

ACERCA DE LA HACIENDA LOCAL Y SU REFORMA. UNA PROPUESTA MODESTA

GUSTAVO REGO VEIGA
Departamento de Economía Aplicada
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad de A Coruña

Recibido: 21 de diciembre de 2001

Aceptado: 25 de noviembre de 2002

Resumen: Cuando está próximo a finalizar el proceso de descentralización del gasto y la aprobación del sistema de financiación para el período 2001-2006, parece que es hora de acometer un proceso de reforma en el nivel de administración más próximo al ciudadano: el local. Para ello, partiendo de la situación presente de la hacienda local española en general y de la gallega en particular reflexionaremos sobre ciertos elementos que podrían condicionar o mediatizar la evolución de esta posible reforma.

Palabras clave: Hacienda local / Federalismo fiscal / Reforma.

ABOUT THE LOCAL FINANCE AND ITS REFORM. A MODEST PROPOSAL

Abstract: When it is close to finishing the process of decentralization of the expenditure and the approval of the system of financing for period 2001-2006 looks like that it is time to attack a process of reform in the level of administration the most close to the citizen: the local. For it, departing from the present situation of the Spanish local finance in general, and from the Galician especially, we will think about certain elements that they might determine or mediatizar the evolution of this possible reform.

Keywords: Local finance / Fiscal federalism / Reform

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es analizar algunos cambios que, en nuestra opinión, deberían acometerse para adecuar la actividad de la hacienda local a las nuevas tendencias que, tanto en el campo teórico como en la práctica real, se vienen desarrollando en los últimos años. Para ello, partiendo de la situación presente de la hacienda local española en general y de la gallega¹ en particular, reflexionaremos sobre ciertos elementos que podrían condicionar o mediatizar la evolución de esta posible reforma.

2. MARCO LEGAL Y SISTEMA ACTUAL DE FINANCIACIÓN DE LA HACIENDA LOCAL

2.1. CUESTIONES GENERALES

La legislación básica actualmente en vigor en España sobre el régimen y financiación local determina que el nivel de Administración local dependa, en sus ele-

¹ Evidentemente los problemas a los que se enfrenta la hacienda local gallega no difieren en gran medida de los que afrontan las restantes haciendas locales españolas. Sin embargo, en nuestra realidad local se ponen de manifiesto elementos diferenciadores que debemos tener en cuenta a la hora de diseñar su futuro.

mentos fundamentales, de la Administración central tanto en materia administrativa y de asignación de competencias de gasto² como en el ámbito financiero³. Esto contrasta con lo que sucede en países federales donde el nivel de gobierno intermedio (estados, provincias, *länders* o cantones) tiene amplias competencias para establecer la organización administrativa más acorde con su realidad sociocultural, económica o territorial. Deciden aspectos que van desde el número y dimensión de los municipios hasta las competencias y poderes fiscales a desarrollar por los gobiernos locales.

Las entidades locales están reguladas y definidas en la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local (LBRL). En ella encontramos las dos formas básicas de organización territorial de la Administración local (los municipios y las diputaciones, y los consejos y cabildos insulares), junto a entidades de ámbito territorial inferior al municipio (“entidades locales descentralizadas” en Cataluña, “concejos” en Navarra, “las parroquias rurales” en Asturias, etc.) como superior (mancomunidades, comarcas, áreas metropolitanas y agrupaciones de municipios), cuyo régimen es regulado por la normativa autonómica respetando las reglas establecidas en la LBRL. Los entes supramunicipales, creados por agrupación o asociación de varios municipios, tienen como finalidad realizar en común obras y prestar servicios de su competencia aprovechando las economías de escala que de este mayor tamaño se derivan. Los pequeños municipios serán, en consecuencia, los grandes beneficiados de esta posibilidad⁴.

La legislación local permite a todos los entes territoriales anteriormente señalados la organización de la gestión de sus competencias creando los órganos necesarios, dentro de la Administración general, o bien entes dependientes (órganos autónomos y sociedades mercantiles). De la descentralización de la gestión mediante este tipo de entes se benefician principalmente los municipios con mayor población.

En la estructura de ingresos municipal, como se aprecia en el cuadro 1, el conjunto de los ingresos propios –impuestos, tasas, precios, contribuciones especiales e ingresos patrimoniales– constituye el pilar básico y representa el 53,9% de los ingresos totales municipales (el 59,8 % de los no financieros). La principal conclusión que podemos derivar de esta estructura de ingresos es que los municipios españoles cuentan con un notable grado de autonomía y de responsabilidad fiscal⁵. El ejercicio de esta autonomía tributaria contribuye a mejorar la corresponsabilidad fiscal al asumir los gobernantes los costes políticos que acompañan sus decisiones

² Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local, de 2 de abril.

³ Ley 39/1988, reguladora de las haciendas locales, de 28 de diciembre.

⁴ Prueba de ello es que, según los datos del último censo de entes locales del año 2000, de las 920 mancomunidades existentes 547 están integradas sólo por municipios con menos de 5.000 habitantes y el 87% de los municipios mancomunados tienen menos de 5.000 habitantes.

⁵ En el modelo actual de financiación local se garantiza la autonomía tributaria municipal al otorgarles: 1) la modificación, con ciertos límites, de los tipos de gravamen de los distintos impuestos; 2) la potestad de establecer o no determinados impuestos y 3) la capacidad de establecer tasas, precios y contribuciones especiales por un importe próximo al coste del servicio.

de ingresos, compensando de este modo los beneficios de las decisiones de gasto. El otro gran punto de apoyo lo constituyen las transferencias (con el 36,3 % de los ingresos totales) principalmente desde la Administración central a través de la participación en los ingresos del Estado (PIE).

Cuadro 1.- Estructura de ingresos de los municipios españoles, 1998

	Mill. ptas.	(%)
TRIBUTOS Y PRECIOS PÚBLICOS (salvo artículos 30, 38 e 39)	1.967.295	44,7
Impuesto s/bienes inmuebles	665.599	15,1
Impuesto s/actividades económicas	272.948	6,2
Impuesto s/vehículos de tracción mecánica	210.571	4,8
Impuesto s/construcciones, instalaciones y obras	157.401	3,6
Impuesto s/el incremento delo valor de los terrenos urbanos	111.071	2,5
Tasas, prezos públicos y contribuciones especiales	549.705	12,3
TRANSFERENCIAS	1.598.150	36,3
Del Estado	939.082	21,3
De la Comunidad Autónoma	321.491	7,3
De la diputación, consejo o cabildo	230.203	5,2
Del exterior	50.880	1,2
Otros	56.494	1,3
OTROS INGRESOS	405.892	9,2
Allanamiento de terrenos	114.176	2,6
Concesiones administrativas	50.561	1,2
Ingresos art. 39 (recargo de apremio, intereses de demora, etc.)	154.546	3,5
Otros	86.609	1,9
OPERACIONES FINANCIERAS	432.852	9,8
Préstamos	339.123	7,7
Otros	93.729	2,1
TOTAL	4.404.189	100,0

FUENTE: Liquidación de los presupuestos de las entidades locales. Ejercicio 1998. Elaboración propia.

Las diputaciones de régimen común⁶ tienen como impuesto propio un recargo sobre el IAE, que representa entre el 4,8% de sus ingresos totales. Su fuente principal de ingresos son las transferencias procedentes del Estado (básicamente por medio de la PIE), que representan entre el 59,6% de sus ingresos totales (y el 69,6% de sus ingresos no financieros). Esta estructura supone una notable dependencia financiera y una muy baja responsabilidad y transparencia fiscal del sistema de ingresos ante los ciudadanos, con las consecuencias negativas en materia de eficiencia que esto supone.

⁶ Como es bien conocido en España existen tres grupos de diputaciones provinciales: las mencionadas de régimen común, las forales y los cabildos y consejos insulares, con peculiares formas de financiación y competencias. Las diputaciones forales tienen, a consecuencia de la gestión del concierto económico del Estado con el País Vasco, como fuente principal de ingresos los de carácter tributario. Por su parte, las diferencias en materia de ingresos de los consejos y cabildos insulares con las diputaciones de régimen común viene determinado principalmente por el sistema especial de financiación de Canarias. En lo que sigue, centraremos nuestros comentarios en el territorio de régimen común.

Cuadro 2.- Estructura de ingresos de las diputaciones españolas, 1998

	RÉGIMEN COMÚN		RÉGIMEN FORAL		CONSEJOS Y CABILDOS	
	Mill. ptas.	(%)	Mill. ptas.	(%)	Mill. ptas.	(%)
TRIBUTOS Y PRECIOS PÚBLICOS	69.429	10,2	1.148.721	93,2	95.942	50,7
Recargo impuesto s/actividades económicas	32.793	4,8	750	0,1	2.081	1,1
Otros impuestos directos			548.916	44,5		
Otros impuetos indirectos			574.293	46,6	67.402	36,6
Tasas, precios públicos y contribuc. especiales	36.636	5,4	24.586	2,0	26.459	13,0
TRANSFERENCIAS	481.331	71,0	48.539	3,9	61.908	33,6
Del Estado	404.214	59,6	12.612	1,0	33.942	18,4
De la Comunidad Autónoma	33.700	5,0	19.865	1,6	22.559	12,2
Del exterior	19.922	3,0	7.900	0,6	1.829	1,0
Otros	23.495	3,4	8.162	0,7	3.578	2,0
OTROS INGRESOS	29.852	4,4	4.952	0,4	3.481	3,2
OPERACIONES FINANCIERAS	97.697	14,4	30.910	2,5	23.042	12,5
Préstamos	90.913	13,4	3.783	0,3	12.637	6,9
Otros	6.784	1,0	27.127	2,2	10.405	5,6
TOTAL	678.452	100,0	1.233.122	100,0	184.373	100,0

FUENTE: Liquidación de los presupuestos de las entidades locales. Ejercicio 1998. Elaboración propia.

En lo que hace referencia a las entidades locales supramunicipales (distintas de las diputaciones) la capacidad para crearlas, suprimirlas o modificarlas corresponde a la comunidad autónoma. Sin embargo, su régimen económico-financiero regulado en la LRHL es suficientemente concreto como para condicionar cualquier actuación autonómica. Se establecen como posibles recursos de las entidades supramunicipales las tasas, contribuciones especiales y precios públicos, así como los procedentes del propio patrimonio y de operaciones de crédito. Algunas de estas entidades pueden contar entre sus ingresos con recargos sobre el impuesto sobre bienes inmuebles y subvenciones finalistas (caso de las áreas metropolitanas) o financiarse con aportaciones de los municipios (caso de las mancomunidades o de las asociaciones).

2.2. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LA HACIENDA LOCAL GALLEGA

Como no puede ser de otra forma, la hacienda local en Galicia, debido a la normativa común que rige la Administración local española, presenta en sus aspectos básicos virtudes y carencias similares a las señaladas anteriormente. Esto no impide, sin embargo, que en Galicia existan elementos diferenciales importantes y que debemos tener en cuenta en el diseño de su futura hacienda local (Álvarez Corbacho, 1995; Caramés Viéitez y Vázquez Taín, 1996).

El cuadro 3 muestra la evolución de los ingresos tributarios liquidados en los municipios gallegos y españoles, por tramos de población, en pesetas por habitante. Destaca, en primer lugar, la existencia de una diferencia clara entre el comportamiento de la hacienda municipal de las siete ciudades principales y de los restantes municipios con respecto a las medias de sus respectivos tramos en el nivel nacional. Las ciudades tienen, en materia de utilización de la propia fiscalidad, un comportamiento similar a otros municipios dentro de su mismo tramo de población. Esto no es extensible a los municipios con menos de 50.000 habitantes, que infrautilizan reiteradamente sus propias fuentes tributarias. Estas diferencias de comportamiento no aparecen, sin embargo, cuando comparamos los ingresos tributarios medios per cápita, por tramos de población, en el ámbito nacional.

Los datos son reveladores. Un ciudadano residente en un municipio gallego de menos de 50.000 habitantes contribuye a la financiación de la hacienda municipal mediante ingresos tributarios con importes que no alcanzan el 60% de la media de su tramo de población. Los ingresos tributarios de los municipios gallegos no urbanos son raquíuticos si los comparamos con los españoles de población equivalente. Esta brecha o diferencia entre los ingresos tributarios durante el período considerado es ciertamente significativa para los municipios de menos de 50.000 habitantes y, en consecuencia, el proceso de convergencia con la media nacional de su mismo estrato de población está lejos de ser una realidad.

Cuadro 3.- Ingresos tributarios de los municipios gallegos y españoles por tramos de población (pesetas por habitante)

	1990	1994	1998
GALICIA			
Menos de 10.000	7.853	12.448	17.915
De 10.001 a 20.000	14.931	22.250	28.946
De 20.001 a 50.000	12.386	19.390	29.605
De 50.001 a 500.000	26.426	39.087	51.319
ESPAÑA			
Menos de 10.000	23.525	33.043	44.345
De 10.001 a 20.000	25.777	38.459	55.656
De 20.001 a 50.000	30.972	41.730	56.686
De 50.001 a 500.000	27.400	40.081	53.899
GAL/ESP (%)			
Menos de 10.000	33,38	37,67	40,40
De 10.001 a 20.000	57,93	57,85	52,01
De 20.001 a 50.000	39,99	46,46	52,23
De 50.001 a 500.000	96,45	97,52	95,21

FUENTE: Xunta de Galicia y Ministerio de Hacienda. Elaboración propia.

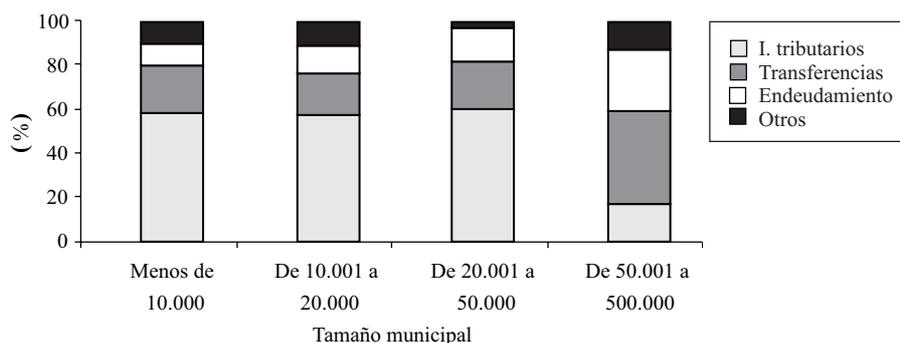
El cuadro 4 y el gráfico 1 muestran bien a las claras que esta diferencia de ingresos entre los municipios y españoles se fundamenta en la fuerte inhibición tributaria presente en la mayoría de los municipios gallegos. Esta supone directamente cerca del

60% de esa diferencia de recursos a la que habría que añadir su influencia indirecta, mientras que el volumen de ingresos tributarios afectan, asimismo, a la cantidad de transferencias recibidas⁷ y a las posibilidades de endeudamiento⁸. Con ello se pone de manifiesto que el factor determinante del raquitismo presupuestario de los municipios gallegos tiene su origen en su propio ámbito de decisión⁹.

Cadro 4.- Diferencia de ingresos entre los municipios españoles y gallegos. Ejercicio de 1998 (en pesetas por habitante)

	I. TRIBUTARIOS	TRANSFER.	ENDEUDAM.	OTROS	TOTAL
Menos de 10.000	26.430	9.491	4.457	4.591	44.969
De 10.001 a 20.000	26.710	8.620	5.937	5.199	46.466
De 20.001 a 50.000	27.081	9.518	6.856	1.129	44.584
De 50.001 a 500.000	2.580	6.070	4.075	1.849	14.574

Gráfico 1.- Influencia de los distintos tipos de ingresos en la diferencia con los municipios españoles



Si consideramos que es en el establecimiento de tipos impositivos y coeficientes incrementales mayores o menores, así como la aplicación o no de los impuestos voluntarios donde se aprecia el verdadero esfuerzo fiscal exigido por los gobernantes locales a sus ciudadanos, el resultado no es muy alentador. El análisis de las magnitudes reflejadas en los cuadros 5 y 6 nos permite comprobar que los municipios gallegos utilizan sus capacidades normativas de manera sensiblemente inferior al municipio medio nacional.

⁷ Una parte de la distribución de la participación en los ingresos del Estado (PIE), principal programa de transferencias incondicionado que reciben los municipios españoles, está regulado en función de un indicador de esfuerzo fiscal.

⁸ Los tributos propios forman, junto con las transferencias corrientes y los ingresos patrimoniales, la cuantía utilizado como garantía de la deuda.

⁹ Ver, en este mismo sentido, Álvarez Corbacho (2000)

Cuadro 5.- Impuestos municipales obligatorios. Índices, tipos y coeficientes medios ponderados en las CC.AA. de régimen común, 1999

	IBI		IAE		IVTM
	URBANO	COEFIC. INCREM.	ÍNDICES DE SITUACIÓN MAXIMO	MINIMO	COEFIC. INCREM.
Andalucía	0,65	1,36	1,33	0,84	1,37
Aragón	0,49	1,31	1,56	0,70	1,63
Asturias	0,56	1,37	1,32	0,82	1,29
Baleares	0,58	1,48	1,34	0,86	1,41
Canarias	0,57	1,42	1,47	0,82	1,29
Cantabria	0,55	1,29	1,49	0,93	1,31
Castilla-La Mancha	0,54	1,18	1,15	0,91	1,23
Castilla y León	0,49	1,26	1,19	0,86	1,2
Cataluña	0,76	1,62	1,62	0,87	1,66
Extremadura	0,57	1,13	1,10	0,83	1,15
La Rioja	0,51	1,20	1,36	0,98	1,26
Madrid	0,56	1,54	1,81	0,83	1,39
Murcia	0,62	1,32	1,23	0,82	1,48
C. Valenciana	0,74	1,34	1,37	0,81	1,42
<i>GALICIA</i>	<i>0,47</i>	<i>1,22</i>	<i>1,22</i>	<i>0,89</i>	<i>1,21</i>
<i>ESPAÑA</i>	<i>0,62</i>	<i>1,39</i>	<i>1,43</i>	<i>0,84</i>	<i>1,39</i>

FUENTE: DGCCT. Imposición local. Tipos de gravamen, índices y coeficientes.

Cuadro 6.- Aplicación de la imposición municipal voluntaria en las comunidades autónomas de régimen común, 1999 (en porcentaje)

	ICIO	IIVTNU
Andalucía	92,20	79,45
Aragón	56,99	11,92
Asturias	82,05	48,72
Baleares	100,00	95,52
Canarias	96,55	93,10
Cantabria	89,22	39,22
Castilla-La Mancha	70,31	20,63
Castilla y León	60,84	6,63
Cataluña	92,60	62,79
Extremadura	69,63	27,49
La Rioja	86,78	10,92
Madrid	84,92	82,12
Murcia	97,78	97,78
C. Valenciana	92,61	67,10
<i>GALICIA</i>	<i>87,62</i>	<i>23,17</i>
<i>ESPAÑA</i>	<i>75,32</i>	<i>34,39</i>

Una consecuencia del reducido peso de los ingresos tributarios dentro del conjunto de los ingresos, característica propia de la fiscalidad municipal gallega, es que la responsabilidad de provisión del servicio se separa sustancialmente de la de producir ingresos, lo que genera una dependencia elevada de actuaciones de otras administraciones (por la vía de las transferencias o con inversiones directas). Esta dependencia de la financiación de los municipios no urbanos de actuaciones de otros niveles de administración no alienta el ejercicio de una acción responsable de los políticos locales ante de su electorado. Las consecuencias más inmediatas son una limitación da autonomía política y, como ya señalamos, el traslado de respon-

sabilidades a otros niveles de gobierno. Como ya ha sido señalado en el informe de la Comisión Layfield (1982), quien quiere ser responsable de gastar dinero debe ser también responsable de ganarlo, sin negar con ello el papel que tanto las transferencias como el endeudamiento desarrollan en la financiación de todos los gobiernos locales.

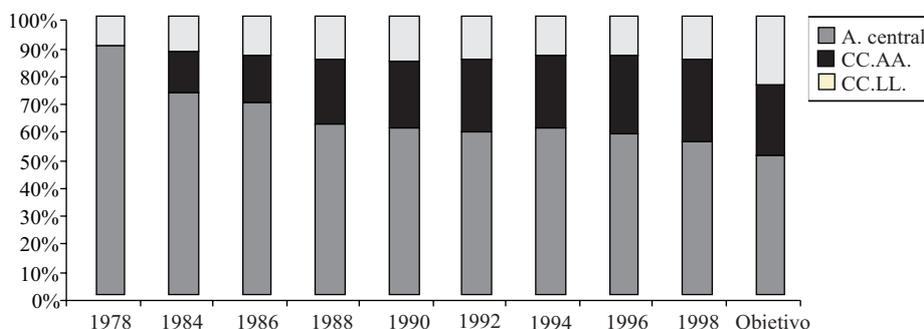
Los factores que pueden explicar esta inhibición tributaria no son simples ni únicos. Así tradicionalmente se señala la mayor actividad económica de los núcleos urbanos, los valores catastrales superiores derivados de una mayor urbanización, la mejor dotación de infraestructuras altamente vinculadas a algunas tasas e, incluso, las diferentes posibilidades que en la aplicación de los tipos impositivos y coeficientes multiplicadores ofrece la normativa según la población, pero no parecen suficientes para explicar las importantes diferencias señaladas.

Existen aspectos políticos que crean incentivos para la inhibición tributaria municipal. Se pueden citar igualmente ciertas rutinas y valores en la población no urbana arraigados históricamente. Se produce una convergencia de intereses entre los gobernantes locales deseosos de reducir el coste político asociado a los tributos municipales con el de otras administraciones –diputaciones, comunidad autónoma– interesadas en financiar servicios de competencia municipal y de esta forma incrementar su control político (Álvarez Corbacho, 1995; Álvarez Corbacho y Rego Veiga, 1999). Este comportamiento de las administraciones de ámbito superior genera, a su vez, un “efecto demostración” sobre los demás municipios que limita la utilización de sus propios ingresos. El resultado de este proceso es la consolidación de unas relaciones político-financieras entre las distintas administraciones en Galicia opacas, no solidarias y donde la mayoría de los gobiernos locales tienen un papel subordinado.

3. EL FUTURO DE LA HACIENDA LOCAL

Un elemento destacable en el ámbito de la Administración territorial es que en las más de dos décadas de democracia española se ha acometido un importante proceso de descentralización del gasto. Como se puede apreciar en el gráfico 2, las grandes beneficiadas de este proceso descentralizador han sido las comunidades autónomas que, con la finalización del traspaso generalizado de competencias en materia educativa y sanitaria, verán incluso incrementada su participación en el gasto público total. Culminado este desarrollo de descentralización del gasto y aprobado el sistema de financiación para el periodo 2001-2006, parece que es hora de acometer un proceso de reforma en el nivel de administración más próximo al ciudadano: el local. Una vez justificada la necesidad de la descentralización, el problema que se formula es determinar qué competencias de gasto deberían ser asignadas a los gobiernos locales y cuáles son, en su caso, los recursos más adecuados para financiarlas.

Gráfico 2.- Evolución de la descentralización del gasto público en España (tanto por ciento sobre el gasto público total*)



*No incluye pensiones de la Seguridad Social, clases pasivas y gastos por pasivos financieros.

FUENTE: Ministerio de Administraciones Públicas.

3.1. COMPETENCIAS DE GASTO

¿Qué tipo y qué nivel de gasto es más adecuado asignar a los distintos gobiernos locales? Las respuestas que se den a estas cuestiones determinará la composición y el volumen de los fondos para su financiación. Como es bien conocido, para la teoría convencional los gobernantes locales deberían preocuparse sólo de la provisión de bienes y servicios públicos (caracterizados por tener beneficios espaciales limitados) de acuerdo con las necesidades locales. Es decir, siguiendo la tradicional división realizada por Musgrave (1959), les correspondería la realización de la función de asignación. Esto sería así porque tanto las políticas de redistribución como las de estabilización son más eficientemente realizadas por la Administración central. Si una Administración local desarrolla su propia política de redistribución, esto induciría determinadas distorsiones en el sistema: movimientos ineficientes de la población rica desde localidades con políticas redistributivas duras y viceversa y conflictos entre las políticas redistributivas efectuadas por la Administración central y la local. El argumento principal a favor de la centralización de la política de estabilización se fundamenta en que los gobiernos locales no cuentan con los medios fiscales y monetarios necesarios para desarrollarla de una manera eficiente.

En consecuencia con estas propuestas teóricas tradicionalmente el gasto municipal ha estado más vinculado a la propiedad inmueble. Sin embargo, en las últimas décadas ha experimentado un importante crecimiento en el nivel local el gasto dirigido directamente al individuo, incluso alguno con un importante carácter redistributivo, en forma de servicios educativos, sanitarios, culturales, asistencia social y relacionados con el ocio. Asimismo, el conocimiento de los gobiernos locales de la estructura de funcionamiento del mercado de trabajo local también hace que en de-

terminados países se fomente la participación de éstos en estrategias de desarrollo endógeno (sostenible), políticas que contribuyen a la persecución del pleno empleo.

Uno de los elementos que puede condicionar el tipo, el volumen, el coste y la calidad de la prestación de bienes y servicios en el nivel municipal es su tamaño, y éste en el caso de los municipios españoles es relativamente pequeño (cuadro 7). Podemos comprobar como cerca del 86% de los municipios españoles tienen menos de 5.000 habitantes y sólo el 3,71% supera los 20.000. La existencia de un número elevado de municipios pequeños hace imposible el aprovechamiento de las economías de escala en la prestación de muchos de los bienes y servicios que legalmente tienen encomendados, creando problemas de eficiencia y de equidad.

Este tamaño limita a su capacidad gestora pues, entre otros factores, su personal carece en general de la formación y de la profesionalidad adecuada y supone un desaprovechamiento de las posibles economías de escala en la producción. El tamaño municipal puede no ser un problema si las entidades metropolitanas, las mancomunidades o los entes comarcales sustituyeran a los municipios en la prestación de determinados servicios. Esto necesitaría de un cambio de mentalidad importante en un país en el que los representantes municipales tienen una mayor predisposición a relacionarse verticalmente (diputación provincial y Administración autonómica) que a establecer acuerdos y compromisos con sus iguales. Como señala Solé Vilanova (1997, p. 5) *“el municipio español tiende a encerrarse en si mismo, y a ser individualista y poco dado a la negociación y al compromiso. Recela cuando se le plantea la delegación o el traspaso de competencias a un ente supra-municipal donde estará representado y que, en principio, debería prestar los servicios de forma más eficaz y eficiente para el bien de los ciudadanos”*.

Cuadro 7.- Distribución de los municipios según el número de habitantes por comunidades autónomas

	MENOS DE 5.000		DE 5.001 A 10.000		DE 10.001 A 20.000		DE 20.001 A 50.000		DE 50.001 A 100.000		DE 100.001 A 500.000		MAS DE 500.000		Total
	Núm.	(%)	Núm.	(%)	Núm.	(%)	Núm.	(%)	Núm.	(%)	Núm.	(%)	Núm.	(%)	
Andalucía	523	68,01	115	14,95	69	8,97	40	5,20	11	1,43	9	1,17	2	0,26	769
Aragón	710	97,26	9	1,23	8	1,10	2	0,27					1	0,14	730
Asturias	48	61,54	9	11,54	13	16,67	4	5,13	2	2,56	2	2,56			78
Baleares	37	55,22	13	19,40	8	11,94	8	11,94			1	1,49			67
Canarias	28	32,18	24	27,59	18	20,69	13	14,94	1	1,15	3	3,45			87
Cantabria	85	83,33	7	6,86	7	6,86	1	0,98	1	0,98	1	0,98			102
Castilla y León	2.199	97,86	25	1,11	9	0,40	6	0,27	4	0,18	4	0,18			2.247
Cast.-A Mancha	855	93,44	35	3,83	12	1,31	7	0,77	5	0,55	1	0,11			915
Cataluña	784	82,88	69	7,29	48	5,07	24	2,54	12	1,27	8	0,85	1	0,11	946
C. Valenciana	404	74,68	52	9,61	43	7,95	31	5,73	7	1,29	3	0,55	1	0,18	541
Extremadura	341	89,27	28	7,33	6	1,57	4	1,05	2	0,52	1	0,26			382
Galicia	191	60,63	67	21,27	38	12,06	12	3,81	4	1,27	3	0,95			315
Madrid	129	72,07	15	8,38	10	5,59	11	6,15	7	3,91	6	3,35	1	0,56	179
Murcia	9	20,00	11	24,44	13	28,89	9	20,00	1	2,22	2	4,44			45
Navarra	257	94,49	8	2,94	4	1,47	2	0,74	0	0,00	1	0,37			272
País Vasco	187	74,80	23	9,20	22	8,80	11	4,40	4	1,60	3	1,20			250
Rioja, La	167	95,98	4	2,30	2	1,15							1	0,57	174
TOTAL	6.954	85,86	514	6,35	330	4,07	185	2,28	61	0,75	48	0,59	7	0,09	8.099

FUENTE: Revisión del Padrón municipal a 1/1/1999. INE.

La dotación de nuevas competencias a los gobiernos locales con la finalidad de alcanzar el hipotético 25% de gasto público debería acompañarse con un incremento de los ingresos suficiente no sólo para cubrir el coste efectivo de los nuevos servicios transferidos, sino también para cubrir posibles carencias en las dotaciones vinculadas al proceso histórico de provisión. Con todo, dada la situación real de la Administración local española parece difícil vislumbrar a medio plazo cambios substanciales en el nivel de competencias. Para incrementar su participación en el gasto público los municipios deberían asumir competencias con un peso presupuestario importante (educativas, sanitarias) que, con la actual capacidad técnica y de gestión de la mayoría de las corporaciones locales, es inviable al menos de forma generalizada. Se debería proceder, en nuestra opinión, a la reordenación territorial y, posteriormente, a una redistribución de competencias con carácter previo a la asignación de ingresos en el nivel local.

3.2. LOS RECURSOS DE LA HACIENDA LOCAL

Pasamos a continuación a analizar las principales fuentes de ingresos municipales vigentes y a sugerir algunas mejoras en ellas, así como posibles ingresos candidatos a incrementar los recursos de los gobiernos locales. Ahora bien, debemos tener en cuenta que con carácter previo al debate sobre cuáles son los instrumentos financieros más adecuados para la nueva hacienda local, es necesario encarar una ordenación administrativa que mejore los costes con que la Administración local presta sus servicios al ciudadano y que permita la asunción con carácter general de mayores competencias. La realización de esta ordenación territorial debería conjugar, en la medida de lo posible, los aspectos vinculados a la identidad local y una buena gestión de las competencias legalmente atribuidas (Solé Vilanova, 2001).

La fiscalidad propia municipal pivota en la actualidad sobre tres impuestos obligatorios: el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI), el impuesto sobre actividades económicas (IAE) y el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM), dos voluntarios: el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO) y el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU) y, por último, un conjunto de tasas y precios públicos. Veamos, a continuación, sus principales características y limitaciones, así como sus posibles mejoras.

◆ *El impuesto sobre bienes inmuebles.* La imposición sobre la propiedad inmueble encuentra sustento teórico en la teoría del federalismo fiscal. Ésta señala que en el ámbito local es adecuado gravar bases imponibles con poca movilidad interjurisdiccional, pues de esta forma se evitarían supuestos indeseables de exportación impositiva. El impuesto sobre la propiedad inmueble grava bases tangibles e inmóviles fácilmente identificables, es más neutral y con menos requisitos de personal cualificado para su gestión. En la práctica, la experiencia internacional, sobre

todo en los países anglosajones, y la propia experiencia española¹⁰ de la última década apoyan su uso como recurso de los municipios¹¹. A estas tradicionales ventajas se puede sumar el hecho de que a medida que avance la globalización de la economía, y la movilidad de las personas y las empresas se intensifique, habrá más dificultades para gravar en el nivel local otras fuentes (Solé Vilanova, 2001). Evidentemente, este impuesto no está exento de inconvenientes, entre los que destaca su carácter regresivo si es contemplado aisladamente. Por otro lado, si las valoraciones catastrales no están bien hechas y actualizadas el impuesto se verá perjudicado.

Este impuesto tiene potencialidades recaudatorias no aprovechadas completamente por deficiencias en sus elementos tributarios básicos: la base imponible y las tarifas. Parece claro que, con una conservación adecuada del padrón, toda alteración en la estructura de un municipio se vería reflejada en el catastro y, consecuentemente, en la recaudación. Sin embargo, como señala Ezquiaga (2000, p. 18) “*en muchas de nuestras ciudades el catastro evoluciona sustancialmente detrás de la realidad urbana*”. A esto hay que añadir que en los últimos años las revisiones catastrales son casi residuales¹², con una situación del mercado inmobiliario caracterizada por precios al alza que hace imposible que los valores catastrales se aproximen al valor de mercado¹³. En lo que se refiere a la aplicación de las tarifas por parte de los municipios, se puede comprobar que son reducidas en relación a las potenciales, diferencia que suele incrementarse cuando se realizan revisiones catastrales (Ezquiaga, 2000).

Si una administración no participa de forma directa o indirecta de los resultados fiscales de las revisiones, el desinterés y la falta de preparación pueden ser grandes y sería más adecuado ceder toda la gestión catastral, excepto la definición de la tabla de valores de referencia, a las administraciones que se benefician de la recaudación¹⁴.

¹⁰ Así, por ejemplo, en países como Australia, Canadá y los Estados Unidos, entre los federales, o el Reino Unido, entre los unitarios, este impuesto supone al menos las tres cuartas partes de los ingresos tributarios locales (FMI, 2000). El IBI es la columna vertebral del sistema tributario municipal al representar (cuadro 1) el 33,8% de los ingresos tributarios y el 15,1% de los ingresos totales.

¹¹ Con todo, tal vez sería necesario introducir algunos elementos de personalización del tributo. Ver Suárez Pandiello (2001).

¹² Según la Dirección General del Catastro (DGC) en el período 1995-2000 se realizaron 153, 279, 90, 130, 125 y 159 revisiones de valores catastrales.

¹³ Recordar que lo aquí comentado también incide en el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, ya que su base imponible se determina aplicando el porcentaje aprobado por el ayuntamiento sobre el valor del terreno fijado por la DGC a efectos del IBI.

¹⁴ Estamos de acuerdo con Solé Vilanova (2001) en que la administración responsable de la gestión catastral debe tener incentivos para llevar a buen término las revisiones catastrales. La Administración central, sobre todo después de la entrada en vigor en 1999 del nuevo IRPF, con la desaparición de la imputación de rendimientos por la vivienda habitual, ha reducido su interés por la gestión catastral. La valoración catastral se está convirtiendo en un problema casi exclusivo de la Administración local.

♦ *La imposición sobre actividades económicas (IAE)*. Tres son las principales opciones para afrontar el gravamen de las actividades económicas: consumo, renta y la utilización de los factores productivos. En la financiación de la hacienda local española se ha optado por esta última a través del impuesto sobre actividades económicas. El IAE ha soportado críticas tanto respecto a sus fundamentos teóricos como a su regulación, por cuanto grava sólo el mero ejercicio de una actividad independientemente de sus resultados y sin análisis previos que apoyen la relación entre los parámetros utilizados para calcular las cuotas básicas y los resultados económicos. A esto hay que añadir la no consideración de los resultados económicos vinculados a la nueva economía. A su favor contaría con su labor censal que no debería ser infravalorada. El IAE es una base de datos para la aplicación práctica de otras figuras tributarias municipales (tasa por la licencia de apertura de establecimientos, por el servicio de recogida de basuras, por el servicio de alcantarillado y depuración de aguas, etc.) y nacionales (IRPF, IS, IVA, etc.).

La actividad económica no es fácilmente gravable por impuestos municipales¹⁵. Esto no impide que en determinados países como Alemania o Suecia, por ejemplo, los impuestos locales que recaen sobre actividades económicas, con la renta personal como indicador de capacidad de pago, tengan un importante peso en los ingresos tributarios locales¹⁶. La experiencia de estos países parece aconsejar que si se desea que los entes locales se beneficien de los rendimientos de estos impuestos, mejor sería establecer participaciones territorializadas (según la recaudación) o no (según la población). La participación en la imposición sobre ventas o consumos por parte de los gobiernos locales, sin embargo, tiene un menor apoyo en los países de nuestro entorno económico¹⁷.

Dadas las dificultades existentes para la descentralización a nivel local del IVA y del IS y dado que, en los últimos años, el IRPF es prácticamente un impuesto sobre las rentas del trabajo y los rendimientos de actividades económicas se calculan por una gran parte de los contribuyentes mediante indicadores objetivos, defendemos la permanencia de la actual imposición de la actividad económica, con base en el gravamen de los factores productivos, representada por el IAE, mejorando sus elementos definitorios y estableciendo mecanismos correctores que limiten las situaciones de inequidad (Suárez Pandiello, 2001).

¹⁵ Los argumentos tradicionalmente esgrimidos, sobre todo cuando se trata de gravar la renta derivada de los beneficios empresariales como elementos que limitan esta posibilidad, son los efectos secundarios negativos en términos de competencia fiscal y movilidad interjurisdiccional inducida por las diferencias de fiscalidad existentes entre los distintos gobiernos locales. A todo esto habría que añadir los problemas de índole práctica vinculados a la asignación territorial del beneficio de una sociedad que opera en varios municipios.

¹⁶ En los países nórdicos, por ejemplo, la Administración local realiza funciones de redistribución típicas de un estado del bienestar y su fuente principal de ingresos es el impuesto sobre la renta. Ver Söderström (1998)

¹⁷ Baste indicar que la imposición sobre el consumo como elemento de la financiación local se utiliza en países como los EE.UU. donde la imposición general sobre el volumen de ventas se limita al campo minorista y, por lo tanto, de más fácil asignación territorial.

◆ *El impuesto sobre vehículos de tracción mecánica.* Los costes, en términos de infraestructuras, congestión del tráfico, sanidad (contaminación), etc., generados por los vehículos, es el argumento que sirve de base para la aplicación de este impuesto. La imposición sobre vehículos, con tradición en la financiación de los municipios españoles, está asignado al nivel intermedio en otros países europeos. En España la actual legislación sobre haciendas locales permite que este impuesto sea regulado por los parlamentos autonómicos siempre y cuando se compense adecuadamente a los ayuntamientos. Esta posibilidad y la cesión a las comunidades autónomas del impuesto de matriculación hacen plausible su conversión en un impuesto autonómico, quedando de esta forma en este nivel concentrada toda la fiscalidad del automóvil (Suárez Pandiello, 2001).

Este impuesto tiene un gran potencial actualmente desaprovechado, debido a una base imponible obsoleta que habría que modificar. En este sentido, Solé Vilanova (2001) propone la cuantificación del hecho imponible en función del valor inicial del vehículo (y no de los caballos fiscales) y de la antigüedad. Sobre la tabla de cuotas mínimas establecidas los gobiernos autonómicos (y locales) aplicarían un coeficiente superior a 1 (e inferior a un máximo determinado).

◆ *Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras.* El impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO) tiene poca justificación teórica. Este impuesto no encuentra justificación en la aplicación del principio tradicionalmente orientador de la fiscalidad municipal como es el del beneficio, y su aplicación parece deberse a unos buenos resultados recaudatorios.

◆ *Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana.* Existe una valoración negativa de algunos elementos que configuran el impuesto. El incremento del valor gravado por este impuesto municipal está sometido también a dos impuestos de carácter estatal: el impuesto sobre la renta de las personas físicas y el impuesto de sociedades. El IIVTNU se puede deducir en el IRPF. Esta deducción supone un elemento de coordinación impositiva que, sin embargo, puede acarrear consecuencias negativas (Álvarez Corbacho *et al.*, 1992).

Además, para que el impuesto sea regresivo, según Álvarez Corbacho *et al.* (1992) sólo es necesario que se cumplan dos supuestos habituales: 1) un desigual crecimiento de los precios del suelo urbano entre municipios y 2) una actualización uniforme de los valores catastrales a través de coeficientes establecidos en la Ley de presupuestos generales del Estado.

Con estas características y con el problema conceptual de definición del 'valor real del incremento' junto a su poca importancia recaudatoria, se hace necesaria la reforma de este impuesto. Ésta pasaría para algunos autores, como Suárez Pandiello (2001), por de introducir mejoras en la regulación del IIVTNU aprovechando en este sentido la definición de plusvalía en el IRPF o en el IS. Solé Vilanova (2001),

sin embargo, propone su supresión como ingreso de la hacienda municipal¹⁸. La reducción de ingresos que esto supone para las arcas municipales se compensaría compartiendo el impuesto sobre transmisiones patrimoniales con las comunidades autónomas y permitiendo que los gobiernos locales dispongan de una tarifa propia o bien que éstos establecieran un recargo sobre el impuesto autonómico. La propuesta de compartir el impuesto minoraría ciertamente los ingresos de las comunidades autónomas, que podría ser compensada con una reducción de sus responsabilidades de gasto o con un aumento de figuras en las que éstas cuentan con capacidad normativa (IRPF u otras nuevas figuras indirectas)¹⁹. Con esta alternativa la suficiencia, autonomía y equidad locales no tienen por qué verse alteradas negativamente. La autonomía es casi independiente de quien administra y recauda el impuesto. Esta tarea puede ser desarrollada por un nivel de gobierno superior sin que esto suponga pérdida alguna de autonomía local y sí suponga una mejora en la eficiencia²⁰. Esto puede afectar, sin embargo, a la corresponsabilidad fiscal, a la percepción que tiene el ciudadano de a qué nivel de gobierno está financiando con sus impuestos²¹.

♦ *Tasas y precios públicos*. La utilización de tasas y precios públicos para la financiación de determinados servicios²² es un ejemplo claro de la aplicación del principio del beneficio a nivel local que no es incompatible con la utilización, en casos concretos, del principio de capacidad de pago²³. Además de obtener ingresos para financiar el servicio, el precio permite en teoría, si se establece correctamente, al igual que en el mercado privado, guiar la demanda e informar a los gobiernos locales sobre la cantidad y la calidad del servicio. En la práctica surgen, sin embargo, determinadas dificultades vinculadas a factores como la existencia de externalidades (economías de escala), capacidad de oferta limitada o demandas diferentes en períodos punta y valle, que limitan su papel.

Dado que el actual sistema de información contable público es pobre, la potenciación de la fiscalidad basada en el principio del beneficio hace imprescindible, en nuestra opinión, los estudios de costes de los servicios públicos, por lo que sería

¹⁸ Las razones para suprimirlo serían básicamente dos. Por un lado, son rentas sometidas a tributación normalmente ya se gravan en el IRPF de una forma más correcta y, por otro, dada la situación del mercado de la vivienda, quien realmente paga el IIVTUN es el comprador y no el vendedor, que es quien realmente obtiene la plusvalía.

¹⁹ En nuestra opinión, esta segunda alternativa tendría como inconveniente la pérdida de ingresos que acarrearía en la Administración central el incremento en la cesión de estos impuestos a las comunidades autónomas. Este inconveniente se ve paliado por el hecho de que la propuesta de Solé Vilanova se acompaña con la eliminación del IIVTNU en el nivel municipal y, consecuentemente, su posterior deducción en el IRPF.

²⁰ Bate recordar que muchos pequeños municipios delegan esta función en la diputaciones provinciales.

²¹ Consideramos que éste sería un problema menor dado el actual grado de corresponsabilidad existente a nivel municipal.

²² Abastecimiento de agua, recogida de basuras, transporte urbano, servicios culturales, deportivos y recreativos y algunos servicios de carácter social (guarderías, residencias, etc.), saneamiento, etc.

²³ Como, por ejemplo, establecer precios reducidos para determinados grupos de población (pensionistas, parados, estudiantes, etc.).

importante la realización de trabajos que permitan ir construyendo un sistema de información de los costes que genera su prestación²⁴.

♦ *Las transferencias.* Las transferencias para financiar gasto corriente y de capital constituyen, junto con la fiscalidad propia, la columna vertebral de los ingresos de los gobiernos locales, como hemos tenido ocasión de comprobar anteriormente. De entre todos los programas el más importante es la Participación en los Ingresos del Estado (PIE), subvención incondicionada que reciben los ayuntamientos (y diputaciones) del Estado en función de unos criterios uniformes que no pueden ser modificados/adaptados por las Comunidades Autónomas a su realidad territorial²⁵.

En nuestra opinión sería razonable introducir mejoras en la PIE, sustituyendo la actual fórmula de distribución por un sistema organizado en dos etapas²⁶. En una primera fase las quince comunidades de régimen común recibirían fondos del programa en función de la población (principal medida de necesidades) y, quizás, de algún indicador de capacidad fiscal. Posteriormente, cada comunidad autónoma, según los indicadores de necesidad y capacidad más representativos de su realidad territorial, repartirían el volumen que les corresponde de la aplicación del criterio utilizado en la primera fase y de sus aportaciones propias al fondo, fruto de un mayor compromiso con la financiación de las localidades de su territorio y del mandato constitucional.

Por otro lado, la utilización de programas específicos para financiar gastos corrientes y de capital encuentran apoyo teórico en la presencia de externalidades asociadas a la provisión de los servicios que financian. Además, podría argumentarse que estas transferencias tienen como finalidad conseguir un determinado nivel de prestación de bienes y servicios. Sin embargo, en la realidad los sistemas de transferencias son el resultado de procesos políticos y de otras consideraciones prácticas (Bird, 1986).

En España las subvenciones específicas, tanto corrientes como de capital, procedentes de la Administración central, de las comunidades autónomas y de las diputaciones, son numerosas en cantidad, pudiendo crear distorsiones en el proceso de toma de decisiones del receptor y, en determinados casos, su utilización parece estar más motivada por factores políticos que económicos. Las comunidades autónomas habitualmente presentan algún programa de transferencias reglado para colaborar en la financiación del gasto local. Estos programas se caracterizan, dentro de la diversidad existente, por distribuir sumas bastante modestas (determinadas mayoritariamente según criterios *ad hoc*) y sin incluir entre los criterios de reparto la cofinanciación por parte de los beneficiados (Rego Veiga, mimeo). Además de

²⁴ En el número 20 de la revista *Auditoría Pública*, de marzo de 2000, se publican tres trabajos dedicados a los costes de los servicios públicos locales, exponiendo soluciones prácticas al problema. Ver también Martínez (2000).

²⁵ Pedraja y Suárez Pandiello (1999) realizan un estudio detallado de las principales deficiencias de la regulación actual de la PIE así como de las mejoras que deberían introducirse, y a él remitimos al lector interesado.

²⁶ Ver en este mismo sentido, por ejemplo, Ferreiro Lapatz (1988), Lozano Serrano (1989) o Suárez Pandiello (1996).

estas subvenciones regladas, las comunidades autónomas, a través de sus consejerías, establecen transferencias específicas donde se combinan programas que predeterminan el porcentaje de gasto que se cofinanciará con otros en los que la discrecionalidad es amplia. La inexistencia de un procedimiento claro en la concesión hace que factores político-clientelares puedan influir en el resultado final.

Cuando las transferencias se basan en programas específicos, los gobiernos locales reducen su autonomía y pasan a ser meros agentes instrumentales de las decisiones políticas que toma el donante, lo que implica un reajuste a funciones de gasto que no refleja la propia demanda local (Boadway y Hobson, 1993; Ahmad, 1997). La existencia de múltiples líneas de ayuda para financiar el mismo tipo de gasto entre distintos niveles de administración sin aparente coordinación, junto a la falta de transparencia en los criterios de distribución, no benefician necesariamente a aquellos territorios con mayores necesidades y/o menores capacidades fiscales. A esta falta de equidad se le añaden normalmente problemas de eficiencia, pues la existencia de múltiples programas para financiar gastos equivalentes o el establecimiento de sistemas muy detallados conduce a un volumen importante de personal y recursos para ejecutar el cumplimiento de las pautas establecidas. Estos costes administrativos son una carga económica que siempre debe minimizarse mediante una reordenación de las transferencias condicionadas.

♦ *Nuevos impuestos y participaciones impositivas.* La posibilidad de establecer en el nivel municipal nuevos impuestos está fuertemente limitada²⁷. En este sentido, la alternativa más viable tras la distribución de responsabilidades de gasto entre los diferentes niveles de administración y entre los distintos componentes de un mismo nivel, consistiría en compartir bases imponibles o establecer participaciones en impuestos de niveles superiores de administración como las señaladas anteriormente.

3.3. EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

♦ *Las comunidades autónomas y la organización territorial.* Los resultados de la provisión de bienes y servicios públicos locales son distintos, cuando unas personas se benefician del gasto mientras que otras son las que lo financian (diputaciones), de aquellos en los que son los propios demandantes los que soportan, por lo menos de forma parcial, los costes de ella (municipios). Como los bienes y servicios públicos locales benefician básicamente a espacios concretos o a conjuntos limitados de población, aplicar el criterio de eficiencia económica exigiría que todo ciudadano que demande estos servicios se enfrente también a los costes de sus peticiones y no que éstas sean financiadas por otras personas.

²⁷ Desde un punto de vista teórico, podríamos señalar los efectos negativos y limitadores del establecimiento de nuevos impuestos en el ámbito municipal vinculados a la movilidad interjurisdiccional de ciudadanos y empresas. Desde el punto de vista práctico, en la actualidad existen pocas posibilidades de encontrar nuevos hechos imponibles con importante capacidad recaudatoria.

La utilización de la fiscalidad propia (tasas e impuestos) para financiar bienes y servicios introduce parámetros que incentivan, por lo tanto, conductas responsables tanto en los gobernantes como en los ciudadanos contribuyentes. Sin transparencia en la percepción de estos costes no existen garantías de un proceso de 'rendición de cuentas', valor éste necesario en cualquier administración pública que se rija por principios democráticos (Comisión Layfield, 1982). Cando existe ruptura de la unidad del proceso presupuestario (disociación entre ingresos y gastos) o cando se financia actividad pública con transferencias o deuda, se produce una percepción distorsionada del sector público que distorsiona la realidad²⁸. Naturalmente, con esto no se pretende restar importancia al criterio de equidad introducido a través de los ingresos por transferencias o del endeudamiento, sino resaltar la relevancia que tiene su adecuada combinación.

Con el mantenimiento de administraciones locales en las que no exista vinculación directa entre las dos caras del presupuesto (diputaciones), se está colaborando en el incremento de la ineficiencia y en el despilfarro de recursos públicos. A ello debemos añadir, en nuestra opinión, otro elemento negativo como es la forma de elección indirecta de los representantes políticos de este nivel de administración. Si a esta conjunción de elementos le añadimos que su ámbito territorial no refleja la realidad local de muchas comunidades autónomas, parece recomendable introducir mejoras importantes en su regulación. En nuestra opinión, las funciones realizadas por las diputaciones provinciales podrían ser perfectamente asumidas por otras entidades supramunicipales más próximas a la realidad local.

Las principales fuentes de ingresos de esta entidad superior serían los precios y las tasas, las aportaciones municipales –calculadas según un indicador de capacidad y necesidad fiscal– y las subvenciones específicas. También podrían optar por operaciones de crédito y tener potestad para establecer impuestos, o recargos sobre impuestos, dado su específico papel substitutivo directo de los ayuntamientos en la prestación de determinados servicios públicos. Dado que los costes de provisión de muchos servicios públicos decrece hasta un determinado nivel de población, sería deseable que el gobierno autonómico adopte una política clara de fusión de los municipios. Este incremento de la base mínima de población permitiría un mejor aprovechamiento de los recursos técnicos y humanos necesarios para el desarrollo de las tareas que los gobiernos locales tienen encomendadas²⁹. Vinculado con el tamaño municipal estaría el problema de la prestación de servicios públicos por falta de personal cualificado. En la actualidad no es difícil encontrar municipios que carecen de interventor, de secretario o de tesorero, o bien que comparten este personal con otros municipios. Encontrar otros especialistas (ingenieros, arquitectos o

²⁸ Sobre el fenómeno de la ilusión fiscal y de sus causas ver, por ejemplo, la revisión de Oates (1991).

²⁹ Una constatación de este hecho lo tenemos en que la mayoría de los pequeños municipios delegan la gestión de algunos de sus servicios en entes de carácter supramunicipal (básicamente mediante mancomunidades). Así, servicios básicos como la “recogida, eliminación y tratamiento de basuras y limpieza viaria”, el “saneamiento, abastecimiento y distribución de aguas”, la “protección civil” o la “acción social” ocupan lugares preferentes en cuanto a su gestión mancomunada según Censo de entes 2000 del sector público local.

economistas) necesarios para una mejor gestión de las competencias es algo prácticamente impensable en la mayoría de los municipios.

♦ *Las comunidades autónomas y la mejora de la gestión de los servicios municipales.* La prestación de un mejor servicio en el tiempo y en la forma exige la existencia de organizaciones profesionales con una importante capacidad técnica, organizativa y financiera, y con el conocimiento suficiente para aplicar en cada momento la mejor solución al problema presentado. Es necesario ensayar nuevas formas de gestión que mejoren la eficiencia de la Administración local y es preciso establecer mecanismos que permitan ofrecer información sobre las unidades de coste para suministrar el mismo servicio en diferentes localidades. Somos partidarios, aunque también conscientes de la dificultad que supone, de establecer criterios para valorar la gestión pública. En este sentido, intentar extender los controles externos sobre la fiscalidad local más allá del ámbito de la legalidad de las operaciones efectuadas, incluyendo controles de eficacia y eficiencia, nos parece sumamente interesante. Hay que avanzar en la introducción de elementos de competencia tanto entre las propias administraciones como mediante la inclusión del sector privado que deriven en una posterior mejora de la prestación del servicio a los ciudadanos. Las comunidades autónomas deberían colaborar en la mejora del actual sistema de información contable existente en el ámbito local con la realización de estudios que permitan un mejor conocimiento de los costes de la prestación de los servicios públicos locales.

♦ *Las comunidades autónomas y las transferencias*³⁰. Constatadas las peculiares características de la Administración local en determinados territorios (Galicia), es una tarea ineludible establecer los parámetros para la equiparación de su actividad financiera con la de los restantes municipios (españoles) del mismo tramo de población. A este objetivo podría contribuir la implantación de incentivos económicos que implicasen la mejora de la fiscalidad propia. En este sentido, proponemos la creación de un fondo autonómico de cooperación que introduzca mejoras substanciales en la transparencia con que se reparten las transferencias y que se articule en torno al objetivo de incrementar el esfuerzo fiscal municipal³¹.

4. CONCLUSIONES

En el sistema de financiación local vigente existen cambios que es necesario acometer en la regulación de algunos impuestos y de los programas de transferencias para mejorar su equidad y eficiencia. Una vez realizados éstos, la capacidad potencial de explotación de los principales impuestos municipales permitiría que los municipios alcancen ingresos adicionales importantes. Evidentemente esta capacidad adicional puede resultar insuficiente si el objetivo político establecido es

³⁰ Esto se añadiría a lo señalado con anterioridad sobre el papel de las comunidades autónomas en la distribución de la PIE.

³¹ Para un desarrollo más detallado de este programa ver Rego Veiga (2001).

que las entidades locales alcancen el 25% del gasto público. Para incrementar su participación en el gasto público, los municipios deberían asumir competencias con un peso presupuestario importante (educativas, sanitarias) que con la actual capacidad técnica y de gestión de la mayoría de las corporaciones locales es inviable, al menos de forma generalizada. Debería acometerse, en nuestra opinión, previamente una reforma profunda de la organización territorial del Estado en el nivel local que permita una mejor adecuación de su capacidad a las potenciales nuevas competencias y en el que, en nuestra opinión, los gobiernos autonómicos deberían ser actores principales

BIBLIOGRAFÍA

- AHMAD, E. (1997): *Financing Decentralized Expenditures. An International Comparison of Grants*. Washington: Edward Elgar.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1995): *La agonía del municipalismo gallego*. A Coruña: Fundación Caixa Galicia.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (2000): "O sector público galego nos anos noventa", *Revista Galega de Economía*, vol. 9, núm. 1, pp. 105-124.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X. E OUTROS (1992): *Fiscalidad municipal sobre inmuebles urbanos. Un estudio aplicado a Santiago de Compostela*. Santiago de Compostela: Tórculo.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X.; REGO VEIGA, G. (1999): "Clientelismo político y gastos de capital en los municipios gallegos", *Hacienda Pública Española*, 150, 3, pp. 3-16. *Auditoría Pública*, núm. 20, (marzo de 2000).
- BIRD, R.M. (1986): *Federal Finance in Comparative Perspective*. Canadian Tax Foundation.
- BOADWAY, R.W.; HOBSON, P.A.R. (1993): *Intergovernmental Fiscal Relations in Canada*. (Canadian Tax Paper núm. 96). Canadian Tax Foundation.
- CARAMÉS VIÉITEZ, L.; VÁZQUEZ TAÍN, M. (1996): "La hacienda de Galicia: autonomía y corporaciones locales", *Papeles de Economía Española. Economía de las Comunidades Autónomas. Galicia*, pp.42-68.
- CASTELS, A. (1993): "Problemas y perspectivas de reforma del sistema de financiación autonómica", en AGEESP: *Haciendas territoriales y corresponsabilidad fiscal*. Santiago de Compostela.
- COMISIÓN LAYFIEL (1982): *La reforma de las haciendas locales*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- ÉZQUIAGA, I. (2000): "10 años de IBI: poder local y raquitismo tributario", *Análisis Local*, 29, pp. 13-26.
- FERREIRO LAPATZA, J.J. (1988): "Principios generales de la hacienda local y competencias de las comunidades autónomas", *Palau* 14, 7, pp. 7-22.
- FMI (2000): *Government Finance Statistics Yearbook*. FMI:
- MARTÍNEZ, A. (2000): "El incremento de la financiación de los servicios públicos locales mediante tasas y precios. El problema de la determinación de los costes", *Análisis Local*, 30, pp. 85-96
- MUSGRAVE, R.A. (1959): *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill. (Versión en castellán *Teoría de la Hacienda Pública*. Madrid: Aguilar, 1967).

- LOZANO SERRANO, C. (1989): "Participaciones y subvenciones", *Palau* 14, 8, pp. 60-84.
- OATES, W.E. (1991): "On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey", en W.E. Oates: *Studies in Fiscal Federalism*, pp. 431-448. Edward Elgar.
- PEDRAJA, F.; SUÁREZ PANDIELLO, J. (1999): "Sobre la nueva PIE municipal", *Cuadernos de Información Económica*, 144-145, pp. 150-163.
- REGO VEIGA, G. (2001): "Transferencias de capital y convergencia tributaria municipal", *Hacienda Pública Española*, vol. 157, pp. 233-253.
- REGO VEIGA, G. (mineo): "Transferencias y equidad espacial. La financiación de infraestructuras y equipamientos básicos", *Revista Valenciana de Economía y Hacienda* (en evaluación).
- SÖDERSTÖM, L. (1998): "Fiscal Federalism: The Nordic Way", en J. Rattso [ed.]: *Fiscal Federalism and State-Local Finance. The Scandinavian Perspective*, pp. 3-18. Edward Elgar.
- SOLÉ VILANOVA, J. (1997): "La financiación municipal española ante el pacto local", *XXIII Reunión de Estudios Regionales. Mundialización, Innovación, Región Arco Mediterráneo*. Valencia.
- SOLÉ VILANOVA, J. (2001): "Finances públiques i finançament local", *2n Congrés de Municipis de Catalunya*.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (1996): "Las haciendas locales en la democracia: un balance", *Papeles de Economía Española*, 69 (2), pp. 227-251
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (2001): "Las haciendas locales en el umbral del siglo XXI", *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, 2, pp. 9-31.