un espacio para poner en común experiencias sobre indicadores de medios y logros; *b)* analizar y evaluar la utilidad de los indicadores para la presupuestación y la gestión, y *c)* estudiar la respuesta de los usuarios a la publicación de los indicadores, con especial atención a los ciudadanos.

Holanda

Desde el Ministerio de Finanzas se puso en marcha un proyecto para la elaboración de indicadores o medidas de control de gestión en el año 1990. En dicho proyecto se preveían cuatro etapas:

1) Descripción breve de los distintos elementos de los procesos de producción de bienes o servicios, subdividida según la clasificación económica (personal, bienes y servicios, gastos financieros, transferencias, etcétera).

2) Elaboración de medidas adecuadas para la eficiencia, relacionando los *inputs* y los *outputs* y el detalle de los costes.

3) Comparación de estas medidas con las utilizadas por otros organismos públicos.

4) Aplicación de los resultados obtenidos con el fin de mejorar la gestión pública.

El Instituto de Investigación del Gasto Público llevó a cabo un proyecto entre los años 1992 y 1995 denominado «Cifras clave de la Administración pública», con el objetivo de elaborar las medidas que se utilizan actualmente para evaluar la eficiencia del sector público, así como de establecer la metodología a utilizar en la auditoría de *performance*.

Nueva Zelanda

La New Zealand Society of Accountants (NZSA) ha venido publicando trabajos desde mediados de los noventa para reformar los sistemas y procedimientos contables tanto de las entidades públicas como de las privadas, con el objeto de evaluar la gestión de acuerdo con los criterios de economía, eficiencia y eficacia. Los indicadores de gestión se han configurado como una buena herramienta para ambos sectores, público y privado, centrándose en la medición de la producción y la prestación de servicios.

Reino Unido

En el Reino Unido existen diferentes organismos de control para la gestión pública según el nivel de la administración.

Para la Administración Pública Estatal, es el National Audit Office (NAO), creado en 1983, el que realiza los controles de economía, eficiencia y eficacia. El control se realiza sobre los servicios que han sido previamente objeto de la auditoria de regularidad, a cargo del *Controller* y el Auditor General (*Exchequer and Audit Department*).

En el año 1982 se implantó en el Reino Unido la Financial Management Initiative (FMI), que instaba a cada departamento u organismo público a la creación de un sistema de información que permitiera fijar claramente unos objetivos de gestión, así como llevar a cabo la medición y cuantificación de los resultados obtenidos en relación con los objetivos previstos. La aplicación de la FMI ha permitido mejorar notablemente la gestión del gasto público.

En el ámbito de la Administración local es la Local Government Financial Act, de 1982, para Inglaterra y el País de Gales, la norma que dirige las auditorías públicas. En cada municipio se crea una *Audit Commission*, cuyos miembros son escogidos por un período de cinco años y nombrados por la *Audit Commission for Local Authorities in England and Wales*. De cada *Audit Commission* local también forma parte el *Controller* o interventor, que es quien realiza la auditoría de regularidad. La mayoría de los trabajos de auditoría son realizados directamente por esta comisión, mientras que el resto son encargados a empresas privadas de auditoría, que sean miembros del *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*.

Al efecto de facilitar la comparabilidad de los resultados municipales, se publican anualmente los *Public Expenditures White Papers*, que comprenden cente-

nares de indicadores o estándares. Asimismo, la puesta en marcha de las *Citizens Charts* obliga a los municipios a hacer públicos los resultados de los indicadores de gestión de los servicios municipales, comparándolos con los indicadores estándares y con los de municipios de características similares (población, situación, etcétera). La publicación debe efectuarse en los periódicos locales de mayor tirada.

Suecia

El Performance Audit Department es el organismo encargado del control de las cuentas públicas en Suecia. Su principal función es la de examinar y promocionar la efectividad y la eficiencia de las principales actividades del sector público y, en consecuencia, verificar el grado de cumplimiento de las obligaciones, compromisos y objetivos de cada institución. Los trabajos de auditoría son realizados, en buena parte, por empresas privadas conocedoras del sector público y se efectúan en consonancia con los principios teóricos y éticos que establecen los *Generally Accepted Auditing Standards for Performance Audits*.

Además del análisis de los objetivos marcados, la productividad y la calidad de los servicios públicos, el Performance Audit Department efectúa encuestas de opinión periódicas al efecto de valorar la opinión de la sociedad sobre la gestión pública.

2. Situación de los indicadores de gestión en España

El marco legal que define la necesidad y la conveniencia de una evaluación y un control de las actuaciones de las entidades públicas locales en España viene definido por las siguientes normas:

1) La Constitución Española (CE), en su artículo 31.2, dice que «El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía». El artículo 103.1 CE dice que «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho».

2) La Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, apunta que, entre los principios que han de regular la actividad presupuestaria, se encuentra el principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, de difícil aplicación sin la ayuda de indicadores de gestión.

3) La Ley 47/2003, General Presupuestaria, además de recoger también el principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, dedica el título VI al control de la actividad financiera, resaltando la importancia del seguimiento de objetivos y la evaluación de la efectividad. El art. 142 LGP incluye, entre los fines del control, la verificación del cumplimiento de objetivos asignados a los centros gestores. En términos similares se expresa el art. 159 LGP, al definir el contenido del control financiero permanente, así como el art. 170 LGP, cuando describe las modalidades de auditoría operativa. Los indicadores de gestión resultan fundamentales para la aplicación de estos artículos.

4) La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, en su artículo 133, promulga que la gestión económico-financiera se ajustará, entre otros, a los siguientes criterios: «e) introducción de la exigencia del seguimiento de los costes de los servicios;... f) la asignación de recursos, con arreglo a los principios de eficacia y eficiencia, se hará en función de la definición y el cumplimiento de objetivos». Además, haciendo mención expresa a la aplicación de indicadores, la Ley 57/2003 ha modificado la disposición adicional novena de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que queda redactada del siguiente modo: «Con la finalidad de conocer y analizar la evolución de la calidad de vida en los municipios regulados en el título X de esta Ley, a través del seguimiento de los indicadores que se determinen reglamentariamente, el Gobierno creará un Observatorio Urbano, dependiente del Ministerio de Administraciones Públicas».

5) El Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de la Haciendas Locales, pone énfasis en diversos temas referidos al control de la gestión municipal en su art. 205, «Fines de la contabilidad pública local». Concretamente, en el apartado c) «Determinar los resultados analíticos poniendo de manifiesto el coste y rendimiento de los servicios»; en el apartado i) «Rendir la información económica y financiera que sea necesaria para la toma de decisiones, tanto en el orden político como en el de gestión»; o en el apartado j) «Posibilitar el ejercicio de los controles de legalidad, financiero y de eficacia». Asimismo, el art. 211 «Memorias que acompañan la cuenta general» hace referencia a: «a) Una memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios» y «b) Una memoria demostrativa del grado en que se hayan cumplido los objetivos pro-

gramados con indicación de los previstos y alcanzados, con su coste». Para el cumplimiento de estos preceptos resulta fundamental la utilización de indicadores de gestión.

6) La reforma de la contabilidad local aprobada el 23 de noviembre de 2004, que se reflejó en las órdenes ministeriales que aprobaban las Instrucciones de Contabilidad Local (órdenes EHA/4040/2004, EHA/4041/2004 y EHA/4042/2004) fijó, en el apartado correspondiente a la memoria que debe acompañar las Cuentas Generales, la obligatoriedad de presentar una serie de indicadores financieros, patrimoniales y presupuestarios.

Aunque las nuevas Instrucciones de Contabilidad para la Administración Local son el primer paso que se ha dado en España para establecer la obligatoriedad de presentar resultados en forma de unos indicadores específicos y normalizados, existen, asimismo, diversos ejemplos de aplicación práctica de indicadores de gestión en el ámbito local, aunque sin una estandarización normativa. Algunas de las principales experiencias son las siguientes:

1) El proyecto de la FEMP de *Implantación de un sistema de costes en la Administración local*, en el que se incluye la elaboración de una batería de indicadores de gestión aplicados a cada servicio (FEMP, 2006). La confección y selección de los indicadores se realiza de forma consensuada entre los responsables municipales de cada servicio de los ayuntamientos que forman parte del proyecto y un grupo de trabajo compuesto por profesores universitarios. En estos momentos, se está finalizando la segunda fase del proyecto, con lo que se habrán analizado siete servicios municipales.

2) La Diputación de Barcelona inició en 1999 la elaboración de un estudio comparativo sobre provisión y calidad de una serie de servicios municipales. El estudio de *Indicadores de gestión de servicios municipales* (IGSM) se basa en la realización de una encuesta a los municipios en que se solicitan dátos de estructura y actividad, así como datos económicos. A partir de esta encuesta, se elabora un conjunto de indicadores de gestión de los servicios municipales que son presentados en comparación con los valores medios de los municipios participantes. Paralelamente, la Diputación de Barcelona realiza *Círculos de comparación intermunicipales* (CCI). Los talleres intermunicipales persiguen como finalidad la reunión de expertos municipales en los diferentes servicios analizados, al objeto de intercambiar experiencias y alcanzar un acuerdo sobre los indicadores a comparar, así como sobre la metodología a emplear en su elaboración (Diputació de Barcelona, 2006).

3) El Proyecto SINIGAL obedece a la denominación *Sistema normalizado de indicadores de gestión aplicable a las administraciones locales*. Este trabajo fue realizado por un grupo de profesores de la Universidad de Granada, gracias a la implicación y respaldo de la Cámara de Cuentas de Andalucía y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias. Así, gracias a una metodología sustentada en la institucionalización y la estandarización a través del consenso con los gestores, fueron diseñadas baterías normalizadas de indicadores de gestión lo suficientemente relevantes y fiables para que la continuidad de su aplicación quedase razonablemente garantizada.

4) La Fundación Pi i Sunyer, institución dedicada a estudios autonómicos y locales, con especial atención a la gestión municipal, viene trabajando en el diseño de indicadores de gestión, conjuntamente con otras entidades como el Colegio de Economistas de Cataluña, la Sindicatura de Comptes, y la Diputación de Barcelona (Boada y Mora, 1999). Por medio de sucesivas convocatorias a diversas reuniones, fueron mantenidas diversas sesiones de trabajo con técnicos de los municipios participantes en el proyecto, así como con estudiosos del ámbito local, obteniéndose, para un listado amplio de servicios locales, un conjunto de indicadores de gestión razonablemente acordados con los participantes en las referidas reuniones.

5) La Federación Navarra de Municipios y Concejos reunió con cierta periodicidad a diversos técnicos municipales y estudiosos en la materia, al objeto de que éstos aportaran su opinión sobre el uso de indicadores de gestión, así como sobre cuáles deben ser los indicadores a utilizar. En 1996 vio la luz una publicación en la que, para toda la gama de servicios municipales, fueron propuestos una gran cantidad de indicadores de gestión.

6) Aunque no han pretendido diseñar indicadores consensuados con otros ayuntamientos, son dignas de mención las experiencias concretas de algunas administraciones municipales en materia de elaboración de baterías de indicadores de gestión, entre las que cabe citar las siguientes: Albolote, Alcobendas, Esplugues de Llobregat, Gijón, Madrid, Pozuelo de Alarcón y Sant Cugat del Vallès.

IV. BATERÍA DE INDICADORES DE GESTIÓN MUNICIPALES

En el proceso de elaboración de una batería de indicadores es preciso establecer el formato de éstos con el fin de unificar la in-

INDICADOR N.º 1

ÍNDICE DE CASOS ATENDIDOS EN LOS SERVICIOS SOCIALES

Objetivo	*Forma de cálculo*
Medir la respuesta a las demandas de los ciudadanos, tanto orientativas como de derivación, sea cual sea ésta última	*Numerador*: Número de expedientes activos *Denominador*: Total población, expresado en miles *Fuente*: Padrón Municipal

Notas aclaratorias sobre el numerador de este indicador:

— Se considera, exclusivamente, la ***atención individualizada y no la grupal***

— Hace referencia a los expedientes activos en los centros de servicios sociales, con independencia de la gestión realizada

— Expediente activo es cualquier expediente que cumpla una de las siguientes condiciones: a) haber sido abierto durante el año y seguir en curso; b) haber sido abierto y cerrado durante el mismo año; c) haber sido abierto en el año anterior y que siga abierto durante el año actual

— Consideramos los casos de las personas que han sido orientadas, derivadas o denegada su petición, excluyendo las que han recibido únicamente información, esto es, las que realmente han sido atendidas por personal técnico (entrevista, reunión, etc.) de los servicios sociales de base, atención primaria o cualquier otra «puerta de entrada» a los servicios sociales

Ayuntamiento	*Valor mínimo*	*Valor medio*	*Valor máximo*
20	15	20	40

INDICADOR N.º 5

ÍNDICE DE HORAS POR BENEFICIARIO DE AYUDA DOMICILIARIA

Objetivo	*Forma de cálculo*
Medir la dedicación horaria por usuario	Numerador: Total anual de horas prestadas por el servicio de ayuda a domicilio Denominador: Número anual de personas que reciben la prestación

Notas aclaratorias:

— El cómputo de las personas y de las horas de prestación corresponden a todo el servicio de ayuda domiciliaria

Numerador:

— Se considera el total de horas prestadas por todo el personal de ayuda a domicilio, ya sean propios del servicio o subcontratados, y se incluyen trabajadores familiares, auxiliares del hogar, de limpieza, etcétera

Ayuntamiento	*Valor mínimo*	*Valor medio*	*Valor máximo*
125	85	125	180

formación requerida de acuerdo con los criterios del Ayuntamiento. A título de ejemplo, se presentan aquí dos indicadores (números 1 y 5) construidos en el formato que se ha establecido para el Proyecto FEMP (2006).

A continuación, y sin ánimo de ser exhaustivos, se presentan algunos indicadores aplicados a los servicios municipales que constituyen un reflejo de la mayoría de servicios que prestan los ayuntamientos. Aunque, tal y como se ha dicho anteriormente, el número de indicadores recomendado por cada servicio es de alrededor de veinte, aquí se presenta un detalle de tres por servicio. La selección de estos indicadores se ha realizado con el fin de recoger diferentes tipos de ellos. Es decir, que para ampliar los indicadores de un servicio se pueden seleccionar otros de los aquí descritos, cambiando, lógicamente, las variables utilizadas. Por ejemplo, el coste de un servicio por habitante se puede aplicar a todos los servicios municipales, o el gasto presupuestario o el coste por usuario, o el número de usuarios de un servicio por el número de habitantes empadronados, etcétera.

Órganos de gobierno

— Coste de la alta dirección del Ayuntamiento por habitante.

— Número de horas anuales

de dedicación de personal directivo o auxiliar de dirección contratado por habitantes.

— Personal directivo por empleado municipal.

Administración general

— Gasto corriente por habitante.

— Empleados por habitante.

— Número de quejas del servicio.

Seguridad y protección civil

— Gasto corriente por habitante en policía local.

— Habitantes por policía.

— Actuaciones de policía asistencial por cada mil habitantes.

— Coste del servicio de protección civil por actuación.

— Efectivos de protección civil por habitante.

— Actuaciones de protección civil por emergencias.

Servicios sociales

— Coste por hora de trabajador social.

— Usuarios inmigrantes atendidos sobre el total de usuarios.

— Porcentaje de cobertura del servicio por número de habitantes.

Servicio de ayuda a domicilio

— Porcentaje de autofinanciación del servicio mediante tasas y precios públicos.

— Índice de atención domiciliaria a la vejez.

— Tiempo medio entre la solicitud y el acceso al servicio de ayuda a domicilio.

Promoción ocupacional

— Porcentaje de financiación del servicio mediante aportaciones de otras administraciones.

— Coste por hora de formación ocupacional.

— Alumnos por cada mil habitantes.

Residencias para la tercera edad

— Coste por plaza ofrecida.

— Número de plazas por habitante mayor de 65 años.

— Tiempo medio de espera para entrar en el servicio.

Educación primaria

— Coste del mantenimiento de los centros de enseñanza primaria por alumno.

— Coste del mantenimiento de los centros de enseñanza primaria por habitante.

— Número de alumnos de primaria por habitante.

Escuelas de adultos

— Gasto corriente por alumno de escuela de adultos.

— Horas directas de formación de escuela de adultos por cada profesor (a tiempo completo).

— Alumnos de escuela de adultos por cada mil habitantes.

Guarderías

— Coste por alumno.

— Alumnos por profesor a tiempo completo.

— Solicitudes de plaza por cada plaza disponible.

Escuelas de música

— Porcentaje del presupuesto municipal dedicado a escuelas de música.

— Retribución media de un profesor a tiempo completo.

— Alumnos por cada mil habitantes.

Licencias urbanísticas

— Coste por licencia tramitada.

— Número de licencias por habitante.

— Tiempo medio de tramitación de una licencia.

Alumbrado público

— Coste de electricidad de cada bombilla por hora de iluminación.

— Consumo en kilowatios/hora por metro cuadrado iluminado.

— Número de bombillas fundidas respecto al total.

Pavimentación de vías públicas

— Gasto de capital por habitante.

— Metros cuadrados de nueva pavimentación.

— Superficie reparada por la superficie total del municipio.

Limpieza viaria

— Gasto corriente por metro cuadrado de calles.

— Metros lineales de calle por trabajador.

— Tiempo medio (días) que se tarda en solucionar una petición de limpieza.

Gestión y tratamiento de residuos

— Gasto corriente en gestión de residuos por kilogramo recogido.

— Gasto corriente en tratamiento y/o eliminación de residuos por habitante.

— Habitantes por punto de recogida.

— Periodicidad de la recogida de residuos.

— Porcentaje de recogida selectiva sobre el total de recogida de residuos.

— Kilogramos recogidos por habitante.

Alcantarillado

— Coste de mantenimiento por metro de cloaca.

— Metros lineales por habitante.

— Superficie del municipio con cobertura del servicio de alcantarillado.

Suministro de agua potable

— Coste de la potabilización por metro cúbico suministrado.

— Consumo por usuario.

— Número de usuarios respeto al total del municipio.

Cementerios

— Porcentaje de cobertura del coste del servicio mediante tasas y precios públicos.

— Capacidad de la instalación por habitante.

— Horas de apertura anuales.

Cultura

— Porcentaje del gasto corriente en cultura respecto al total.

— Número de asistentes a conferencias.

— Actos organizados anualmente.

Bibliotecas

— Coste del servicio de biblioteca por cada visita de usuario.

— Número de documentos disponibles por habitante.

— Quejas por cada mil visitas.

Museos y archivos

— Coste por habitante.

— Documentos consultados por habitante.

— Número de visitantes.

Deportes

— Gasto de capital por habitante.

— Número de usos por espacio deportivo.

— Plazas disponibles por cada mil habitantes.

Transporte urbano

— Coste por usuario.

— Transbordos realizados por cada mil usuarios.

— Frecuencias de paso de los vehículos.

Gestión económica

— Porcentaje de coste de la gestión tributaria sobre el total recaudado.

— Porcentaje de personal adscrito al área respecto al total de personal del Ayuntamiento.

— Porcentaje de recaudación dentro del ejercicio.

Mercados públicos

— Coste de la limpieza por puesto de venta.

— Número de puestos de venta por habitante.

— Solicitudes recibidas para cubrir vacantes en los puestos.

Ferias y exposiciones

— Coste medio por expositor.

— Días de estancia por visitante.

— Número de ferias organizadas.

Turismo

— Gasto corriente en promoción turística por cada plaza hotelera.

— Número de pernoctaciones por habitante.

— Número de plazas disponibles.

Organización municipal

— Porcentaje del presupuesto consolidado gestionado por los organismos autónomos.

— Porcentaje de empleados adscritos a organismos autónomos.

— Número de empresas municipales u organismos autónomos.

Presupuesto

— Porcentaje de ejecución del presupuesto de gastos.

— Inversión por habitante.

— Período medio de cobro.

V. CONCLUSIONES

Los ayuntamientos españoles se encuentran en unos momentos de rápida evolución de los servicios que prestan. Por un lado, una mayor exigencia por parte de los ciudadanos en cuanto al nivel y calidad de los servicios existentes (recogida de residuos, suministro de agua, etc.), y por otro, la fuerte demanda de servicios nuevos, principalmente sociales, que deben prestar los municipios en estos últimos años (guarderías infantiles, atención a inmigrantes, residencias para mayores, formación y promoción ocupacional, etc.) han provocado un aumento de la dimensión de los ayuntamientos, es decir, cada vez hay más servicios o actuaciones municipales y, por tanto, más personal, más contratos y más presupuesto a gestionar. Al mismo tiempo, y dado que los recursos económicos municipales son finitos y más bien escasos, los responsables municipales deben hallar fórmulas para mejorar y optimizar la gestión desde el punto de vista económico. Deben trabajar para conseguir ser más eficientes.

Estos dos factores, un mayor volumen a gestionar y la necesidad de optimización de los recursos, requieren de un conocimiento y, por tanto, de una evaluación de la actividad municipal que refleje la realidad de una forma adecuada, mediante la obtención de información que sea relevante, fiable, objetiva, precisa y accesible. Una excelente forma de sistematizar y presentar esta información la constituyen los indicadores de gestión.

Los indicadores se definen como magnitudes sintéticas que ofrecen una información relevante y a tiempo real asociada a una actividad o servicio. Estos índices deben permitir evaluar los servicios municipales en términos del concepto *value for money*, relacionando economía, eficacia y eficiencia. El concepto de economía refleja si los recursos han sido adquiridos al menor coste posible y en cantidad y calidad adecuadas. La eficiencia trata de establecer si la relación existente entre los servicios prestados (*outputs*) y los recursos utilizados (*inputs*) es óptima. La eficacia mide el grado de consecución de los objetivos previstos, para lo cual es imprescindible la fijación previa de éstos.

A pesar de la gran utilidad de los indicadores en el ámbito de la gestión pública, cabe destacar algunas limitaciones o inconvenientes. La complejidad y la elevada subjetividad de la medición de la calidad dificultan en gran manera su evaluación. La relatividad de algunas medidas hace necesario establecer comparaciones que no siempre resultan fáciles en el ámbito municipal. También resulta complejo determinar la importancia de los distintos indicadores, cuando, además, algunos de ellos pueden tener costes y beneficios a largo plazo. Asimismo, pueden existir dificultades tanto en la medición de los *inputs* como de los *outputs*. La escasa implantación de la contabilidad de gestión en el ámbito municipal dificulta en gran manera la adecuada asignación de los costes de cualquier ayuntamiento entre las actividades que realiza.

La metodología a seguir para la elaboración de una batería de indicadores y su implantación en un ayuntamiento parte de la base de implicar a los responsables de cada servicio en todo el proceso, desde la fase de selección de indicadores hasta el seguimiento de los resultados expresados por aquéllos. Si esto se puede hacer de forma coordinada entre varios ayuntamientos, trabajando conjuntamente los responsables de cada servicio, se consigue facilitar la comparabilidad y, por tanto, mejorar la gestión de cada ayuntamiento, al ser concientes cada uno de las «buenas prácticas» que puedan estar realizando otros.

La bondad del uso de la metodología de los indicadores de gestión para medir la actuación municipal se ve reflejada, asimismo, en la gran cantidad de iniciativas que se están llevando a cabo en muchos de los países desarrollados, además de las existentes en España.

El uso de una batería de indicadores de gestión, conjuntamente con un buen desarrollo de la clasificación funcional del presupuesto hasta el detalle de programas y subprogramas, a fin de facilitar la obtención de los gastos y costes de los servicios, se perfila como una buena metodología para conocer y evaluar la actuación de los ayuntamientos.

NOTA

(*) Los autores agradecen la financiación recibida del proyecto SEC2006-28055-E/ECON del Ministerio de Educación y Ciencia y del proyecto 2005SGR-00285 del Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació (Generalitat de Catalunya).

BIBLIOGRAFÍA

ALBI, E.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y LÓPEZ, G. (1997), *Gestión pública*, Ariel Economía, Barcelona.

AROZ IBÁÑEZ, M. (2006), *La descentralización autonómica del Estado del bienestar. Visión de la realidad actual y una evaluación de las políticas de bienestar de las comunidades autónomas*, tesis doctoral, Universitat de Barcelona: 255-311.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD DE EMPRESAS —AECA— (2000), *Principios de contabilidad de gestión. Indicadores de gestión para las entidades públicas*, AECA, Madrid.

BOADA, M., y MORA, A. (1999), *Aplicació pràctica dels indicadors de gestió a la valoració d'alguns dels serveis municipals obligatoris*, Col·legi d'Economistes de Catalunya, Barcelona.

DIPUTACIÓ DE BARCELONA. SERVEI DE PROGRAMACIÓ (2006), *Indicadores de gestión de servicios municipales. Guía de interpretación 2005*, Diputació de Barcelona, Barcelona.

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS —FEMP— (2006), *Guía para la implantación de un sistema de costes en la Administración local*, FEMP, Madrid.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y ONRUBIA, J. (2003), «Información, evaluación y competencia al servicio de una gestión eficiente de los servicios públicos», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA NÚM. 95.

KELLS, H. R. (1991), «The need for a more comprehensive and development construct», *Higher Educations Management*, n.º 3.

LÓPEZ CAMPS, J., y GADEA CARRERA, A. (1992), *El control de gestión en la administración local*, Ediciones Gestión 2000, Barcelona.

MORA CORRAL, A. J., y VIVAS URIETA, C. (2001), *Nuevas herramientas de gestión pública. El cuadro de mando integral*, AECA, Madrid.

NAVARRO, A., y ORTIZ, D. (2003), «Propuesta metodológica para la aplicación del benchmarking a través de indicadores: una investigación empírica en administraciones locales», *Revista de Contabilidad*, vol. 6, número 12, julio-diciembre: 109-138.

SMITH, P., y GODDARD, M. (2003), «Los indicadores de gestión en el sector público. Fortalezas y limitaciones», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 95.

YSA FIGUERAS, T.; CORTADA DE LA PEÑA, M., y CRUSELLAS TURA, E. (2003), *Criterios para detectar buenas prácticas locales*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona.

EL CONTROL EXTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. LA EXPERIENCIA GALLEGA

Xaquín ÁLVAREZ CORBACHO

Universidad de La Coruña

Resumen

Este trabajo ofrece un resumen de los principales problemas y resultados obtenidos por el control externo realizado en los últimos años sobre la Administración local, cuando ese control centra su atención en determinadas cuestiones (rendición de cuentas, solvencia financiera) y áreas de gestión (personal, contratación administrativa, subvenciones, urbanismo) de los municipios gallegos. A través de la fiscalización y el análisis afloran incumplimientos, problemas e irregularidades que gobiernos y cámaras legislativas deben conocer, considerar y corregir. La Administración local es siempre un instrumento imprescindible para el progreso de los pueblos y el bienestar social.

Palabras clave: fiscalización, control, Ayuntamiento, rendición de cuentas, solvencia financiera, gestión, urbanismo.

Abstract

This study offers a summary of the main problems and results obtained by the external control carried out in recent years with regard to local government, when this control focuses its attention on certain questions (statement of accounts, financial solvency) and management areas (personnel, administrative contracting, subsidies, urban planning) of the Galician municipalities. As a result of inspection and analysis non-compliance, problems and irregularities come to light that governments and legislative chambers have to be aware of, consider and correct. Local government is always an essential instrument for the progress of the peoples and social welfare.

Key words: inspection, control, Local Council, statement of accounts, financial solvency, management, urban planning.

JEL classification: H79, H10.

I. INTRODUCCIÓN

CON independencia del control interno realizado por la Intervención correspondiente, las entidades locales están sometidas también al control externo que realizan el Tribunal de Cuentas (TC) y los órganos autonómicos de control externo (OCEX). Además, las entidades locales están sometidas al control que ejerce el Tribunal de Cuentas Europeo, en caso de recibir subvenciones de la UE, así como a determinadas auditorias privadas cuando el gobierno local lo considera y decide.

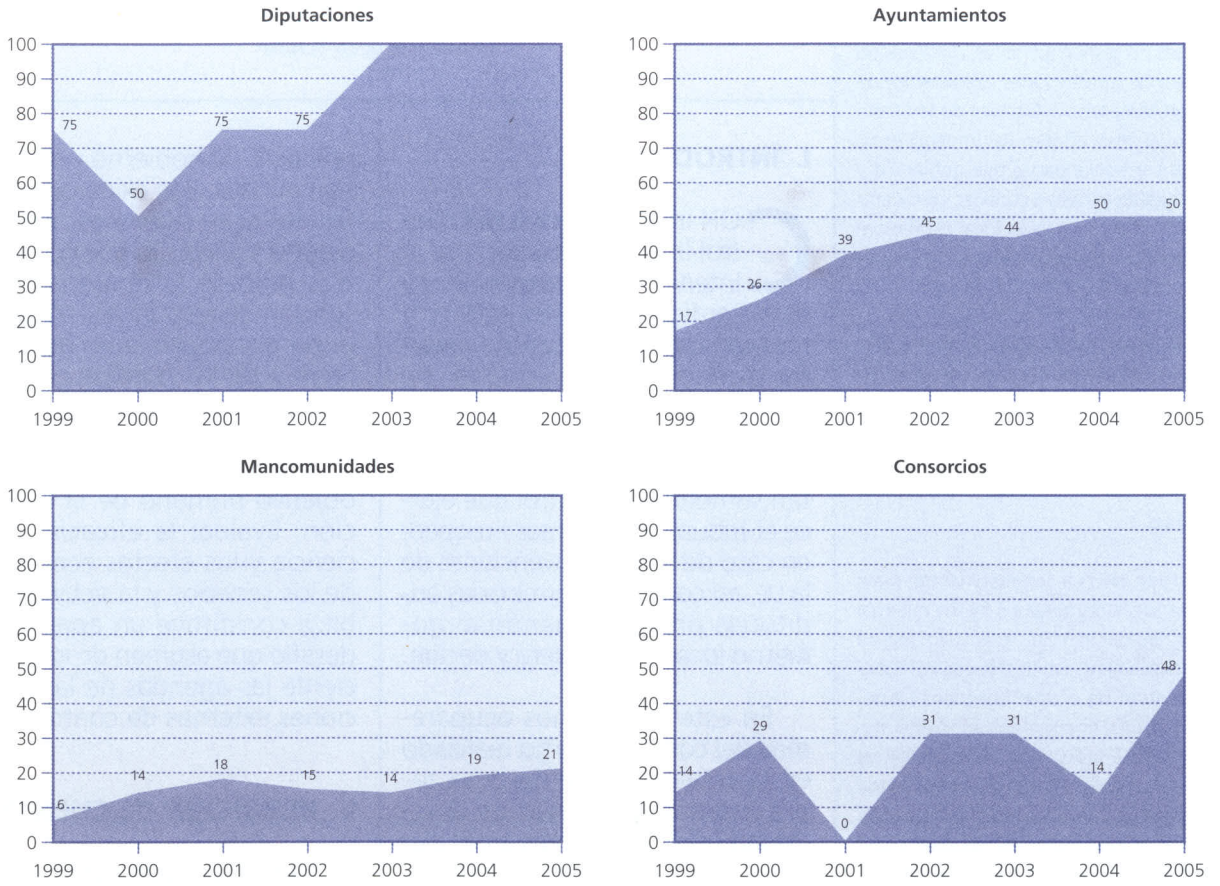
En este trabajo nos ocuparemos del control externo realizado en la actualidad por los OCEX sobre determinadas áreas de la actividad pública local. Las áreas elegidas son la rendición de cuentas, la solvencia financiera a corto y largo plazo, así como ciertos aspectos de gestión. Por su mayor protagonismo institucional, los municipios ocupan un lugar preeminente en el análisis, lo que ayuda a entender mejor los problemas básicos que padece hoy el sector público local. Los ejemplos que se exponen a continuación hacen referencia a lo que sucede en los municipios gallegos en razón a la mayor información disponible, lo que introduce algunas limitaciones, pero también diversidad y riqueza analítica.

En todo caso, conviene advertir que el control externo es una actividad técnica destinada a recomendar e impulsar las buenas prácticas de gobierno y de la gestión pública. Ello exige que sus informes sean rigurosos, independientes y claros, lo que no impide, si así procede, la denuncia y la presunción de responsabilidades. Verificar el cumplimiento de la legalidad y de las normas contables que regulan la actividad económico-financiera y patrimonial de las entidades locales, es siempre objetivo primario de la fiscalización. Evaluar la eficacia, la eficiencia y los efectos económicos de los servicios y la actividad pública constituye un apasionante desafío que asumen de modo creciente las agendas de las instituciones externas de control.

II. RENDICIÓN DE CUENTAS

La rendición de cuentas de las entidades locales es una exigencia legal contemplada en los artículos 212 y 223 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL). Existen aquí dos responsabilidades importantes. Una corresponde a la Intervención, que está obligada a formar los estados y cuentas de la entidad local antes del 15 de mayo del ejercicio siguiente. La otra responsabilidad es del Presidente de la entidad local, como cuentadante, que debe someter la cuenta general a informe de la Comisión Especial de Cuentas, exponerla al público, someterla a la aprobación del Pleno de la Corporación y finalmen-

GRÁFICO 1
RENDICIÓN DE CUENTAS DE ENTIDADES LOCALES GALLEGAS: 1999-2005
(En porcentajes)



Fuente: Consello de Contas de Galicia. Elaboración propia.

te rendirla al Tribunal de Cuentas y OCEX correspondiente antes del 15 de octubre del ejercicio siguiente.

No rendir las cuentas en tiempo y forma es, pues, no sólo un incumplimiento legal relevante, significa también que el responsable de gestionar recursos ajenos, elegido por razones de confianza, no justifica o justifica mal a los auténticos propietarios de esos recursos cómo y de qué forma se utilizaron. Y esto en democracia es muy grave. Como también resulta preocupante que los vecinos de algunos municipios no sancionen con su voto comportamientos tan anacrónicos y desconsiderados (1). En todo caso, interesa subrayar que la función fiscalizadora ejercida por las instituciones de control externo en el ámbito local está seriamente condicionada por los retrasos e incumplimientos de la rendición de cuentas, al ser éste un factor básico para el ejercicio de dicho control.

El gráfico 1 muestra la evolución de las rendiciones de cuentas llevadas a cabo por las diputaciones provinciales, municipios, mancomunidades y consorcios de la comunidad autónoma gallega durante el período 1999-2005. Como es fácil apreciar, las diputaciones provinciales normalizaron su situación en 2003, los municipios pasaron de rendir cuentas el 17 por 100 en 1999 al 51 por 100 en 2005, mientras las mancomunidades y consorcios locales ofrecen al respecto un comportamiento deficiente. Esta situación es similar a lo que sucede en otras comunidades autónomas, si bien se aprecian mejoras significativas en la rendición de cuentas (2).

Ante esta situación, la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, insta al órgano fiscalizador que examine las soluciones legales y administrativas que hagan posible la rendición de cuentas de las entidades locales de forma completa y en los plazos establecidos. Dicho examen se llevó a cabo en forma de moción aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de abril de 2003. También los parlamentos autonómicos adoptaron medidas al respecto. En Galicia, por ejemplo, se insta al Consello de Contas para que fiscalice a los ayuntamientos que no rinden cuentas o lo hacen de forma defectuosa.

En todo caso, conviene recordar la existencia de factores varios que condicionan estos incumplimientos generalizados. Uno es el desarrollo de la autonomía local, otorgado por la Constitución de 1978, al aumentar de forma significativa la capacidad de las entidades locales para autorregular los sistemas de control interno y adecuar la función interventora a las exigencias de cada momento. Esa capacidad autorreguladora tuvo en la práctica expresiones diversas. Otro factor relevante es el número (8.156) y dimensión de los municipios españoles (el 60 por 100 tiene una población inferior a 1.000 habitantes; el 85 por 100 no superan los 5.000 habitantes), conformando así un perturbador minifundismo que debilita la gestión y las garantías del control.

La Moción aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas en abril de 2003 insiste en que la deficiente rendición de cuentas de las entidades locales se debe a causas diversas que podemos resumir del modo siguiente (3): *a)* falta de voluntad política para ejecutar esa obligación; *b)* complejidad de los documentos exigidos y del procedimiento establecido para formar y aprobar la cuenta, lo que provoca omisión e incoherencia interna entre estados, cuentas y anexos que integran la cuenta general, afectando también a su representatividad; *c)* insuficiencia de medios materiales y personales; *d)* registro de operaciones y contabilidad deficiente; *e)* falta de apoyo y de cooperación adecuada por parte de las diputaciones provinciales. El Consello de Contas de Galicia, después de tres años de fiscalización a los municipios menos cumplidores, llega también a conclusiones similares, pero incluye en ese diagnóstico genérico la desorganización administrativa, la ocultación interesada y la presencia creciente de una cierta conciencia de impunidad.

La legislación vigente establece determinadas medidas para asegurar la rendición de cuentas, como el requerimiento conminatorio, la imposición de multas coercitivas o formar de oficio la cuenta retrasada a cargo y riesgo del apremiado. Todo ello sin perjuicio de deducir el tanto de culpa por desobediencia, a los efectos de la instrucción del proceso penal correspondiente. Pues bien, al verificar la realidad existente en las distintas comunidades autónomas, se llega a las siguientes conclusiones: la primera medida se practica sin resultados satisfactorios y la tercera es difícil de ejecutar por sus consecuencias negativas en el programa de trabajo del órgano de control. La multa coercitiva es medida que defendemos por su efectividad demostrada (4), si bien ofrece debilidades normativas y resistencias políticas diversas. También defendemos el reforzamiento de la asistencia técnica de las diputaciones provinciales a los municipios más necesitados, la precisa colaboración con el Tribunal de Cuentas, así como la introducción de cambios normativos que permitan reducir o retener una parte de las subvenciones que reciben los municipios, al menos cuando la no rendición de cuentas es reiterada o contumaz (5).

La entrada en vigor de la nueva Instrucción de Contabilidad Local (ICAL) en 2006 posibilita e incentiva la rendición de cuentas por medios electrónicos, informáticos o telemáticos, siempre que se garantice la autenticidad, integridad, confidencialidad y conservación de la información contable, así como su recepción por parte del órgano destinatario. Naturalmente, ello supone un trabajo extenso y sostenido de regulación y provisión de material informático, así como el establecimiento de un registro telemático que facilite la rendición. En este sentido, el Tribunal de Cuentas y los OCEX coordinaron sus actividades en el ámbito local a los efectos de introducir nuevas tecnologías, propiciar fiscalizaciones horizontales coordinadas y conseguir la doble rendición de cuentas en acto único. Este último objetivo exige homogeneizar formatos y ficheros electrónicos, así como adoptar criterios de rendición comunes. El convenio fue el instrumento jurídico utilizado para lograr este proceso de convergencia institucional, siendo sus resultados razonablemente satisfactorios.

Finalmente, conviene subrayar que la rendición de cuentas de las entidades locales ofrece todavía espacios de indefinición o zonas de sombra en lo que atañe a la naturaleza y régimen jurídico de algunas entidades, como los consorcios, fundaciones y sociedades mercantiles con participación inferior al 50 por 100 del capital (6). Es ésta una situación que debería corregirse con urgencia para evitar incertidumbres y conflictos innecesarios.

III. SOLVENCIA FINANCIERA

La solvencia financiera de las administraciones públicas expresa la capacidad que tienen éstas para afrontar deudas en un tiempo limitado. Esta solvencia se concreta a corto y largo plazo. Las magnitudes utilizadas para cuantificar y evaluar la solvencia financiera a corto plazo de las administraciones locales son el resultado presupuestario (RP), el remanente de tesorería (RT), el reconocimiento extrajudicial de créditos y las operaciones de tesorería recurrentes. La solvencia a largo plazo se determina en función de los compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros y por el endeudamiento financiero, siendo el ahorro neto, la deuda viva y la capacidad patrimonial variables sustantivas que miden la consistencia de la entidad analizada (7).

La relevancia económica, política y social de la solvencia financiera se determina, en buena medida, por las consecuencias que su ausencia genera. Esas consecuencias y efectos son, en general, las siguientes: *a)* dificultades crecientes para obtener créditos en los mercados financieros; *b)* quiebra de cualquier esfuerzo inversor sostenido; *c)* aumento de la morosidad en los pagos; *d)* incumplimientos de ciertas obligaciones legales (rendición de cuentas, aprobación de la liquidación presupuestaria, etc.) o tendencia a falsear la contabilidad; *e)* desprestigio político del gobierno a medida que su gestión se hace más transparente.

Pues bien, la experiencia fiscalizadora llevada a cabo por las OCEX al respecto muestra deficiencias notables en la contabilidad municipal, tanto en el resultado presupuestario como en el remanente de tesorería. El resultado presupuestario nos dice si los ingresos del ejercicio, expresados en derechos reconocidos netos, permiten financiar los gastos del mismo, expresados en obligaciones reconocidas netas. El saldo del resultado presupuestario se ajusta (mediante desviaciones de financiación) cuando parte del gasto se financia con remanente de tesorería o bien con ingresos afectados. Si el saldo ajustado del ejercicio es negativo, se estaría ante una situación financiera que debe ser analizada, y en su caso corregida, ya que dicho saldo manifiesta la incapacidad de los derechos reconocidos del ejercicio para atender las obligaciones generadas en el mismo.

El remanente de tesorería es magnitud que ofrece mayor capacidad explicativa sobre la solvencia financiera a corto plazo de las administraciones públicas. Su saldo expresa la capacidad para afrontar deudas al cierre del ejercicio, cuantificando para ello los fondos líquidos y derechos reconocidos pendientes de cobro, por un lado, y restándole a esa suma las obligaciones reconocidas pendientes de pago, por el otro, ya sean esos derechos y obligaciones de naturaleza presupuestaria (del ejercicio corriente o ejercicios cerrados) o extrapresupuestaria. El remanente de tesorería tiene un componente afectado y otro general. Si este último es positivo, podrá utilizarse para financiar mayores gastos en el ejercicio siguiente. Si es negativo, la ley obliga a su drástica corrección (8).

Por otro lado, convalidar deudas de ejercicios anteriores constituye también una práctica extendida en las administraciones públicas, no sólo en la administración local, que en ocasiones adquiere dimensión relevante. Este mayor gasto, realizado sin crédito ni procedimiento en el ejercicio, se convalida posteriormente mediante la aprobación del expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito, mecanismo utilizado con excesiva frecuencia y amparado en el principio de enriquecimiento injusto, circunstancia que en todo caso no disculpa su utilización abusiva, las irregularidades cometidas por el gestor, ni las responsabilidades que pudieran derivarse del mismo. La existencia de remanentes de tesorería negativos, asociados a procesos de reconocimiento extrajudicial de créditos, agrava siempre la situación financiera de la entidad y proporciona una visión más completa del análisis realizado.

En resumen, las incidencias contables más significativas, reiteradas y verificadas, que afectan a la solvencia financiera a corto plazo del municipio (resultado presupuestario, remanente de tesorería y reconocimiento extrajudicial de créditos), son las siguientes: *a)* registrar de forma incorrecta ingresos tributarios y subvenciones; *b)* importancia de los gastos realizados sin crédito ni procedimiento en el ejercicio; *c)* ausencia de subsistemas contables que permitan conocer los gastos con financiación afectada; *d)* financiación de gastos con remanentes de tesorería ficticios; *e)* permanencia en la contabilidad municipal de derechos pendientes de cobro prescritos; *f)* no se reducen derechos reconocidos que son de dudoso cobro o se hace de modo insuficiente; *g)* no se aplican las medidas correctoras previstas en la legislación cuando el remanente de tesorería es negativo.

Todas estas deficiencias contables, registradas al margen de los principios y normas que les son de aplicación, permite afirmar la reducida fiabilidad que ofrece la contabilidad de numerosos municipios. El cuadro n.º 1 y el gráfico 2 muestran la situación que al respecto ofrecían buena parte de los

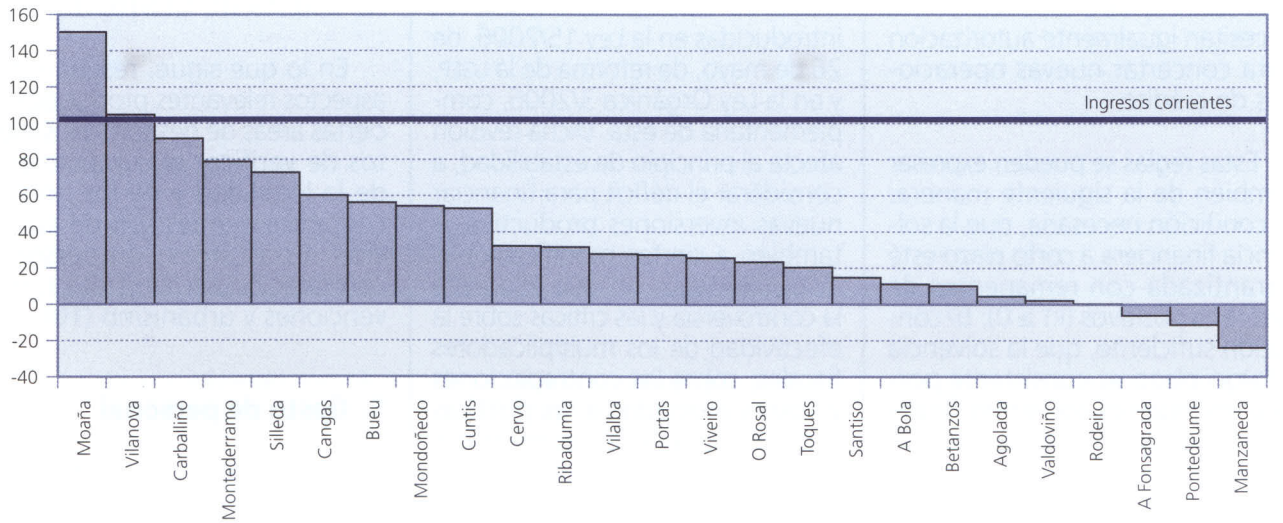
CUADRO N.º 1

ÍNDICE DE SOLVENCIA FINANCIERA MUNICIPAL. EJERCICIOS 2001-2004
(En miles de euros)

1. Ayuntamientos	*2. Habitantes*	*3. Remanente de tesorería*	*4. Saldo estimado Consello de Contas*	*5. Índice de solvencia (4)/Ic.100*
Moaña (2001)	17.907	-3.734,08	-7.492,81	-150,7
Vilanova (2001)	10.303	-1.247,00	-3.597,05	-102,7
Carballiño (2001)	12.434	—	-4.538,24	-91,9
Montederramo (2004)	1.130	+6,90	-423,50	-79,1
Silleda (2004)	9.055	-1.745,98	-2.662,38	-73,1
Cangas (2001)	23.442	-1.015,10	-4.543,65	-60,5
Bueu (2001)	12.526	-600,41	-2.273,36	-56,5
Mondoñedo (2004)	4.904	-482,67	-1.598,51	-54,5
Cuntis (2003)	5.491	-378,35	-641,46	-53,2
Cervo (2003)	5.060	+227,57	-1.634,89	-32,5
Ribadumia (2004)	4.238	+210,73	-490,70	-31,9
Vilalba (2001)	15.699	—	-1.620,32	-28,1
Portas (2004)	3.176	+150,36	-461,72	-27,6
Viveiro (2001)	15.456	+494,63	-1.982,13	-25,9
O Rosal (2004)	5.992	+487,80	-562,24	-23,7
Toques (2004)	1.530	-52,28	-131,56	-20,7
Santiso (2004)	2.212	+44,40	-86,15	-15,1
A Bola (2003)	1.540	+13,95	-49,86	-11,5
Betanzos (2004)	12.990	-250,49	-618,97	-10,5
Agolada (2003)	3.875	-51,84	-70,59	-4,7
Valdoviño (2004)	6.854	+166,94	-64,83	-2,4
Rodeiro (2003)	3.734	+6,86	-15,76	—
A Fonsagrada (2003)	4.993	+462,81	+73,60	+5,8
Pontedeume (2004)	8.694	+693,25	+496,41	+11,0
Manzaneda (2004)	1.150	+359,77	+309,99	+23,6

3: Remanente de tesorería calculado por el Ayuntamiento.
4: Saldo deudor a fin de ejercicio estimado por el Consello de Contas; incluye el gasto sin contabilizar.
5: Porcentaje del saldo deudor (columna 4) con respecto a los ingresos corrientes liquidados del ejercicio (Ic).

GRÁFICO 2



Fuente: Consello de Contas. Elaboración propia.

municipios de la comunidad gallega fiscalizados en el período 2001-2004.

En lo que atañe a la solvencia financiera a largo plazo, las entidades locales básicas, sus organismos autónomos y empresas públicas de capital íntegramente local necesitarán de autorización expresa para endeudarse si en la liquidación presupuestaria se producen determinados hechos objetivos. Esa autorización es otorgada por el órgano que ejerce la tutela financiera, ya sea de competencia estatal o autonómica. Los hechos objetivos mencionados son los siguientes: *a)* existencia de ahorro neto (AN) negativo; en este caso, el Pleno de la Corporación deberá aprobar un plan de saneamiento financiero cuya vigencia no podrá superar los tres años; el plan de saneamiento se presentará con la solicitud del endeudamiento, pero si éste se destina a financiar la amortización de la deuda, no se exigirá plan de saneamiento aunque sí autorización; *b)* existencia de deuda viva (DV) por operaciones a corto y largo plazo superior al 110 por 100 de los ingresos corrientes liquidados del ejercicio anterior (Ic); cuando esto sucede, las entidades locales necesitan igualmente autorización para concertar nuevas operaciones de crédito.

Estas reglas se pueden expresar también de la siguiente manera: *a)* condición necesaria, que la solvencia financiera a corto plazo esté garantizada con remanentes de tesorería positivos ($RT \geq 0$); *b)* condición suficiente, que la solvencia a largo plazo es consistente porque los ingresos corrientes financian los gastos corrientes y la carga financiera, o sea, existe ahorro neto positivo ($AN \geq 0$).

Por otro lado, las entidades locales con población superior a 200.000 habitantes pueden elegir la alternativa de presentar escenarios de consolidación presupuestaria (como las comunidades autónomas), donde se concretan los objetivos de déficit y endeudamiento anual. Si esa fuera la elección, no se aplicarán los límites mencionados para el ahorro neto y para la deuda viva o acumulada.

Los créditos formalizados en el exterior y la emisión de deuda pública exigen también autorización previa del Ministerio de Economía y Hacienda, si bien este requisito se fundamenta en la naturaleza de la operación, y no en las condiciones económico-financieras de la entidad.

En todo caso, la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP), aparece como elemento central y controvertido destinada a definir, acotar y disciplinar los déficit y endeudamientos del sector público español. La estabilidad presupuestaria, entendida como situación de equilibrio o superávit (capacidad de financiación), es la variable básica exigida para aprobar y liquidar los presupuestos de las administraciones y entes dependientes. Esta situación se flexibiliza con las modificaciones introducidas en la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la LGEP, y en la Ley Orgánica 3/2006, complementaria de ésta. Dicha revisión afecta al principio de estabilidad, a considerar el déficit para financiar nuevas inversiones productivas y también a ciertas modificaciones instrumentales, sin que ello evite la controversia y las críticas sobre la efectividad de los multiplicadores fiscales, sobre las contradicciones y costes asociados a las políticas estabilizadoras y de crecimiento, y sobre los instrumentos utilizados para su consecución (9).

Condenar déficit y endeudamientos, prometer menores impuestos y proclamar a la vez más crecimiento y bienestar social es la fórmula mágica que al parecer orienta nuestras vidas. Y ello incide también a las entidades locales. Tres efectos están siendo evidentes: *a)* el aumento de la dependencia financiera en los municipios que ya financiaban buena parte de su inversión con subvenciones y ayudas de otras administraciones; *b)* la penetración del capital privado en la financiación y gestión de los servicios e infraestructuras públicas; *c)* la existencia de trato inadecuado, al considerar de modo similar entidades desiguales en solvencia y capacidad financiera.

En todo caso, el análisis y la consideración de todas estas variables proporciona una idea cabal sobre la situación económico-financiera de la entidad al fin del ejercicio. El control externo cumple así con la finalidad de corregir, en su caso, las debilidades contables que maquillan la situación, así como mostrar la razonabilidad y capacidad explicativa de los saldos y magnitudes que integran la cuenta general.

IV. ÁREAS DE GESTIÓN

En lo que sigue, resumiremos aspectos relevantes producidos en ciertas áreas de gestión, a los efectos de verificar el cumplimiento de la legalidad y de las normas contables que les son de aplicación. Estas áreas son personal, contratación administrativa, subvenciones y urbanismo (10).

1. Gasto de personal

El gasto de personal en los municipios gallegos, ordenados por estratos de población, ofrece en la actualidad cifras medias que oscilan entre 30 y 35 por 100 del

presupuesto agregado. Fiscalizar el cumplimiento de la legalidad en la gestión de estos recursos públicos constituye, en razón a su cuantía y efectos, una obligación básica del control externo. Esta fiscalización se concreta en el análisis de los instrumentos de ordenación, en el acceso a la función pública y en las retribuciones percibidas. Las entidades locales fiscalizadas en el período 2001-2004 son 48 municipios y dos diputaciones provinciales, obteniendo al respecto las conclusiones siguientes.

En materia de instrumentos de ordenación, se verificó que aproximadamente la mitad de los municipios fiscalizados carecían de *registro de personal*, incumpliendo el artículo 232.2 de la Ley 5/1997, reguladora de la Administración Local de Galicia. También se verificó que el 69 por 100 no habían elaborado la *relación de puestos de trabajo*, como señala el artículo 90.2 de la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local (LRBRL) y el 126.4 del Real Decreto Legislativo 781/1986, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local (TRRL). Tampoco el 85 por 100 de los municipios fiscalizados había aprobado la oferta de empleo público en el ejercicio.

En lo que hace referencia al acceso de personal a la Administración local durante los ejercicios fiscalizados, las incidencias recurrentes fueron las siguientes: se incumplen de forma reiterada los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad, que deben regir el acceso a la función pública; en numerosas ocasiones, la condición de funcionario se consigue después de una contratación laboral de carácter temporal, con prórrogas irregulares y mediante concurso-oposición, donde se pondera de forma excesiva la experiencia en la entidad. Se detectaron también deficiencias en la regulación de las bases y en la composición y funcionamiento de los tribunales, al no concretar los méritos o apreciar elementos de discrecionalidad en la valoración de las fases del concurso. Se apreció igualmente (cuadro número 2) escasez de recursos humanos (los municipios fiscalizados contabilizan cifras entre 3 y 7 trabajadores por 1.000 habitantes), precariedad laboral (el personal temporal ya supera en ocasiones el 60 por 100 del total), así como escasa cualificación (los trabajadores con título universitario oscilaban entre 3 y 4 por 100 del total). Se verificó igualmente que gran parte de los municipios fiscalizados carecía de arquitecto municipal propio.

CUADRO N.º 2

INDICADORES DE PERSONAL. 2001

Ayuntamientos	*Personal (31 diciembre)*	*Plazas vacantes*	*Personal temporal / Total personal * 100*	*Personal fijo por 1.000 habitantes*
A Coruña	1.467	s.d.	13,6	6,1
Vigo	1.548	95	18,8	4,6
Arteixo	232	74	9,3	6,7
Carballo	143	76	47,5	2,8
Culleredo	246	46	60,6	6,2
A Estrada	88	14	37,7	4,4
Redondela	114	28	38,6	3,4
Boiro	221	11	44,3	7,6
Porriño	166	51	62,7	6,1
Poio	165	7	65,5	3,6
Tui	184	32	62,5	4,7

Fuente: Consello de Contas de Galicia.

En lo que atañe a retribuciones, se verificaron las incidencias siguientes: *a)* en el ejercicio 2001 el 85 por 100 de los municipios fiscalizados abonaban gratificaciones de cuantía fija y devengo periódico, en contra de las normas establecidas; *b)* el 84 por 100 otorgaban anticipos reintegrables por cuantía y plazos superior a los contemplados en la ley; *c)* el 46 por 100 abonaban pagas extraordinarias completas, en contra de lo que señala el artículo 23 de la LMRFP y respectivas leyes de Presupuestos Generales del Estado; *d)* el 45 por 100 abonaban conceptos retributivos no contemplados por la legislación. Incidencias y porcentajes similares se verificaron también en fiscalizaciones realizadas a otros municipios durante ejercicios posteriores.

2. Contratación administrativa

La contratación administrativa es siempre un área de gestión relevante tanto por el volumen de recursos manejados como por los riesgos que ese manejo incorpora. Las fiscalizaciones realizadas por el Consello de Contas de Galicia, que aquí resumiremos, se fundamentan en un control contable y de legalidad, afecta a 28 municipios y abarca al período 2003-2004. Las conclusiones obtenidas, articuladas en tres apartados distintos (preparación del contrato, selección del contratista y ejecución), son las siguientes.

En lo que respecta a las actuaciones administrativas preparatorias de los contratos, se constataron incumplimientos significativos de la normativa vigente (Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas; en adelante TRLCAP). Así, en algunos expedientes no constaba el certificado de existencia de crédito adecuado y suficiente, ni la fiscalización previa del gasto por parte de la Intervención (artículo 67.2 TRLCAP). En otros tampoco constaba la elaboración y aprobación de los pliegos que regulan las condiciones del contrato (artículo 49 TRLCAP). En numerosos contratos de obra no existía el acta de replanteo previo exigido por el artículo 129 TRLCAP. En los contratos de consultoría, asistencia y prestación de servicios, se reiteraba la ausencia de informe sobre la insuficiencia o falta de adecuación de los recursos propios para justificar la externalización del servicio (artículo 202 TRLCAP).

En lo que hace referencia a procedimientos y formas de selección del contratista, los principios de publicidad, concurrencia y objetividad, así como los de igualdad y no discriminación, juegan un papel decisivo (artículo 11 TRLCAP). Pero las irregularidades detectadas son excesivas y comunes (11). Por ejemplo, recurrir al trámite de urgencia para evitar las formas ordinarias de tramitación. Así, en ninguno de los quince procedimientos abiertos con trámite de urgencia que fueron analizados existía justificación de ésta (artículo 71 TRLCAP). En contratos adjudicados mediante procedimiento negociado sin publicidad por razones de urgencia, se verificó que ésta o no se fundamentaba o bien se apelaba a la brevedad del plazo establecido para justificar la subvención que financiaba la obra o actividad, razón no siempre cierta. Se comprobó el fraccionamiento del objeto del contrato para utilizar procedimientos negociados sin publicidad por razón de cuantía. Este hecho contraviene el artículo 68.2 TRLCAP y permite la concentración de contratos en un número reducido de empresas, pudiendo generar favores recíprocos de difícil evidencia. Además, se comprobó la utilización irregular del contrato menor en obras, consultoría, suministros y servicios, definido sólo en razón de su cuantía. Estas irregularidades se concretaron en fraccionamientos y en prórrogas del contrato.

Finalmente, en lo que atañe a la ejecución y finalización de contratos, se verificaron las incidencias siguientes: seguimiento deficiente de las actuaciones contratadas que afectan e invalidan los criterios utilizados para la adjudicación, como no realizar las mejoras incluidas en el contrato o el incumplimiento de los plazos ofertados para su ejecución. También se verificaron demoras generalizadas en el pago de las certificaciones de obras, circunstancia que obliga a abonar intereses de demora y otras indemnizaciones previstas en la ley. También se verificó que en los contratos de consultoría y asistencia técnica existen prórrogas que superan los cuatro años establecidos en la normativa vigente. Se comprobó igualmente la ausencia excesiva de actas de recepción en las obras y en los bienes entregados, sin que conste documentación alguna acreditativa de que la ejecución del contrato se realizó en su totalidad y a satisfacción de la Administración.

3. Subvenciones

En materia de subvenciones otorgadas, se analizaron 28 municipios en los ejercicios 2003-2004. Los resultados obtenidos se resumen en los siguientes apartados (el porcentaje de las incidencias sobre el total de municipios analizados se expresa entre paréntesis): *a)* se verificó, con diferente intensidad, una deficiente regulación de las subvenciones otorgadas (65 por 100). También se comprobó que en numerosos casos no existe convocatoria pública, solicitud del beneficiario ni acuerdo de concesión debidamente motivado. Es decir, apenas se respetaron los principios constitucionales de publicidad, objetividad y concurrencia, exigidos por la legislación vigente (Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en adelante, LGS). Se verificó también la concesión de subvenciones por órgano incompetente; *b)* además, los beneficiarios de las subvenciones apenas justifican el uso o aplicación de los fondos públicos, o bien lo hacen de forma deficiente (81 por 100), incumpliendo el artículo 14. 1 b) LGS, y 189.2 del TRLRHL, sin que el Ayuntamiento incoe el obligado expediente de reintegro; *c)* numerosas subvenciones se conceden sin exigencia de los requisitos establecidos en la legislación vigente, como estar inscrito en el registro municipal de asociaciones (artículo 236 ROF), estar al corriente de las obligaciones fiscales con el Ayuntamiento (artículo 14.1,e) LGS) o declarar que no se perciben subvenciones adicionales que en conjunto superen el gasto subvencionado (43 por 100), como señala el artículo 14.1,d) LGS; *d)* se verificó que determinados alcaldes y concejales se otorgan subvenciones a sí mismos, cuando son a la vez presidentes de la comisión de fiestas (16 por 100). Actuando de esta forma, los recursos municipales suelen transferirse a una cuenta bancaria abierta a nombre del alcalde o concejal. El problema surge cuando no se justifica el uso

de esos fondos o se hace de forma incompleta. En tal caso, procede la apertura de un expediente de reintegro.

4. Urbanismo

El control externo sobre la actividad urbanística municipal consistió en fiscalizar el cumplimiento normativo y contable del planeamiento general y su desarrollo, en analizar y cuantificar el impacto económico (presupuestario y patrimonial) que proporciona a la entidad local, comprobar la constitución, variación y destino de los recursos que integran el patrimonio municipal del suelo (PMS), así como verificar la dimensión y efectos de la disciplina urbanística (12). En cuatro ocasiones, el Consello de Contas fiscalizó el urbanismo de los municipios gallegos. Dos fiscalizaciones fueron de regularidad, afectando a ocho municipios durante el período 1997-2002, otra se concentró en el PMS (ejercicio 2004), actividad realizada en coordinación con el Tribunal de Cuentas y OCEX, fiscalizando en la actualidad los problemas asociados a la disciplina urbanística en municipios costeros (período 2005-2006). En lo que sigue, resumiremos los principales problemas, incumplimientos e incidencias mostrados en las fiscalizaciones realizadas y publicadas.

a) Se verificó que la gran mayoría de los municipios gallegos carecían de Plan General de Ordenación Urbana, lo que evidencia un atraso significativo en la materia. La existencia de normas subsidiarias de planeamiento municipal o provincial (algunas de origen preconstitucional), generaba discrecionalidad y escaso desarrollo de polígonos y áreas de actuación. También la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, provocó desconcierto e inseguridad jurídica en la aplicación de la legislación urbanística. Esta ausencia o menor planeamiento de desarrollo en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable provocó efectos perversos en la ordenación del territorio y en la economía municipal. El predominio de la licencia directa, en detrimento de la gestión urbanística, permitía eludir la cesión de suelo y la distribución de cargas y beneficios, generando deterioro paisajístico y medioambiental, dispersión poblacional, concentración de plusvalías y socialización de las infraestructuras urbanísticas.

b) En correspondencia con lo anterior, se comprobó también cómo la gran mayoría de los servicios de urbanismo de los ayuntamientos estaban descapitalizados o dotados de forma insuficiente, ya por la escasez de personal cualificado y medios técnicos, ya porque su dirección descansa en asistencias técnicas, lo que introduce contradicción y facilita la mezcla de los intereses públicos y privados. En algunos municipios se verificó incluso la ausencia de contrato o vínculo jurídico alguno entre el Ayuntamiento y el arquitecto que trabaja en él, circunstancia que no impedía a aquél informar licencias, elaborar proyectos y dirigir obras municipales.

c) Se verificó también que casi todos los municipios gallegos no habían constituido el Patrimonio Municipal del Suelo, patrimonio separado del resto de bienes municipales y de obligado cumplimiento para los municipios con planeamiento general (artículo 174 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural), cuyo finalidad es regular el mercado del suelo y favorecer la construcción de viviendas de protección pública. Sin embargo, los terrenos cedidos por algunos para aprovechamiento urbanístico se enajenaban para construir vivienda libre, destinando buena parte de esos recursos para financiar actividades ordinarias del Ayuntamiento. El cuadro n.º 3 es elocuente al respecto en lo que atañe a municipios urbanos. En todo caso, existía aquí un conflicto jurídico relevante entre la laxitud de

CUADRO N.º 3

PMS APROVECHAMIENTOS URBANÍSTICOS. 2004

AYUNTAMIENTOS	TOTAL APROVECHAMIENTOS (m^2)	CONVERSIÓN EN METÁLICO		RESTO (m^2)
		(m^2)	(M€)	
A Coruña	12.444,31	1.954,30	(1,613)	10.490,01
Lugo	22.044,05	14.898,30	(1,233)	7.145,75
Ourense	12.161,60	12.161,60	(1,471)	—
Pontevedra	3.851,73	943,50	(0,194)	2.908,23
Vigo	1.838,65	62,54	(0,037)	1.776,11
Ames	—	—	—	—
Arteixo	2.407,50	504,16	(0,060)	1.903,34
Cambre	—	—	—	—
Culleredo	—	—	—	—
Ponteareas	—	—	—	—
Total	**54.747,90**	**30.524,46**	**(4,640)**	**24.223,44**
Porcentaje	100,00	55,70		44,30

Fuente: Consello de Contas de Galicia. Elaboración propia.

las leyes autonómicas y la contundencia del artículo 276.2 del Real Decreto Legislativo 1/1992, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, al señalar que los bienes del PMS se destinarán a la conservación y ampliación del mismo (13). En la actualidad, esta contradicción parece suavizarse o armonizarse a través del artículo 33.2 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.

d) También se comprobó que numerosos municipios carecen de inspección urbanística, lo que impide verificar si lo construido se ajusta a la licencia concedida. En los municipios donde existe inspección, se detectó que los expedientes iniciados para reponer la legalidad, así como para sancionar la infracción, se confunden de forma interesada, facilitando además su caducidad al no dictarse resolución en plazo. Este comportamiento improcedente y singular facilita la terminación de las obras ilegales y generaliza la infracción y el desorden urbanístico, generando además pérdida de recursos para la Hacienda municipal. En este sentido, se cuestiona la capacidad política y administrativa de ciertos municipios para desarrollar esta competencia. La creación reciente por parte de la comunidad autónoma gallega de una *Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística*, ente público de naturaleza consorcial destinado a desarrollar vía convenio las funciones de disciplina urbanística, puede ser una solución esperanzadora.

e) Otras incidencias que también se verificaron son el otorgamiento de licencias sin informes jurídicos o técnicos; no practicar la liquidación definitiva del Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras, como obliga su ley reguladora, lo que impide obtener, en su caso, importantes recursos para la Hacienda municipal; no exigir licencia de primera ocupación o no vincularla a registros fiscales de servicios a la vivienda (abastecimiento de agua, saneamiento, recogida de basuras, catastro, etc.) para mejorar la gestión y el control interno.

V. CONCLUSIONES

Resumiendo las principales ideas e incidencias ofrecidas en los distintos epígrafes, podemos concluir subrayando lo siguiente:

1. La rendición de cuentas de las entidades locales constituye un requisito básico para el control externo. Pero esta rendición es, en general y por razones diversas, deficiente, lo que promueve actuaciones diversas para su mejora, desde los avances en la rendición telemática hasta la imposición de multas coercitivas, desde vincular rendición de cuentas y subvenciones hasta lograr una mayor colaboración con las diputaciones provinciales y el Tribunal de Cuentas. En esta materia no le falta trabajo a las instituciones de control.

2. Manifestar una opinión sobre la solvencia financiera de la entidades locales a fin de ejercicio, mediante la fiscalización de ciertas magnitudes de la cuenta general, es otra de las funciones básicas del control externo. Precisar con rigor el resultado presupuestario, remanente de tesorería, endeudamiento financiero, balance de situación, obligaciones reconocidas con cargo a ejercicios futuros, reconocimiento extrajudicial de créditos, resultado económico patrimonial y cuenta de tesorería es tarea fundamental. Los desequilibrios financieros significativos obligan a establecer medidas correctoras que no son siempre fáciles. La fiscalización es por tanto esencial, ya que las tentaciones para maquillar o falsear la contabilidad existen.

3. En lo que respecta a fiscalizaciones realizadas sobre ciertas áreas de la gestión, los resultados tampoco son alentadores. El gasto de personal, la contratación administrativa, las subvenciones y la actividad urbanística ofrecen ejemplos reiterados que sustentan la afirmación. En materia de personal, se analizaron los instrumentos de ordenación (registro de personal, relación de puestos de trabajo y oferta de empleo público), el acceso a la administración, así como las retribuciones percibidas. Los incumplimientos normativos verificados en casi todos los municipios son abrumadores. La contratación administrativa es siempre área de riesgo. El control externo examinó tres aspectos de la misma (preparación del contrato, selección del contratista y ejecución del contrato) y se verificaron incumplimientos normativos excesivos, concentración de contratos en un número reducido de empresas, demoras relevantes y riesgos evidentes. Las deficiencias observadas en la gestión de las subvenciones son igualmente significativas y comunes, destacando aquellas que afectan a las bases reguladoras y a la justificación del uso o aplicación que se hace de los fondos públicos. Finalmente, la gestión municipal del urbanismo muestra problemas diversos de gravedad incuestionable, ya sea por ausencia de planeamiento o de desarrollo, abuso de la licencia directa, falta de transparencia en la distribución de cargas y beneficios, valoraciones deficientes y destino irregular de los aprovechamientos urbanísticos, así como también debilidades excesivas en la aplicación de la disciplina urbanística.

4. Ante realidad tan desigual, las instituciones de control externo deberían desarrollar los instrumentos de coacción que la ley les otorga, ya sea realizando un

seguimiento estricto de las recomendaciones, aplicando multas coercitivas cuando decae la colaboración o bien afinando los supuestos de responsabilidad contable. Todo ello sin perjuicio de propiciar los cambios normativos que estas instituciones ya demandan en la actualidad.

NOTAS

(1) En las últimas elecciones locales se eligieron con mayoría absoluta en ciertos municipios gallegos a los alcaldes que ya estaban anteriormente y que nunca rindieron cuentas o lo hicieron de forma deficiente.

(2) En 2003, las entidades locales catalanas ofrecían porcentajes de rendición de cuentas similares al aplicar criterios iguales. Véase, SINDICATURA DE COMPTES DE CATALUNYA (2006). También, CARRERAS PUIGDENGOLAS (2003) y MARCH GARCÍA (2005).

(3) TRIBUNAL DE CUENTAS (2003); CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA (varios años).

(4) LÓPEZ (2000); GUERRA PARÍS (2007).

(5) Esta medidas ya se utilizan en Galicia y otras comunidades autónomas. (Consellería de la Presidencia, DOGA del 2 de enero de 2008, página 12).

(6) MIRA-PERCEVAL y CORTELL GINER (2006).

(7) OTADUY IBÁÑEZ (1996); ÁLVAREZ CORBACHO (2003b).

(8) El artículo 193 del TRLRHL dice que, si el remanente es negativo, los ayuntamientos están obligados a corregir la situación utilizando una de las opciones siguientes: reducir gastos en la primera sesión de Pleno que se celebre, solicitar un préstamo en determinadas condiciones o bien aprobar el presupuesto siguiente con superávit inicial no inferior a la cuantía del déficit.

(9) BANCO DE ESPAÑA (1997); HEMMING, KELL, SELMA (2002); COSTA CAMPI (2002); ESPADAS MONCALVILLO (2008); RAMALLO MASSANET (2007).

(10) MORÁN MÉNDEZ, PÉREZ VÁZQUEZ y GARCÍA GARRIDO (2007); informes de fiscalización selectiva a corporaciones locales aprobados por el Consello de Contas (varios años).

(11) ÁLVAREZ DE MIRANDA (2006).

(12) MARTÍNEZ GARCÍA (2001); TERÉ PÉREZ (2006); ÁLVAREZ CORBACHO (2003a y 2008).

(13) ARNAU BERNIA (2001).

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ CORBACHO, X. (2003a), *A rebelión municipal*, Xerais Vigo.

— (2003b), «La solvencia financiera en los municipios gallegos», en CARAMÉS VIEITEZ (ed.), *Situación actual de la Hacienda local en España*, Asociación Galega de Estudios de Economía do Sector Público, Santiago de Compostela.

— (2008), «Os ingresos urbanísticos dos concellos galegos», *Chaves da Economía Pública Galega II*, Galaxia (en prensa).

ÁLVAREZ DE MIRANDA, R. (2006), «Fiscalización del sector público local y rendición de cuentas», *Revista Española de Control Externo*, vol. VIII, n.º 23.

ARNAU BERNIA, V. J. (2001), «La afectación de recursos del Patrimonio Municipal del Suelo a su conservación y ampliación», *Revista de Estudios de la Administración Local*, n.º 286-287.

BANCO DE ESPAÑA (1997), *La Unión Monetaria Europea*, Madrid.

CABALEIRO CASAL, R. (2007), «Las cuentas de las administraciones locales en Portugal y España», *Auditoria Pública*, n.º 41.

CARRERAS PUIGDENGOLAS, J. M. (2003), «El control externo del sector local: una asignatura pendiente», *Auditoria Pública*, n.º 31.

CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA, *www.ccontasgalicia.es*.

COSTA CAMPI, M.ª T. (2002), «Sobre la Ley General de Estabilidad Presupuestaria», *Revista Española de Control Externo*, volumen IV, n.º 10.

ESPADAS MONCALVILLO, L. (2006), «La nueva normativa sobre estabilidad presupuestaria», *Revista Española de Control Externo*, número 24.

GUERRA PARÍS, D. (2007), «La rendición de cuentas de los municipios gallegos», *Auditoria Pública*, n.º 43.

HEMMING, R.; KELL, M., y SELMA, M. (2002), «The effectiveness of fiscal policy in simulating economic activity. A review of the literature», *IMF. Working Paper*, diciembre.

LÓPEZ, J. C. (2000), «Aprobación y rendición de cuentas: problemas y responsabilidades», *Revista Española de Control Externo*, volumen II, n.º 4.

MARCH GARCÍA, R. (2005), «La rendición de cuentas de las entidades locales en la comunidad valenciana a través de internet», *Auditoria Pública*, n.º 35.

MARTÍNEZ GARCÍA, J. (2001), *Aspectos económicos y tributarios del urbanismo*, Bayer Hermanos SA, Barcelona.

MIRA-PERCEVAL, A., y CORTELL GINER, R. (2006), «La rendición de cuentas de las entidades locales y sus entes dependientes», *Auditoria Pública*, n.º 40.

MORÁN MÉNDEZ, E.; PÉREZ VÁZQUEZ, M., y GARCÍA GARRIDO, I. (2007), «El control externo de las entidades locales gallegas», ponencia presentada en el seminario *Municipios, diputaciones y áreas metropolitanas: la reorganización de los entes locales y su financiación*, UIMP, Pontevedra.

ORTADUY IBÁÑEZ, C. (1996), «Remanente de tesorería y resultado presupuestario», *Auditoria Pública*, n.º 5.

RAMALLO MASSANET, J. (2007), «El control externo en las nuevas formas de colaboración público-privada», *Revista Española de Control Externo*, vol. IX, n.º 26.

SINDICATURA DE COMPTES DE CATALUNYA (2006), *Cuenta General de las Corporaciones Locales. Ejercicio 2003*.

TERÉ PÉREZ, A. (2006), «La gestión del urbanismo y la financiación de las entidades municipales», *Revista Española de Control Externo*, vol. VIII, n.º 23.

TRIBUNAL DE CUENTAS (2003), *Moción relativa a las posible soluciones legales y administrativas para que las entidades locales rindan sus cuentas de forma completa en los plazos legalmente establecidos*, Madrid.

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ESPAÑOLA EN LA RED

EL EJERCICIO DE LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA EN EL SIGLO XXI

Ana CÁRCABA GARCÍA
Jesús GARCÍA GARCÍA
Universidad de Oviedo

Resumen

En este trabajo se lleva a cabo un análisis crítico del proceso de implantación del *e-government* en la Administración local. Tras el examen de las distintas etapas en el desarrollo de este nuevo modelo de relación entre gobiernos y ciudadanos, se describen las principales medidas adoptadas para la introducción de la administración electrónica en las entidades locales españolas, dedicando una especial atención a la difusión *online* de información financiera por parte de estas entidades. El trabajo se completa con una revisión bibliográfica de los principales trabajos que han abordado este campo de estudio.

Palabras clave: e-administración, gobierno local, responsabilidad pública, *reporting* digital.

Abstract

This paper critically assesses the process of e-government implementation in the Spanish local administration. After reviewing the different stages of development of this new instrument for the relationship between governments and citizens, we describe the main policies adopted in the introduction of e-government in the Spanish local governments. Special attention is paid to the online disclosure of financial information. The paper also includes a survey with the most influential papers published on this topic.

Key words: e-government, local government, public responsibility, digital reporting.

JEL classification: H70, O33.

I. INTRODUCCIÓN

HACE ya unos años, el editor de la *Harvard Business Review*, Nicholas Carr, publicó en dicha revista un artículo en el que aseguraba que las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) habían dejado de constituir una ventaja competitiva en sí mismas; de hecho, aseguraba que incluso la forma en que se utilizan esas tecnologías pasa a ser, en forma de «mejores prácticas», un conjunto de procedimientos estandarizados, de la misma manera que ocurre con la propia tecnología (Carr, 2003).

Aunque han generado una cierta controversia, sus palabras revelan un hecho cada vez más incontestable: las TIC se han convertido, en poco tiempo, en una condición necesaria pero no suficiente para la adecuada gestión de las organizaciones. Han perdido el potencial estratégico que se les confería, pasando a convertirse en parte de la infraestructura de cualquier negocio, de manera que la ventaja competitiva asociada a su existencia comienza a depender de la capacidad de la empresa para generar valor mediante su uso, no únicamente de su uso en sí mismo.

Si bien se trata de opiniones suscitadas en un contexto de búsqueda de rentabilidad, teniendo en mente a organizaciones empresariales con ánimo de lucro, no deben ser obviadas por parte de los responsables políticos y gestores de las administraciones públicas. Cierto es que el empleo de las TIC en el ámbito público aún no se manifiesta de manera tan generalizada como en el ámbito privado, pero sin duda el proceso resulta imparable.

Los gobiernos de los distintos niveles de la Administración han de ser conscientes de la inevitable incorporación de las TIC en el día a día de su actuación, máxime cuando una reflexión pausada pone de manifiesto cómo las implicaciones que plantea su aplicación en la Administración pública aún resultan más notables que en el ámbito privado. En efecto, el uso y desarrollo de las TIC en el sector público a través de lo que ha venido en llamarse *e-government*, «gobierno electrónico» o «e-administración», no supone únicamente lograr que las entidades públicas, a un coste razonable, divulguen más y mejor información, y faciliten el acceso a los servicios públicos a una ciudadanía multitudinaria y geográficamente dispersa. Implica, por encima de todo, un nuevo camino para facilitar la relación gobierno-gobernado, algo especialmente valioso en el caso del sector público local, el nivel más próximo al ciudadano de toda la Administración.

Dicha relación se basa en un concepto clave en el ámbito público, la *responsabilidad*. Los recursos empleados por las entidades públicas provienen en su mayor parte de aportaciones coactivas exigidas a los ciudadanos sin contraprestación directa, ciudadanos que reclaman su legítimo derecho a conocer el destino de los recursos confiados. En este contexto, la existencia de responsabilidad implica que las personas encargadas de ejecutar presupuestos y de llevar a cabo políticas públicas deben estar obligadas a dar una explicación de sus acciones al electorado. Deben actuar de acuerdo con los intereses de quienes les han delegado la autoridad para desempeñar sus funciones, lo cual implica rendir cuenta de las tareas encomendadas. En esta labor, la disponibilidad y el acceso a la información que garantiza el uso de las nuevas tecnologías sin duda juega un papel destacado.

Como veremos a lo largo de este trabajo, no existe una única definición de *e-government* ni un único camino para su implantación. Este concepto abarca desde el empleo de las TIC para el mero establecimiento de un canal de comunicación en un solo sentido (difusión de datos e información sin posibilidad de respuesta) hasta el establecimiento de mecanismos de democracia participativa (debates, participación de los ciudadanos en la elaboración de presupuestos y, en último término, voto electrónico). No obstante, cada uno de estos niveles de desarrollo permite atender, en mayor o menor medida, los compromisos derivados de la relación entre gobiernos y ciudadanos, en su triple vertiente de contribuyentes, receptores de servicios y votantes.

Bajo distintas denominaciones, y aprovechando en muchos casos la financiación y el apoyo brindado por algunos de los planes y proyectos citados a lo largo de este trabajo, los gobiernos locales han puesto en marcha distintas iniciativas que implican el impulso del *e-government* en su territorio. Mediante el desarrollo de intranets, portales del empleado, portales del ciudadano o ventanillas únicas, numerosos municipios han iniciado el camino hacia la implantación de la administración electrónica, al menos en sus primeras fases de desarrollo.

El presente trabajo muestra el marco político y legal dentro del cual se está realizando el esfuerzo de implantación de sistemas de administración electrónica en el sector público local. Asimismo, se efectúa una revisión del marco teórico de desarrollo de los modelos de *e-government*, al tiempo que se procede a una sistematización de la literatura más destacada en este campo, con especial atención a los estudios referidos a la difusión electrónica de información financiera en la Administración local española.

II. LA MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: DEL GOBIERNO BUROCRÁTICO AL GOBIERNO DIGITAL

Tradicionalmente, el uso de tecnologías en las administraciones públicas ha sido considerado un tema tangencial, fuera del ámbito principal de estudio de la ciencia administrativa pública, interpretándose como un instrumento que podría hacer superar las limitaciones inherentes a la racionalidad humana y mejorar los procesos de toma de decisiones (Simon, 1976). Hasta la difusión del ordenador personal y la llegada de Internet, los objetivos del uso de la tecnología en las administraciones públicas consistían en la mejora de la eficacia en la gestión de los administradores, al tiempo que se mejoraba la productividad gubernamental (Yildiz, 2007). Los profesionales de las TIC tenían como única misión el diseño y el mantenimiento de sistemas informáticos que permitieran la mejora de la eficiencia en las rutinas de trabajo con los datos acumulados, manteniéndose al margen de la elaboración de la estrategia de la organización (Holden, 2003).

Con el paso del tiempo, la función de *e-government* ha ido ganando protagonismo y ha llegado a convertirse en un elemento clave dentro de la estrategia de la organización, considerándose un mecanismo de innovación que permite mejorar los niveles de eficiencia y eficacia (Moon, 2002). El sector público en general, y las administraciones locales en particular, no pueden mantenerse al margen del explosivo crecimiento en el uso de las TIC, desaprovechando las ventajas tanto en eficiencia como en innovación organizativa que de ellas pudieran obtener y respondiendo así a la presión que ha supuesto el rápido desarrollo de la sociedad de la información a la hora de servir a los ciudadanos.

1. Hacia una definición de *e-government*

No existe hoy en día una definición universalmente aceptada del concepto de *e-government*. La Organización de Naciones Unidas y la American Society for Public Administration definen este concepto como el uso de Internet y la world wide web (www) para la difusión de información gubernamental y servicios a los ciudadanos (ONU & ASPA, 2002). Esta definición coincide con la aporta-

da por West (2000: 2) y Fountain (2001: 18), enriquecida por Mossberger *et al.* (2003), quienes incluyen la posibilidad de la creación de vías para la participación política *online*. Means y Scheneider (2000) definen el *e-government*, desde un punto de vista social, como el flujo de relaciones electrónicas entre los gobiernos, sus clientes y sus proveedores (unos y otros estarían integrados por empresas, ciudadanos y otros gobiernos).

Brown y Brudney (2001) enfocan la definición de este concepto desde un punto de vista tecnológico, siendo para ellos el *e-government* el uso de la tecnología, especialmente aplicaciones web, para mejorar el acceso y la divulgación de información gubernamental y servicios. Dividen la definición en tres facetas, en función de los flujos de información y servicios: *Government-to-Government* (G2G, Gobierno-a-Gobierno), *Government-to-Citizen* (G2C, Gobierno-a-ciudadanos) y *Government-to-Business* (G2B, Gobierno-a-empresas). Yildiz (2007) añade dos facetas más a esta definición: *Government-to-Civil Societal Organizations* (G2CS, Gobierno-a-sociedades civiles) y *Citizen-to-Citizen* (C2C, Ciudadano-a-ciudadano), para agrupar las relaciones entre ciudadanos (agrupaciones de ciudadanos con fines de participación política, elaboración de presupuesto participativo, etcétera).

Por el contrario, Yildiz (2007) considera que la primera limitación al estudio del *e-government* proviene de la ausencia de una definición clara pues éstas, y consecuentemente muchos estudios posteriores, se centran en la tecnología empleada (fundamentalmente, www) y no en los procesos que conducen al objetivo final (difusión de información y prestación de servicios), y que permiten identificar a los actores clave con independencia de los medios empleados. Añade el autor, siguiendo a Grant y Chau (2005), que el concepto de *e-government* tiene distintos significados para distintos grupos, algo que complica una correcta definición y enfoque de los estudios, pues se enfatiza alternativamente en conceptos dispares tales como divulgación, responsabilidad y rendición de cuentas, confianza, eficiencia, eficacia, interacción, participación.

2. Un marco teórico para la implantación del *e-government*

Aunque, como vemos, resulta difícil lograr un acuerdo a la hora de proceder a su definición, la evolución en la construcción de una administración electrónica goza de un superior consenso. El primer modelo para la implantación del *e-government* fue sugerido por Layne y Lee (2001: 124), siendo completado con dos propuestas más, elaboradas por ONU y ASPA (2002) y Ho (2002). Estos modelos, que comparten bastantes características comunes, han sido refundidos por Schelin (2003). Es preciso matizar que las etapas que lo componen no tienen por qué transcurrir de forma sucesiva en el tiempo (cuadro n.º 1).

2.1. *El gobierno como negocio: el ciudadano como cliente «24/7»*

Ya desde principios de la década de los noventa, el Gobierno Federal de EE.UU. confiaba en las TIC para diseñar el gobierno del futuro. El gobierno electrónico haría que la Administración pudiera romper las tradicionales barreras y rigideces burocráticas para dar a los ciudadanos la información y los servicios deseados en el momento oportuno. En aquellos tempranos tiempos de implantación de una administración electrónica pionera se establecía una analogía entre el naciente comercio electrónico y los esfuerzos por mejorar la Administración pública (Hagen y Kubicek, 2000), orientándola hacia el ciudadano de manera que éste dispusiera de una provisión de servicios públicos de manera permanente, con independencia del día de la semana y de la hora. Se trataba de establecer un servicio de atención al ciudadano «24/7».

Esta temprana visión del *e-government* encajaba a la perfección con los postulados reformistas del *new public management* (NPM, nueva gestión pública). Así, había una plena coincidencia con la idea de introducir una Administración enfocada al servicio al ciudadano; el Gobierno debía entender mejor las demandas de los ciudadanos mejorando el acceso y el uso de los servicios públicos (Bellamy y Taylor, 1988). Fueron estas ideas las que impulsaron en todo el mundo la creación de portales de acceso a la Administración pública que centralizaban el acceso digital a los servicios públicos, los cuales serían ofertados a los ciudadanos basándose en diferentes situaciones que se plantearían a lo largo de su vida (pueden verse ejemplos en Bhatnagar, 2004). Los ciudadanos podrían hacer parte de los trámites necesarios por medios electrónicos y encontrarían en el portal la información y la documentación necesarias para concluir la tramitación personalmente en las oficinas de la Administración, aunque en esta primera fase ya se ofertaban algunos servicios cuya tramitación se podía hacer íntegramente de manera virtual, sin necesidad de desplazarse a las sedes de los organismos.

CUADRO N.º 1

ASPECTOS DEL DESARROLLO DEL *E-GOVERNMENT*

Fases	*1. Presencia*	*2. Divulgación*	*3. Supervisión*	*4. Participación*
Orientación	Informativa	Informativa/Interactiva	Informativa/Interactiva	Interactiva
Servicios	Directorio, turismo, presentación del municipio	Normativa, formularios, información financiera y presupuestaria, integración con otras administraciones	Información de gestión, indicadores, *benchmarking*, objetivos y resultados	Voto electrónico, optimización de la democracia representativa, componentes de democracia directa, diálogo entre ciudadanos y ciudadanos-administración
Tecnología	HTML: diseño básico web	HTML, PDF y web dinámica: formato de presentación elaborado, consulta de bases de datos. Firma electrónica, SSL: seguridad en la interacción	Consulta a bases de datos, Flash y presentación de información no estructurada	Redes sociales, DNI electrónico
Ciudadanos	Pasivos, consultas básicas	Pasivos (consultas, preparación de gestiones) y activos (gestiones en línea)	Interesados en la gestión municipal, críticos y reflexivos	Interesados activamente en la gestión municipal, activos y con propuestas de mejora
Estudios	Escher y Margetts (2007), Muñoz Cañavate (2005), De Jong y Lentz (2006)	Brown (2007), Laswad *et al.* (2005), Cárcaba y García (2003, 2008)	Tolbert y Mossberger (2006), West (2004)	Lips (2007), Wiklund (2005)

Fuente: Elaboración propia.

2.2. *El reajuste del gobierno electrónico: la participación democrática de los ciudadanos*

La definición de *e-government* de la fase anterior podía resultar restringida para las actuaciones que se deseaban englobar, puesto que limitaba su significado a la provisión digital de servicios públicos. Un concepto más amplio de administración electrónica se estaba gestando, al considerar que la simple provisión de servicios de manera electrónica no era suficiente para aprovechar las ventajas de las TIC. La Comisión Europea pasó, en 2003, a tratar la problemática del *e-government* desde un enfoque de cambio organizacional e introducción de nuevas actuaciones para poner al usuario en el centro del proceso de modernización, de manera que se estimularan la participación ciudadana, la transparencia de las administraciones y la planificación de políticas. Para ello, debería ser condición necesaria un cambio organizacional en la estructura de las administraciones públicas.

Los trabajos de Leitner (2003), Grönlund (2003) y OCDE (2003) resaltan la necesidad de este enfoque de más amplias perspectivas, que no se restringe únicamente a la provisión de servicios públicos, sino también a la inclusión de los ciudadanos en la sociedad democrática por una vía colaborativa con las administraciones. Lips (2007) explica esta tardía aparición de una vía para la participación ciudadana basándose en la distinción hecha por los gobiernos en los estados más tempranos de la implantación tecnológica entre políticas encaminadas a la provisión digital de servicios públicos (*e-government*) y políticas para el estímulo de la participación ciudadana en la vida política (*e-democracy*), destinándose la mayor parte de los recursos presupuestarios a las primeras.

2.3. *Un* e-government *más productivo: El ciudadano como supervisor democrático*

La correcta puesta en marcha del concepto de *e-government* puede lograr un funcionamiento más eficaz de la Administración pública mediante la generación

de economías de escala y la reducción de servicios o procesos duplicados (OCDE, 2005). De manera similar, puede ser fuente de reducción de complejidad para los ciudadanos, minorando sus procesos de interacción con las administraciones.

De acuerdo con la declaración de la Cumbre Europea Ministerial de 2005 (*EU Ministerial eGovernment Declaration*, 2005), la integración de servicios públicos *online* podría contribuir a aumentar la transparencia de los gobiernos, ya que si los postulados del NPM hacen especial hincapié en un enfoque basado en resultados, los ciudadanos dispondrán de recursos para responsabilizar a los gobernantes de su gestión realizando comparativas de desempeño entre distintas administraciones (listas de espera en la sanidad, *ranking* de escuelas públicas, etc.). Los responsables de las distintas administraciones quedarán así expuestos a la supervisión ciudadana, en un claro ejercicio de responsabilidad directa hacia los ciudadanos.

2.4. *El* e-government *del futuro: integración, particularismo y privacidad*

A medida que la operativa digital con las administraciones públicas vaya enriqueciéndose, serán necesarias medidas de identificación digital de los ciudadanos que resulten seguras, de manera que se cree un círculo de confianza que permita el total aprovechamiento de las relaciones digitales. Esta creciente digitalización de las relaciones ciudadano-Administración generará nuevos datos de carácter privado. El nivel de privacidad de estos datos puede asimilarse a una serie de círculos concéntricos a una distancia variable del núcleo de privacidad individual (Marx, 2005). En el círculo exterior, las administraciones públicas manejarían información que podría ser ligada a una persona individual (la matrícula de un vehículo, un correo electrónico o la búsqueda en una base de datos de una biblioteca pública). En el círculo interior situaríamos los datos de carácter más privado de la persona (relaciones personales y familiares, historial médico). Entre ambos extremos existirían diversos círculos concéntricos de información privada de carácter sensible para el ciudadano (1).

La combinación de información de carácter personal y privado se encontraría en la base de nuevas formas de prestación de servicios públicos basadas en su orientación a los ciudadanos como clientes, *customer relationship management (CRM)*, a imagen y semejanza de las estrategias corporativas de empresas de éxito *punto com*, como Amazon, Yahoo o eBay. En el futuro, la relación del administrador público con sus administrados pasará pues del *universalismo* al *particularismo*, impregnando todas las capas de la relación entre administraciones públicas y ciudadanos hasta transformar al ciudadano en cliente único. Al mismo tiempo, de un concepto de ciudadanía igualitaria se pasaría a un concepto de ciudadanía segmentada, en el que los gobiernos podrían desarrollar actuaciones de política con alto grado de segmentación dirigidas a grupos específicos de ciudadanos. Finalmente, sería posible también la existencia de organizaciones que colaboraran con las administraciones en las tareas de *e-government*, tales como entidades financieras o empresas tecnológicas que actuaran como intermediarias para la acreditación de los ciudadanos mediante la emisión de certificaciones digitales.

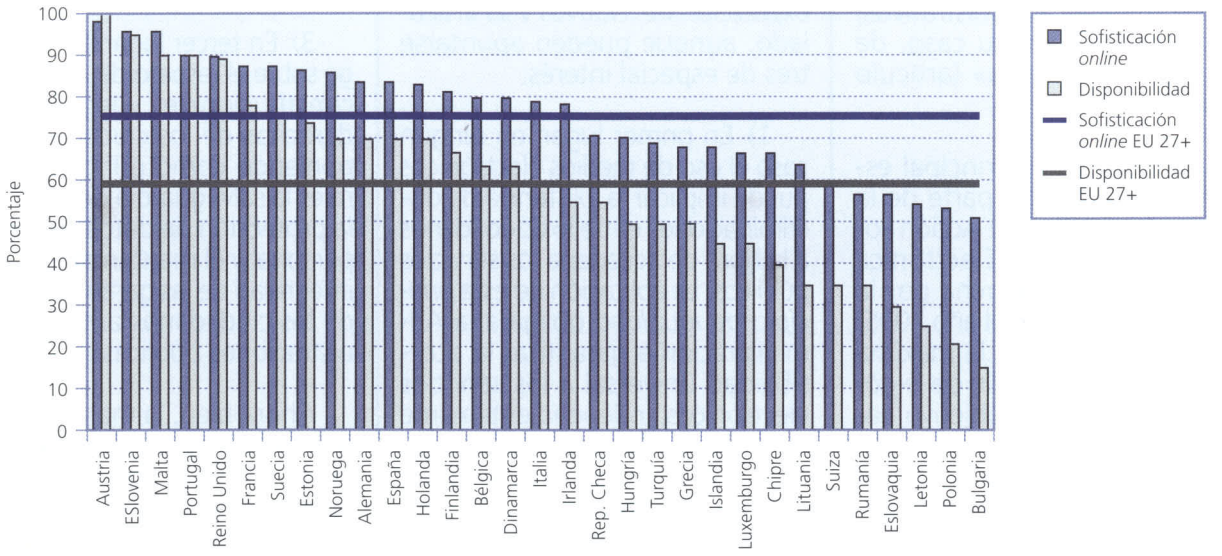
III. *E-GOVERNMENT* EN EL SECTOR PÚBLICO LOCAL: ESTADO DE LA CUESTIÓN

El esfuerzo llevado a cabo por las distintas administraciones para abordar con éxito la incorporación de las TIC en su seno resulta en la actualidad perfectamente observable. Los informes elaborados por la Unión Europea, firme defensora de las políticas y las acciones de implementación del *e-government* en sus estados miembros, revelan un importante avance en la transformación de las administraciones públicas. Los gobiernos europeos han llevado a cabo un significativo esfuerzo destinado a convertir a ciudadanos y empresas en el centro de los servicios públicos, con medidas destinadas a lograr la reducción de las barreras administrativas, el incremento del nivel de participación electrónica y el estímulo al intercambio de buenas prácticas por parte de los gestores públicos (Comisión Europea, 2007c).

Europa avanza hacia un escenario de plena implantación de las nuevas tecnologías en la difusión de información, el establecimiento de nuevos canales de comunicación y la provisión de servicios públicos mejores, prestados de un modo más eficiente y eficaz. Paso a paso, los portales de las administraciones públicas europeas se están convirtiendo en una vía segura, cómoda y de calidad para la provisión de servicios a ciudadanos y empresas. Aun así, este proceso todavía presenta algunos desequilibrios o fallos que han de ser objeto de corrección, como la orientación de los servicios *online* hacia las empresas más que hacia los ciudadanos o el desigual desarrollo por regiones.

En este escenario, España también ha aceptado su papel, emprendiendo diversas iniciativas que

GRÁFICO 1
SOFISTICACIÓN Y DISPONIBILIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EUROPA, 2007



Fuente: Capgemini (2007).

sitúan a nuestro país en una posición próxima a la media europea en cuanto al grado de sofisticación y disponibilidad de servicios públicos *online*. El último estudio llevado a cabo por Capgemini para la Comisión Europea (Capgemini, 2007) revela una clara mejoría después de un período de progresos limitados, mejoría que puede ser atribuida al impulso de políticas encaminadas a promover este tipo de servicios, invertir en ellos y controlar estrechamente su progresión. De este modo, el nivel de sofisticación y accesibilidad de los servicios públicos ofertados por la Administración española a través de Internet alcanza en dicho estudio una puntuación del 84 por 100, situándose la media de los 31 países europeos analizados en el 76 por 100 (gráfico 1). Además, un 70 por 100 de los servicios ofertados a los ciudadanos en España vía electrónica pueden ser realizados *online* de manera completa, lo cual implica un considerable paso respecto al valor alcanzado en el año anterior (55 por 100) y resulta claramente superior a la media europea (58 por 100).

La Administración pública española, en todos sus niveles, no se ha quedado al margen del proceso dinamizador que supone el uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, llevando a cabo en los últimos años un importante esfuerzo destinado al desarrollo del *e-government* en nuestro país. La aprobación de normas que consolidan el desarrollo de la administración electrónica, unida al establecimiento de planes de actuación desde las instituciones nacionales, conforman una buena base para la puesta en marcha de iniciativas que, poco a poco, se van generalizando en el ámbito público local.

1. Medidas para el desarrollo del *e-government* en España

La revisión de la normativa aprobada en los últimos años permite advertir la importancia atribuida por el legislador a las ventajas de este nuevo modelo de gobierno, y en especial a la posibilidad de lograr una mayor proximidad al ciudadano mediante la eliminación de barreras en la relación «Administración-administrado». Son de destacar leyes como la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, que regula la firma electrónica como instrumento destinado a eliminar la falta de confianza de la ciudadanía en las comunicaciones telemáticas, o la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, la cual señala que «las entidades locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tec-

nologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas» (artículo 70.bis.3).

Sin embargo, el principal espaldarazo normativo parte de la aprobación del Plan de Acción sobre Administración Electrónica i2010, puesto en marcha por la Comisión Europea en el año 2005. Esta iniciativa otorga la máxima importancia al desarrollo del *e-government*, siendo su objetivo hacer más eficaces los servicios públicos, modernizarlos y ajustarlos mejor a las necesidades de la población. El Plan propone una serie de prioridades y una hoja de ruta con objeto de acelerar la implantación del *e-government* en Europa, estableciendo cinco ejes prioritarios: acceso para todos, mayor eficiencia, servicios de administración electrónica de gran impacto, establecimiento de herramientas clave y mayor participación en el proceso democrático de decisión (2).

España ha trasladado a su legislación esta línea de pensamiento mediante la aprobación de la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, y de su posterior Plan de Desarrollo para la Administración del Estado. A la hora de concretar sus fines, esta Ley evidencia la necesidad de promover la proximidad con el ciudadano y la transparencia administrativa, así como la mejora continuada en la consecución del interés general. Para ello, hace explícito el derecho del ciudadano a comunicarse con las administraciones por medios electrónicos y, correlativamente, la obligación de las administraciones, servidoras del ciudadano, de dotarse de los medios adecuados para que tal derecho pueda ejercerse.

Son varios los aspectos que la Ley 11/2007 destaca a través de su exposición de motivos y su articulado, aunque pueden apuntarse tres de especial interés:

1) En primer lugar, en ningún caso el uso de medios electrónicos puede implicar la existencia de discriminaciones entre los ciudadanos a la hora de acceder a los servicios públicos. La aplicación de este *principio de igualdad* obliga a la Administración a garantizar la accesibilidad universal a los servicios electrónicos, independientemente de las circunstancias y los dispositivos involucrados a la hora de acceder a la información. De este modo, no sólo deben tenerse en cuenta los requisitos de aquellos colectivos con alguna discapacidad, sino que además la norma impone la neutralidad tecnológica a la hora de elegir los soportes, canales o entornos específicos. Se establece así la obligación por parte de las administraciones públicas de utilizar estándares abiertos y, cuando sea necesario y de forma complementaria, estándares de uso generalizado por los ciudadanos.

2) En segundo lugar, se pone de manifiesto la necesidad de la *adaptación de los procedimientos a la nueva realidad* que imponen las nuevas tecnologías. La Administración debe adaptar sus formas de actuación a un nuevo contexto en el que el ciudadano obtenga documentos electrónicos que operen con plena validez, donde el uso de medios electrónicos implique mayor transparencia y publicidad del procedimiento administrativo y donde se logre una importante reducción de los tiempos y plazos de éste (3). Para ello, resulta de vital importancia la cooperación entre administraciones, con el fin de asegurar el intercambio de datos y el reconocimiento mutuo de los documentos electrónicos y de los medios de identificación y autentificación disponibles.

3) En tercer lugar, la Ley se erige sobre el respeto de las garantías constitucionales y legales de los derechos de los ciudadanos, disponiendo como principios generales la salvaguardia del derecho a la protección de datos de carácter personal y el mantenimiento de la integridad de las garantías jurídicas de los ciudadanos ante las administraciones públicas.

Ahora bien, la mera existencia de normas no es suficiente si no existe voluntad por parte de políticos y gestores públicos a la hora de implantar este nuevo modelo de comunicación. La implantación y mejora de los servicios públicos *online* requiere impulsar actuaciones dirigidas a aprovechar la predisposición de los responsables de la gestión pública. Bajo este prisma, el sector público español no se ha limitado a legislar, sino que ha puesto en marcha varios planes e iniciativas.

— *Plan Moderniza*. Promovido por el Ministerio de Administraciones Públicas, incluye distintas medidas, para el período 2006-2008, con las que se persigue mejorar y modernizar la Administración a través de actuaciones como la simplificación de los procesos internos, el impulso del *e-government* y la motivación de empleados públicos cada vez más cualificados.

— *Plan Avanza*. Puesto en marcha por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo en 2005, pretende conseguir la convergencia con los países europeos más avanzados de nuestro entorno en materia de sociedad de la información, para lo cual establece como

meta situar el gasto en TIC en el 7 por 100 del PIB para el año 2010. Incluye varias actuaciones en cooperación con el sector público local, canalizadas a través de dos programas: *Ciudades digitales* (colaboración mediante convenio de transferencia de fondos a las respectivas comunidades autónomas, las cuales proponen varios municipios donde se realizará un proyecto de desarrollo de sociedad de la información) y *Ayuntamiento digital* (ayudas directas para la promoción e implantación de la sociedad de la información en entidades locales) (4).

— *S.A.R.A.* (*Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones*). Nueva infraestructura tecnológica que permite la comunicación entre los distintos niveles de la Administración, además de servir de plataforma de intercambio de aplicaciones. A través de la conexión voluntaria de las entidades públicas a través de una extranet, este sistema permite ofrecer los servicios electrónicos a todos los ciudadanos sin necesidad del peregrinaje de ventanilla en ventanilla. La puesta en marcha de S.A.R.A. ha posibilitado avanzar en la puesta a disposición de los ciudadanos de nuevos servicios electrónicos, como el *DNI electrónico* (que progresivamente supondrá la supresión de petición de documentos de identificación y permitirá el acceso de los ciudadanos *online* a unos trescientos servicios, esto es, una cuarta parte de los servicios del Estado) o la *Red 060 de ayuda al ciudadano sobre administración electrónica* (la cual resuelve dudas sobre cualquiera de los tres niveles de la Administración).

— *eModel* (*Proyecto de Modernización Administrativa Local*). Línea de ayudas mediante la cual el MAP cofinancia hasta un máximo del 50 por 100 de la ejecución de proyectos que tengan por objetivo la modernización de la Administración local a través de la utilización de TIC, tratando de lograr la mejora de los servicios, la simplificación de procedimientos y la mejora de las infraestructuras tecnológicas y de comunicaciones.

2. Iniciativas de *e-government* en la Administración local española

Como puede apreciarse, son varias las actuaciones que tienen como protagonista a la Administración local. No debemos olvidar que se trata del nivel de gobierno más próximo a los ciudadanos, a través del cual se presta buena parte de los servicios públicos que afectan a su vida cotidiana. La evolución observada en el uso de TIC en el sector público local durante los últimos años confirma el interés creciente de este nivel de la Administración por buscar un nuevo modelo de comunicación y servicio público para los habitantes de su territorio.

Así lo revela el Informe IRIA (*Informe sobre Recursos Informáticos de las Administraciones Públicas*), elaborado desde el año 1988 por el MAP a través del Consejo Superior de Administración Electrónica y sus comisiones especializadas. Aunque no se trata de un estudio totalmente exhaustivo (5), este informe proporciona la información de base para cuantificar y analizar el proceso de informatización llevado a cabo en el ámbito administrativo y acercarlo a los distintos agentes sociales. Su contenido permite observar un importante incremento en el gasto total en TIC (gasto en telecomunicaciones y gasto informático) llevado a cabo por la Administración local durante la última década (cuadro n.º 2).

Los datos muestran cómo las cifras de gasto en TIC en las entidades locales españolas han experimentado un incremento significativo durante el período analizado, alcanzando un valor global de 768.550 miles de euros durante el año 2005. Este incremento, aunque no es particularmente acusado en el caso de los pequeños municipios, resulta especialmente relevante en los municipios de gran tamaño, en los cuales el gasto informático (material informático, *software*, personal, servicios) aumentó un 152 por 100 a lo largo del período 1997-2005.

El aumento de inversiones en nuevas tecnologías se ha traducido en una lenta, pero imparable, incorporación de modelos de *e-government* en el ámbito local. Como muestra el cuadro número 3, aproximadamente la mitad de los empleados que desempeñan en la actualidad su labor en la Administración local tienen acceso a internet, porcentaje que ni siquiera alcanzaba el 20 por 100 en el año 2001. Similar incremento ha experimentado el número de empleados con acceso a alguna intranet (propia o de la correspondiente Diputación), a través de la cual se les ofrecen aplicaciones de seguridad, correo electrónico, bases de datos centralizadas, paquetes de microinformática o aplicaciones corporativas.

Prácticamente la totalidad de las entidades locales con más de 10.000 habitantes disponen de un sitio web propio. En el caso de los municipios de menor tamaño, este porcentaje se reduce aproximadamente a la mitad, si bien es cierto que muchos de aquellos que no cuentan con web propia tienen páginas web en el portal de su Diputación. Por este motivo, el porcentaje real de pequeños municipios

CUADRO N.º 2

GASTO EN TIC EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

		1997	1999	2001	2003	2005
Gasto total en TIC (miles de €)		—	—	**482.052**	**577.086**	**768.550**
Gasto en telecomunicaciones (miles de €)		—	—	119.110	129.264	159.204
Gasto informático (miles de €): Total		267.444	294.117	362.942	447.823	609.346
		↓	↓	↓	↓	↓
Diputaciones, consejos y cabildos		71.701	82.321	98.190	130.404	172.215
Municipios	> 500.000 habitantes	46.657	49.313	65.360	70.862	117.519
	100.000 a 500.000 habitantes	49.523	59.134	80.204	87.413	112.561
	30.000 a 100.000 habitantes	25.627	34.162	46.445	60.542	74.727
	10.000 a 30.000 habitantes	33.350	37.227	39.662	53.867	71.507
	1.000 a 10.000 habitantes	40.586	31.962	29.652	40.697	57.531
	500 a 1.000 habitantes	—	—	3.429	4.038	3.286

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes IRIA (1998-2006).

que tienen presencia oficial en la Red aumenta hasta el 97 por 100 en el caso de entidades con población entre 1.000 y 10.000 habitantes, y alcanza el 77 por 100 en el estrato de municipios con 500 a 1.000 habitantes.

Detengámonos, en este punto, ante una cuestión de especial relevancia que condiciona en buena medida el aprovechamiento eficaz de las posibilidades que brinda el *e-government* en el ámbito local. Nos referimos a las limitaciones que encuentran los ayuntamientos de menor tamaño para la implantación de servicios basados en la administración electrónica. La falta de recursos y de personal cualificado provoca que, en muchos casos, los portales de *e-government* pertenecientes a pequeños municipios presenten información obsoleta al poco tiempo de su creación, al dejar de ser mantenidos. El trabajo asociado a la rutina diaria del Ayuntamiento deja poco tiempo a los empleados públicos para mantener actualizado el contenido informativo, para aprender el funcionamiento de nuevas aplicaciones y para aprovechar las ventajas de la intranet, en caso de existir. A esto hay que sumar la dificultad que plantea en numerosas ocasiones sincronizar la tramitación electrónica con los procedimientos administrativos.

CUADRO N.º 3

INCORPORACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN EL ÁMBITO LOCAL

		2001	2003	2005
Buzones por 100 empleados públicos (porcentaje de empleados con correo electrónico)		21	40	46
Porcentaje de empleados con acceso a Internet		18	34	47
Porcentaje de empleados con acceso a Intranet		19	37	42
Porcentaje de entidades con sitio web	Total	33	Nd	Nd
	Diputaciones, consejos y cabildos	89	100	100
	Municipios > 500.000 habitantes	100	100	100
	Municipios 100.000-500.000 habitantes	94	100	100
	Municipios 30.000-100.000 habitantes	74	100	99
	Municipios 10.000-30.000 habitantes	58	81	97
	Municipios 1.000-10.000 habitantes	26	65	72
	Municipios 500-1.000 habitantes	27	28	48

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes IRIA (2002-2006).

CUADRO N.º 4

ENTIDADES QUE MANIFIESTAN DISPONER DE UNA POLÍTICA DE INCORPORACIÓN DE *SOFTWARE* LIBRE

		2003	*2005*
Porcentaje de entidades con política de incorporación de *software* libre	Total	6	7
	Diputaciones, consejos y cabildos	17	18
	Municipios > 500.000 habitantes	17	67
	Municipios 100.000-500.000 habitantes	31	35
	Municipios 30.000-100.000 habitantes	11	22
	Municipios 10.000-30.000 habitantes	19	20
	Municipios 1.000-10.000 habitantes	4	4
	Municipios 500-1.000 habitantes	4	0

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes IRIA (2004-2006).

Entre las medidas puestas en marcha para paliar estas dificultades, destaca el desarrollo por parte del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, el MAP y la Federación Española de Municipios y Provincias de la herramienta conocida como *Pista Administración Local*. Su objetivo es llevar la administración electrónica a los pequeños y medianos municipios en colaboración con las entidades supramunicipales. A través de esta herramienta de libre acceso, las entidades locales de menor tamaño pueden generar portales web a través de los cuales pueden ofrecer servicios a sus ciudadanos, así como información fiscal, administrativa o padronal.

Como siempre ocurre, contar con suficientes recursos resulta fundamental. Ahora bien, su escasez no debe ser aducida como escollo infranqueable a la hora de justificar la ausencia de implantación del *e-government* por parte de una Administración. En la actualidad, existen diversas opciones de *software* libre, sin coste para creadores y usuarios de portales electrónicos, que minoran el gasto en TIC pagado por el erario público, a la vez que garantizan la neutralidad tecnológica ante los ciudadanos al hacer uso de estándares abiertos para la conservación de la información. Hoy en día, el uso de formatos y normas abiertas se considera un requisito esencial para que los sistemas informáticos y los programas puedan interoperar, tanto en el ámbito nacional como en el europeo. Para las administraciones públicas, el uso de formatos abiertos representa el mayor factor de éxito en las iniciativas de *e-government*, ya que contribuye definitivamente a mejorar las interacciones con los ciudadanos y las empresas (IDA, 2004).

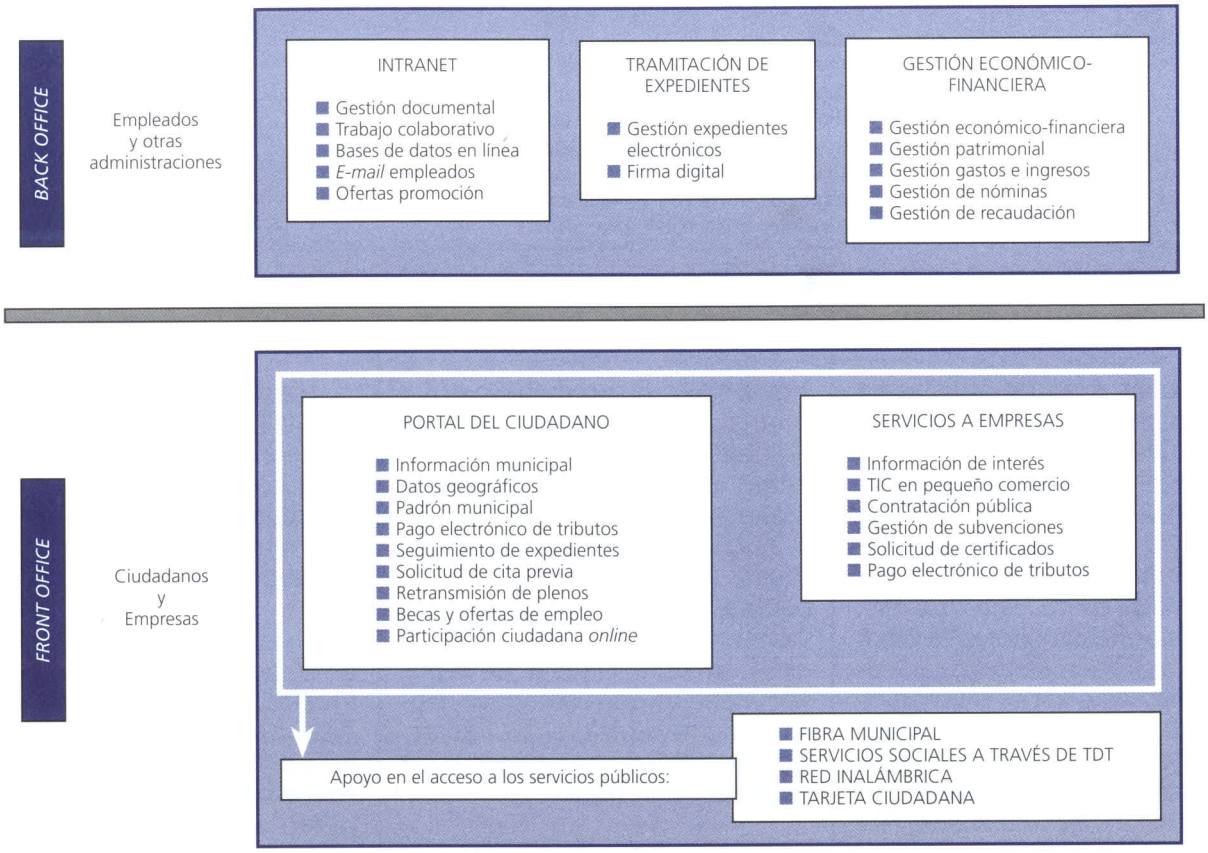
Como señalamos anteriormente, la Ley para el Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos concede a los ciudadanos el derecho a elegir las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las administraciones públicas siempre y cuando utilicen estándares abiertos o, en su caso, otros que sean de uso generalizado. Estimamos que esta extensión a formatos no abiertos, aunque «de uso generalizado», se explica básicamente en función de la posición dominante de algunas multinacionales norteamericanas de *software*. Se trata de una matización en la legislación que habilita el uso en el ámbito público de estándares exclusivos, secretos o patentados, práctica contraria a las recomendaciones emanadas de la Comisión Europea.

Los datos publicados por el informe IRIA reflejan cómo la política de incorporación de *software* libre aún está muy lejos de ser adoptada sin reservas por parte de nuestros gobiernos locales (cuadro n.º 4).

En el año 2005, únicamente un 7 por 100 de las entidades locales españolas manifestaba disponer de una política de incorporación de *software* libre, porcentaje que apenas varía respecto al observado en el año 2003. Tan sólo entre el reducido grupo de municipios de más de 500.000 habitantes se advierte un incremento considerable en el porcentaje de gobiernos que apuestan de forma decidida por este tipo de programas.

En cualquier caso, acudan o no al uso de *software* libre y estándares abiertos, aprovechen o no los recursos brindados por administraciones de ámbito superior a través de distintos planes o proyectos, los datos demuestran el interés decidido de muchos gestores por lograr la implantación del *e-government* en el sector público local. Aunque resulta todavía lejana la consecución de una implantación plena del proceso de administración electrónica (desarrollo íntegro de todas sus fases,

GRÁFICO 2
ESTRUCTURA DE LA IMPLANTACIÓN DEL *E-GOVERNMENT* EN EL SECTOR PÚBLICO LOCAL ESPAÑOL



Fuente: Elaboración propia.

incluida la e-participación), son numerosas las iniciativas de servicios públicos telemáticos puestas en marcha por parte de las entidades municipales.

El gráfico 2 resume esquemáticamente los distintos ámbitos de actuación que han sido objeto de desarrollo a través de la incorporación de las TIC en el sector público local. Las principales áreas de actuación y las distintas iniciativas en cada área han sido clasificadas en dos grandes secciones, en función de los agentes que participan en las relaciones de la Administración local. Se sigue de este modo una clasificación cercana a la propuesta en el trabajo de Siau y Long (2006), quienes plantean varias áreas de actuación de acuerdo con las relaciones que unen a una Administración pública con clientes o consumidores (ciudadanos), empresas, empleados y otras administraciones.

La implantación del *e-government* en el sector público local ha dado lugar a actuaciones en dos ámbitos:

— La instauración de procedimientos internos que permiten la tramitación eficaz de expedientes dentro de la entidad, facilitan la gestión llevada a cabo por el personal municipal, proveen a estos trabajadores de herramientas de trabajo indispensables en la actualidad (Internet, correo electrónico, bases de datos de uso compartido) y agilizan las relaciones del ente local con otras administraciones. En nuestro gráfico, este conjunto de procedimientos responde a la denominación de *back office*.

— El desarrollo de mecanismos dirigidos a los usuarios externos de la información y los servicios públicos, que permite el acceso en tiempo real tanto a la información

pública de la entidad local como a los datos personales en poder de la Administración, al tiempo que posibilita la realización de trámites administrativos sin necesidad de desplazamientos físicos. Tales mecanismos, mostrados en el gráfico bajo la expresión *front office*, requieren una integración total con el conjunto de aplicaciones de uso interno.

Como se ha indicado previamente, hoy en día la mayor parte de los municipios cuenta con un portal a través del cual ciudadanos, empresas y otras instituciones pueden consultar todo tipo de información pública, así como realizar gestiones por vía telemática. Apoyándose en el uso de herramientas como la firma digital o el lenguaje XBRL (6), estos portales ofrecen en la actualidad:

— *Acceso a servicios públicos*. Cada vez en mayor medida, las entidades locales permiten acceder a diversos servicios públicos mediante el uso de las TIC. Comienza a ser habitual la posibilidad de participar en la vida municipal y realizar trámites *on-line* relacionados con el seguimiento de expedientes, empadronamiento, comunicación de incidentes o desperfectos, reclamaciones, venta y reserva de entradas a actos culturales, teleasistencia, pago de impuestos o encuestas virtuales.

— *Comunicación*. El gobierno local aprovecha el uso de las TIC para hacer llegar a los ciudadanos información de muy diversa índole (información turística, cultural y de ocio, laboral, jurídica, territorial, tributaria). Destacamos, por su relevancia de cara a la rendición de cuentas ante la ciudadanía, la práctica cada vez más habitual de publicar en su sitio web información económico-financiera del ente local.

3. La divulgación *online* de información financiera por parte de los gobiernos locales

La utilidad de la información financiera depende en gran medida de su disponibilidad. De poco sirven unos estados contables correctamente elaborados si no se establecen fórmulas que posibiliten el acceso de los usuarios potenciales a su contenido. Contrariamente a lo que cabría esperar, no ha sido éste un aspecto que haya preocupado en exceso a la Administración, de forma que el usuario se ha enfrentado tradicionalmente a un número de trabas superior al existente en el sector privado.

En este contexto, resulta alentador observar cómo resultan cada vez más numerosos los gobiernos locales que empiezan a ser conscientes de la verdadera finalidad de sus estados contables, revelando una actitud abiertamente comunicadora. Para ello, han optado por la divulgación de sus cuentas a través de Internet, tratando de aprovechar sin duda las importantes ventajas de este cada vez menos novedoso canal de comunicación, el cual «ofrece información a bajo coste con mecanismos de acceso a datos corporativos, siendo instantánea para los usuarios la obtención de la información demandada. Es también un medio importante para facilitar información sin las restricciones del papel impreso y la importación de los datos a otros sistemas para ser tratados para su análisis» (Lymer, 1999: 291).

Existen dos aspectos que caracterizan el *reporting* digital por parte de las haciendas locales españolas que deben ser destacados.

En primer lugar, es preciso resaltar que la difusión de información financiera por parte de las entidades locales españolas a través de su página web se lleva a cabo de manera voluntaria, puesto que no existe hoy en día ninguna norma que les obligue a desarrollar este tipo de prácticas. La única regulación sobre páginas web de entidades públicas vigente en la actualidad es aplicable tan solo a la Administración General del Estado, y se limita a normalizar el diseño de las páginas, sin detallar el contenido mínimo de éstas (7).

El segundo aspecto que deseamos destacar se encuentra estrechamente relacionado con el primero: se trata del alto grado de heterogeneidad en la información divulgada. De acuerdo con el estudio llevado a cabo por el FASB (2000: 30-31), existen dos dimensiones básicas en la publicación digital de información contable: el *contenido* y la *presentación*. Las posibilidades de combinar ambos aspectos son innumerables, tal como demuestra la diversidad observada en la práctica. En términos de contenidos, el sitio web puede incluir tan sólo un resumen de los documentos financieros que elabora en papel o, por el contrario, contener información adicional a aquella que confecciona obligatoriamente. En términos de presentación, el sitio web puede aportar únicamente información textual y estática, o bien aprovechar el uso de tecnologías de mayor dinamismo, como los mecanismos de interactividad o las presentaciones multimedia.

La revisión detallada de los sitios web locales llevada a cabo por Cárcaba y García (2008) permite observar cómo el documento más difundido es el presupuesto del ejercicio, incluido en el sitio web de un 32 por 100 del total de municipios analizados por los autores, aunque únicamente un 6 por 100 completa su información presupuestaria publicando en la web

el estado de liquidación del presupuesto o, al menos, un resumen de la ejecución y liquidación de los principales capítulos de gastos e ingresos. El resto de documentos que se ha pretendido localizar en la Red —cuentas anuales de obligada elaboración, informes, memorias o indicadores de gestión, anuarios o informes anuales— han podido ser consultados en un número de ayuntamientos realmente reducido.

Cerca del 18 por 100 de los sitios web examinados en el citado trabajo acompañan los documentos financieros con comentarios y gráficos explicativos que facilitan su interpretación por parte de personas o colectivos que no tienen porqué ser expertos en materia contable. Sin embargo, tan sólo uno de los 334 sitios web visitados incluye información con periodicidad inferior a la anual, hecho que refleja el escaso interés que existe en el ámbito local por aprovechar una de las principales ventajas que ofrece este medio de comunicación. También es reducido el número de municipios que ofrece un adecuado desglose orgánico de sus cuentas (poco más del 13 por 100 de la muestra).

En cuanto al formato empleado para la presentación de la información en la Red, los más utilizados son el tradicional html (en un 20,66 por 100 de los casos) y el formato pdf (en el 20,40 por 100). Ambos formatos garantizan la fácil interpretación y portabilidad de los ficheros de datos por cualquier ordenador. El formato html ha sido el lenguaje que ha permitido el rápido desarrollo de la web, garantizando la visualización de la información en cualquier sistema informático y la portabilidad a otros formatos. Por su parte, el formato pdf se caracteriza por asegurar la integridad del diseño original de la información, hecho que resulta especialmente interesante cuando se intenta transmitir una información reflejada y certificada en papel, como pueden ser los estados contables auditados.

Finalmente, si se analiza el grado de interacción con el usuario, teniendo en cuenta los métodos más habituales ofrecidos en los sitios web de empresas y organizaciones privadas (la posibilidad de solicitar información a través de una dirección de correo electrónico o de un formulario, o la existencia de foros públicos y/o listas de correo para el debate y exposición de temas financieros de interés), los resultados son dispares. Es posible observar cómo los porcentajes de interacción logrados son bastante reducidos en el caso de la búsqueda de diálogo a través de listas y foros (los porcentajes de sitios web que ofrecen estas posibilidades son del 1,5 y del 5,7 por 100, respectivamente). No obstante, sí existe un número destacado de municipios (alrededor del 40 por 100) que ponen a disposición de los interesados una dirección de correo electrónico o un formulario normalizado para las consultas de carácter financiero que deseen realizar, ofreciendo la correspondencia con una persona ligada directamente a las finanzas y la contabilidad del municipio (interventor, jefe de contabilidad) o bien con el responsable político de dichas áreas (alcalde, concejal de Hacienda).

Cabría preguntarse qué factores inciden en la decisión de la entidad local de ofrecer más o menos información, especialmente de naturaleza financiera, o de posibilitar el acceso a más o menos servicios, cuál es el grado de efectividad de este nuevo modelo de comunicación, en qué medida los mecanismos elegidos para su desarrollo han sido los adecuados o si dicho modelo ha logrado aumentar la confianza de los ciudadanos en la Administración. Son múltiples los trabajos que han tratado de dar respuesta a estas y otras preguntas, abordando el estudio del *e-government* desde distintos enfoques.

IV. EL *E-GOVERNMENT* LOCAL EN LA LITERATURA ACADÉMICA

El acercamiento de la literatura académica al fenómeno del *e-government* se ha producido desde diferentes vertientes. A continuación se exponen las más relevantes, siendo posible observar en ellas un claro paralelismo con las etapas del marco teórico de implantación del *e-government* expuestas con anterioridad:

— Implantación y funcionamiento de *e-government*.

— Acceso y divulgación de información.

— Interacción y participación ciudadana.

— Ejercicio de la responsabilidad pública y confianza en los gobiernos.

1. Implantación y funcionamiento de *e-government*

Desde el final de la década de los noventa, todos los niveles de la Administración pública se han embarcado en un esfuerzo de modernización tecnológica y organizativa encaminado a proveer de información y servicios a los ciudadanos. Para ello, se ha empleado fundamentalmente la word wide web (www), convirtiéndose los sitios web en elementos esenciales de la moderna Administra-

ción pública (Torres *et al.*, 2005). No obstante, el papel pionero no parece haberle correspondido a las entidades locales, sino a las administraciones de nivel estatal, pues han resuelto con mayor facilidad obstáculos de publicidad, financiación, privacidad ciudadana y equidad en el acceso a los servicios e información (Edmiston, 2003). Según Moon (2002), estos elementos están relacionados negativamente con la capacidad de los municipios para iniciar sus procesos de administración electrónica, siendo superados con mayor facilidad por los municipios de mayor tamaño.

Una vez superadas las fases iniciales de implantación de la tecnología www, buena parte de los trabajos en este campo se han encaminado a evaluar la efectividad de los sitios web de las entidades locales. La implantación de estos servicios no se ha producido de manera revolucionaria, sino incremental, percibiéndose los beneficios, tanto en los servicios al ciudadano como en cambio organizativo, de manera lenta pero constante a lo largo del tiempo (Brown, 2007). Este proceso se ha llevado a cabo de manera desigual entre zonas geográficas, con gran número de entidades locales evolucionando lentamente en la fase inicial de difusión de información gubernamental e interactuando con el exterior únicamente en G2B (Reddick, 2004). Estos resultados, obtenidos para las entidades locales norteamericanas, no son totalmente concordantes con los revelados en los estudios que se centran en los municipios europeos, los cuales parecen indicar que los sitios web no han modificado la estructura organizativa de los entes locales, convirtiéndose en una mera extensión de los servicios presenciales, pero con permanente disponibilidad 24/7 (Torres *et al.*, 2005).

Las entidades locales españolas han tenido presencia en Internet desde mediados de los noventa, pero es al final de esta década cuando comienzan a explotar realmente esta tecnología, alojando sus sitios web en dominios de segundo nivel «.es» (del tipo www.aytociudad.es), en detrimento de la inicial presencia en servidores web ajenos, si bien con escaso uso de la web como instrumento para efectuar gestiones administrativas por parte de los ciudadanos o para acercarles la vida política de la Administración local (Muñoz y Vivas, 2001). Son diversos los estudios de carácter descriptivo que en los últimos años han tratado de perfilar el avance de la Administración local española en la Red; entre los más destacados podemos citar los de Hipola *et al.* (1998), Sierra (2000), Fernández *et al.* (2002), Moya (2003), Chaín y Muñoz (2005) y Chaín y Tomás (2005).

2. Acceso y divulgación de información

La divulgación de información se encuentra siempre en los inicios de la estrategia de presencia electrónica de una Administración pública, pues supone plasmar en formato digital algo ya existente en soporte tradicional y constituye una declaración de intenciones sobre la importancia de las TIC para la entidad pública. Los trabajos empíricos son variados en esta rama de investigación, ocupándose, a nivel descriptivo, de medir el grado de difusión de información y evaluar su accesibilidad, casi siempre refiriéndose a tecnología www. La mayoría de los estudios realizados en cualquier ámbito geográfico coinciden en señalar la existencia de sitios web para la práctica mayoría de las entidades locales, examinando las cualidades y cantidad de información presentada, así como el efecto que esto pudiera tener sobre la gestión de la entidad (Norris y Moon, 2005).

Son numerosos los estudios realizados acerca de la accesibilidad y usabilidad de las web locales (Shi, 2007), incluso estudios empíricos con expertos para determinar qué información presentar y cómo presentarla (De Jong y Lentz, 2006). De igual forma, han sido varios los trabajos encaminados a determinar el grado de divulgación financiera y presupuestaria de las entidades locales, así como los principales determinantes de este grado de divulgación entre una serie de variables demográficas, económicas, financieras, presupuestarias o políticas (Laswad *et al.*, 2005; Cárcaba y García, 2003, 2008).

3. Interacción y participación ciudadana

El término *e-participación* hace referencia al uso de las TIC para desarrollar y profundizar la participación en la vida política de los ciudadanos, permitiéndoles interactuar entre ellos y con sus representantes democráticos (Macintosh, 2006). La e-participación es vista como uno de los componentes de un proceso más amplio al que se denomina *e-democracia*, consistente en el uso de las TIC para mejorar los procesos democráticos.

La implantación del *e-government* debe servir para superar el viejo paradigma de organización burocrática basada en estandarización, departamentalización y eficiencia en coste, pasando a un nuevo paradigma propio de la era digital basado en servicios personalizados, trabajo en red y colaboración externa con el sector privado (Ho, 2002). El potencial de

este nuevo paradigma para flexibilizar rigideces y crear una democracia más participativa ha sido positivamente evaluado de manera empírica para los municipios suecos por Wiklund (2005). No obstante, ésta es la rama de estudio del *e-government* que, con un nivel de desarrollo teórico avanzado, aún no ha sido suficientemente puesta a prueba con trabajos empíricos.

4. Ejercicio de responsabilidad pública y confianza en los gobiernos

En los últimos años, diversos autores han constatado la caída de la confianza ciudadana en la eficacia de las distintas administraciones públicas en el desempeño de su labor (8). Siendo una de las tareas fundamentales de *e-government* la difusión de información de las administraciones, sería de esperar que mejorara la confianza de los ciudadanos en sus gobernantes a través del continuo ejercicio de transparencia y rendición de cuentas y de las ganancias de eficiencia que supondría este nuevo canal de relación administradores-administrados (Norris, 2001). Esta labor de recuperación de la confianza en los distintos niveles de las administraciones públicas ha sido iniciada por la Unión Europea a través de diversos programas, citados a lo largo de este trabajo.

No obstante, los resultados de las investigaciones empíricas han puesto en entredicho esta proposición. En 2001, el estudio llevado a cabo por la OCDE, mediante entrevistas a responsables políticos, empleados públicos y responsables tecnológicos, constataba que el esfuerzo en *e-government* había fallado en su cometido de aumentar la transparencia de los gobiernos y acercar los procesos políticos a los ciudadanos. Estos resultados fueron matizados por West (2004), quien afirmó que la difusión de información acerca de los avances realizados en administración electrónica creaba en los ciudadanos una opinión de que el gobierno era efectivo en la solución de los problemas, pero no se relacionaba con un aumento en la confianza. Tolbert y Mossberger (2006) estudiaron la actitud de los ciudadanos hacia los sitios web de las administraciones local, estatal y federal norteamericanas; en sus resultados, los sitios web de la Administración local generaban mayor confianza y sentimientos positivos en los ciudadanos que el resto de las administraciones. Similares resultados han sido obtenidos por Pina *et al.* (2007) para las entidades locales de la Unión Europea.

V. CONCLUSIONES

Los gobernantes y gestores públicos, encargados de definir y ejecutar políticas públicas, están obligados a rendir cuentas de sus acciones al electorado. Deben actuar de acuerdo con los intereses de quienes les han delegado la autoridad para desempeñar sus funciones y, en esta labor, la disponibilidad y el acceso a la información que garantiza el uso de las nuevas tecnologías juegan sin duda un papel destacado. En este contexto, la Administración local, nivel de gobierno más cercano al ciudadano, no debe desperdiciar las oportunidades que el *e-government* ofrece de cara al ejercicio de su responsabilidad ante el ciudadano como receptor de servicios, contribuyente y votante.

A lo largo del presente trabajo, se han puesto de manifiesto algunos aspectos clave que ayudan a comprender e interpretar esta nueva forma de comunicación entre administradores y administrados:

1. Siguiendo el camino marcado por las instituciones europeas, el sector público español ha emprendido distintas políticas encaminadas a promover el desarrollo de la administración electrónica, apoyándose en la aprobación de normas y el establecimiento de planes de actuación que consolidan la instauración de este nuevo modelo de comunicación y servicio a los ciudadanos.

2. Estas actuaciones han servido de acicate para la implantación gradual del *e-government* en el sector público local, en el que se observa un importante incremento en el gasto total en TIC, siendo ya mayoritario el número de entidades municipales con presencia en la Red a través de un sitio web propio. Efectivamente, muchas de estas entidades han procedido al diseño y desarrollo de un portal web con información y servicios públicos que acercan la Administración a todos los ciudadanos del municipio, y potencian la participación ciudadana y la comunicación mediante este entorno virtual.

3. Las entidades locales están en disposición de aprovechar las nuevas tecnologías para la difusión de información financiera, garantizando así la efectiva rendición de cuentas ante la ciudadanía y abordando de este modo una de las principales tareas derivadas del ejercicio de responsabilidad inherente a una Administración pública. Sin embargo, a pesar de tratarse de los órganos de gestión política más cercanos al ciudadano y cuyas actuaciones tienen una repercusión más directa en su vida cotidiana, parece que muchos municipios aún no se han percatado del gran potencial comunicador que supone la divulgación *online* de información financiera. La posibilidad de una menor periodicidad en los informes, el establecimiento de un diálogo permanente

o la reducción de costes en la comunicación son sólo algunas de las ventajas desaprovechadas por un todavía elevado número de entes locales.

4. Se evidencia, por tanto, que, pese al creciente impulso del uso de sistemas y tecnologías de la información, la implantación del *e-government* en el sector público local como nuevo modelo de relación entre gobiernos y ciudadanos se encuentra aún en sus fases iniciales de desarrollo. Aún nos encontramos en el desarrollo de una primera fase de implementación, basada en la incipiente divulgación de información puesta a disposición de los ciudadanos en un horario 24/7, y una segunda fase en la que se trata de interactuar con los ciudadanos para que éstos puedan efectuar consultas y realizar sus trámites con las administraciones de manera no presencial.

5. La Administración local debe continuar avanzando por este camino, aprovechando la ventaja que supone ser el nivel administrativo más cercano al ciudadano. Para ello debe tratar de que su participación en la sociedad de la información no se limite únicamente a crear un interfaz web que permita trasladar los antiguos procesos de funcionamiento burocrático, sino también adaptar su propia estructura organizativa para estar en condiciones de hacer frente a los nuevos retos que los ciudadanos presentan.

6. La ciudadanía desea disponer de una Administración local que no sólo ponga a su alcance la realización de trámites de manera más simple, sino que también permita estrechar la brecha existente entre administradores y administrados, dando participación a los ciudadanos en los procesos básicos propios de una sociedad democrática. Al mismo tiempo, la sociedad civil demanda de las administraciones locales que esta capacidad para mejorar la cantidad y calidad de información, servicios y participación se vea acompañada del más elemental respeto a la privacidad, conjugando con este respeto la necesidad para identificar a los ciudadanos en su relación con la Administración.

7. En el estado actual de implementación de la tecnología, una amplia mayoría de los trámites necesarios con la Administración local se pueden realizar de manera virtual si se dispone de los elementos necesarios por ambas partes. Es por tanto hora de dar un paso más en la correcta dirección, abriendo canales de comunicación hacia los ciudadanos. El ejercicio de la responsabilidad de los administradores a través de la Red es un primer paso que permitirá aumentar la confianza de los ciudadanos para seguir avanzando en el camino correcto.

NOTAS

(1) Gran parte de esta información se ha encontrado tradicionalmente en poder de organismos públicos, pero de manera fragmentada. Así, un ciudadano ha visto su información personal depositada en distintos organismos (Ayuntamiento, órganos educativos, centros de salud, Ministerio de Hacienda, Dirección General de Tráfico), que se han servido de ella para la prestación de sus servicios. En un entorno de integración digital de los servicios públicos, esta información podría ser compartida y ligada a un único individuo para el que se dispondría de un perfil personal perfectamente detallado. Lo que, desde el punto de vista del ciudadano-cliente, sería una fuente de datos para la segmentación y mejor provisión de servicios públicos, se convertiría desde el punto de vista de la privacidad del ciudadano y sus derechos fundamentales en un serio problema que exigiría una estricta regulación legal.

(2) El primero de estos objetivos parte de la idea de que la implantación del *e-government* debe beneficiar a todos. Para ello, es esencial que los ciudadanos tropiecen con el menor número posible de obstáculos a la hora de acceder a los servicios públicos en línea. En esta lucha contra la brecha digital, los estados miembros se han comprometido a lograr que, de aquí a 2010, toda la población, incluidas las capas sociales desfavorecidas, disfrute de la administración electrónica. El logro de este principio básico de acceso universal supone un paso ineludible en la conformación del *e-government* como impulsor de la participación de los ciudadanos en el proceso democrático. Se trata de un aspecto ya apuntado en la Recomendación adoptada por el Consejo de Ministros Europeo en diciembre de 2004, donde se señala que el *e-government* no es un asunto meramente técnico, sino de *gobernanza democrática*. Las TIC son una herramienta excepcional a la hora de implicar a un mayor número de ciudadanos en el debate público y en la adopción de decisiones a todos los niveles, desde el municipal al europeo. Internet ha generado nuevas formas de expresión política y debate público que deben ser aprovechadas para lograr la mayor participación de los ciudadanos en todas las fases de la adopción de decisiones democráticas.

(3) Paralelamente, este proceso de adaptación permite impulsar el empleo de las nuevas tecnologías en el resto de sectores de la sociedad. Sobre esta idea descansa, por ejemplo, parte del articulado de la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, la cual no sólo establece la obligatoriedad del uso de la factura electrónica en el marco de la contratación con el sector público estatal, sino que obliga a las diversas administraciones públicas a promover la incorporación de la factura electrónica en las diferentes actuaciones públicas distintas de la contratación; en particular, en materia de justificación de ayudas y subvenciones.

(4) Como resultado de estos programas, cerca de 250 entidades habrán colaborado en su ejecución tras la convocatoria de 2007.

(5) Para la Administración local, IRIA incluye información relativa a diputaciones provinciales y forales, cabildos y consejos insulares y municipios de más de 500 habitantes. La información relativa al ámbito municipal se evalúa mediante un muestreo estratificado según número de habitantes y área geográfica, en el que se han investigado con carácter exhaustivo los estratos relativos a municipios con más de 30.000 habitantes.

(6) El XBRL (*eXtensible Business Reporting Language*) es un estándar basado en el lenguaje XML que nace en 1998, con el objetivo de simplificar la automatización del intercambio de información financiera. Implica una mejora en la claridad, transparencia, análisis y control de los datos, puesto que éstos son obtenidos desde su mismo origen. El Senado aprobó en 2006 una moción que instaba al Gobierno a impulsar el uso de este estándar abierto en colaboración con las comunidades autónomas y las corporaciones locales. Desde entonces, algunos ayuntamientos han puesto en marcha convenios con el fin de utilizar este estándar en la transmisión de datos de la liquidación del presupuesto local.

(7) Se trata de la Resolución de 9 de marzo de 2005, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se aprueba la *Guía para la edición y publicación de las páginas web de la Administración General del Estado*. En el ámbito empresarial, la Ley 26/2003, de 17 de julio, la Orden ECO/3722/2003, de 26 de diciembre, y la Circular 1/2004, de 17 de marzo, de la CNMV, recogen importantes medidas de fomento de la transparencia de las sociedades anónimas cotizadas, entre las que destaca la obligación de contar con una página web para atender el derecho de información de los accionistas e inversores, estableciendo estas normas un contenido mínimo que garantice su ejercicio.

(8) Puede verse una completa revisión del estado de la cuestión en TOLBERT y MOSSBERGER (2006).

BIBLIOGRAFÍA

BELLAMY, Christine, y TAYLOR, John A. (1988), *Governing the Information Age*, Open University Press.

BHATNAGAR, Subhash (2004), *E-Government. From Vision to Implementation. A Practical Guide with Case Studies*, Sage Publications, Londres.

BROWN, M. M. (2007), «Understanding e-government benefits - An examination of leading-edge local governments», *American Review of Public Administration*, 37 (2): 178-197.

BROWN, M. M., y BRUDNEY, J. L. (2001), «Achieving advanced electronic government services: An examination of obstacles and implications from an international perspective», *National Public Management Research Conference*, Bloomington (Indiana), EE.UU.

CAPGEMINI (2007), *The User Challenge Benchmarking The Supply Of Online Public Services, 7th Measurement | September 2007*, realizado para Comisión Europea, Directorate General for Information Society and Media. Disponible en http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2007.pdf [consulta: 26/12/2007].

CÁRCABA GARCÍA, A., y GARCÍA GARCÍA, J. (2003), «La divulgación de información financiera a través de Internet: la experiencia de las corporaciones locales europeas», *Partida Doble*, 144: 56-69.

— (2008), «Determinantes de la divulgación de la información contable a través de Internet por parte de los gobiernos locales», *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, en prensa.

CARR, N. G. (2003), «It doesn't matter», *Harvard Business Review*, 81 (5), mayo: 41-49.

CHAÍN NAVARRO, C., y MUÑOZ CAÑAVATE, A. (2004), «Hacia el cibergobierno: evolución de la administración local de la Región de Murcia en Internet (1997-2002)», *Anales de Documentación*, 7: 55-68.

CHAÍN NAVARRO, C., y TOMÁS CARRIÓN, P. (2005), «Análisis comparativo del desarrollo en Internet de los municipios españoles más poblados», *Anales de Documentación*, 8: 37-49.

COMISIÓN EUROPEA (2003), *El papel de la Administración Electrónica en el Futuro de Europa*, 26 de septiembre de 2003, COM (2003) 567 final.

— (2007a), «A handbook for citizen-centric eGovernment», preparado para la *eGovernment unit, DG Information Society and Media*, Comisión Europea. Disponible en http://europa.eu.int/egovernment_research.

— (2007b), *Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions. i2010 - Annual Information Society Report 2007*. Disponible en http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2007/com2007_0146es01.pdf.

— (2007c), *eGovernment Progress in EU27+. Reaping the benefits*. Disponible en http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=3635 [Consulta: 26/12/2007].

DE JONG, M., y LENTZ, L. (2006), «Scenario evaluation of municipal web sites: Development and use of an expert-focused evaluation tool», *Government Information Quarterly*, 23 (2): 191-206.

EDMISTON, K. D. (2003), «State and local e-government - Prospects and challenges», *American Review of Public Administration*, 33 (1): 20-45.

ESCHER, T., y MARGETTS, H. (2007), «Understanding governments and citizens on-line: Learning from e-conmmerce», *Annual Conference of the American Political Science Association*.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J. M.; MORALA GÓMEZ, B., y RODRÍGUEZ PÉREZ, A. (2002), «Información de interés turístico en las webs municipales: análisis empírico de su divulgación», *IV Congreso Turismo y Tecnología de la Información y las Comunicaciones*, TuriTec.

FINANCIAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD, FASB (2000), *Business Reporting Research Project: Electronic Distribution of Business Reporting Information*, Steering Committee Report Series, FASB, Norwalk. Disponible en http://www.fasb.org.

FOUNTAIN, Jane E. (2001), *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*, Brookings Institution, Washington DC.

GRANT, G., y CHAU, D. (2005), «Developing a generic framework for e-government», *Journal of Global Information Management*, 13 (1): 1-30.

GRÖNLUND, A. (2003), «Emerging electronic infrastructures. Exploring democratic components», *Social Science Computer Review*, 21 (1) primavera: 55-72.

HAGEN, Martin, y KUBICEK, Herbert (2000), *One-Stop Government in Europe. Results from 11 National Surveys*, Universidad de Bremen.

HIPOLA, P.; MUÑOZ CAÑAVATE, A., y CHAIN NAVARRO, C. (1998), «Análisis de los sistemas de información web de los ayuntamientos españoles. Una aproximación al contenido de estos recursos de información electrónicos como una red de unidades de información al ciudadano», *Jornadas sobre Tecnologías de la Información para la Modernización de las Administraciones Públicas*, MAP, Madrid.

HO, A. T. K. (2002), «Reinventing local governments and the e-government initiative», *Public Administration Review*, 62 (4): 434-444.

HOLDEN, S. H. (2003), «The evolution of information technology management at the federal level: Implications for public administration», en GARSON, G. David (ed.), *Public Information Technology: Policy and Management Issues*, 53-73, Idea Group Publishing, Hershey (Pasadena), EE.UU.

IDA (2004), *IDA Expert Group Conclusions and Recommendations on Open Document Formats*. Disponible en http://ec.europa.eu/idabc/en/document/2592/5588 [Consulta: 15/12/2007].

LASWAD, F.; FISHER, R., y OYELERE, P. (2005), «Determinants of voluntary Internet financial reporting by local government authorities», *Journal of Accounting and Public Policy*, 24 (2): 101-121.

LAYNE, K., y LEE, J. (2001), «Developing fully functional e-government: A four stage model», *Government Information Quarterly*, 18: 122-136.

LEITNER, Christine (2003), *eGovernment in Europe: The State of Affairs*, EIPA, Holland.

LEY 11/2007, de 22 de junio, de *Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos* (*BOE* n.º 150, de 23-06-2007).

LEY 56/2007, de 28 de diciembre, de *Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información* (*BOE* n.º 312, de 29 de diciembre).

LIPS, Miriam B. (2007), «E-Government under construction: Challenging traditional conceptions of citizenship», en NIXON, Paul y KOUTRAKOU, Vassiliki N., *E-Government in Europe. Rebooting the State*, Routledge, Londres.

LYMER, A. (1999), «The Internet and the future of corporate reporting in Europe», *European Accounting Review*, 8 (2): 289-302.

MACINTOSH, Ann (2006), «eParticipation in policy-making: the research and the challenges», en CUNNINGHAM, Paul y CUNNINGHAM,

Miriam, *Exploiting the Knowledge Economy: Issues, Applications, Case Studies*, IOS Press, Amsterdam.

MARX, Gary T. (2005), «Varieties of personal information as influences on attitudes toward surveillance», en *The New Politics of Surveillance and Visibility*, HAGGERTY, Kevin D. y ERICSON, Richard V., University of Toronto Press, Toronto.

MEANS, Grady, y SCHENEIDER, David (2000), *Meta-Capitalism: The E-Business Revolution and the Design of 21st Century Companies and Markets*, John Wiley & Sons, Nueva York.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, MAP (1998, 2000, 2002, 2004, 2006), *Informe sobre recursos informáticos de las administraciones públicas, IRIA*, Madrid. Disponible en http://www.csi.map.es/ [Consulta: 15/12/2007].

MOON, M. J. (2002), «The evolution of e-government among municipalities: Rhetoric or reality?», *Public Administration Review*, 62: 424-434.

MOSSBERGER, Karen; TOLBERT, Caroline, y STANSBURY, Mary (2003), *Virtual Inequality: Beyond the Digital Divide*, Georgetown University Press, Washington DC.

MOYA MARTÍNEZ, G. (2003), «La Administración pública en línea: Estudio sobre los servicios públicos de los ayuntamientos de la Región de Murcia basados en web», *Anales de Documentación*, 6: 187-202.

MUÑOZ CAÑAVATE, A. (2005), «El web en la administración local española. Conclusiones de seis años de estudio», *Jornadas Españolas de Documentación*, vol. 9.

MUÑOZ CAÑAVATE, A., y VIVAS MORENO, A. (2001), «Gestión de la información administrativa de las administraciones locales españolas en Internet: presencia institucional en la Red», *Revista Española de Documentación Científica*, 24 (2): 162-177.

NORRIS, P. (2001), *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*, Cambridge University Press, Nueva York.

NORRIS, D. F., y MOON, M. C. (2005), «Advancing e-government at the grassroots: Tortoise or hare», *Public Administration Review*, 65 (1): 64-75.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, ONU, Y AMERICAN SOCIETY FOR PUBLIC ADMINISTRATION, ASPA (2002), *Benchmarking E-Government: A Global Perspective*, U.N. Publications, Nueva York.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO, OCDE (2001), *OECD Project on e-Government: Analysis Framework and Methodology*, OCDE, París.

— (2003), *The e-Government Imperative: Main Findings*, OECD Policy Brief, OCDE, París.

— (2005), *e-Government for Better Government*, OECD e-Government Studies, OCDE, París.

PINA, V.; TORRES, L., y ROYO, S. (2007), «Are ICTs improving transparency and accountability in the EU regional and local governments? An empirical study», *Public Administration*, 85 (2): 449-472.

REDDICK, C. G. (2004), «A two-stage model of e-government growth: Theories and empirical evidence for US cities», *Government Information Quarterly*, 21 (1): 51-64.

SCHELIN, Shannon H. (2003), «E-Government: An overview», en GARSON, G. David (ed.), *Public Information Technology: Policy and Management Issues*, 120-137, Idea Group Publishing, Hershey (Pasadena), EE.UU.

SHI, Y. Q. (2007), «The accessibility of Chinese local government web sites: An exploratory study», *Government Information Quarterly*, 24 (2): 377-403.

SIAU, K., y LONG, Y. (2006), «Using social development lenses to understand e-government development», *Journal of Global Information Management*, 14 (1): 47-62.

SIERRA NEBOT, J. A. (2000), «La Administración local asturiana en Internet (un somero análisis sobre lo que hay, y una modesta proposición sobre lo que debería haber)», AABADOM, 11 (3-4): 30-32.

SILCOCK, R. (2001), «What is e-Government?», *Parliamentary Affairs*, 54: 88-101.

SIMON, Herbert A. (1976), *Administrative behavior* (3.ª ed.), The Free Press, Nueva York.

TOLBERT, C. J., y MOSSBERGER, K. (2006), «The effects of e-government on trust and confidence in government», *Public Administration Review*, 66 (3): 354-369.

TORRES, L.; PINA, V., y ACERETE, B. (2005), «E-government developments on delivering public services among EU cities», *Government Information Quarterly*, 22 (2): 217-238.

US FEDERAL GOVERNMENT (1993), *Reengineering Through Information Technology*, National Performance Review.

WEST, Darrel (2000), *Assessing E-Government: The Internet, Democracy and Service Delivery by State and Federal Governments*; Banco Mundial, Washington DC.

— (2004), «E-government and the transformation of service delivery and citizen attitudes», *Public Administration Review*, 64 (1): 15-27.

WIKLUND, H. (2005), «A Habermasian analysis of the deliberative democratic potential of ICT-enabled services in Swedish municipalities», *New Media & Society*, 7 (2): 247-270.

YILDIZ, M. (2007), «E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward», *Government Information Quarterly*, 24: 646-665.

LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS PARTICIPATIVOS: UNA EXPERIENCIA PARA LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Gloria ALARCÓN GARCÍA
José MOLINA MOLINA
Universidad de Murcia

Resumen

La participación ciudadana en la elaboración de los presupuestos públicos municipales es un fenómeno que se está produciendo en diferentes entornos geográfico-políticos mundiales. Este trabajo se ocupa, en primer lugar, del concepto de presupuesto participativo y de su viabilidad en la Administración local. En segundo término, se realiza un repaso a los principios presupuestarios, tanto jurídicos como económicos, con el objetivo de verificar si éstos se respetan en este modelo de gestión presupuestaria, para señalar posteriormente los nuevos principios presupuestarios de los presupuestos públicos participativos. Por último, se exponen las experiencias más representativas de los presupuestos participativos, tanto a escala nacional como internacional.

Palabras clave: presupuestos municipales, presupuestos participativos, principios presupuestarios.

Abstract

Community participation in the elaboration of public municipal budgets is a phenomenon that is occurring in different geographical and political environments. This study is concerned, in the first place, with the participative budget concept and its feasibility in local government. Secondly, we review both legal and economic budgetary principles in order to verify whether these are respected in this model of budgetary management so as to go on to specify the new budgetary principles of public participative budgets. Lastly, we set forth the most representative experiences of participative budgets, both on a domestic and an international scale.

Key words: municipal budgest, participative budgest, budgetary principles.

JEL classification: H72.

I. INTRODUCCIÓN: LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL PARTICIPATIVA

A partir de la promulgación de la Constitución Española de 1978, el municipio es considerado un ente territorial dotado de autonomía para la gestión de sus intereses (1). Este reconocimiento es realizado de una forma explícita en los artículos 137, 140 y 142 de la Constitución Española, no obstante la ausencia de una definición constitucional ya del concepto, ya del contenido de la autonomía atribuida a la Administración municipal.

Tras la elaboración del concepto y alcance de la autonomía municipal por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (2) y por la doctrina científica (3), podemos afirmar que la autonomía municipal se compone de una autonomía política, la referida a la gestión de los intereses propios de las entidades municipales; de una autonomía administrativa, conformada por las competencias municipales, y de una autonomía financiera garantizada constitucionalmente. Esta autonomía financiera comporta la potestad financiera, según la cual las entidades municipales tienen el deber y el derecho de aprobar un presupuesto único anual, el cual ha de constituir la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer. En el presupuesto anual, por tanto, es donde se reflejan las opciones de las políticas públicas tomadas por cada corporación, lo que significa que el presupuesto municipal es el instrumento de sus políticas públicas autónomamente decididas.

Las políticas públicas impulsadas por los entes locales en el marco de su autonomía, y cuyo reflejo es el presupuesto municipal, tienen como cometido aumentar el bienestar social y añadir valor económico a la sociedad, tal y como afirma Albi Ibáñez (1999: 89-100). De igual modo, éstas han de corregir los fallos, y no sólo del mercado, sino también de su organización funcional y de sus formas de gestión, y han de tener presente sus relaciones con la ciudadanía. La participación ciudadana en la selección de los objetivos presupuestarios, en la selección de las políticas públicas, puede ser un instrumento que maximice el bienestar social pretendido.

Los instrumentos de esa política deben generar transparencia, perfeccionar la eficiencia, aumentar la equidad y utilizar la capacidad de las nuevas tecnologías para potenciar la democracia directa. Todo ello está hoy representado en las diferentes experiencias realizadas en diversos países con el modelo del presupuesto participativo.

Por otra parte, estamos siendo testigos de la necesidad de la transformación del *Estado nacional* en un nuevo concepto de *Estado social*, articulador de un con-

junto de organizaciones, redes y estructuras, desde locales a supranacionales, sin olvidar las regionales. Ello es consecuencia de la globalidad internacional, la consecuencia de los efectos de una despolitización de los estados en favor de nuevos centros de poder.

Esta supremacía de las nuevas estructuras globales, unida a la influencia de los nuevos reguladores de los mercados económicos y financieros, donde los gobiernos nacionales son elementos de la articulación de ese conjunto, son una exigencia cosmopolita (Boaventura de Sousa, 2005) de un novísimo movimiento social en el que el poder público debe ser el articulador del conjunto, ya que no es una erosión del mismo, como a veces se quiere presentar, sino una nueva forma de organización política. Es la democratización del monopolio de lo público con el objetivo de comprometerse más directamente con los criterios de redistribución y, por tanto, con los criterios de inclusión y exclusión.

En este artículo pretendemos mostrar los principios presupuestarios a la luz de la nueva experiencia de la participación ciudadana en la elaboración de los presupuestos municipales, así como presentar algunas de las experiencias más significativas de intervención ciudadana en relación con la elección de prioridades para la elaboración de los presupuestos públicos, las cuales se han desarrollado en diferentes lugares, con diferentes culturas y con niveles de rentas muy dispares.

Ya los clásicos de los estudios de la Hacienda Pública, Adam Smith, Keynes, Stammler y Marshall (4), entre otros, analizaron la vida económica como parte de la acción individual y social, en estrecha conexión con la obtención de recursos materiales necesarios para el bienestar (Samuelson, 1960), por lo que nos encontramos con un viejo paradigma. Ello significa que en cada situación económica existen varias posibilidades y que hay que elegir una entre las más convenientes. De igual modo, desde una perspectiva hacendística, se aborda la forma de ordenar las cuestiones de las elecciones presupuestarias según la preferencia de los votantes, y esas preferencias respecto a las necesidades públicas. Así, Musgrave (1969: 130-131) considera que la democracia funciona bien donde existe una considerable similitud en los esquemas de preferencia por el grado de cohesión que proporcionan. Encontrar combinaciones en materias presupuestarias es un catalizador del proceso. En este punto, nos encontramos con la clásica definición de Schmoller (2008) de la Economía nacional, según la cual ésta es un conjunto organizado unitariamente de las actividades individuales y corporativas que existen en un Estado y comprendidas en la Economía financiera del propio Estado.

Samuelson (1960) analiza las imperfecciones que afectan a los instrumentos y las formas en que se producen, así como la necesidad de la intervención pública donde los procedimientos de elección de prioridades presupuestarias, seleccionados por los representantes de la democracia representativa —elegidos por los votos— en representación partidista, también han presentado sus debilidades. Es lo que Musgrave (1969: 119-121) señala como la necesidad de incorporar el análisis de las fuerzas sociales y de la sociedad civil a la investigación sobre la forma correcta en que ha de producirse la intervención pública. Esto es, según las tesis expuestas por este autor, la Hacienda pública ha de estudiar no sólo la puesta en práctica de mecanismos eficientes para la consecución de objetivos concretos, sino también las maneras en que el proceso de elección de objetivos está relacionado con lo que una sociedad democrática debe y puede ser, así como la medida en que los gobiernos, en sus diferentes niveles, pueden contribuir a la consecución de los objetivos.

Estos objetivos a conseguir pueden ser seleccionados de una forma particular, desde sus programas votados en las elecciones, o de una forma compartida, sin descuidar que los grupos de interés presionan para conseguir objetivos en su propio beneficio. Los estudios de autores tan representativos como Stigler (1971), Becker (1985) y posteriormente Mueller(1989), Alesina y Drazen (1991) y Wittman (1995), entre otros, ya se refirieron a ello al indicar que los gobiernos adaptan sus decisiones para contentar las demandas de los ciudadanos, buscan minimizar costes, desarrollar sus propuestas políticas y, por último, dar respuesta a las demandas ciudadanas.

En contestación a este esquema generalizado de la gestión de la Hacienda pública, las modernas democracias han desarrollado otras formas de identidad colectiva que constituyen apoyos directos para desarrollar la participación. Hoy constatamos la existencia de muchas disfuncionalidades en las sociedades, desde las más avanzadas hasta las que luchan por mejorar su nivel de desarrollo, debido a que la expresión de las preferencias de los ciudadanos mediante el voto periódico de elección en elección resulta imprecisa y distante.

Las demandas insatisfechas, según Wittman (1989), tienden a movilizar a los ciudadanos para conseguir sus aspiraciones, bien

activando sus fuerzas de presión (*lobby*), bien buscando los mecanismos de participación. Los partidos políticos tienen, cada vez más, dificultades para singularizar nítidamente los deseos de los electores. Sus potenciales demandas se posicionan en la sociedad civil de forma incoherente. De ahí que los políticos tiendan a las demandas medias como una forma de convergencia, quedando al margen de los programas políticos los requerimientos de los colectivos menos integrados.

La dinámica particular del ejercicio del poder y su necesidad de producir incentivos de interés para toda la sociedad, los cuales han de coincidir con el interés del gobierno, pone claramente de manifiesto la dependencia que tiene el Gobierno de políticas de bienestar social que aseguren su elección o reelección (Fernández Caínzos, 2004).

II. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Se denomina *presupuesto participativo* al proceso de gestión del gasto público en el que interviene la ciudadanía, y cuya intervención tiene como objetivo decidir y priorizar sobre inversiones y gastos públicos, por lo que es un proceso anual y vinculado a la elaboración de los presupuestos, aun cuando, según el principio de competencia, como señalaremos posteriormente, sea el órgano competente, el Pleno de la Corporación en los municipios, quien los apruebe definitivamente. La Administración que los promueve sitúa los límites cuantitativos y, a su vez, se vincula al proceso y a la estructura ejecutiva de la que depende, siendo la encargada de proponer al Pleno Municipal lo que las asambleas de los presupuestos participativos han acordado. Es por ello por lo que constituye una vía de profundización democrática enmarcada dentro de los límites institucionales presentes, aunque implique nuevos mecanismos de participación democrática.

Los presupuestos participativos exigen un determinado contexto social y político distinto de los escenarios tradicionales de los presupuestos públicos, pues constituyen la base de la democracia directa, voluntaria y universal en el que la población puede discutir y decidir sobre las políticas públicas reflejadas en el documento presupuestario (5). Desde una definición más política, se define a los presupuestos participativos como una esfera pública no estatal para la cogestión (6), algo necesario que se precisa para regenerar la función pública y la democracia, y llevar la ética a la política.

Una definición más académica y más precisa es la que define a los presupuestos participativos como una «esfera pública activa de cogestión del fondo público municipal que combina formas de democracia directa (asambleas) con formas de democracia participativa semidirecta, consejo del presupuesto y foros de delegados» (7), y plenos municipales que son los responsables últimos de las decisiones del presupuesto participativo.

El entorno a partir del cual cada experiencia se desarrolla es importante, puesto que el presupuesto participativo es un proceso dinámico que depende enteramente de los agentes que se impliquen en él, por lo que en cada lugar se concretará de forma particular.

La forma que adquieren los presupuestos participativos es muy dispar, según los casos, y aunque existen diferencias muy significativas en los modelos desarrollados, es constatable que existen unas características comunes a todos ellos, como trataremos de exponer. A modo de resumen podemos señalar las siguientes:

a) Son mecanismos orientados a la ciudadanía.

b) Son mecanismos en los que se crea un espacio de diálogo y comunicación, con los necesarios espacio y tiempo reservados a la información previa y a la discusión, por lo que no son mecanismos de carácter sólo consultivos o informativos.

c) Son mecanismos vinculados a un proceso de decisiones que tiene como objetivo priorizar las necesidades acerca del presupuesto municipal, lo que se traduce en implementar medidas encaminadas a políticas selectivas sin incurrir en posicionamientos políticos, porque lo importante es seleccionar para cubrir necesidades.

d) Los mecanismos presuponen un proceso de elección para las decisiones sobre asuntos que afectan al conjunto por igual, lo que genera un espacio en el que se parte de la discusión de un interés general y no de la negociación entre intereses particulares. Creación de un espacio público diferenciado de un espacio privado, lo que avanza una experiencia alrededor del interés público, en contra de la tendencia secular del individualismo.

e) Tienen unos límites y normas que varían de unos modelos a otros, pero hay un compromiso entre el proceso participativo seguido y las actuaciones municipales. De no ser así, la participación se resiste directamente.

Compartir el poder de esta manera tan directa es contrario a muchos políticos, de derechas y de

izquierdas (Barceló y Pimentel, 2002: 114). Sin embargo, este modelo (Pineda Nebot, 2004) demuestra que la ciudadanía está capacitada para ocuparse de la *res publica* cuando la Administración, sea del ámbito que fuere, facilita los canales adecuados la información precisa, y facilita el entendimiento. Ello supone desterrar la tesis elitista de la política por la cual sólo un grupo de «expertos» puede hacer y deshacer, sin transparencia y con escaso control público (Rosanvallon, 2003: 77).

1. Los principios presupuestarios

Según Ingrosso (1956), los principios presupuestarios son «las previsiones (...) de los ingresos y de los gastos hechas en base a reglas fundamentales, que representan otros tantos requisitos esenciales para que el presupuesto se adecue a las exigencias del derecho, que condicionan la legalidad constitucional de la gestión financiera en el Estado moderno». Para Arnal Suriá y González-Pueyo (1991), los principios presupuestarios «son reglas que determinan el ámbito material o contenido y el ámbito temporal del presupuesto, o constituyen una garantía, desde el punto de vista formal, de los derechos del administrado».

Las clasificaciones tradicionales de los principios que rigen el presupuesto distinguen entre principios jurídicos, contables y económicos.

Al primer grupo corresponden los principios de competencia, universalidad, unidad, especialidad, nivelación, no afectación y publicidad (8). Los principios contables son los de presupuesto bruto, unidad de caja y especificación; y por último, los principios clásicos económicos son los de gestión mínima, equilibrio, neutralidad y estabilidad presupuestaria.

Si los principios jurídicos marcan los requisitos legales que han de cumplir los presupuestos, los principios de carácter económico hacen referencia a las condiciones que el presupuesto debe cumplir como instrumento que refleja la actividad económica del sector público, al objeto de que esta actividad no perturbe el desarrollo de la economía privada y, en consecuencia, el del total de la economía municipal (Sánchez Revenga, 1994: 34).

En nuestra opinión, el análisis de los principios presupuestarios, criterios conforme a los cuales se ordenan las políticas públicas, es de gran importancia, pues éstos son reflejo de los criterios políticos existentes sobre el papel de Estado y de los entes públicos en la vida jurídica y económica de una nación, así como de la necesidad de transparencia en la gestión de los caudales públicos (Arnal Suriá y Barril Dosset, 1982: 363). En este sentido, es necesario poner de manifiesto que, desde su enunciado por los clásicos (Smith, 1776), su papel y significado ha evolucionado.

La adaptación a las nuevas concepciones político-sociales implica el nacimiento de nuevos principios y la modificación de los principios rectores del presupuesto, lo que en ocasiones puede generar una desvirtuación del contenido inicial o clásico de la regla. Aun cuando obviemos el análisis de los principios presupuestarios clásicos jurídicos y económicos en estas páginas, sí mencionaremos los nuevos principios que surgen de la presupuestación participativa, al objeto de considerar cuáles son los nuevos principios de este proceso de elaboración y ejecución de los presupuestos municipales, así como de valorar si los principios clásicos se respetan en este nuevo contexto.

2. Los principios presupuestarios de un presupuesto participativo

Durante los últimos años, una de las mayores preocupaciones de las administraciones públicas ha sido el desafío de un presupuesto público eficiente. Su deterioro ha causado muchas críticas y ha motivado una nueva política presupuestaria. El acento más importante, desde la perspectiva financiera, es la estabilidad y la eliminación de déficit y, desde una visión más socio-política, la participación ciudadana en la elección de prioridades y objetivos presupuestarios.

Como dice el manifiesto publicado por *Alternatives Economiques* en favor de mantener el Estado del bienestar, firmado por Jacques Delors y más de cuarenta mil firmantes (9), las políticas igualitarias y de redistribución dependen de los impuestos, de la aplicación de su sistema tributario y de la forma de proyección de los presupuestos públicos.

A la democracia representativa, dice el profesor Boaventura de Sousa (2005: 365 y 368), hay que añadirle elementos significativos de la democracia participativa, y los presupuestos son un instrumento muy adecuado para alcanzar esa democracia social y evitar tendencias dictatoriales o elitistas. El presupuesto es un magnífico terreno para la experimentación institucional. En él coexisten en el tiempo soluciones distintas y significativas sometidas a los procedimientos de una participación ciudadana socialmente activa.

El agotamiento de un modelo presupuestario donde se ponen de manifiesto las desigualdades de renta disponible no parece haber solucionado con eficacia los fenómenos de la nueva sociedad de la globalización en la Hacienda local debido, como hemos señalado, a los siguientes factores:

a) La nueva situación sociodemográfica.

b) El entorno económico cambiante por la globalización.

c) Las ineficiencias presupuestarias y los costes de gestión del gasto público.

Los principios presupuestarios son una manera de reflejar la evolución histórica del gasto público, su transparencia, la elaboración presupuestaria y la participación en la formulación del documento contable. Con el transcurso del tiempo, se ha pasado de una Hacienda pública clásica a una Hacienda democrática y representativa y, en los últimos tiempos, se está evolucionando hacia una Hacienda pública participativa, donde se valoren como principios la excelencia, la promoción del capital social, la sostenibilidad y la cohesión social.

En este escenario hay que contemplar siempre la necesidad de un proceso político para asegurar la revelación de las preferencias, que, según Musgrave y Musgrave (1992), deben ser votadas y pagadas por los ciudadanos que van a satisfacer sus demandas. Las demandas de las necesidades ciudadanas en el ámbito local son crecientes, los recursos cada vez más insuficientes, las prioridades son claves y su elección adecuada es esencial, las experiencias de participación ciudadana en los presupuestos han supuesto un eslabón muy positivo en esta difícil tarea.

Los principios presupuestarios que surgen de estas nuevas forma de presupuestar pueden ser de naturaleza jurídica o económica, dependiendo de si se recogen en las normas o de si obedecen a nuevos criterios económicos.

Todos ellos representan las nuevas tendencias de la política municipal, por lo que pueden ser calificados de principios políticos, y pasamos a exponerlos sucintamente.

a) *Principio de participación directa de los ciudadanos*

Este principio ordena la integración ejecutivo-legislativo-ciudadano que articula a la sociedad local y sus movimientos ciudadanos, superando, con ello, las carencias de la democracia representativa. Según esta máxima, los objetivos que se pretende alcanzar con la participación ciudadana en la vida presupuestaria pública municipal son los siguientes.

a) Maximizar la información necesaria para la planificación del gasto público municipal.

b) Establecer mecanismos estables de comunicación con la ciudadanía, tomando como base la política presupuestaria municipal.

c) Aumentar la transparencia, erradicar la corrupción y hacer más eficientes los recursos.

Este principio podría atentar contra el principio jurídico de competencia, según el cual el presupuesto ha de ser aprobado por el Pleno de la Corporación. Sin embargo, esto no sucede en los presupuestos participativos pues, como tendremos ocasión de comprobar, éstos son presentados por el Presidente de la Corporación al Pleno y aprobados por dicho órgano, tal y como disponen nuestras normas (10). En todos los supuestos que examinaremos posteriormente, la intervención ciudadana se produce en el proceso de elaboración de los presupuestos, aun cuando ésta pueda darse también en otro momento del proceso presupuestario.

b) *Principio de solidaridad*

La importancia del principio de solidaridad se manifiesta en que, a su través, se analizarán los problemas del municipio de una manera integral, lo que permite priorizar los más urgentes.

Para ello, es necesario considerar las brechas sociales más relevantes que se produzcan en el municipio. A través de este principio, las personas involucradas en el proceso, políticos y sociedad civil, consiguen lograr un entendimiento, hacer trasparentes los problemas y divulgar los objetivos que se han convenido, de forma que quien no ha participado tenga conocimiento de ellos.

La puesta en marcha de este principio exige las siguientes premisas:

a) Que los actores en el proceso sean capaces de ofrecer soluciones viables y cuantificadas presupuestariamente.

b) Que existan recursos cuantificados a disposición de las medidas que se articulen.

c) Que se propicie una reducción de costes públicos.

d) Que se pretenda mejorar el resultado, cada ejercicio, en eficiencia, eficacia, economía y excelencia.

e) Que se logre mejorar la participación ciudadana en asam-

bleas del presupuesto y talleres orientativos.

Tal y como se plantea este principio, no sólo no atenta contra los principios clásicos, tanto jurídicos como económicos, sino que está en la base de éstos.

c) *Principio de sostenibilidad*

Los cambios tecnológicos, económicos y sociales acelerados que están ocurriendo en el medio ambiente, unos de forma natural y otros provocados, han puesto en crisis la gobernabilidad de las instituciones, en especial en el entorno local. El municipio es el lugar donde vive y se asienta el ciudadano con sus problemas. Y son los individuos, sus poblaciones y las instituciones los que tienen que dar nuevos impulsos y formas de gobernabilidad a la sociedad local. El principio de sostenibilidad obliga a tener en cuenta estos factores.

d) *Principio de cohesión social*

El principio de cohesión social obliga a tener en cuenta que ésta es decisiva para que las sociedades prosperen económicamente y para que el desarrollo sea sostenible (11). Los recursos de individuos y colectivos, sus normas, la confianza que generan las redes sociales y las acciones cooperativas promueven la confianza y la ayuda que permite construir una sociedad más estable a partir del desarrollo de las virtudes cívicas. Los presupuestos participativos tienen como fin fijar objetivos y cuantificar estos fines.

e) *Principio de igualdad y perspectiva de género*

El principio de igualdad y la perspectiva de género de las políticas públicas (12) obliga a que las normas presupuestarias incorporen el objetivo de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, con el fin de evitar las discriminaciones en función del género, así como a que los presupuestos públicos se hagan teniendo presente el impacto que reportan sus actuaciones respecto del género.

Este principio supone la incorporación del objetivo de igualdad a las políticas públicas, la legislación y otras actuaciones de los órganos públicos, y no sólo a las que van dirigidas a la promoción de la igualdad de oportunidades. A esta técnica se le denomina *mainstreaming*, o transversalidad. Una de las traducciones prácticas de este principio es aquella que impone la conexión de la igualdad y de la sensibilidad al género con el instrumento más importante de las políticas públicas, la política presupuestaria.

De este modo, se dará cumplimiento al principio de igualdad y perspectiva de género a partir del principio de la transversalidad en materia presupuestaria cuando las políticas presupuestarias incorporen el objetivo de la igualdad de oportunidades y eviten las discriminaciones en las políticas públicas reflejadas en el presupuesto.

Es importante tener en cuenta que las Cortes españolas aprobaron la Ley 30/2003 *sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno*, según la cual todos los proyectos de ley y reglamentos que elabore el Gobierno deberán incluir un *informe sobre el impacto por razón del género de las medidas* que se establecen en ellos, por lo que, en la medida en que los presupuestos generales son elaborados por el Gobierno, esta exigencia jurídica les afecta, por lo que configura un principio presupuestario jurídico que habrá que añadir a los principios clásicos mencionados.

Ciertamente, este mandato no afecta a las ordenanzas municipales, ya que sólo se refiere a las disposiciones normativas elaboradas por el Gobierno. No obstante, nosotros consideramos que hacer unos presupuestos públicos sensibles al género es hacerlos responsables con el objetivo de la eliminación de las desigualdades entre hombres y mujeres, a la que sí están obligados todos los poderes públicos, incluido el municipal, a través de la Ley Orgánica 3/2007 antes mencionada. Ello supone un ejercicio de reflexión según el cual este objetivo ha de vincularse a las cuentas públicas, ha de reflejarse en los presupuestos. Este ejercicio de reflexión sobre lo que se hace con las cuentas públicas y su repercusión en términos de género requiere una estrategia concreta (Lobato Astorga, 2007: 3), la cual habrá que poner en marcha en todos los niveles de organización territorial.

Ello supone invitar a la reflexión sobre los sesgos de género de la política presupuestaria como un medio para identificar posibles reorientaciones de dicha política con la *finalidad* de hacerla más acorde con los objetivos de igualdad actualmente asumidos por la sociedad española (Ruiz-Carbonell, 2007: 9).

f) *Principio de priorización de las demandas de los ciudadanos insatisfechas*

Del sistema de precios para asignar eficientemente los recursos, según la teoría clásica, hemos evolucionado a una economía competitiva en la cual la asignación de recursos sea efi-

ciente. En el sector público son los representantes políticos, mediante votación, los que asignan y deciden el gasto público.

Los ciudadanos pueden expresar sus opiniones, cada cuatro años, en las elecciones políticas, pero existen otros eslabones en la política cotidiana, en la vida local, que precisan de cauces más eficaces (Stiglitz, 2002: 182) para que los ciudadanos puedan exponer sus opiniones sobre sus preferencias por un bien público u otro. Las elecciones generales sólo trasmiten una información reducida sobre la actividad de los votantes hacia esas preferencias del gasto público.

Todas estas dificultades son puestas de manifiesto en el proceso de participación del ciclo del presupuesto participativo, el cual se inicia con los foros de consultas, tanto sectoriales como territoriales, se evalúa el proceso, se debaten las propuestas de inversión y su viabilidad, se discute en el Foro de Delegados, se expone todo ello para su discusión general en las Jornadas de Análisis Técnico, se presentan las propuestas debatidas a la Asamblea de Ciudadanos o de ciudad, se elevan las compulsiones al gobierno municipal. Se aprueba el presupuesto en su conjunto por el Ayuntamiento, con las partidas del presupuesto participativo en el presupuesto general, se ejecuta en su anualidad y, como final, se rinde cuentas al ciudadano de su ejecución.

Esta metodología ha supuesto:

a) La creación de una ciudadanía responsable.

b) La revitalización de la democracia.

c) La eficiencia en el gasto público.

CUADRO N.º 1

PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

Principios jurídicos	*Principios económicos*	*Principio nuevos: Participativos (*)*
Competencia.....	Rendición de cuentas	Participación directa de los ciudadanos
Universalidad.....	Transparencia	Solidaridad
Unidad	Estabilidad	Sostenibilidad
Especialidad.....	Eficiencia	Cohesión social
Nivelación.....	Eficacia	Igualdad y perspectiva de género
No afectación.....	Economía	Priorización demandas insatisfechas por los ciudadanos
Publicidad.....	Excelencia	

(*) Es significativo comprobar cómo en la Ley Marco del Presupuesto Participativo en Perú, en los acuerdos de Democracia Participativa y en los de Buena Gobernanza, se refieren siempre a los conceptos de igualdad, tolerancia, respeto a los acuerdos tomados, además de la transparencia: ver web<unhabitat.org/campaigns/governance>.

d) El control y transparencia en las administraciones municipales.

Antes de finalizar este apartado, hemos de indicar, que los principios enumerados en los epígrafes *c), d), e)* y *f)* se sitúan al margen de los principios presupuestarios clásicos mencionados, y se incorporan al proceso presupuestario como respuesta a nuevas preocupaciones socio-económicas presentes en nuestro contexto social actual. Estos principios presupuestarios están en conexión entre sí y se complementan para conseguir el uso eficiente de los recursos públicos. Es lo que Monasterio (2007: 6) califica como la consecución de los objetivos sociales perseguidos por el sector público, los cuales pretenden:

a) Asegurar la transparencia en las actuaciones.

b) Conformar indicadores en las políticas de gasto que permitan comprobar resultados.

c) Permitir a los órganos de control externo realizar auditorías de eficiencia.

El presupuesto participativo puede resultar un instrumento óptimo para reflejar las nuevas inquietudes de la sociedad contemporánea.

Por último, afirmaremos que los nuevos principios de los presupuestos participativos señalados no entran en contradicción con los principios presupuestarios clásicos, tanto los jurídicos como los económicos, ya que los respetan en su integridad, y que, por el contrario, constituyen un complemento importante a los mismos, puesto que incorporan un plus de actuación más allá de las teorías tradicionales del Derecho presupuestario, la Hacienda pública y la gestión presupuestaria.

III. LAS EXPERIENCIAS DE UNA GESTIÓN PRESUPUESTARIA PARTICIPATIVA

Pasamos a exponer sucintamente las experiencias más significativas de los presupuestos participativos en un marco mundial. Para ello, comenzaremos por Sudamérica, donde destaca la experiencia de Brasil, que es la precursora de esta técnica presupuestaria. Posteriormente expondremos las diferentes experiencias que se están produciendo en nuestro entorno nacional y, finalmente, concluiremos este apartado con una breve referencia a las experiencias de presupuesto participativo en Europa. Por supuesto, somos cons-

cientes de que existe la posibilidad de que falten referencias a experiencias existentes, dada la enorme agilidad y dinamismo de la puesta en marcha de esta práctica en el mundo.

1. La experiencia de Porto Alegre

La ciudad de Porto Alegre, capital del Estado de Río Grande do Sul, en Brasil, irrumpió en el panorama internacional con su experiencia de los *presupuestos participativos*, que fue expuesta en el ámbito del *Habitat II, Conferencia de las Ciudades*, convocada por la ONU en Estambul (Turquía) en junio de 1996. El Comité Técnico de la ONU para *Habitat II* escogió el presupuesto participativo como una de las 42 mejores experiencias de gestión urbana del mundo.

La ciudad se estructuró en dieciséis distritos, y se celebran seis reuniones temáticas donde se discuten temas que abarcan al conjunto de la ciudad. Los resultados son trasladados a un documento aprobado por las asambleas de barrio para que sea entregado por el Consejo de Participación Ciudadana (elegido libremente entre los ciudadanos de cada distrito) al Ayuntamiento. Una vez realizado este trabajo, se inician las reuniones deliberativas de tipo técnico, las cuales son lideradas por el Consejo y por los representantes del gobierno que tienen únicamente derecho a voz, para realizar la redacción final del plan de inversiones. Este documento se elabora a partir de un conjunto de estrictos criterios de redistribución territorial y sectorial de los recursos disponibles, y en él se pretende dar cabida a todas las propuestas.

El modelo es flexible y será la voluntad política del gobierno la que lo ejecute en su proceso. Debe estar dispuesto a asumir nuevas relaciones políticas y actitudes de responsabilidad y legitimidad social. El caso de Porto Alegre resulta ilustrativo, ya que la experiencia pionera del presupuesto participativo parte de la iniciativa de un partido político de izquierdas que, en un período de transición democrática, se convierte en gobierno y se encuentra con una población muy dada a la organización ciudadana y muy activa en reivindicaciones sociales. Sin la apuesta y posterior compromiso del gobierno y la trayectoria de las organizaciones comunitarias, el proceso nunca hubiera sido posible (Barceló y Pimentel, 2002: 112).

El asociacionismo es esencial para el desarrollo de esta experiencia participativa, porque su forma de alcanzar un fin común, que no es lucrativo, produce nuevas formas de relación social a través de las cuales se dan nuevas modalidades de representación de intereses y causas. Sirve, en todo caso, para detectar necesidades e innovar respuestas.

En el caso de Porto Alegre, la tradición del asociacionismo comunitario, representada por las asociaciones de vecinos y grupos civiles de intereses diversos, participó en la creación de un foro de articulación de las demandas y propuestas que hizo posible un diálogo real con el gobierno. En este mecanismo, las demandas surgen como un proceso en el que se identifica algo como un problema colectivo, y en el cual las asociaciones juegan un papel proactivo ejerciendo sus derechos ciudadanos para intervenir constructivamente.

¿Qué beneficios reporta la participación ciudadana en el ejercicio de co-decisión de la aplicación de los recursos públicos? La aceptación y la expansión del presupuesto participativo por parte de amplias capas de la población es uno de los grandes logros de este instrumento de gestión de lo público. Es importante la mejora en infraestructuras urbanas y equipamientos básicos en las áreas más marginales. La redistribución de la renta y de la riqueza en Porto Alegre mejoró, según datos comparativos de otros períodos. Los distritos más marginales crecieron porcentualmente uno o dos puntos, y los distritos tradicionalmente de mayor concentración de rentas recibieron menos inversiones (Rodríguez, 2005: 105 y ss.).

La participación ciudadana fue en aumento. En el año 1990 intervinieron en el proceso alrededor de mil ciudadanos, y en el año 2000, más de 20.000. Posteriormente se han producido algunas inflexiones en el número de participantes, pero han sido resueltas mejorando los equipos de animación. Lo importante es que su procedimiento se ha consolidado y que el Plan de Naciones Unidas para el Desarrollo, en su informe para el año 2003, menciona los buenos resultados de esta experiencia de Porto Alegre, resaltando que, por ejemplo, en el año 1989 sólo un 49 por 100 de la población tenía acceso al agua potable, y que en 1996 el 98 por 100 de la población disfrutaba de este servicio público. En sanidad se han alcanzado cifras parecidas, con una cobertura sanitaria del 85 por 100 de la población en el año 1996 (Gamuza y Álvarez, 2003: 56).

2. La expansión en América Latina

La experiencia iniciada en Porto Alegre se extiende por todo el continente americano. De hecho, existen más de 2.500 gobiernos locales con proyectos de presu-

CUADRO N.º 2

EL CICLO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2002/2003

Fecha	*Reuniones*	*Orden del día*
Marzo/abril (reuniones preparatorias)	Articulación y preparación en los distritos, micro-distritos, temáticas	Revisión de cuentas Presentación del plan inversión Presentación Estatuto Interno Criterios generales y técnicos Presentación del OP estatal Discusión de prioridades temáticas Criterios para la designación de consejeros Sugerencias de prioridades y peticiones por Internet
Segunda quincena abril/mayo: Ronda única	Ronda de Asambleas en los distritos y temáticas	Elección de las prioridades temáticas Elección de los consejeros Definición del número de delegados Revisión de cuentas
Mayo/junio	Distritos y temáticas	Elección de los delegados Priorización de las obras y de los servicios Sugerencias de las peticiones de Internet (Foro de Delegados) Antes de la priorización, revisión por parte de los delegados de las peticiones solicitadas para su conocimiento
Primera quincena de julio	Asamblea municipal	Toma de posesión de los nuevos consejeros Entrega de la priorización de las obras y servicios Discusión de temas de carácter general V Congreso de la Ciudad
Julio/septiembre	Análisis de las peticiones y proyecciones presupuestarias	Análisis técnico financiero de las peticiones Proyecciones presupuestarias
Agosto/septiembre	Votación de la matriz presupuestaria	Discusión y votación de la matriz presupuestaria y de la distribución de recursos para los distritos y temáticas en el COP
Octubre/noviembre	Desglose del plan de Inversiones y servicios	Presentación y votación de la propuesta del PI (análisis técnico/financiero de las peticiones de obras y servicios) en los foros de delegados del GAPLAN, CRC y órganos afines, con el envío previo de la propuesta a los mencionados foros Proyecto político de consulta sobre el plan de inversiones aprobado en el Foro de Delegados Distrito de Nordeste, dotado de Telecentro

Fuente: Boaventura de Sousa (2005: 144).

puesto participativo en la vida pública municipal. En Bolivia son 327 municipios, en Nicaragua 125, y en Perú 1.821 municipios, 194 provincias y 25 regiones. En Brasil son más de 500 municipios y le siguen muy diversas experiencias en República Dominicana, Argentina, Chile, México, etc. El acierto de los presupuestos participativos estribe en la posibilidad de participar en la vida pública aquellos que siempre estuvieron marginados. Las experiencias de los presupuestos participativos en Latinoamérica son de muy diferentes resultados, porque en una sociedad tan desprotegida socialmente siempre existe el intento de los partidos tradicionales de controlar los procesos. Es significativo que las principales confederaciones obreras relacionadas con Evo Morales fueran en principio contrarias a los presupuestos participativos en Bolivia, y que posteriormente el uso de las posibilidades de participación de los presupuestos participativos, y su creciente fuerza popular, les diera el triunfo en las elecciones.

a) *Argentina*

En Argentina, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (promulgada en 1996) estableció en su artículo 52 el carácter participativo del presupuesto, y reservó a una ley la determinación de los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de

recursos. Se inició una experiencia piloto en este ámbito. Esta concepción deja de lado la del presupuesto como algo meramente técnico para pasar a considerarlo como algo esencialmente político, en tanto que se someten a la voluntad popular las decisiones relativas a la recaudación y al destino de los recursos públicos.

b) *México*

En México la Delegación de Tlalpan ha puesto en práctica en 2002 una experiencia a la que ha denominado *hacia un presupuesto participativo*, a partir de cuyas propuestas se elaborará el proyecto del Programa Operativo Anual para dicho ejercicio de 2002 y siguientes.

c) *Uruguay*

En Uruguay, en la ciudad de Montevideo, la elaboración del presupuesto municipal se desarrolla desde 1990 entre el Ejecutivo Municipal, la Junta Departamental y los vecinos, los cuales, desde 1993, están representados en los gobiernos locales a través de los consejos vecinales. Esta elaboración da forma a un proceso dentro del cual los diversos protagonistas asumen competencias diferentes y cumplen roles complementarios que se ejercen en sucesivas etapas del mismo. El gobierno departamental busca por este medio dotar de una mayor eficiencia a la gestión pública y conseguir una más justa distribución de los recursos. El proceso de los presupuestos participativos comenzó a aplicarse en el año 2000, siendo sus características esenciales el diálogo, los compromisos de gestión y seguimiento, y el control social del cumplimiento de aquéllos. La iniciativa corresponde al Alcalde, quien, al afrontar la preparación del proyecto de presupuesto, y antes de su envío a la Junta Departamental para su aprobación, abre un diálogo directo con los ciudadanos. El eslabón final de este plan, que pasa por diversas etapas intermedias, es el diseño de las políticas y programas sociales, así como el Plan General de Obras y Servicios para cada año, que serán asumidos como compromisos de gestión por las partes actuantes.

El momento clave en esta organización de participación presupuestaria es precisamente el diálogo que se genera entre el Alcalde y los vecinos, ya que, a través de él, éstos reciben la información necesaria para ejercer su derecho de participación y, a su vez, incorporan sus opiniones, prioridades y propuestas en el presupuesto en la fase de elaboración. Estas propuestas ciudadanas son previamente elaboradas y ordenadas desde los consejos vecinales.

d) *Bolivia*

El modelo boliviano de participación presupuestaria está estructurado en torno a dos leyes: La Ley de Descentralización Administrativa (Ley 1654) y la Ley de Participación Popular (Ley 1551). Ambas son complementarias y radicales porque descentralizan recursos y competencias con un concepto novedoso para Bolivia, como es la incorporación efectiva de la sociedad civil a la planificación y el control de la inversión pública. Tiene varias características: la descentralización radical hacia el nivel intermedio con prefecturas (en los departamentos) y gobiernos municipales. No es una simple descentralización de competencias, sino que se transfieren recursos y la administración de éstos, lo cual implica que cada gobierno local y cada instancia intermedia (prefectura departamental) tiene capacidad de definir cuánto, cómo y en qué invertir sus recursos de acuerdo con una planificación que se realiza con participación de la sociedad civil. Y ésta es otra característica que incorpora a la sociedad civil no solamente en la planificación de sus demandas, sino también en el control de esos recursos a través de los comités de vigilancia. Estos comités son elegidos por la sociedad civil y, entre sus funciones está la de controlar el gasto público realizado por el gobierno local, el gasto de gestión, y procurar que todas las demandas de la sociedad civil sean incorporadas a los planes municipales y ejecutadas eficientemente.

Otro elemento importante es el reconocimiento de las organizaciones tradicionales del país, a través de un ámbito territorial denominado Organización Territorial de Base (OTB). De este modo, más de 14.000 juntas vecinales, comunidades campesinas y pueblos indígenas del país tienen personalidad jurídica, es decir, se otorga reconocimiento legal a las organizaciones que vivían fuera del Estado. En el campo económico, la particularidad es que el nivel departamental recibe del Estado el 40 por 100 de los recursos generales del país, otro 20 por 100 lo reciben los gobiernos municipales y un 5 por 100 las universidades. Esto supone que el 65 por 100 de la inversión pública está descentralizada. En los primeros siete años del proceso, los gobiernos municipales han invertido la mayor cantidad de sus recursos en desarrollo humano. Así, se han construido escuelas, centros de salud, saneamiento, deportes, etcétera.

Las dos leyes aprobadas, han facilitado la creación de municipios, pasando de 24 en 1994 a 311 en 2001. Asimismo, las primeras elecciones municipales celebradas en 1995 posibilitaron que

de los 1.600 concejales electos, 460 sean de carácter indígena o campesino. Es decir, se incorporan a la luz pública campesinos e indígenas que nunca ejercieron un cargo público. La participación se está ampliando a nuevos actores.

3. Experiencias en España

a) *El presupuesto participativo del Ayuntamiento de Albacete*

En España, la experiencia de presupuestos participativos del Ayuntamiento de Albacete es un ejemplo de sostenibilidad y consolidación desde el año 2002.

En la elaboración del presupuesto para el 2007, el Consejo del Foro propone una tabla de contenidos y de actuaciones en la que se determinan los temas que se tendrán en cuenta a la hora de definir un formulario que se hará llegar a todas las asociaciones. Este formulario recoge necesidades de ejercicios anteriores y deja margen para la incorporación de nuevas demandas no previstas. Se realiza simultáneamente una priorización de las propuestas, y la asociación ha de remitir el cuestionario debidamente cumplimentado al Consejo del Foro, que realiza una labor de integración. El listado definitivo se envía al Ayuntamiento para su contraste técnico. En todas las propuestas se informa sobre su viabilidad legal, técnica, económica y su tiempo de ejecución. El documento, acompañado del informe técnico pertinente, se devuelve al Consejo del Foro. La Asamblea del Foro deberá aprobar las propuestas priorizadas que posteriormente serán negociadas con el Ayuntamiento. El resultado es comunicado a todos los participantes, a los cuales se mantiene periódicamente informados del seguimiento por el presupuesto de las propuestas incorporadas (Mora y Aguerrea, 2005: 17).

Puede considerarse que las claves del éxito de este proceso de implantación han sido:

— El carácter consultivo del proceso, al menos en la etapa de inicio y consolidación.

— La implicación de los responsables técnicos del Ayuntamiento en la evaluación e interlocución con los participantes.

— El desarrollo de una metodología participativa de análisis de la realidad local, previa a la elaboración de las propuestas.

b) *Ayuntamiento de Madrid: planes especiales de inversión y actuación territorial*

La llegada al Ayuntamiento de un nuevo equipo y del nuevo Alcalde, Alberto Ruiz-Gallardón, del Partido Popular, se inició con cambios en la gestión y las formas de gobierno. Un ejemplo de ello, fueron los planes especiales de inversión y actuación territorial 2004/2008. El objetivo de estos planes es el reequilibrio social y territorial. Los distritos seleccionados fueron: Carabanchel, San Blas, Tetuán y Vicálvaro.

c) *Presupuestos participativos en el Ayuntamiento de Sabadell*

La experiencia de los presupuestos participativos de inversiones en Sabadell tiene un carácter pionero en España. El proceso se desarrolló en tres etapas: trabajo de campo; taller de ciudad y los talleres de distrito. En una primera etapa se buscó conseguir tres objetivos: la búsqueda de personas que por su grado de representatividad pudieran trabajar en los talleres, definir la agenda de los talleres y, por último, movilizar y dinamizar a los agentes sociales estimulando el debate social.

d) *Presupuestos participativos en el Ayuntamiento de Rubí*

En Rubí, la participación se realiza de forma distinta. Son los ciudadanos de la ciudad los que formulan, en el marco de las asambleas territoriales, una lista de cinco prioridades de inversión en la región, independientemente de la discusión sobre los costes y la viabilidad técnica. Después serán los consejos temáticos los que concentrarán esa discusión, elaborando para cada propuesta lo que llamaron «Informes de viabilidad» (Mora y Aguerrea, 2005: 15). Teniendo en cuenta esos informes, y de conformidad con la valoración de nuevos criterios que pretenden una valoración objetiva de las preferencias, el Consejo de Ciudad termina jerarquizando todas las propuestas (García Romero, 2005: 43).

e) *Presupuestos participativos en el Ayuntamiento de Cabezas de San Juan*

Examinamos esta experiencia por su singularidad y por su interés directo en promover una activa participación ciudadana. Sorprende por su novedad y la forma de divulgar lo que se conoce como cultura popular. Se utiliza la metodología basada en la IAP (investigación-acción-participativa), donde los vecinos no son sujetos que piden, sino sujetos que deciden. En cada barriada y poblado se realizan dos asambleas, una primera de propuestas de obras y actividades del Área de lo Social y la elección de los representantes vecinales; la segunda Asamblea es

la que decide las propuestas, eligiendo dos obras prioritarias por cada barriada o poblado, y una lista de actividades trabajada colectivamente. El 26 de febrero de 2002, el Comité Habitat reconoce a *El Reparto*, como una buena práctica realizada en el Estado Español y selecciona la experiencia para el IV Concurso Internacional de Buenas Prácticas de Naciones Unidas.

f) *Los presupuestos participativos en el Ayuntamiento de Sevilla*

Con más de 700.000 habitantes, Sevilla es una de las ciudades europeas más importante que han adaptado el procedimiento de los presupuestos participativos hasta estos momentos. Nace de la iniciativa de un gobierno de coalición de izquierdas y de los compromisos adquiridos en los programas políticos de estos partidos en sus comicios. Se aprueba un «auto-reglamento» siguiendo el modelo de Porto Alegre. Se eligen delegados con mandato imperativo para ordenar las propuestas de conformidad con unos criterios selectivos previamente aprobados por las propias asambleas. Se anotan las propuestas de gasto e inversión para ser seleccionadas por la asamblea. La participación ciudadana se sitúa en una cifra próxima a los 3.000 participantes. El objetivo para el ejercicio 2005 se fijó en una cifra superior, que se consiguió por el efecto demostración de los objetivos cumplidos. Para asegurar el cumplimiento de los compromisos, se constituyeron unas «comisiones de seguimiento» formadas por las personas elegidas en las asambleas, a las que el Ayuntamiento estaba obligado a rendir cuentas. En el presupuesto de 2005 se incorporaron los presupuestos de cultura, educación y juventud, así como la totalidad de las inversiones de urbanismo en barriadas. También se incorporó a los niños y jóvenes a los presupuestos participativos por medio de los centros educativos. La experiencia de los presupuestos participativos en el Ayuntamiento de Sevilla es, como dicen Allegretti y Herzberg (2004), una prueba de la resistencia frente al movimiento vecinal organizado, motivado por las prácticas clientelistas y de delegación que se han dado entre el gobierno municipal y los sectores populares. La aplicación estricta de los principios de una persona un voto y del mandato imperativo de la voluntad política, unido, como ocurrió en la experiencia del Gran Consejo de Londres, a la alianza con los movimientos feministas y otros colectivos sociales, salvó en un principio el conflicto inicial con el tradicional movimiento vecinal, que, burocratizado y cooptado como se mantiene, no deja paso con facilidad a otras experiencias más dinámicas. Este movimiento vecinal disfruta de una legitimidad ganada desde la época antifranquista, pero hoy convive con otras organizaciones de corte populista.

g) *Los presupuestos participativos en el Ayuntamiento de Córdoba*

Los presupuestos participativos se iniciaron en el Ayuntamiento de Córdoba en enero del 2001. Es uno de los primeros ayuntamientos que establece el marco normativo de la participación ciudadana en el ámbito local: los reglamentos de participación ciudadana, mediante los cuales se intentó canalizar, en los años ochenta, la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. El principio básico de los presupuestos participativos en Córdoba es la participación universal de la ciudadanía por medio de asambleas, elemento a partir del cual el proceso se ha desarrollado. Ahora bien, la implementación de mecanismos que recojan la participación directa de la ciudadanía difiere, de alguna manera, de los principios representativos en los que se asientan los mecanismos de participación ciudadana reglados en el ámbito local del municipio de Córdoba, por medio de la representación institucionalizada de los movimientos sociales. Esta diferencia ha supuesto un conflicto permanente en el proceso entre, principalmente, las asociaciones de vecinos y el concepto de la participación universal de la ciudadanía. Esto no ha supuesto la no participación de dichas asociaciones en el proceso, aunque sí una marcada tensión en la convivencia alrededor de él, que de alguna manera ha influido e influye en el mismo (Gamuza, 2005: 2).

h) *Los presupuestos participativos en el Ayuntamiento de Getafe*

El Ayuntamiento de Getafe ha puesto en práctica los presupuestos participativos desde el año 2003, haciendo propuestas y votando la forma de mejorar los barrios. Con el principio de «para el pueblo lo que es del pueblo», el consistorio de Getafe abrió sus puertas a los ciudadanos con gran éxito.

El nivel territorial es el barrio y la ciudad, con ocho territorios en lo que se actúa vertebradamente para dinamizar la participación. Las asambleas son abiertas, y en ellas los ciudadanos debaten y proponen (13). Las propuestas se someten a debate y se votan y deben reunir los requisitos reglamentarios (14). Los consejos de barrio desarrollan sus competencias reglamentarias y las mesas de barrio (ocho) llevan a cabo sus competencias y organizan su tra-

bajo en los plazos que marque el desarrollo del presupuesto participativo de cada año. Los criterios de valoración de las propuestas permiten ordenar el gasto en inversiones para necesidades básicas y para programas generales de población.

i) *Los presupuestos participativos del Ayuntamiento de San Sebastián*

El Ayuntamiento de San Sebastián impulsa desde hace años dinámicas de consultas, debates y participación que buscan la implicación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones en la gestión municipal. Las formas de participación han sido numerosas y variadas, motivadas por encontrar medios de acercamiento a los ciudadanos y sus necesidades. Estas iniciativas se han ido convirtiendo en ejes básicos de la actuación municipal, tratando de construir una política trasversal de participación que impregne todas las propuestas de actuaciones públicas. Con este espíritu participacionista, se inició la experiencia de los presupuestos participativos. El Ayuntamiento de Donostia participa en la RED 9 «Finanzas locales y presupuestos participativos» del programa europeo URB-AL.

4. Experiencias en Europa

Existe un apoyo institucional al proyecto de expansión del presupuesto participativo. Son muchas las ONG de la Unión Europea que, por medio de su programa de modelo de gestión pública Red URB-AL de mejora de las finanzas locales y presupuestos participativos, junto con la Campaña Mundial para una Buena Gobernabilidad Urbana, *Habitat*, promovido por las Naciones Unidas, han impulsado este instrumento como un modelo para lograr una mejor distribución y equilibrio territorial y, así, alcanzar una mayor equidad y desarrollo social (15).

a) *Francia*

En 2002, la Ley Vaillant estipulaba la creación obligada de consejos de distrito en todas las ciudades de más de 80.000 habitantes. En la mayoría de éstas, la acción participativa es simplemente consultiva y está muy vinculada a las instituciones municipales. No son espacios autónomos apropiados para la autoorganización de sus habitantes. Sus agendas de trabajo son una «cartera de distrito» para tratar problemas de transporte, vivienda, urbanismo, seguridad, espacios públicos. Los ciudadanos pueden, a veces, reunirse para decidir el destino de algunas partidas pequeñas, de inversión en infraestructuras, sujetas a la consideración de los consejos de distrito.

En líneas generales los presupuestos participativos en Francia presentan tres objetivos esenciales:

— Mejora de la Administración pública y de la gestión municipal, con integración de las políticas locales y fomento de las relaciones horizontales entre los actores sociales.

— Mejora del diálogo social y la convivencia.

— Mejora de la democracia participativa.

Desde 2001, en el municipio de Saint Denis se desarrollan los *talleres presupuestarios*, donde los delegados de ciudadanía articulan y estudian las propuestas de los catorce distritos. En Bobigny, se trabaja con un programa denominado *hablemos con franqueza*. En Morsang-sus-Orge han creado las «carteras de distrito», y en Poitiers la participación ciudadana se centra en el problema de la vivienda.

b) *Alemania*

En la Administración municipal alemana es donde existen mayor número de experiencias de presupuestos participativos dentro del espacio europeo, ya que se pueden situar entre 15 y 20 experiencias, según clasifiquemos los proyectos (Allegretti y Herzberg, 2004: 8). Además, los proyectos llevan más tiempo funcionando y se han visto favorecidos por un amplio apoyo de diferentes fuerzas políticas, que han actuado en estos proyectos en coalición.

En Alemania, el modelo está abierto y está definiéndose a medida que se extiende su implantación. El hecho de que el *Länder* de Berlín esté planteándose, en conversaciones con todos los partidos, la iniciación de un proyecto de este signo demuestra que el proyecto de presupuesto participativo en Alemania avanza.

La implantación se suele realizar en tres etapas (Allegretti y Herzberg, 2004: 10):

1) *Información.* Los ciudadanos reciben la información necesaria sobre los ingresos y gastos de la ciudad, con informaciones detalladas sobre impuestos municipales y transferencias procedentes de instituciones, además de un completo dossier de los gastos fijos de personal y generales de mantenimiento, para comprobar lo que resta de los capítulos de inversiones.

2) *Consulta a los ciudadanos.* Esta tiene lugar en las asambleas

públicas, con la ayuda de cuestionarios, que, a menudo, también están disponibles en Internet.

3) *Rendición de cuentas.* Se realiza tras la votación del presupuesto por el consejo municipal.

En los municipios de Grob-Umstadt, Emsdetten, Rheinstetten, Esslingen y Vlotho se ha incorporado a la práctica de los presupuestos participativos una manera sencilla y democrática de priorizar las necesidades del municipio.

c) *Italia*

El impulso en el marco local se produce con el Texto Único de los Entes Locales, promulgado en el año 2000 (Rolla, 2003: 17), el cual modifica la participación en los recursos de una forma simbólica a otra instrumental. Por ejemplo, la ciudad de Roma transforma sus circunscripciones en municipios, dotándoles de un cierto nivel de autonomía de decisión en algunos capítulos del gasto presupuestario, y así se crean las juntas ejecutivas de los municipios, cuyo presidente se elige de una forma directa.

Sin embargo, estas medidas no han fomentado la participación en la gestión del presupuesto, aunque sí se han desarrollado acuerdos, contratos y convenios, que se asemejan a una forma de extender la subcontratación. Hasta el Foro Social del 2001 (16), el apoyo de campañas publicitarias, los movimientos políticos de izquierda y los movimientos sociales unen sus ideas para iniciar experiencias con motivo de las elecciones de 2001. Son más de veinte municipios los que se deciden por esta metodología de gestión, contando con el peso de ayuntamientos como Roma, Nápoles y Venecia. Al margen de que son pocas las ciudades, en todas ellas es más la voluntad del Alcalde, de un asesor, o de un movimiento ciudadano el impulsor de esta acción de los presupuestos participativos (Allegretti y Herzberg, 2004: 14-16). En la legislación italiana está presente la obligación de informar en los presupuestos el ahorro público municipal o el recurso al mercado, dando más transparencia y responsabilidad a la intervención, lo que ha facilitado la labor de información en las experiencias de los presupuestos participativos (Alarcón García, 1995b: 154, y 1995c: 75-91).

La práctica de los presupuestos participativos se amplía y a la cifra de los veinte municipios que se comprometieron en desarrollarla cada año se incorporan nuevas experiencias. En el área de Milán, municipios como Vimercate, Trezzo d´Adda e Inzago están trabajando con modelos de participación. De igual forma, en Pieve Emanuele, Grottammare y el Municipio XI del área de Roma se inician actividades similares.

d) *Reino Unido*

Es interesante estudiar experiencias como la realizada en Consejo del Gran Londres (GLC —Greater London Council) durante los años 1981 a 1986, con una experiencia muy interesante en la implantación de nuevas gestiones realizadas por su líder Ken Levingstone, político carismático muy comprometido con los movimientos sociales londinenses.

Otras experiencias, aparte de la ya expuesta del Gran Área de Londres, es la desarrollada en el Consejo Municipal de Salford, en la zona de Manchester, donde el presupuesto participativo está avanzando con el apoyo de organizaciones sociales que entraron en contacto directo con las experiencias de otros países, y también por el apoyo de éstas desde los organismos internacionales. La ONG Community Pride, creada en 1999 y fundada con el apoyo de algunas organizaciones eclesiásticas y por Oxfam, efectuó intercambios de experiencias con otros municipios y con otros continentes y, en el año 2000, publicaron un informe titulado *A citizens Budget* (Un presupuesto ciudadano), destinado a las administraciones públicas de Manchester y Salford, donde se difundían las ideas de la participación por medio de la articulación de la discusión de los presupuestos públicos, para servir de incentivo a la ciudadanía en lo que le fuera prioritario. El presupuesto público se presentó como un complemento del salario social, explicando que es lo que recibimos en especie a cambio del pago de los impuestos, y por consiguiente la distribución debe hacerse con un análisis de prioridades para que el sistema sea redistributivo en la fase final de la gestión pública. Con el presupuesto se explicaban estos conceptos básicos de la equidad del sistema económico, y es en el cierre de cada año cuando culmina el ciclo de lo que hay que pagar y lo que se recibe a cambio, debiendo entregar más a los que menos han podido aportar, porque es el mecanismo del concepto de la progresividad y de la capacidad económica. Estas ideas fueron bien acogidas por los colectivos ciudadanos, y los mecanismos de divulgación funcionan positivamente en su labor de divulgación cívica-participacionista.

e) *Otras experiencias en Europa*

La influencia alemana, ha sido tomada con interés en países del Este de Europa, también es cierto que, por la presión de instituciones

financieras internacionales, cada vez se habla más de la modernización del aparato administrativo, cuestión que se enlaza en la lucha contra la corrupción en las instituciones públicas. Transparency International considera el presupuesto participativo como un instrumento muy eficaz, para erradicar la corrupción. En países como la India lo están implantando. Recientemente, en San Petersburgo, el Instituto Strategy, que fomenta la investigación en el campo de las ciencias humanas y políticas, divulgó la idea de los presupuestos participativos, con el término de *presupuestos transparentes*, en colaboración con otros asociados en varias ciudades rusas y el apoyo de la Fundación Ford (17).

IV. CONCLUSIONES

1. Podemos afirmar que, partiendo de la riqueza de la autonomía municipal, las instituciones se han visto obligadas a una etapa de adaptación de las ventajas e inconvenientes de la globalización, la cual ha invadido la convivencia social poniendo a prueba la democracia como sistema de gobierno por la enorme influencia que tienen las decisiones económicas que trascienden del ámbito competencial de los políticos nacionales. Por ello, se ha ido poniendo de manifiesto la necesidad de que la democracia recupere las políticas sustantivas que defienden la persona y su hábitat frente al *establishment*. El desarrollo constitucional, como compromiso y pacto social entre el Estado y los ciudadanos, tiene que permitir combatir la *democracia contraria*, dominadora del espacio social, que controla los poderes indirectos de nuestros modernos sistemas políticos (18). Con el populismo triunfan las masas negativas (19) y se distorsiona el funcionamiento normal de la democracia. Nos encontramos, por tanto, ante un momento donde se plantea la disyuntiva de impulsar la democracia o prepararse para perderla, dado que las sociedades están cada vez más bipolarizadas entre dos segmentos: en un extremo, los ciudadanos (muy pocos) cargados de privilegios, y en el otro, una mayoría resignada, que no reacciona porque la buena situación económica está sirviendo como el nuevo opio del pueblo. Se precisa fortalecer la democracia no sólo como reto, sino como obligación, y si la participación ciudadana es un elemento revitalizador, utilizando como instrumento los presupuestos públicos, es conveniente activar los mecanismos necesarios para que prospere esta causa tan justa.

2. El presupuesto participativo surge como un nuevo método de asignación de recursos, caracterizado por la participación, en mayor o menor medida, de la ciudadanía. El grado de participación de los ciudadanos puede variar en función de dos criterios:

— El porcentaje de gasto presupuestario que se somete a la decisión popular en la fase de elaboración del presupuesto. La práctica nos indica que éste puede variar desde el 1 por 100 hasta la totalidad del presupuesto público municipal.

— El grado de participación ciudadana a lo largo del proceso presupuestario. Esto es, desde la asignación en la elaboración, la ejecución, hasta el control de la partida presupuestaria que se aprueba. En la gran mayoría de las experiencias estudiadas, la participación ciudadana se concentra en la elaboración. No obstante, en Porto Alegre, existe los denominados consejos de presupuesto participativo (20), que asumen las funciones de supervisión a lo largo de la licitación y seguimiento de las partidas presupuestarias.

3. Los nuevos principios de los presupuestos participativos no suponen una contradicción con los principios presupuestarios clásicos, tanto los jurídicos como los económicos. No sólo los respetan en su integridad, sino que añaden nuevos mecanismos en la selección de las políticas públicas que permiten incorporar las necesidades de la ciudadanía en las mismas.

4. Por las diferentes formas y modelos estudiados bajo la rúbrica de presupuesto participativo, éstos pueden clasificarse del siguiente modo:

— *Experiencias minimalistas*, en las que se somete a debate menos del 2 por 100 del presupuesto total. A este grupo pertenecen buena parte de los presupuestos de los gobiernos locales que inician su andadura en este modelo de presupuesto participativo, en especial si examinamos las experiencias europeas.

— *Experiencias participativas en gastos de inversión*. En estos casos, los gobiernos locales sólo someten a debate su presupuesto de inversión, aun cuando lo pueda ser en una parte significativa. Ello supone que coexisten experiencias que van desde más del 20 por 100 hasta el total del 100 por 100, de las inversiones.

— *Experiencias maximalistas*, según las cuales se somete a decisión popular no sólo el presupuesto de inversión, sino también los gastos de personal y de funcionamiento. No obstante, hay que destacar que las iniciativas maximalistas son muy reducidas.

5. A partir del análisis de los diferentes modelos existentes, podemos afirmar que los presupuestos públicos participativos, no sólo respetan los principios presupuestarios clásicos, sino que incorporan otros cuya vigencia ofrece beneficios, tanto políticos como económicos, a la actividad pública, puesto que:

1) Es un avance en el desarrollo de los principios democráticos y la ampliación de los rígidos márgenes de participación política formal, que suele reducirse al ejercicio del derecho del sufragio.

2) Es un buen instrumento para la racionalización y resolución de conflictos en la gestión municipal, ante su creciente complejidad.

3) Es un fenómeno básicamente urbano. Esta forma de participación ha encontrado su asentamiento en las instituciones locales o regionales, porque es el escenario donde se puede conectar, relacionarse y discutir las propuestas.

4) Se potencia una mayor redistribución de los recursos públicos. La eficiencia y la eficacia presupuestaria mejoran.

5) Es predictora de cambios en la organización administrativa de los entes locales y aumenta los canales de conexión entre su administración y los ciudadanos.

6) Es el mejor sistema para educar en las limitaciones de los recursos públicos, así como, en la necesidad de priorizar entre diferentes alternativas, para seleccionar las más adecuadas social y económicamente.

6. La participación asociativa en el gobierno municipal en España ha tenido un gran desarrollo legislativo durante los últimos años. Se han aprobado normas y reglamentos que establecen cauces por medio de los cuales los ciudadanos pueden realizar sus gestiones, y participar y opinar en asuntos que les afecten directamente en sus relaciones con la Administración. En nuestro ordenamiento jurídico existen posibilidades diversas aplicables a las formas de participación, contamos con legislaciones avanzadas, pero su desarrollo es poco eficaz. Hoy no se estila estar separado de la ciudadanía, pero existen barreras burocráticas y los políticos se justifican con publicar normas que les amparan en su fachada pública. El marco legislativo es muy amplio, aunque la incidencia en la ciudadanía y su capacidad en la participación en la gestión, que es lo que se propugna en todas las normas publicadas, está muy lejos de ser una realidad en la gran mayoría de los municipios (Goma y Font, 2001: 74).

NOTAS

(1) Para profundizar en este tema, veasé BAENA DEL ALCÁZAR (1980: 49-94); ENTRENA CUESTA (1980: 95-132); MORELL OCAÑA (1988: 16-17); ALARCÓN GARCÍA (1995a), y la bibliografía allí citada.

(2) En relación con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la sentencia más determinante en la configuración del concepto autonomía municipal es la de 28 de julio de 1981, puesto que señala los límites positivos y negativos de la autonomía municipal. Junto a ella, cabe citar las sentencias 4/1981, de 2 de febrero; 148/1991, de 4 de julio; 213/1988 y 170/1989, entre otras.

(3) EMBID IRUJO (1981: 437-471); PAREJO ALFONSO (1981: 133-145; y 1988: 19-100); MARTÍN MATEO (1981: 53-87); MORELL OCAÑA (1984), entre otros.

(4) Las sociedades deben decidir cómo emplear unos recursos limitados para alcanzar la máxima satisfacción posible de sus necesidades, según se desprende de los planteamientos de los clásicos en materia económica. Los estudios de las causas de insatisfacción y los medios utilizados para cubrir el déficit de la demanda es una preocupación constante en la teoría económica, donde la elección entre fines y medios se ha estudiado en diferentes escuelas.

(5) Esta definición es del economista UBIRATAN DE SOUZA (2000: 40), encargado de la puesta en marcha de los presupuestos participativos en Rio Grande do Sul, y que también trabajó en Porto Alegre.

(6) Esta expresión pertenece a Tarso Genro, Alcalde de Porto Alegre del 1993 a 1996 y de 2000 al 2003. Recogida en la publicación de UBIRATAN DE SOUZA (2000: 39-42).

(7) Para mayor información veasé la obra de FEDOZZI (1997: 172-175).

(8) Los principios vigentes clásicos en la Hacienda municipal están relacionados en el Texto Refundido de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre Reguladora de las Haciendas Locales, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y en el Real Decreto 500/1990, de 20 de abril.

(9) «El coste de la libertad», *El País*, 22 de abril de 2007.

(10) Artículos 22.2 e) y 33.2 c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, y 169.2, 174.5, 177.2, 179.2 y 179.4 del Texto Refundido de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

(11) Banco Mundial, *Informe* del año 1999.

(12) Este principio ha sido acuñado en el ámbito nacional por la Ley 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres.

(13) Ver Reglamento, *op.cit.*

(14) Ver Reglamento, *op.cit.*

(15) Learning Community es un proyecto de KATE, en el cual colaboran instituciones de Alemania, de Francia, de Polonia y de España.

(16) www.unesco.org/shs/wsf.

(17) www.Internationalbutget.org.

(18) ROSANVALLON (1995). *Contrademocracia* es un interesante estudio publicado por este sociólogo, que ha profundizado ampliamente en los peligros de las modernas sociedades y sus sistemas políticos.

(19) CANETTI (2005). Es un trabajo esencial sobre los efectos que causan en las masas las políticas populistas de agitación.

(20) Conselho Municipal do Orçamento Participativo (COP), es el órgano de participación directa de la comunidad, que tiene como finalidad planear, proponer, fiscalizar y deliberar sobre los ingresos y gastos del presupuesto del municipio. Está constituido por personas elegidas (dos consejeros y dos suplentes) en las diferentes regiones-distritos de la ciudad, por representantes (dos consejeros y dos suplentes) por cada una de las asambleas plenarias temáticas. Un representante y un suplente del SIMPA (Sindicato de Trabajadores Municipales de Porto Alegre) y de la UAMPA (União das Associaçoes de Moraderes de Por-

to Alegre) y dos representantes y dos suplentes del Ejecutivo Municipal (Gabinete de la Alcaldía). Estos dos tienen derecho a intervenir en el proceso, pero no tienen derecho a voto. Uno procede del CRC (Coordinación de Relaciones con la Comunidad) y el otro del GAPLAN (Gabinete de Planificación). Para garantizar un buen funcionamiento y resultados, el COP está coordinado por una comisión paritaria.

BIBLIOGRAFÍA

ALARCÓN GARCÍA, G. (1995a), *Autonomía municipal, autonomía financiera*, Ed. Cívitas, Madrid.

— (1995b), *El presupuesto general de los Municipios*, Ed. Técnos, Madrid: 154.

— (1995c), «Los principios de coordinación y planificación y el presupuesto general de los municipios», *PGP*, n.º 15: 75-91.

ALBI IBÁÑEZ, E (1999), «Nuevos esquemas de gestión pública», *Revista Española de Control Externo*, n.º 1.

ALESINA, A., y DRAZEN, A. (1991), «Why are stabilizations delayed», *American Economic Rewiew*, 81: 1170-1188.

ALLEGRETTI, G., y HERZBERG, C. (2004), «Los presupuestos participativos en el contexto europeo», *Transnacional Institute*, número 2004/5: 27.

ARNAL SURIÁ, S., y BARRIL DOSSET, R. (1982), *Manual de presupuestos y contabilidad de las corporaciones locales*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid: 363.

ARNAL SURIÁ, S., y GONZÁLEZ-PUEYO, J. M.ª (1991), *Manual de presupuestos y contabilidad de las corporaciones locales* (adaptado al nuevo régimen legal), T.I., 3.ª ed., Ed. El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid: 26.

ARROW, K. (1963), *Social Choise and individual Values*, Nueva York, Wiley.

BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1980), «La ordenación de la Administración central periférica y la actividad administrativa», en VV.AA., *La Administración en la Constitución*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

BARCELÓ, S., y PIMENTEL, Z. (2002), *Radicalizar la democracia. Porto Alegre, un modelo de municipio participativo*, Ed. Los Libros de la Catarata, Madrid: 114.

BECKER, G. S. (1985), «Public policies, pressure groups, and dead weight cost», *Journal of Public Economics*, 28: 336-345.

BOAVENTURA DE SOUSA, S. (2005), *El milenio huérfano*, Editorial Trotta.

CANETTI, E. (2005), *Masa y poder*, Alianza Editorial (edición original de 1960).

EMBID IRUJO, A. (1981), «Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal», *CREDF*, n.º 30.

ENTRENA CUESTA, R. (1980), «La Administración local en la Constitución de 1978», en VV.AA., *La Administración en la Constitución*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

FEDOZZI, L. (1997), *Orçamento participativo. Refexoes sobre a experiencia de Porto Alegre*, Ed. Tomo, Porto Alegre.

FERNÁNDEZ CAINZOS, J. J. (2004), *Sociología de la Hacienda Pública*, IEF, Madrid.

GAMUZA FERNÁNDEZ, E. (2005), *Instituto de Estudios Avanzados de Andalucía. Informe*.

GAMUZA FERNÁNDEZ, E., y ÁLVAREZ, C. (2003), *Democracia y presupuestos participativos*, Ed. Icaria.

GARCÍA ROMERO, E. (2005), «El presupuesto participativo en el Ayuntamiento de Rubí», en *Análisis Local*, n.º 44, Madrid.

GOMA, J., y FONT, R. (2001), *La democracia local: un mapa de experiencias participativas. Ciudadanos y decisiones Públicas*, Barcelona, Ariel.

INGROSSO, G. (1956), *Diritto finanziario*, Ed. Jovene, Napoles: 50.

LOBATO ASTORGA, P. (2007), «La experiencia andaluza», en *Impacto de género en las políticas públicas*, IEF.

MARTÍN MATEO, R. (1981), «La autonomía local y el sistema normativo español», *Revista Administración Pública*, n.º 94.

MONASTERIO, C. (2007), «Descentralización y presupuestación por objetivos», en *XIX Seminario Regional de Política Fiscal*, Santiago de Chile.

MORA AGUDO, L., y AGUERREA, A. (2005), *Un enfoque económico de los presupuestos participativos: o cómo modelar la elección de los ciudadanos conforme a criterios económicos*, Publicaciones Universidad Rey Juan Carlos.

MORELL OCAÑA, L. (1984), *La Administración local*, Ed. Técnos, Madrid.

— (1988), «La autonomía local», en *El régimen local español*, Ed. Cívitas, Madrid.

MUELLER, D. C. (1989a), «Control social y elección colectiva», *Información Comercial Española*, n.º 561: 32-44.

— (1989b), «La elección pública», *Instituto de Estudios Economicos*, n.º 2: 249-318.

— (1989c), *Public Choice II. A Revised Edition of Public Choise*, Cambridge University.

MUSGRAVE, R. A. (1969), *Teoría de la Hacienda Pública*, Ed. Aguilar.

MUSGRAVE, R. A., y MUSGRAVE, P. B. (1992), *Hacienda Pública, teoría y práctica*, Editorial Mac Graw-Hill: 559.

PAREJO ALFONSO, L. (1981), *Garantía institucional y autonomías locales*, Ed. IEAL, Madrid.

— (1988), «La autonomía local en la Constitución», en *Tratado de Derecho Municipal*, Cívitas I, Madrid.

PINEDA NEBOT, C. (2004), «Posibilidades y condicionamientos de los presupuestos participativos», *Revista Temas*, 113.

RODRÍGUEZ, R. (2005), *Ciudadanos soberanos*, Ed. Almuzara.

ROLLA, G. (2003), *La descentralización en Italia. Un difícil equilibrio entre autonomía y unidad*, rolla@inisit.it.

ROSANVALLON, P. (1995), *La nueva cuestión social. Repensando el Estado providencia*, Editorial Manantial, Buenos Aires.

— (2003), *Por una historia conceptual de lo político*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México.

RUIZ-CARBONELL HUERTAS, J. (2007), *Política y género*, IEF, Madrid.

SAMUELSON, P. A. (1960), *Curso de Economía moderna*, Editorial Aguilar.

SÁNCHEZ REVENGA, J. (1994), *Presupuestos Generales del Estado*, Editorial Ariel.

— (1997), *Presupuestos Generales del Estado*, Editorial Ariel.

SCHMOLLER, G. (2008), *Política social y Economía política*, Editorial Tirant lo Blanch.

SMITH, A. (1776), *Principios sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, edición 1987 de CAMBELL y SKINNER.

STIGLER, G. J. (1971), «The theory of economic regulators», *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2: 3-21.

STIGLITZ, J. (2002), *La economía del sector público*, Editorial Antoni Bosch: 182.

UBIRATAN DE SOUZA (2000), *El presupuesto participativo: La experiencia de Porto Alegre*, Ediciones del Serval, Barcelona.

WITTMAN, D. A. (1989), «Why democracias produce efficient results», *Journal of Political Economy*, 97 (6): 1395-1424.

— (1995), «The myth of democratic failure: Why political institutions are efficient», *American Politics and Political Economy Series*, Chicago, University of Chicago Press.

ANEXO

CUADRO N.º A.1

DIMENSIONES Y VARIABLES PARA SELECCIONAR LAS EXPERIENCIAS QUE SE DENOMINAN COMO PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Dimensiones	*Variables*	*Mínima participación*	*Media participación*	*Máxima participación*
I. Participativa (ciudadana)	1. Instancia de aprobación final del presupuesto	Democracia representativa comunitaria	Democracia representativa comunitaria abierta a tipos de asociaciones	Democracia directa, participación universal
	2. Qué forma de participación	Ejecutivo. Gestión (consulta parcial)	Cámara (consulta)	Población (deliberativo y aprobación legislativa)
	3. Cuál es el órgano de la priorización presupuestaria	Ninguno	Estructura social o política preexistente Gobierno y ciudadanía (mixtos)	COP (comisiones específicas) con concejales electos y mayoría ciudadana
	4. Participación comunitaria o participación ciudadana	Nivel barrio	Nivel ciudad, relación con temáticas	Nivel: barrio, región, ciudad
	5. Grado de participación de los ciudadanos	Plenarias temáticas y de barrio	Barrio y temáticas (incluyendo cuestiones ciudadanas)	Barrio temáticas+ acciones de afirmación, discriminación positiva (congreso)
	6. Fiscalización y control de la ejecución	Ejecutivo	Comisiones no específicas (sociedad civil)	Comisiones no específicas (sociedad civil)
	7. Grado de información, divulgación y resultados aprobados	Secreto, no se publica	Publicación limitada, web, boletín oficial, información delegados	Amplia, incluye además de lo anterior, folletos a cada familia y divulgación
	8. Grado de ejecución de las demandas aprobadas (en dos años)	Menos del 20 por 100	Del 20 al 80 por 100	Más del 80 por 100
	9. Papel del poder legislativo	Opuesto	Pasivo, no participa	Activamente involucrado
II. Financiera y fiscal	10. Valor de los recursos debatidos	Menos del 2 por 100 del presupuesto de inversiones	Del 2 al 100 por 100 del presupuesto de inversiones	100 por 100 del presupuesto de inversiones y 100 por 100 del presupuesto de funcionamiento
	11. Presupuesto municipal específico para funcionar el *presupuesto participativo*	Cubre costes equipo municipal	Equipo y su funcionamiento	Equipo, funcionamiento, transporte de participantes, divulgación, capacitación
	12. Discusión de políticas tributarias	No hay	Delibera sobre políticas tributarias	Delibera y discute además sobre préstamos y subvenciones

ANEXO

CUADRO N.º A.1 (*conclusión*)

DIMENSIONES Y VARIABLES PARA SELECCIONAR LAS EXPERIENCIAS QUE SE DENOMINAN COMO PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Dimensiones	*Variables*	*Mínima participación*	*Media participación*	*Máxima participación*
III. Normativa y legal	13. Grado de institucionalización	Proceso informal	Solamente institucionalizado o sólo autorregulado anualmente	Formalizado partes reguladas con autorregulación anual (evolutivo)
	14. Lógica instrumental o de participación	Mejora de la gestión financiera	Vínculos con prácticas de participación (consejos, mesas)	Cultura de participación y participación como derecho
	15. Relación con otros instrumentos de planificación	Sólo *presupuesto participativo* (no existen planes a largo plazo)	Coexistencia de *presupuesto participativo* y PLP, sin relación estrecha	Clara relación e interacción *presupuesto participativo* y planificación en un solo sistema
IV. Territorial	16. Grado de descentralización intermunicipal	Regiones administrativas	Más elevado que las regiones administrativas	Descentralización hacia el conjunto de comunidades y barrios
	17. Grado de ruralización	*Presupuesto participativo* en la parte urbana o en la parte rural	Conjunto del territorio del municipio	Conjunto del municipio con especificidad para el medio rural (discriminaciones positivas)
	18. Grado de inversiones de prioridades territoriales	Refuerza la ciudad formal	Reconoce ambas ciudades, formal e informal, sin inversión de prioridades	Inversión de prioridades hacia los barrios más necesitados (periferias, centros, rurales)

Fuente: Yves Cabannes. UN-HABITAT-2004. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Doc. Base Red URBAL 9. 2005.

ANEXO

CUADRO N.º A.2

MUNICIPIOS EN ESPAÑA EN PROCESO DE IMPLANTANCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Ayuntamiento	*Ejercicio*	*Partidos políticos*	*Población*	*Forma de participación*
Albacete	2002/05	PSOE	159.518	Directa: Foro Ciudadano
Algete	2004	PSOE	17.558	
Callús	2003	Coalición Partidos	1.477	
Córdoba	2001/07	Izquierda Unida	321.164	Directa: asambleas distrito
Figaró-Montmany	2005	Coalición Partidos	1.020	
Getafe	2004	PSOE-IU	157.397	Directa: asambleas distrito
Jerez de la Frontera	2004	PSOE-PA	196.275	
Las Cabezas de San Juan	2002	Izquierda Unida	16.055	Directa: asambleas distrito
Leganés	2005	PSOE-IU	181.248	Directa: asambleas distrito
Logroño	2005	Partido Popular	144.935	Indirecta: consultiva distrito
Madrid	2004	Partido Popular	385.214	Indirecta: consultiva distrito
Málaga	2007	Partido Popular	558.287	Directa: asamblea distrito
Petrer	2004	Izquierda Unida	32.388	Directa: asamblea distrito
Puente Genil	2003	Izquierda Unida	28.543	Directa: asamblea distrito
Puerto Real	2004	Izquierda Unida	37.886	Directa: asamblea distrito
Rubí	2001/07	PSOE-IU	68.102	Directa: asamblea distrito
San Juan (Alicante)	2005	PSOE	19.711	Directa: asamblea distrito
Santa Cristina d´Aro	2004	PSOE-PM	3.983	Directa: asamblea distrito
Segovia	2006	PSOE-IU	55.942	
Sevilla	2004	PSOE	704.154	Directa: asamblea distrito
San Sebastián	2003	PSEE-EE	182.930	Indirecta: consultiva distrito
Tarrasa	2005	PSOE-PM	194.947	
Torreperogil	2005	Izquierda Unida	6.813	Directa: asamblea distrito
Viladelacavalls	2005	CIU	6.890	Directa: asamblea distrito
Tudela	2006	UPN	32.345	Indirecta: consultas

Elaboración propia.
Total población España: 44.108.530 (Censo del 2005).
Población en municipios con desarrollo de presupuestos participativos: 3.315.168.
Porcentaje sobre el total: 7,52 por 100.

OPINIONES

SEIS OPINIONES RESPONSABLES

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA no ha querido prescindir en este número de la opinión de quienes más directamente se ven afectados en sus quehaceres diarios por los problemas que plantea la actual situación de nuestras haciendas locales. Desde el Gobierno de la nación hasta el Ayuntamiento, pasando por las comunidades autónomas y las diputaciones provinciales, el abanico de quienes han de tomar decisiones relacionadas con los ingresos y gastos de las entidades locales puede ofrecer visiones particulares enriquecedoras en la búsqueda de soluciones a problemas de interés general. Se trata así de que no sea solamente la voz de los investigadores la que pueda ser escuchada, dando audiencia a otras experiencias singularmente valiosas para entender mejor la complejidad de las cuestiones que son objeto de tratamiento en este número de la revista. PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA agradece muy sinceramente la atención que han prestado a su requerimiento las seis personalidades que han enviado sus respuestas al cuestionario que les fue sometido.

CUESTIONARIO

Ante un eventual proceso de reforma de la Administración local que suponga una ampliación en el rango de competencias a asumir por los gobiernos locales y el establecimiento de un nuevo modelo de financiación local, le pedimos su opinión sobre algunos aspectos especialmente relevantes que se pueden condensar en:

1. *¿En qué ámbitos considera que deben ampliarse las competencias de los gobiernos locales y cuáles serían, a su juicio, las implicaciones de esta ampliación?*

2. *¿Considera compatible el actual mapa municipal (más de 8.000 municipios, la mayoría de muy escasa dimensión) con un eventual proceso de ampliación de competencias o cree necesaria su redefinición?*

3. *¿Cuál cree que debería ser el papel que deben desempeñar las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares ante la nueva situación?*

4. *¿Cómo cree que deben articularse las relaciones entre los gobiernos locales y los autonómicos tras la reforma?*

5. *En materia de financiación, ¿se manifiesta partidario de ampliar los espacios fiscales propios con base en el ejercicio de la autonomía local o cree que el nuevo modelo debe descansar más en un nuevo sistema de transferencias intergubernamentales.*

6. *¿Hay algún otro asunto de especial interés sobre el que quisiera manifestar su parecer que no haya sido incluido en este cuestionario?*

Manuel Chaves González
Presidente de la Junta de Andalucía

1. En Andalucía, las competencias de los gobiernos locales tienen que ampliarse dentro de los ámbitos establecidos en el artículo 93 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo, referidos sustancialmente a la prestación o ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma que se transfieran o deleguen para posibilitar el ejercicio de políticas propias locales.

Desde la Junta de Andalucía se viene trabajando en el análisis y estudio de las competencias o funciones que pueden ser ejercidas por los municipios andaluces. En este sentido, desde la creación y puesta en funcionamiento de la Mesa de Concertación Local, constituida como un instrumento de concertación que permitiera tener representados los intereses de los municipios y de las provincias andaluzas, se trabaja en una línea de diálogo con los representantes de los ayuntamientos y de las diputaciones para alcanzar acuerdos destinados a potenciar el papel de las corporaciones locales, y en consecuencia mejorar su desarrollo para prestar un servicio al ciudadano en un ámbito más cercano y próximo y con una mayor calidad.

En las reuniones de la Mesa de Concertación Local se aprobó que antes de delimitar las competencias y funciones que fueran objeto de delegación, se concretaría a través de una hoja de ruta la designación de los municipios en los que se pondrá en práctica la descentralización o delegación y que desarrollarán las líneas clarificadoras del ámbito competencial a delegar en la Administración local.

Aprobada la Ley 20/2007, de 17 de diciembre, por la que se crea el Consejo Andaluz de Concertación Local, que declara extinguida la Mesa de Concertación Local, será este órgano colegiado permanente quien continuará con la línea de trabajo que venía desarrollando la Mesa de Concertación Local para desarrollar el artículo 93 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

2. Aunque el tamaño medio de los municipios andaluces es claramente superior a la media española, y por tanto este aspecto no supone un inconveniente determinante para nosotros, es cierto que el tamaño de muchos municipios españoles haría imposible una descentralización de competencias única e igual para todas las entidades locales, salvo que haya esa redefinición municipal.

En cualquier caso, nosotros consideramos dos premisas básicas a la hora de definir la delegación de competencias o nuevas transferencias:

1) Las transferencias y/o delegaciones no deben ser uniformes, sino adecuadas a las posibilidades de gestión de cada ayuntamiento.

2) Deben existir entidades territoriales supramunicipales, y con carácter esencial las diputaciones provinciales, que deben tener como competencias obligatorias las de suplir y garantizar los servicios que deben prestar los ayuntamientos menores de 20.000 habitantes.

3. Está contestada en la respuesta anterior.

4. En nuestro caso, esta articulación se viene realizando de manera sumamente satisfactoria a través de la Mesa de Concertación Local, en la que hemos desarrollado una interlocución de igual a igual con los gobiernos locales andaluces, y a través de la cual estamos abordando con éxito asuntos de su propio interés.

Como primer hito del desarrollo legislativo del nuevo Estatuto en materia de Administración Local, recientemente la Mesa de Concertación ha sido sustituida por el Consejo Andaluz de Concertación Local. Un desarrollo legislativo, que establece además un mandato claro para que próximas normas concreten los siguientes aspectos:

— Ajustar las relaciones a los principios de información mutua, coordinación, colaboración y respeto a los ámbitos competenciales correspondientes. Art 89.

— Municipio: organización y funcionamiento. Artículo 91.

— Garantía de competencias propias y exclusivas. Art. 92.

— Transferencia y delegación de competencias con la necesaria suficiencia financiera. Art. 93.

— Funcionamiento de áreas metropolitanas, mancomunidades, y otros entes supramunicipales. Artículo 94.

— Creación de un Órgano mixto de representación como ámbito permanente de dialogo y colaboración. Art. 95 (ya creado en diciembre de 2007).

— Creación, en su caso, de comarcas. Art. 97.

— Ley de régimen local andaluza. Art. 98.

— Participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, instrumentada a través de un Fondo de Nivelación municipal de carácter incondicionado. Art. 192.

5. Se debería ir a un modelo mixto, que contemple una ampliación de los espacios fiscales propios, complementado con transferencias del Estado y de las comunidades autónomas, pero todo ello consensuado en el ámbito estatal, en la Conferencia de Política Fiscal y Financiera, con representación de los tres niveles: estatal, autonómico y local.

Me gustaría decir que, en la Junta de Andalucía, en tanto en cuanto este nuevo modelo no se consensúe en estos tres niveles, vamos a continuar como hasta el momento, potenciando la autonomía financiera de los municipios andaluces. Básicamente, con tres poderosos instrumentos:

Con el Plan de Cooperación Municipal, un instrumento coordinador de todas las líneas de apoyo financiero desde las catorce consejerías de la Junta de Andalucía a los municipios, y que ha venido creciendo sistemáticamente, ejercicio tras ejercicio presupuestario, pasando de 804 millones en 2004 a los actuales 1.131 millones de euros, lo que supone un incremento del 40 por 100. En definitiva, cuando acabe la presente legislatura, el Gobierno andaluz habrá aportado a los ayuntamientos de Andalucía algo más de 4.900 millones de euros.

Con el Fondo de Nivelación de Servicios Municipales. Un instrumento básico para la financiación municipal que también ha crecido, hasta el punto de que se ha más que triplicado entre los años 2004 y 2008 (pasando de 40 a 127,7 millones de euros) y que, siendo de carácter incondicionado, es decir, dado que los ayuntamientos andaluces lo destinan a aquellas actuaciones que consideren más convenientes en función de sus necesidades particulares, es el más comprometido con la autonomía financiera local.

Y con los planes de saneamiento financiero de las haciendas locales, que vienen realizándose desde hace años y con los que, con el horizonte temporal del último Plan para 2012, se habrá conseguido sanear las cuentas de 588 municipios, esto es, el 76,3 por 100 del total de los municipios de Andalucía.

6. Creo que hay darle un impulso definitivo a una nueva Ley de Bases de Régimen Local estatal, que reconozca la actual estructura del Estado con el gran desarrollo competencial de las comunidades autónomas desde el año 1985, que es cuando se aprobó la Ley vigente.

Esta nueva Ley de Bases debe establecer el nuevo marco para el desarrollo de la autonomía local en el siglo XXI, de acuerdo con las demandas de los ciudadanos y las expectativas de nuestras entidades locales. Dada su especial trascendencia y su enorme incidencia sobre la ciudadanía, su contenido ha de ser consensuado y concertado a todos los niveles.

Carlos Ocaña Pérez de Tudela
Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos. Ministerio de Economía y Hacienda

1. En un Estado descentralizado como el nuestro, con tres niveles de gobierno —central, autonómico y local— la delimitación de competencias es siempre una cuestión delicada. En el caso de las entidades locales, la actual configuración de competencias y servicios obligatorios es, en líneas generales, la adecuada, dado que se atribuye a los municipios la responsabilidad de los servicios de ámbito local, tal como sucede en los países descentralizados de la Unión Europea. Por tanto, no contemplamos ceder más competencias a los gobiernos locales, sin perjuicio de que fueran necesarios ajustes puntuales en algún ámbito sectorial. Lo que sí parece claro, en cambio, es la necesidad de delimitar más correctamente el ámbito de las competencias y servicios obligatorios municipales. El borrador de reforma de la Ley de Bases de Régimen Local, que se elaboró en la legislatura que ahora concluye, y que obtuvo el respaldo unánime de la Comisión Ejecutiva de la FEMP, no ampliaba las competencias locales ni los servicios obligatorios. Lo que se hacía era delimitar y acotar con mayor precisión las áreas competenciales en las que la legislación sectorial del Estado y la de las Comunidades autónomas debían reservar un espacio a la reglamentación municipal.

2. Como he expuesto en la pregunta anterior, no cabe una ampliación de las competencias; por tanto, no es necesario alterar el mapa municipal por este motivo. Es cierto que se observan en ocasiones dificultades para que ayuntamientos muy pequeños puedan prestar adecuadamente los servicios obligatorios. En ese contexto, el papel de las diputaciones provinciales, los consejos y cabildos insulares y las comunidades autónomas uniprovinciales es crucial.

Por otra parte, la constitución de agrupaciones de municipios y de mancomunidades para la ejecución de algunas competencias, de acuerdo con criterios de eficiencia y eficacia, y aprovechando las economías de escala que se puedan derivar de la prestación de servicios públicos en ámbitos territoriales más amplios, contribuyen a resolver tales problemas y, a medio plazo, pueden ser el mejor modo de que el mapa municipal tienda a una dimensión más adecuada. Sirva como referencia que, según los últimos datos disponibles, existen 1.001 mancomunidades y 74 agrupaciones de municipios.

3. En lo que corresponde al Estado, he indicado ya que no estamos ante una nueva situación. Como es sabido, la Ley de Bases de Régimen Local vigente otorga a las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares la función de asistencia técnica a los municipios. Además, esta misma norma les reserva específicamente la garantía de la prestación integral y adecuada de los servicios públicos de competencia municipal en todo el territorio provincial o insular. Por tanto, la igualdad de derechos de los ciudadanos, independientemente de cuál sea su lugar de residencia, depende también de que se asuma por parte de estas instituciones su vocación como órgano de naturaleza intermunicipal. En ocasiones, las quejas que recibimos de muchos alcaldes de municipios pequeños sugieren que su Diputación provincial (o el órgano asimilado) no está cumpliendo correctamente con su cometido. Por ello, entiendo que existe un margen de mejora notable en el cumplimiento de lo que la legislación vigente atribuye en la actualidad a las diputaciones provinciales, cabildos y consejos Insulares, lo que beneficiará a los ciudadanos residentes en pequeños municipios.

4. Es en el ámbito de cada comunidad autónoma donde debe decidirse cómo articular su relación con los gobiernos locales en el marco amplio que les permite la Ley de Bases del Régimen Local. Cabe señalar, no obstante, que los municipios gozan constitucionalmente de autonomía para la gestión de sus propios intereses y que la legitimidad política de los alcaldes emana de elecciones democráticas por los ciudadanos.

En lo que se refiere a la Hacienda, recuerdo que el peso de la Administración central en el gasto público, sin considerar la seguridad social, representa ahora el 22,1 por 100, mientras que las comunidades autónomas gestionan el 35,8 por 100 y los gobiernos locales el 13,3 por 100. Es una estructura similar a la que tienen los países federales de la Unión Europea. Por ello, ha llegado el momento de que las comunidades autónomas den cumplimiento definitivo al artículo 142 de la Constitución, estableciendo modelos de participación de las entidades locales en sus propios tributos como sistemas de financiación incondicionados, con unos criterios de distribución objetivos y estables y unas reglas de evolución de aplicación automática. Ello contribuiría sin duda al fortalecimiento de la autonomía financiera local. En este sentido, debe evaluarse como positivo que algunas reformas recientes de los estatutos de autonomía recojan ese compromiso todavía pendiente.

5. El sistema de financiación local vigente se apoya en un espacio fiscal propio y la participación en los tributos del Estado. En lo que se refiere al espacio fiscal, que en la actualidad aporta más del 50 por 100 de los ingresos no financieros de los ayuntamientos, es necesaria su ampliación en dos direcciones. En primer término, conviene modernizar algunos elementos de los impuestos municipales, introduciendo, entre otras mejoras técnicas, factores ambientales, tal como se viene reclamando. Además, es necesario ampliar el abanico de los tipos impositivos que los ayuntamientos pueden aplicar, de modo que aquellos que decidan afrontar nuevos proyectos tengan la posibilidad de obtener recursos o, por el contrario y si lo desean, puedan reducir los tipos.

En segundo lugar, para fortalecer la capacidad de obtención de recursos propios deberá impulsarse una adecuada financiación de los servicios públicos a través de tasas y precios públicos. En este sentido, deberán corregirse algunas ineficiencias. Por ejemplo, hay municipios que no aplican precios a la recogida y eliminación de residuos, lo que desincentiva el reciclaje y la recuperación. Otros ayuntamientos no aplican tarifas que permitan recuperar el coste del servicio de agua, con las consecuencias negativas que ello tiene sobre el medio ambiente. Sin perjuicio de que ciertos servicios públicos puedan subvencionarse, en general los precios deberían cubrir los costes.

Finalmente, en materia de transferencias intergubernamentales, consideramos que la participación en tributos del Estado es, en términos globales, suficiente, lo que no obstaría para considerar, en su momento, la posibilidad de introducir algunas correcciones que tiendan a una mayor equidad del sistema. En cuanto a la participación en los tributos de las comunidades autónomas, les compete su regulación, pero es obvio que la transformación de una parte de las actuales subvenciones condicionadas

que reciben las entidades locales en financiación incondicionada otorgaría a las haciendas locales una mayor autonomía financiera.

6. Un somero balance de la legislatura 2004-2008, en la que se ha aplicado el modelo de financiación local que entró en vigor en 2004, y que hemos complementado con las siguientes medidas:

— Compensación adicional por la disminución de ingresos derivada de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas. Se transfirió una cuantía anual de 120 millones de euros a favor del conjunto de entidades locales en 2005 y 2006. En 2007 se incorporó definitivamente a la participación en tributos del Estado.

— Desde 2006 se incluyó la posibilidad legal, ya existente para las comunidades autónomas desde la Conferencia de Presidentes de 2005, de transferir un anticipo de la liquidación definitiva de la participación en tributos del Estado.

— A partir de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, se creó un fondo a favor de los municipios de menos de 20.000 habitantes. Se les garantiza una participación en tributos del Estado de 153 euros por habitante en 2007 y de 165 euros por habitante en 2008.

El resultado de todo ello ha permitido una mejora notable en la legislatura, de manera que la financiación local habrá crecido en 2008, respeto de 2004, en un 41,9 por 100, cuando el PIB nominal lo habrá hecho un 32,2 por 100:

Por último, merece destacarse el compromiso del Gobierno, manifestado en sede parlamentaria, de abordar simultáneamente la reforma de la financiación local y de la autonómica. Con este principio de actuación se dará respuesta a una de las pretensiones que ha defendido la representación de los gobiernos locales a través de la FEMP. Además, sería conveniente que ambas reformas obedecieran a criterios consistentes entre sí, con objeto de avanzar en una mejor articulación del sistema de financiación territorial en su conjunto.

Fernando Puig de la Bellacasa Aguirre
Secretario de Estado de Cooperación Territorial. Ministerio de Administraciones Públicas

1. En los últimos años, la sociedad española ha cambiado considerablemente y los gobiernos locales deben adaptarse a estos cambios y atender las nuevas necesidades de la ciudadanía.

Durante esta legislatura, hemos trabajado intensamente en potenciar el ámbito local, el cual cada día va teniendo más protagonismo en el conjunto de los entes públicos. Esta mayor relevancia de las entidades locales no sólo debe traducirse en un incremento de sus competencias, sino que también debe dotarse a éstas de una mayor flexibilidad para ejercerlas. Elaboramos el *Libro Blanco sobre el Gobierno Local en España* con la intención de posteriormente aprobar una nueva Ley de bases de Régimen Local, que no ha podido culminarse en esta legislatura, pero esperamos que se apruebe en la próxima si los ciudadanos nos vuelven a otorgar su confianza.

El pilar sobre el que hemos venido trabajando es el reforzamiento de la autonomía local. No se trata tan sólo de gestionar con autonomía los intereses propios de las respectivas colectividades, sino de reconocer un ámbito de decisión política propia abierto a todas las materias que afecten a quienes vivan en un municipio.

2. No considero que sea necesario rediseñar el mapa municipal, lo que sí es necesario es garantizar que los ciudadanos tengan acceso a los mismos servicios municipales con independencia del tamaño del municipio en el que habiten, lo que requiere un ejercicio de solidaridad y de compromiso con los pequeños municipios.

Este compromiso con los municipios que presentan mayores carencias y tienen más dificultades para hacerles frente lo ha asumido este Gobierno con la creación del Fondo Especial para Municipios Pequeños, que fue dotado, por primera vez en la historia, con 40 millones de euros para 2007, de los que se han beneficiado casi 3.000 municipios de menos de 20.000 habitantes. Para 2008 hemos mantenido la dotación de 40 millones de euros.

Con este Fondo conseguiremos garantizar un nivel mínimo de transferencias estatales por habitante en todos los ayuntamientos españoles, ayudando a los citados municipios a mejorar la prestación de los servicios básicos.

El Fondo se distribuye entre los municipios menores de 20.000 habitantes que no alcancen una participación en tributos del Estado de 165 euros por habitante en concepto de entregas a cuenta correspondientes a 2008, y cuyo coeficiente de esfuerzo fiscal medio por habitante sea superior a 1.

3. Antes de nada, conviene recordar que tanto la provincia, en las comunidades autónomas pluriprovinciales, como las islas en los archipiélagos, son entes territoriales cuya existencia y autonomía está garantizada en la Constitución. Dicho esto, la Diputación Provincial, como órgano de gobierno de la provincia, no es otra cosa que la agrupación de municipios trabajando conjuntamente en asuntos comunes. Por ello, la provincia debería desempeñar una labor fundamental, actuando allí donde los municipios no pueden llegar por escasez de recursos o por el tipo de competencia. Se trataría de aplicar el principio de subsidiariedad al ámbito local.

4. Los gobiernos locales deben disfrutar de un ámbito de decisión política propio, al igual que sucede con las comunidades autónomas, porque, como establece la Constitución, «gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». Hay que tener presente que las competencias locales son originarias de la propia entidad local, y no derivadas o atribuidas por el legislador sectorial. Por lo tanto, las relaciones entre ambos gobiernos territoriales —local y autonómico— deben basarse en los principios de absoluto respeto en el ejercicio de sus respectivas competencias, de lealtad institucional y de cooperación y asistencia mutua.

5. El nuevo modelo de financiación debe establecerse teniendo en cuenta dos premisas básicas: la primera, la necesidad de definir con claridad las competencias locales, y esto debe realizarse con carácter previo a la determinación del sistema financiero, ya que si no tenemos claro cuáles son los servicios que deben prestar los entes locales y las materias que requieren una actuación local, resulta difícil establecer un sistema de financiación eficaz y suficiente.

La segunda de las premisas es la necesidad de abordar de manera global la financiación de los entes territoriales. Por ello, la reforma del sistema de financiación de las entidades locales no puede realizase de forma aislada, sino que debe coordinarse con la reforma del sistema de financiación autonómico. Y será en ese marco global donde se determine qué espacios fiscales propios deben tener las administraciones territoriales y cuál sea el papel de las transferencias estatales.

6. Para concluir, quisiera incidir en la necesidad de avanzar de manera firme y expresa en la profundización de la democracia local, que se ha visto cuestionada por determinados comportamientos de corrupción en ayuntamientos de gran relevancia de nuestro país. A este respecto, desearía transmitir un mensaje de confianza en nuestra Administración local que no debería verse disminuida por lo que han sido casos aislados, que han sido perseguidos y que en estos momentos están siendo examinados por los jueces.

Pedro Castro Vázquez
Presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias

1. En todos aquellos en los que, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, puedan ejercerlas con mayor eficacia. No debe haber límites. Sólo la autonomía municipal, entendida como la capacidad que tienen los gobiernos locales para la gestión de esa parte importante de los asuntos públicos. Esas competencias, además, no deben ser derivadas, sino originarias. Por lo tanto, no pueden ser delegadas ni sujetas a control de oportunidad. Así pues, los gobiernos locales han de tener, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad.

Los ámbitos quedaron ampliamente determinados en el borrador del proyecto de ley del gobierno local, elaborado por el Gobierno y la FEMP en el mandato anterior, un texto que, aunque no llegó a presentarse en el Congreso de los Diputados, habrá que recuperar con el nuevo Gobierno, porque contiene las principales aspiraciones locales sobre el nuevo marco legal de funcionamiento de los gobiernos locales españoles.

Además de la cláusula general de competencias a favor de los municipios, que acabo de explicar, podemos hablar de otros mecanismos como establecer un listado de materias sobre las que se considera que los municipios ostentan competencias, junto a los servicios obligatorios municipales que se distribuyen en cuanto a su obligatoriedad según la población y las materias sobre las que los municipios puedan tener potestad normativa.

La determinación de las competencias, cuanto más clara mejor, es un proceso, por otro lado, en el que deberán intervenir tanto la Administración General del Estado como las comunidades autónomas, y no separarlo de la reforma de la financiación local. No es de recibo que, como está ocurriendo en la actualidad, los gobiernos locales estemos destinando cerca de un 30 por 100 de nuestros gastos corrientes a la financiación de competencias o servicios de

otras administraciones, principalmente de las comunidades autónomas. Materias como seguridad y protección civil, cultura, promoción social, educación, sanidad, otros servicios comunitarios o sociales, por poner ejemplos, concentran gastos no obligatorios de los gobiernos locales, en sustitución de quienes sí tienen la obligación y no la ejercen.

Por tanto, es imprescindible esa concertación entre los tres ámbitos del Gobierno y la Administración pública y acordar con claridad quién hace qué y con qué medios. El resultado sin duda beneficiaría a los ciudadanos, que son, en definitiva, el objeto de todas las políticas públicas.

2. Totalmente compatible. La diversidad poblacional de los municipios españoles no tiene por qué ser un impedimento para la ampliación de competencias si tenemos en cuenta, como decía antes, el principio de subsidiariedad. De hecho, la actual legislación ya prevé distinciones por número de habitantes: además de la Ley del Régimen Local, que hace distinciones entre los municipios de menos de cien habitantes, los de menos de 5.000, 25.000, 50.000, etc., la Ley de Modernización del Gobierno Local ya incluyó el régimen de gran ciudad. Por otro lado, está la intermunicipalidad, los gobiernos intermedios de cooperación intermunicipal, previstos en la Constitución sobre los que, sin duda, hay que profundizar más.

3. El que les otorga la Constitución: ser los gobiernos de las provincias o islas. La provincia es una entidad local territorial determinada por su condición de agrupación de municipios, que garantiza la efectividad de las competencias y los servicios municipales y la aplicación del principio de subsidiariedad. Las diputaciones, al igual que los cabildos y consejos insulares, son las instituciones que garantizan la universalidad, la calidad, la eficacia y la eficiencia de los servicios de competencia municipal en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos.

Por eso creo que estas instituciones deben reforzar su organización para garantizar la asistencia y cooperación jurídica, económica, técnica, administrativa y de gestión a los municipios, dirigida a garantizar el ejercicio íntegro de sus competencias y servicios, y a suplir las carencias de los municipios.

Del mismo modo, hay que fomentar otras formas de cooperación intermunicipal como son las mancomunidades de municipios para el ejercicio de alguna o algunas de sus competencias.

4. Hay distintos ámbitos de relación. En el nacional, o del Estado, habrá que dinamizar y dar operatividad a los organismos institucionales de encuentro y cooperación ya existentes, como la Conferencia Sectorial de Asuntos Locales, constituida recientemente, y hacer efectiva la presencia de los gobiernos locales, a través de la FEMP, en todas las conferencia sectoriales y en todos los ámbitos de decisión en los que se diriman asuntos relacionados con lo local. Es imprescindible, por ejemplo, que la FEMP esté en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, que es el órgano en el que se va a debatir la nueva financiación territorial, la autonómica y la municipal. No es de recibo que exista un órgano de debate y decisión en el que una de las partes del Estado no esté representada. Y, además, los gobiernos locales tendrán que tener un tipo de representación en el Senado, si se pretende convertir a éste en verdadera cámara de representación territorial.

En el ámbito autonómico, en general, al menos en los estatutos de autonomía ya reformados, existen formulas de colaboración, aunque en la mayoría de los casos su regulación queda pendiente de las decisiones de los parlamentos.

5. El nuevo sistema de financiación, que debe acordarse de forma simultánea con el nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas, debe contemplar ambas cosas: por un lado, un sistema fiscal propio y transferencias incondicionales de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas.

El nuevo sistema tendrá que procurar una mayor equivalencia entre los niveles de ingresos y el crecimiento y desarrollo económico que se produzca en cada municipio. Por tanto, habrá que acercar la fiscalidad local a la evolución de otras variables económicas como la renta y el consumo, y alejarse del actual esquema de imposición sobre la propiedad, que es lo que ocurre en la actualidad.

Lo que no puede producirse, como ocurre ahora, es que las transferencias de las comunidades autónomas estén ligadas a proyectos finalistas que ellas mismas determinan. Esto, por un lado, resta autonomía política y autonomía del gasto; por otro, abre líneas de servicios que, cuando las comunidades autónomas las abandonan, se quedan exclusivamente bajo la responsabilidad municipal.

Las transferencias, tanto del Estado como de las comunidades autónomas, han de ser incondiciona-

les y los gobiernos locales deben tener la autonomía del gasto necesaria para ejecutar bajo su responsabilidad, y sin tutelas de nadie, las políticas públicas que consideren adecuadas para su territorio.

Por eso, tiene que hacerse de forma simultánea con el de las comunidades autónomas. Hay que clarificar no sólo las competencias, sino también la financiación de los servicios no obligatorios que prestan los gobiernos locales en sustitución, generalmente, de las comunidades autónomas.

Nos estamos planteando, además, un modelo dual de financiación local diferenciado por el tamaño de los municipios, dentro de un marco que garantice la igualdad de los ciudadanos. Es evidente que la pluralidad y la diversidad municipal que existe en España debe tener una respuesta equilibrada también en el ámbito de la financiación.

En cualquier caso, tengo que decir que los gobiernos locales no queremos, ni buscamos, ni pretendemos una mayor presión fiscal, sino una mejor redistribución. Llevamos desde el restablecimiento de la democracia sin apenas incrementar nuestra participación en el gasto público, que ahora ronda el 13 por 100. Pero ¿cuánto hemos incrementado nuestros servicios, nuestras prestaciones? ¿Quién ha protagonizado y liderado el gran cambio hacia el progreso que se ha producido en nuestro país? Ésa es nuestra contribución, pero también nuestra garantía de buenos gestores de los intereses públicos.

6. Creo que los gobiernos locales, que son los gobiernos más próximos a los ciudadanos y los más ágiles y eficaces para satisfacer sus necesidades, todavía no están en el lugar que les corresponde y que la Constitución les otorga. Llevamos casi 30 años de democracia local y todavía no estamos donde debemos. Nuestro país ha protagonizado el mayor proceso de descentralización de Europa, pero no ha sido total. El Gobierno central ha descentralizado competencias y gasto, pero sólo hasta las comunidades autónomas. Hemos creado un «Estado de las autonomías», pero no un estado descentralizado. Y es ahí a donde tenemos que llegar. Las comunidades autónomas tienen que tener el sentido de la responsabilidad suficiente como para sentarse con los gobiernos locales y ver quién hace qué y a qué precio, y quién está más capacitado para hacerlo más barato y con más eficacia. En realidad, se trata sólo de que las comunidades autónomas practiquen el mismo discurso que en su día reclamaron al Gobierno central.

Celestino Corbacho Chaves

Presidente de la Diputación Provincial de Barcelona

1. Un primer comentario genérico que me gustaría hacer al respecto de las competencias de los gobiernos locales es que la normativa vigente es poco concreta y sometida a interpretación.

En términos competenciales, el objetivo básico debe ser profundizar en la aplicación del principio de subsidiariedad, de manera que los servicios susceptibles de prestarse a nivel municipal sean o bien transferidos o traspasados mediante encomienda de gestión a los municipios con su correspondiente financiación. En este sentido se manifiesta el Estatuto de Autonomía de Catalunya (art. 219.3), así como otros estatutos recientemente aprobados.

También hay que tener en cuenta que actualmente los municipios destinan una parte importante de sus recursos (entre un 25 y un 30 por 100) a financiar actividades que no son competencialmente obligatorios a nivel municipal. Esta situación ha generado un déficit de financiación que afecta significativamente a la capacidad de los gobiernos locales.

Creo que, en general, existen posibilidades de ampliación competencial en la mayoría de ámbitos de la actividad pública, si bien estas posibilidades tienen márgenes muy distintos en cada caso. Desde el punto de vista político, tenemos que priorizar aquellas que pueden dar mayores servicios y satisfacción a los ciudadanos. Es en el ámbito de los servicios personales, dada la mayor proximidad al ciudadano de los gobiernos locales, en donde habría que centrar la atención de futuras ampliaciones de las competencias locales. Así la intervención en las políticas de vivienda, con especial incidencia en la protegida, una mayor implicación en las primeras etapas del proceso educativo, y en las políticas de bienestar social tales como atención a los mayores, a las personas dependientes, inmigrantes y a situaciones de exclusión social, serían ámbitos preferentes, en mi opinión, de ampliación de las competencias locales.

En cuanto a las implicaciones de esta ampliación competencial, habría que señalar las siguientes. En primer lugar, se trata de una ampliación competencial a partir, fundamentalmente, de ámbitos que actualmente son competencia de las comunidades autónomas y por tanto el proceso de ampliación generará un escenario propio en cada comunidad. En segundo lugar, que la financiación de las amplia-

ciones de competencias debe ser total, es decir, que la financiación debe cubrir la totalidad de los gastos que genera la misma y debe quedar en manos de los gobiernos locales la asignación de recursos a dichas políticas, evidentemente dentro del respeto a las normas autonómicas y estatales. En tercer lugar, y atendiendo a la diversidad del mapa territorial municipal, los traspasos deben tener en cuenta la capacidad de gestión de cada tipo de municipios e implicar a los gobiernos locales de segundo nivel —diputaciones o consejos y cabildos insulares—, en el caso de los municipios con poca capacidad de gestión.

2. En un mundo que tiende a la globalización, la diversidad y la fragmentación del mapa local español pueden ayudar, en el actual ciclo histórico, a desarrollar la democracia y el progreso en nuestro país. Los municipios son creadores de identidad territorial y dan sentido de pertenencia a una comunidad. En ellos radica un primer nivel de representación territorial.

En algunos casos, esta diversidad no favorece la idónea prestación de servicios de forma eficiente. En muchos municipios, algunos servicios públicos son difíciles de prestar por falta de recursos humanos, técnicos y económicos; la propia complejidad de las nuevas necesidades y demandas, y la naturaleza de las soluciones requeridas, provocan que muchos municipios carezcan de las capacidades necesarias.

Pero ello no ha de impedir que las competencias residan en la Administración local; es necesario dotar al gobierno local de estructuras intermedias, con clara vocación territorial, que den apoyo a la prestación de los servicios municipales. Ahí radica la principal razón de ser de la administración local intermedia, es decir, de las diputaciones, cabildos y consejos insulares.

3. El papel de las diputaciones, cabildos y consejos insulares es convertirse en estos gobiernos locales de segundo nivel, que no son una administración diferente de los ayuntamientos sino subsidiaria y colaboradora de éstos, con competencias funcionales respecto a las de los ayuntamientos, para garantizar que éstos, con independencia de sus recursos, puedan ofrecer a sus ciudadanos servicios públicos de calidad.

Las diputaciones, cabildos y consejos insulares son los gobiernos locales necesarios para que el entramado local en su conjunto asuma las nuevas competencias y funciones que den respuesta a las actuales necesidades de la sociedad.

En resumen, esta administración de segundo nivel tiene como misión garantizar a todos los ciudadanos unos servicios básicos y con garantía de calidad, sea cual sea su lugar de residencia.

4. Las relaciones entre los gobiernos locales y los autonómicos deben basarse en el principio de lealtad institucional y coordinación administrativa, y en el respeto de la autonomía de los gobiernos locales. Esta autonomía implica también suficiencia financiera; ello quiere decir que los gobiernos autonómicos deben contribuir a la financiación de los gobiernos locales con un fondo que se nutra de los tributos autonómicos, de acuerdo con la Constitución y los nuevos estatutos aprobados.

5. El actual modelo de financiación, con pequeñas variaciones, es el mismo que el de 1988 (fecha en que se aprobó la primera ley de financiación local) y el papel del gasto público local en el conjunto del gasto público apenas ha experimentado cambios en los últimos veinte años, situándose en torno al 13 por 100.

Dicho modelo está basado fundamentalmente en la tributación municipal (con el IBI como figura impositiva principal) y en la participación de los ingresos del Estado. La participación en los ingresos de las comunidades autónomas es muy pequeña.

Pienso que, en primer lugar, hay que equilibrar competencias y financiación, y eso pasa por potenciar los tributos propios, tal vez con nuevas figuras basadas en la actividad económica o en el coste medioambiental que soportan los municipios; aumentar la participación en el modelo de cesión de los grandes impuestos estatales (actualmente vigente para los grandes municipios y las capitales de comunidades autónomas) a los municipios con más de 20.000 habitantes.

También soy partidario de estudiar un sistema de transferencias niveladoras, semejante al fondo de suficiencia de las comunidades autónomas, para poder completar la financiación de aquellos municipios con bases fiscales por debajo de la media.

Además también habría que ampliar la participación de los municipios en los ingresos del Estado, y sobre todo potenciar y regular la participación en los ingresos de las comunidades autónomas.

6. Quisiera hacer una reflexión final sobre el ámbito local. España, en los últimos veinticinco años, ha hecho un gran esfuerzo para constituir las co-

munidades autónomas y los ayuntamientos democráticos. Esto ha implicado una descentralización evidente de competencias y recursos del Estado hacia las autonomías, como muestra la división por niveles de gobierno del gasto público español.

Pienso que ha llegado el momento de materializar la segunda descentralización, de la que muchas veces se ha hablado, es decir, traspasar las competencias y los recursos necesarios a los gobiernos locales de forma paulatina y ordenada para que finalmente sea efectivo que donde residen las necesidades y demandas ciudadanas existan los medios necesarios para cubrirlas.

Francisco de la Torre Prados
Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Málaga

1. El punto de partida de esta cuestión es la Carta Europea de Autonomía Local, donde se concreta que los gobiernos locales tendrán el derecho y la capacidad efectiva de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, aplicando como norma general el llamado principio de subsidiariedad.

En concreto, en España, las competencias de las corporaciones locales deben ser incrementadas en materias como medio ambiente y ecología, urbanismo y vivienda, patrimonio histórico, desarrollo económico y políticas de empleo, turismo, servicios sociales, consumo y salud, inmigración, seguridad ciudadana y protección civil, accesibilidad y movilidad, transportes e infraestructuras, educación, cultura, deporte y juventud. Hoy, los ayuntamientos dedican gran parte de sus recursos a muchas de estas políticas, aproximadamente el 30 por 100 del total de sus gastos, cuando la mayor parte de estas competencias están residenciadas en las comunidades autónomas, con sus correspondientes consignaciones presupuestarias.

En cuanto a las implicaciones de esta ampliación competencial, es evidente que toda transferencia o delegación competencial que se realice a favor de las entidades locales, así como toda encomienda de gestión, ha de acompañarse necesariamente de los recursos económicos y personales precisos para hacer frente a las nuevas tareas.

2. El retraso de muchos años en el proceso de ampliación de competencias de los municipios no hace viable esperar a una redefinición del actual mapa municipal. El número de municipios españoles es, ciertamente, muy elevado, pero hay solución para la problemática que ello plantea, mediante la cooperación intermunicipal.

3. Precisamente las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares serían las instituciones llamadas a dar apoyo técnico, jurídico y económico a los pequeños municipios para que pudieran abordar las competencias antes mencionadas. Inclusive, en algunos casos, serían las propias instituciones mencionadas las titulares de esas competencias.

4. Las relaciones entre los gobiernos locales y autonómicos deben ser articuladas siempre sobre la base del respeto mutuo y la colaboración leal al servicio de los ciudadanos. Tras la reforma, sería aún más importante que esos principios inspiren las relaciones entre ambos niveles políticos y administrativos.

5. Evidentemente, en la medida en que esas competencias se trasladen desde el ámbito autonómico al local, deben llevar consigo la financiación necesaria, como ya ocurrió en las transferencias desde el ámbito central al autonómico. Todo ello puede ir acompañado del ejercicio de la autonomía local, con la ampliación de los espacios fiscales propios, si los ayuntamientos lo consideran oportuno.

A la hora de analizar los criterios para la reforma del sistema impositivo local español, el documento de la FEMP *La situación de los ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión* hace un buen diagnóstico y plantea unas acertadas propuestas sobre financiación.

Es oportuno recordar, también, el informe aprobado (el 10 de diciembre de 2007) por la ponencia de estudio de la financiación local constituida en el seno de la Comisión de Entidades Locales del Senado, en el que se considera que la financiación local debe resolverse y acordarse paralelamente con el proceso de debate del nuevo modelo de financiación de las comunidades autónomas.

En cuanto a las transferencias incondicionales (elemento de cierre de los sistemas de financiación descentralizados), debemos dotarnos de un sistema de transferencias sencillo, predecible, transparente y que permita la aplicación de índices de evolución independientes de la voluntad de la Administración concedente. Además, el esquema de participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas debe articularse no sólo como un mero porcentaje de participación en los tributos corres-

pondientes, sino también compartir la recaudación de algunos de ellos.

6. En julio de 2005, representantes del Gobierno de la Nación y de la FEMP suscribieron un acuerdo de reconocimiento del papel de los municipios en la *prestación de servicios o asunción de competencias que corresponden a otras administraciones*, en virtud del cual el Gobierno se comprometió a impulsar, en el marco de la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, la realización de un estudio que identificara las actividades que efectúan los entes locales cuya competencia pertenece a otra Administración pública.

Diversos estudios realizados por el Instituto de Economía de Barcelona, la propia FEMP o diversos ayuntamientos y diputaciones provinciales han llegado a estimar que los gastos de suplencia suponen entre un 25 y un 30 por 100 de los presupuestos municipales.

Por lo tanto, *es necesario y urgente garantizar y asegurar la financiación de las actividades y servicios no obligatorios, y esto sólo puede lograrse desde un compromiso firme entre todas las administraciones responsables, especialmente la autonómica.*

Siguiendo las resoluciones de la última asamblea de la FEMP, podemos concretar lo siguiente en cuanto a lealtad institucional:

- Se debe instar a las comunidades autónomas a promover el desarrollo de un acuerdo con los ayuntamientos que favorezca la descentralización de competencias, acompañada de la adecuada financiación.

- Solicitar del Gobierno de España, que acuerde un marco de relaciones formales que tenga por objetivos, entre otros:

— La participación de la Administración local en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, como miembro de pleno derecho.

— La creación de comisiones técnicas de cooperación en los centros directivos, cuyas actuaciones les vinculen con la Administración local (Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales, Dirección General de Tributos, Agencia Estatal de Administración Tributaria, Dirección General de Tráfico, Dirección General de Fondos Comunitarios, etcétera).

— La negociación y colaboración técnica de cuantas normas afecten a la Administración local.

— El establecimiento de un mecanismo estable para regular el intercambio de información (presupuestaria, fiscal, financiera, etc.) entre el Estado y la FEMP.

Por último, en línea con el Informe aprobado por la ponencia de Estudio de la Financiación Local constituida en el seno de la Comisión de Entidades Locales del Senado, se debería profundizar en la tributación basada en el principio del beneficio a través de una *redefinición y aumento de la capacidad de las tasas* para cubrir los servicios correspondientes susceptibles de ser financiados por esta vía e incorporar expedientes casi automáticos que impidan el incremento de las *deudas tributarias y no tributarias que otras administraciones mantienen con los ayuntamientos*.

COLABORADORES EN ESTE NÚMERO

ALARCÓN GARCÍA, Gloria. Es doctora en Derecho y profesora titular de Universidad, área Economía Aplicada, en el Departamento Hacienda y Economía del Sector Público de la Universidad de Murcia. Fue promotora y directora del Instituto Universitario de Estudios Fiscales y Financieros de la Universidad de Murcia y actualmente es la investigadora principal del grupo de investigación «Observatorio fiscal: análisis de las políticas públicas». Es autora de diversas publicaciones de ámbito nacional e internacional en materia presupuestaria municipal y fiscal.

ÁLVAREZ CORBACHO, Xaquín. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Santiago de Compostela. Cursó estudios de Economía Pública en las universidades de York y Leicester (Inglaterra). Es catedrático de Economía Aplicada en la Universidade da Coruña. Sus trabajos de investigación se concentraron en la teoría del federalismo fiscal y haciendas territoriales, en la economía de la educación, la economía del transporte y en el control de las administraciones públicas. Sobre estas materias tiene publicado libros y artículos en revistas especializadas. Fue alcalde de O Grove (Pontevedra) y vicerrector de la Universidad de Santiago de Compostela. En la actualidad es consejero del Consello de Contas de Galicia.

ÁLVAREZ GARCÍA, Santiago. Licenciado (1990) y doctor (1997, premio extraordinario) en Economía por la Universidad de Oviedo. Profesor titular de Universidad de Economía Aplicada (Hacienda Pública y Sector Público Español) en el Departamento de Economía de la Universidad de Oviedo, ha sido jefe de Estudios de Investigación y vocal asesor de Investigación en el Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Hacienda, y secretario Académico del Consejo Editor de *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública* (2004). Profesor visitante en las universidades de Piura (Perú) y La Habana (Cuba), y en la Escuela Superior de Comercio de Angers (Francia). Sus líneas de investigación principales se desarrollan en los campos de la teoría de la imposición, el sistema fiscal español, la armonización fiscal comunitaria, la descentralización fiscal y el gasto público en políticas sociales, materias sobre las que ha publicado varias monografías y artículos en revistas científicas.

ANGOITIA GRIJALBA, Miguel. Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid. Premio de tesis doctoral del Consejo Económico y Social. Profesor del Departamento de Economía y Hacienda Pública de la Universidad Autónoma de Madrid. Es autor de distintas publicaciones e investigaciones en el área de la Hacienda Pública, en especial en materia de financiación local, protección social y sistema fiscal español. Miembro del Grupo de Investigación de la Universidad Autónoma de Madrid «Políticas Públicas y Bienestar Social», galardonado con el XI Premio del Círculo de Empresarios.

ARIAS SAMPEDRO, Carlos. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Oviedo y doctor en Economía Agraria y Aplicada por la Universidad de Wisconsin-Madison. Actualmente, es profesor titular de Universidad del Departamento de Economía y Estadística de la Universidad de León. Más información en la página web: www3.unileon.es/ule/ carlos.arias.

BOSCH ROCA, Núria. Es licenciada y doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Barcelona. Actualmente es catedrática de Hacienda Pública de esa misma Universidad. Asimismo, es miembro del Institutut d'Economia de Barcelona (IEB), que es un centro de investigación de la Universidad de Barcelona. Está especializada en temas de Hacienda pública, principalmente en la vertiente del federalismo fiscal, la Hacienda autonómica y local, y la eficiencia del sector público sobre cuya temática tiene considerables publicaciones y estudios nacionales e internacionales. Ha publicado artículos en revistas especializadas como, y entre otras, *Environment and Planning C: Government and Policy, Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública, Internacional Tax and Public Finance, Journal of Public Finance and Public Coice, Local Government Studies,* PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, *Public Finance, Public Finance Review* y *Revista de Economía Aplicada*. Asimismo, ha participado como investigador principal en varios proyectos competitivos y ha realizado informes e estudios para varias instituciones y administraciones públicas nacionales e internacionales. En esta línea, ha sido miembro del grupo de trabajo que durante 2006 y 2007 elaboró una propuesta para la reforma del modelo de financiación de la Hacienda local española. Es miembro del *International Institute of Public Finance, de la Association of Local Public Economics* y del comité científico del *Encuentro de Economía Pública*. Es editora de la revista *e-publica*.

CADAVAL SAMPEDRO, María. Doctora en Economía por la Universidad de Santiago de Compostela (premio extraordinario). Doctora Europea en Economía. Realizó tareas investigadoras en la Université de Pay et des Pays del'Adour, en Francia. Profesora en la Universidad de Santiago de Compostela. Miembro del Consejo Editor de la *Urban Public Economics Review*. Miembro del Consejo Editor de la *Revista e-Gesta* (Brasil). Secretaria de la Cátedra Bolívar (USC) para las relaciones con América Latina. Colabora en la dirección ejecutiva del Plan Estratégico de Santiago de Compostela. Secretaria Urban Public Economics Association. Secretaria de la Asociación Galega de Estudios de Economía do Sector Público (AGEESP). Evaluadora externa para diversas revistas de ámbito nacional e internacional. Coordinadora del Programa de Doctorado de Economía Aplicada.

CANTARERO PRIETO, David. Licenciado (1997) y doctor en Economía por la Universidad de Cantabria (2003). Actualmente es profesor titular de la Universidad de Cantabria, vicedecano de Planes de Estudio y Planes Docentes de su Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales y colaborador externo del Instituto de Estudios Fiscales. Ha sido investigador visitante en el *Centre for Health Economics* de la Universidad de York y en el *Institute for Social and Economic Research* de la Universidad de Essex (Reino Unido). Ha realizado diversos trabajos de investigación e informes para diversas instituciones tales como Fundaciones FUNCAS, BBVA y ONCE, Instituto de Estudios Fiscales, Plan Nacional de I+D+i y Cámara Cantabria, y ha recibido diversos premios de investigación. Está especializado en temas de economía pública, economía de la salud y federalismo fiscal, sobre cuya temática ha realizado varias publicaciones y estudios. Ha participado en los últimos años como conferenciante o profesor en diversos cursos y conferencias.

CARAMÉS VIÉITEZ, Luis. Doctor en Economía por la Universidad de Santiago de Compostela. Amplió estudios en la Universidad de Burdeos, becado por el Ministerio de Hacienda. Catedrático de Hacienda Pública y Sistemas Fiscales en la Universidad de Santiago de Compostela desde 1987. Ha sido decano de la Facultad de Económicas de la misma Universidad y director de su Departamento de Economía Aplicada; profesor visitante en las universidades de Burdeos y Pau en Francia; de la Business School de Curitiba, en Brasil; director de la Cátedra Bolívar (USC) para las relaciones con América Latina; co-editor de la *Urban Public Economics Review*; miembro del Consejo Asesor de *Hacienda Pública Española* y del Consejo de Dirección de la *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*. Director del Máster en Administración Financiera y Tributaria (15ª Edición), organizado por la Universidad de Santiago de Compostela y la Secretaría de Estado de Hacienda. Miembro de la Comisión para la Reforma de la Financiación Autonómica. Ministerio de Hacienda. 2001. Miembro de la Local Public Economics Association. Director Ejecutivo del Plan Estratégico de Santiago de Compostela. Miembro correspondiente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Vicepresidente de la Organización de Economistas de la Educación (OEE).

CÁRCABA GARCÍA, Ana. Es profesora titular del Departamento de Administración de Empresas y Contabilidad de la Universidad de Oviedo desde 1995. Su participación en proyectos de investigación y la publicación de artículos en revistas nacionales e internacionales han sido el resultado de una investigación centrada en el análisis de la información económico-financiera en el sector público local, la divulgación de esta información orientada a los usuarios externos y el uso de nuevas tecnologías en el ámbito municipal.

CORDERO FERRERA, José Manuel. Licenciado en Economía por la Universidad de Extremadura. Doctor en Economía por la Universidad de Extremadura. Profesor ayudante en el área de Hacienda Pública de la Universidad de Extremadura. Previamente, realizó funciones de asesoramiento técnico en materia de financiación local en la Diputación Provincial de Badajoz. Actualmente, su labor investigadora se centra en cuestiones relativas a la medición de la eficiencia y la productividad en el sector público y la financiación de las haciendas territorializadas.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Gerardo Roger. Arquitecto, urbanista y técnico en ordenación del territorio. Ha sido director de Servicio del Ayuntamiento de Almería. Redactor y gestor de su Plan General; director general de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma Valenciana; promotor de su legislación urbanística y planeamiento territorial. Desde 1996 se dedica al desarrollo del ejercicio libre de la profesión de urbanista compatibilizándolo con la docencia: profesor de Urbanística de la Universidad Politécnica de Valencia y de varios másters y cursos de especialización y Urbanismo en distintas universidades e instituciones. Miembro de la Consultora Proyectos de Actuaciones Urbanas, S.L. y redactor de numerosos desarrollos de planes generales, parciales, proyectos de urbanización, programas de actuación urbanística y estudios de viabilidad económica en diversas comunidades autónomas. Director del seminario anual sobre Urbanismo en la Universidad Menéndez Pelayo de Cuenca desde 1997. Miembro de la Asociación Española de Técnicos Urbanistas (AETU). Miembro del Instituto Pascual Madoz de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Universidad Carlos III de Madrid. Ponente invitado en diversos congresos nacionales e internacionales. Miembro del Comité Español para las Reservas de la Biosfera desde el año 2006. Corredactor de los anteproyectos de leyes autonómicas del suelo de Castilla-La Mancha y Extremadura y de sus desarrollos reglamentarios. Asesor del Ministerio de Vivienda para la redacción de la reforma de la Ley de Suelo 08/2007. Ha publicado multitud de artículos en la *Revista de Derecho Urbanístico, Ciudad y Territorio* y otras, así como libros específicos.

FERNÁNDEZ LLERA, Roberto. Licenciado en Economía y doctor por la Universidad de Oviedo, máster en Economía y Empresa por la Universitat Pompeu Fabra. Sus áreas de interés son las haciendas autonómicas y locales, el análisis del endeudamiento público y los mecanismos de financiación público-privada de infraestructuras. Ha impartido docencia en la Universitat Pompeu Fabra y en la Universidad de Oviedo y ha participado en proyectos y contratos de investigación financiados por diferentes instituciones y organismos. Tiene artículos publicados en varias revistas académicas, habiendo recibido tres premios de investigación, otorgados respectivamente por la Asociación Española de Ciencia Regional, los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas y el Consejo Económico y Social del Principado de Asturias. Entre 2004 y 2007 trabajó como asesor del Presidente del Principado de Asturias y en la actualidad es profesor titular interino de Economía Aplicada (Hacienda Pública) de la Universidad de Oviedo.

GARCÍA GARCÍA, Jesús. Es profesor colaborador del Departamento de Administración de Empresas y Contabilidad de la Universidad de Oviedo desde 2000. Su principal línea de investigación se ha centrado en torno a la difusión de información financiera y presupuestaria en la Red por parte de las entidades locales, así como al uso de la tecnología empleada en esta difusión. En la actualidad imparte docencia en la Facultad de Derecho y en la Escuela de Ingeniería Técnica Informática de Gijón, de la Universidad de Oviedo.

GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, Carlos. Doctor en Derecho por la Universidad de León. Actualmente es catedrático E.U. de Derecho Administrativo en dicha Universidad. Desde hace cinco años trabaja como abogado y consultor ambiental en EcoUrban Consultores. Tiene varias publicaciones, en especial sobre servicios públicos locales, agua y medio ambiente; asesora a administraciones públicas, entidades conservacionistas y particulares en las materias de su especialidad. Más información en la página web: www.ecourban.com.

MARTÍN FERNÁNDEZ, Javier. Profesor titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Complutense de Madrid y socio-director de *F&J Martín Abogados*. Ha publicado nueve monografías y dirigido varias obras colectivas. Publica, habitualmente, sobre Derecho Financiero y Tributario en revistas especializadas, tanto nacionales como extranjeras. Es miembro del Patronato de la Fundación para la Promoción de los Estudios Financieros, del Gabinete de Estudios de la Asociación Española de Asesores Fiscales y del Consejo Asesor de la *Revista de Derecho Financiero* (EDERSA). Ha sido vocal de la Comisión permanente del Consejo para la Defensa del Contribuyente de la Secretaría de Estado de Hacienda (2001-2005), y ha formado parte de las comisiones constituidas por el Ministerio de Hacienda para la reforma de la Ley General Tributaria (de la que ha sido secretario), comunidades autónomas, financiación de las haciendas locales y para el estudio del anteproyecto de la nueva Ley General Tributaria.

MAS FONTCUBERTA, Daniel. Es licenciado en Administración y Dirección de Empresas, y máster en Economía y Gestión de la Hacienda Pública por la Universidad de Barcelona. Actualmente es interventor del Consell Comarcal de l'Anoia. Asimismo, es colaborador del Institutut d'Economia de Barcelona (IEB), que es un centro de investigación de la Universidad de Barcelona. Está especializado en temas de Hacienda pública, principalmente en la vertiente de la Hacienda local. Ha colaborado como investigador en varios proyectos y ha realizado informes e estudios para varias instituciones y administraciones públicas nacionales.

MIRANDA HITA, Jesús. Director General del Catastro, del Ministerio de Economía y Hacienda, y Presidente del Comité Permanente del Catastro en Iberoamérica. Es licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales y máster en Tributación, Inspector de los Servicios de Economía y Hacienda, Inspector de Hacienda del Estado, Interventor y Auditor del Estado e Interventor-Tesorero de Administración Local de categoría superior. Fue director del grupo redactor de la Ley del Catastro y de la reforma del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de 2002.

MOLINA MOLINA, José. Es economista, sociólogo y auditor de cuentas. Profesor asociado de Sistema Fiscal Español, en la Facultad de Economía y Empresa de la Universidad de Murcia (1980/1991). Ex-consejero de Economía y Hacienda de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (1983/1986). Ex-vicepresidente del Instituto de Censores Jurados de Cuentas de España (1979/1985). Ex-vicepresidente de Audihispana (1998/2002). Ex-presidente de la Corporación de Financiera de la Región de Murcia. Consejero de la Corporación Empresarial de la Caja de Ahorros de Murcia. Miembro del grupo de investigación «Observatorio fiscal: análisis de las políticas públicas», de la Universidad de Murcia.

PEDRAJA CHAPARRO, Francisco. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid y doctor por la Universidad Complutense de Madrid. Catedrático de Hacienda Pública y Sistema Fiscal en la Universidad de Extremadura, ha sido director del Departamento de Economía Aplicada y Organización de Empresas en esa misma Universidad. Ha realizado trabajos de investigación e informes para diversas instituciones (Instituto de Estudios Fiscales, FUNCAS, Fundación BBV, etc.) y administraciones públicas (especialmente del ámbito autonómico y local). Autor de numerosas publicaciones en diversos campos de la economía pública, especialmente en financiación autonómica y local y eficiencia del gasto público, aparecidas en revistas especializadas tanto extranjeras (*Journal of Productivity Analisys, Applied Economics, Journal of the Operational Research Society, Local Government Studies*...), como españolas (*Investigaciones Económicas, Revista de Economía Aplicada,* PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, *Hacienda Pública Española*...).

POVEDA BLANCO, Francisco. Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales. Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Alicante y catedrático en excedencia de Derecho Financiero y Tributario de Escuela Universitaria. Director del Máster de Tributación de dicha Universidad en colaboración con el Instituto de Estudios Fiscales y de diversos cursos de fiscalidad de la Escuela de Negocios. Autor de numerosos libros sobre el sistema fiscal español y de múltiples publicaciones científicas sobre la tributación local, empresarial e inmobiliaria. Director y ponente en cursos de verano universitarios. Miembro del Instituto Interuniversitario de Economía Internacional, de la Comisión Paritaria entre la FEMP y el MEH para el estudio de la Reforma de la Hacienda Local, colaborador habitual del grupo Editorial Prensa Canaria, y esporádico de *El País, Expansión, Cinco Días* y otros diarios. Colegiado de honor del Ilustre Colegio Oficial de Gestores Administrativos, y de la Asociación de Asesores Fiscales. Ha sido Director General de Tributos y Tesorería de la Generalitat Valenciana, Consejero del Instituto Valenciano de Finanzas, de SEPIVA e ITVA, de la Entidad de Saneamiento de la Generalidad Valenciana, y del Consejo de Redacción de las revistas *Hacienda Local y Valenciana de Hacienda Pública Palau 14*. Miembro del grupo de expertos que elaboró el documento «125 bases para la reforma de la financiación local», director del Centro de Impulso y Desarrollo de Proyectos Empresariales y de la Escuela de Negocios de la Universidad de Alicante. Miembro fundador y asesor de la Confederación de Empresarios de la Provincia de Alicante y colaborador tributario de la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Alicante.

PRIETO MARTÍN, Carlos. Nacido en Madrid en 1963. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales (especialidad en economía regional y urbana) por la Universidad Autónoma de Madrid. Máster en Administración y Dirección de Empresas por ICADE, Universidad Pontificia de Comillas. Desempeñó diversas responsabilidades en las áreas de control de gestión y planificación y estrategia en el Banco de Crédito Agrícola y en el Grupo Argentaria (1989-1991). Director comercial y de *marketing* y director económico-financiero en empresas de nuevas tecnologías (1992-1997). Director del área de haciendas locales y secretario de la Comisión de Haciendas Locales de la FEMP desde 1997; responsable técnico del Plan Euro-FEMP (1998-2002); director del Departamento de Haciendas Locales y Desarrollo Económico (1999); director del Departamento de Economía Local (2000-2003); director del Departamento de Recursos Financieros para las Corporaciones Locales (2003-2005); asesor de asuntos económicos del Gabinete de Secretaría General de la FEMP (2005-2007); asesor de Hacienda y Financiación Local desde 2007; secretario de la Comisión para Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma de la Financiación de las Haciendas Locales (2001-2002) y ponente de la misma; vocal y ponente de la Comisión de Expertos para el Estudio y Diagnóstico de la Situación de la Contratación Pública (2003); vocal de la Comisión Técnica de Financiación Local desde 2005; vocal en la Comisión Superior de Coordinación Inmobiliaria desde 2006; secretario de la Comisión de Control del Plan de Pensiones Sistema Asociado para CCLL de la FEMP desde 2001.

RUBIO GUERRERO, Juan José. Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid, con premio extraordinario de doctorado. Ha sido director del Departamento de Economía Aplicada VI. Hacienda Pública de la Universidad Complutense de Madrid entre 1997 y 2000, y editor científico de la revista *Hacienda Pública Española* entre 1991 y 2000. Asimismo, ha sido socio fundador de la Rama Española de la Public Choice Society y miembro del Instituto Internacional de Finanzas Públicas y del Registro de Economistas Asesores Fiscales, miembro del Consejo Rector del Instituto Nacional de Administración Pública, Consejero de Aguas de la Cuenca del Ebro S.A. y de SEIASA del Sureste y miembro de los Consejos de Administración de TRAGSEGA y de la Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria y Patrimonial, S.A. Ha publicado más de 20 libros y monografías, así como más de 100 artículos en revistas especializadas en materia económicas, financieras y fiscales. Ha sido consultor internacional para el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Secretaría de Estado de la Con-

federación Helvética, desarrollando actividades de asistencia técnica e implantación de sistemas de formación y presupuestación en Europa del Este y Latinoamérica. Hasta el 15 de mayo de 2004 fue Director General del Instituto de Estudios Fiscales. En la actualidad, es catedrático de Hacienda Pública y Régimen Fiscal de la Empresa en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Castilla-la Mancha y vicerrector de Ordenación Académica y Planes de Estudios de la Universidad de Castilla-La Mancha.

SUÁREZ PANDIELLO, Javier. Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Oviedo desde 1999. Se ha especializado en federalismo fiscal y haciendas territoriales, temas éstos sobre los que ha publicado seis libros y más de cuarenta artículos en revistas académicas y capítulos en libros colectivos. Asimismo ha participado como ponente en múltiples congresos científicos sobre su especialidad en España y en el extranjero. Ha realizado trabajos de investigación para organismos tales como Instituto de Estudios Fiscales, Fundación FUNCAS, Fundación BBV, Instituto de Economía Pública de la Universidad del País Vasco, Istituto di Ricerche in Economia Regionale (IRER) della Università Cattolica di Milano, Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología y Comisión Europea. Ha asesorado en materias de financiación territorial a diversos gobiernos regionales y locales, y ha formado parte de varias comisiones nacionales constituidas para el estudio y la realización de propuestas de reforma de la financiación local (la última de ellas, la Comisión Técnica nombrada en 2001 por la Secretaría de Estado de Hacienda en la que participó activamente a propuesta de la Federación Española de Municipios y Provincias). En la Universidad de Oviedo, ocupó sucesivamente los cargos de vicedecano de la Facultad de Derecho, subdirector del Departamento de Economía, vicedecano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales y decano de esta última Facultad. En la actualidad es coordinador del Grupo de Trabajo constituido en la Federación Española de Municipios y Provincias para la elaboración de una propuesta de modelo de financiación local, y consejero de Cajastur en representación de la Junta General del Principado de Asturias.

TOBES PORTILLO, Paloma. Doctora en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma de Madrid, profesora titular de Hacienda Pública y Sistema Fiscal de la Universidad Autónoma de Madrid. Es autora de distintas publicaciones y proyectos de investigación efectuados en el campo de la economía pública, en particular sobre temas relativos a gasto público en pensiones y desempleo, financiación local y sistema tributario. Dirige el Grupo de Investigación de la Universidad Autónoma de Madrid «Políticas Públicas y Bienestar Social», que ha sido galardonado con el XI Premio del Círculo de Empresarios de Investigación Económica.

UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso. Licenciado (1984) y doctor (1990, premio extraordinario) en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor titular de Economía Aplicada (Hacienda Pública) en el Departamento de Economía Aplicada VI de dicha Universidad. Ha desarrollado su trabajo como investigador en el ámbito del sector público español, la financiación autonómica y local y la Unión Europea, impartiendo cursos de especialización en estas materias, dirigiendo distintos equipos de investigación y tesis doctorales, y publicando más de 20 libros y un centenar de artículos en revistas nacionales y extranjeras especializadas en estos temas. En el ámbito de la Hacienda local, ha sido miembro del grupo de expertos del Ayuntamiento de Madrid para la elaboración de la Ley Especial de Madrid y miembro del grupo de trabajo de financiación municipal de la Federación Española de Municipios y Provincias.

ZAFRA VICTOR, Manuel. Nació en Arjonilla (Jaén) en 1960. Ha sido profesor titular de Ciencia Política y de la Administración en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada; vocal asesor coordinador en el Gabinete del Ministro de Educación (1993-1996); consejero delegado del Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional; director del Plan Estratégico de la Diputación de Granada; director general de Cooperación Local del Ministerio de Administraciones Públicas. Actualmente es vocal asesor en el Gabinete de la Presidencia del Gobierno. Ha publicado varios libros y colaborado en obras colectivas y en revistas, tales como *Revista de Estudios Políticos, Revista Vasca de Administración Pública, Leviatán, Claves de Razón Práctica, Revista Metapolítica, Foro Interno, Revista Española de Ciencia Política y de la Administración*, y *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*.

ZORNOZA, Juan. Catedrático de Derecho Financiero y Tributario en la Universidad Carlos III de Madrid, profesor invitado en las universidades de Paris X y Externado de Colombia y *academic visitor* de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oxford. Autor de monografías y artículos de su especialidad en revistas nacionales y extranjeras. Ha impartido conferencias, cursos y seminarios organizados, entre otras instituciones, por EUROSAI, la Comisión Europea y la Universidad de Paris II, las universidades Externado de Colombia, Curitiba y Sao Paulo en Brasil, El Salvador y la Fundación Ciudad Argentina en ese país, la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, universidades de Baleares, Cádiz (Jerez), Cantabria, Castilla-La Mancha, Granada, Complutense y Autónoma de Madrid, Navarra, Santiago de Compostela y Valladolid, Instituto de Estudios Fiscales, Centro de Estudios Constitucionales, Ministerio de la Presidencia, Seminari de Dret Local, Euroforum, APD, Asociación Española de Asesores Fiscales, Fundación MAPFRE Estudios, Centro Europeo de Estudios y formación empresarial Garrigues&Andersen, Instituto de Empresa, etc. Es miembro de la International Fiscal Association y de la Asociación de Profesores de Derecho Financiero y Tributario, así como miembro fundador de la Asociación Española de Derecho Financiero, y pertenece al Consejo Rector de la Agencia Tributaria Madrid.

ZUBIRI, Ignacio. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad del País Vasco (UPV). Obtuvo el máster en Economía Pública y el doctorado en Economía en la Universidad de Princeton (New Jersey, EE.UU). Su director de tesis fue el premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz. Ha sido profesor en Princeton y la UPV. Ha impartido cursos y seminarios en más de una treintena de universidades y organismos. En la actualidad es catedrático y director del Departamento de Hacienda Publica en la UPV. Es editor ejecutivo de la revista *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*. En el pasado ha dirigido también otras publicaciones académicas y ha pertenecido al consejo de las revistas españolas de economía más importantes. Es codirector del Máster en Hacienda y Finanzas Públicas de la UPV. Ha actuado como evaluador para más de una veintena de revistas nacionales e internacionales y para diversos organismos. Ha sido miembro del Comité Europeo de Expertos en el Programa SOCRATES. Ha publicado casi 100 artículos científicos y varios libros, siendo, además, coautor de un manual de Hacienda Pública. Ha actuado también, como asesor para diversas instituciones y organismos nacionales e internacionales, incluyendo la Comisión Europea.

CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS

BANCAJA (Caja de Ahorros de Valencia, Castellón y Alicante). Castellón.
BBK (Bilbao Bizkaia Kutxa). Bilbao.
CAI (Caja de Ahorros de la Inmaculada de Aragón). Zaragoza.
CAIXA CATALUNYA (Caixa d'Estalvis de Catalunya). Barcelona.
CAIXA GALICIA (Caja de Ahorros de Galicia). La Coruña.
CAIXA GIRONA (Caixa d'Estalvis de Girona). Gerona.
CAIXA DE MANLLEU (Caixa d'Estalvis Comarcal de Manlleu). Manlleu (Barcelona).
CAIXA LAIETANA (Caixa d'Estalvis Laietana). Mataró (Barcelona).
CAIXA MANRESA (Caixa d'Estalvis de Manresa). Manresa (Barcelona).
CAIXA ONTINYENT (Caja de Ahorros y M.P. de Ontinyent). Ontinyent (Valencia).
CAIXA PENEDÈS (Caixa d'Estalvis del Penedès). Villafranca del Penedès (Barcelona).
CAIXA SABADELL (Caixa d'Estalvis de Sabadell). Sabadell (Barcelona).
CAIXA TARRAGONA (Caixa d'Estalvis de Tarragona). Tarragona.
CAIXA TERRASSA (Caixa d'Estalvis de Terrassa).Terrassa (Barcelona).
CAIXANOVA (Caixa de Aforros de Vigo, Ourense e Pontevedra). Vigo (Pontevedra).
CAJA CANARIAS (Caja General de Ahorros de Canarias). Santa Cruz de Tenerife.
CAJA CANTABRIA (Caja de Ahorros de Santander y Cantabria). Santander.
CAJA CÍRCULO DE BURGOS (Caja de Ahorros y M.P. del Círculo Católico de Obreros de Burgos). Burgos.
CAJA DE ÁVILA (Caja de Ahorros de Ávila). Ávila.
CAJA DE BADAJOZ (M.P. y Caja General de Ahorros de Badajoz). Badajoz.
CAJA DE BURGOS (Caja de Ahorros Municipal de Burgos). Burgos.
CAJA DE EXTREMADURA (Caja de Ahorros y M.P. de Extremadura). Cáceres.
CAJA DE GUADALAJARA (Caja de Ahorro Provincial de Guadalajara). Guadalajara.
CAJA DE JAÉN (Caja Provincial de Ahorros de Jaén). Jaén.
CAJA DUERO (Caja de Ahorros de Salamanca y Soria). Salamanca.
CAJA ESPAÑA (Caja España de Inversiones, C.A. y M.P.). León.
CAJA GRANADA (Caja General de Ahorros de Granada). Granada.
CAJA MADRID (Caja de Ahorros y M. P. de Madrid). Madrid.
CAJA MURCIA (Caja de Ahorrros de Murcia). Murcia.
CAJA NAVARRA (Caja de Ahorrros y M.P. de Navarra). Pamplona.
CAJA RIOJA (Caja de Ahorros de La Rioja). Logroño.
CAJA SEGOVIA (Caja de Ahorros y M.P. de Segovia). Segovia.
CAJA SOL (M.P. y Caja de Ahorros de San Fernando de Huelva, Jerez y Sevilla). Sevilla.
CAJASTUR (Caja de Ahorros de Asturias). Oviedo.
CAJA SUR (Caja de Ahorros y M.P. de Córdoba). Córdoba.
CAM (Caja de Ahorros del Mediterráneo). Alicante.
CCM-CAJA CASTILLA LA MANCHA (Caja de Ahorros de Castilla La Mancha). Cuenca.
COLONYA CAIXA POLLENÇA (Caja de Ahorros de Pollença). Pollença (Islas Baleares).
IBERCAJA (Caja de Ahorros y M.P. de Zaragoza, Aragón y Rioja). Zaragoza.
KUTXA (Caja de Ahorros y M.P. de Gipuzkoa y San Sebastián). San Sebastián.
LA CAIXA (Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona). Barcelona.
LA CAJA DE CANARIAS (Caja Insular de Ahorros de Canarias). Las Palmas de Gran Canaria.
SA NOSTRA (Caja de Ahorros y M.P. de las Baleares). Mallorca.
UNICAJA (M.P. y Caja de Ahorros de Ronda, Cádiz, Almería, Málaga y Antequera). Málaga.
VITAL KUTXA (Caja de Ahorros de Vitoria y Álava). Vitoria.

PUBLICACIONES DE LA FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

Últimos números publicados:

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

N.º 113. Retos económicos actuales
N.º 114. Competencia en los servicios financieros minoristas

PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO

N.º 91. Fundaciones
N.º 92. Operaciones fuera de balance

PANORAMA SOCIAL

N.º 5. El medio ambiente a principios del siglo XXI: ¿crisis o adaptación?
N.º 6. La reforma de la Universidad: Vectores de cambio

ECONOMÍA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

N.º 22. Galicia y Norte de Portugal. Claves económicas de una eurorregión

CUADERNOS DE INFORMACIÓN ECONÓMICA

N.º 201. Desaceleración, inflación y presupuesto
N.º 202. La coyuntura en el punto de mira

ESTUDIOS DE LA FUNDACIÓN

EN INTERNET: http://www.funcas.es/

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

Caballero de Gracia, 28. 28013 Madrid. Teléf. 91 596 54 81
suscrip@funcas.es

AÑO 2008

Deseo suscribirme a: — Euros

☐	*Papeles de Economía Española*	55,00
	Números sueltos	17,00
☐	*Perspectivas del Sistema Financiero*	48,00
	Números sueltos	17,00
☐	*Cuadernos de Información Económica*	66,00
	Números sueltos	13,00
☐	*Panorama Social* (dos números)	25,00
	Números sueltos	15,00
☐	*Estudios de la Fundación* (un ejemplar)	13,00

(más gastos de envío)

El pago lo efectuaré:

☐ Contra reembolso del primer envío ☐ Giro postal núm. ..... ☐ Cheque bancario

Nombre o razón social .....
Profesión, actividad o departamento .....
Domicilio ..... Teléfono .....
Ciudad ..... C.P. ..... Provincia o país .....
Fecha .....

☐ Domiciliación bancaria

Muy Sres. míos: Ruego carguen hasta nuevo aviso los recibos que les presentará LA FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS a mi nombre en la siguiente Cuenta corriente o Libreta de ahorros:

Firma o sello,

Entidad	Oficina	DC	Núm. de Cuenta

Para mayor rapidez envíe su pedido por FAX: 91 596 57 96

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Últimos números publicados

2008

N.º 361 *Trade in capital goods during the golden age, 1953-1973*
Mª Teresa Sanchis y Antonio Cubil

N.º 362 *El capital económico por riesgo operacional: una aplicación del modelo de distribución de pérdidas*
Enrique José Jiménez Rodríguez y José Manuel Feria Domínguez

N.º 363 *The drivers of effectiveness in competition policy*
Joan-Ramon Borrell y Juan-Luis Jiménez

N.º 364 *Corporate governance structure and board of directors remuneration policies: evidence from Spain*
Carlos Fernández Méndez, Rubén Arrondo García y Enrique Fernández Rodríguez

N.º 365 *Beyond the disciplinary role of governance: how boards and donors add value to Spanish foundations*
Pablo De Andrés Alonso, Valentín Azofra Palenzuela y M. Elena Romero Merino

N.º 366 *Complejidad y perfeccionamiento contractual para la contención del oportunismo en los acuerdos de franquicia*
Vanesa Solís Rodríguez y Manuel González Díaz

N.º 367 *Inestabilidad y convergencia entre las regiones europeas*
Jesús Mur, Fernando López y Ana Angulo

N.º 368 *Análisis espacial del cierre de explotaciones agrarias*
Ana Aldanondo Ochoa, Carmen Almansa Sáez y Valero Casanovas Oliva

N.º 369 *Cross-Country Efficiency Comparison between Italian and Spanish Public Universities in the period 2000-2005*
Tommaso Agasisti y Carmen Pérez Esparrells

N.º 370 *El desarrollo de la sociedad de la información en España: un análisis por comunidades autónomas*
María Concepción García Jiménez y José Luis Gómez Barroso

N.º 371 *El medioambiente y los objetivos de fabricación: un análisis de los modelos estratégicos para su consecución*
Lucía Avella Camarero, Esteban Fernández Sánchez y Daniel Vázquez-Bustelo

N.º 372 *Influence of bank concentration and institutions on capital structure: New international evidence*
Víctor M. González y Francisco González

N.º 373 *Generalización del concepto de equilibrio en juegos de competición política*
Mª Dolores López González y Javier Rodrigo Hitos

N.º 374 *Smooth Transition from Fixed Effects to Mixed Effects Models in Multi-level regression Models*
María José Lombardía y Stefan Sperlich

N.º 375 *A Revenue-Neutral Tax Reform to Increase Demand for Public Transport Services*
Carlos Pestana Barros y Juan Prieto-Rodríguez

N.º 376 *Measurement of intra-distribution dynamics: An application of different approaches to the European regions*
Adolfo Maza, María Hierro y José Villaverde

N.º 377 *Migración interna de extranjeros y ¿nueva fase en la convergencia?*
María Hierro y Adolfo Maza

N.º 378 *Efectos de la Reforma del Sector Eléctrico: Modelización Teórica y Experiencia Internacional*
Ciro Eduardo Bazán Navarro

N.º 379 *A Non-Parametric Independence Test Using Permutation Entropy*
Mariano Matilla-García y Manuel Ruiz Marín