

SOBRE LOS MUNICIPIOS Y SU FINANCIACIÓN. UN ANÁLISIS CUALITATIVO

Javier Suárez Pandiello
*Departamento de Economía
Universidad de Oviedo*

El sector Administraciones Públicas, y, en particular, su comportamiento financiero, viene siendo considerado en los últimos tiempos como uno de los responsables principales de los desequilibrios macroeconómicos que dificultan nuestra integración plena en la Unión Europea, de acuerdo con los compromisos contraídos en el tratado de Maastricht. Con este artículo se pretende incidir en el análisis del comportamiento de los municipios, en tanto que administraciones públicas territoriales, cuya aportación global, no por más reducida es menos significativa. Concretamente, el artículo revisa las características del sistema de financiación local, y su evolución en el tiempo a través de lo que ha sido una sucesión de reformas inacabadas, concluyendo con la sugerencia de algunas posibles correcciones a las disfunciones o «cabos sueltos» detectados.

Palabras clave: federalismo fiscal, financiación local, municipios.

1. INTRODUCCIÓN

De los muchos problemas que debe afrontar el sector público español con un cierto grado de urgencia, a la vista de los compromisos internacionales que se desprenden de nuestra ubicación en la vanguardia de la construcción europea, no es el menor el que afecta a la estructura misma de su organización territorial. Las importantes desviaciones que se han venido produciendo en los últimos años respecto a los objetivos marcados en los criterios de convergencia en el seno de la Unión Europea, y, particularmente, los que hacen referencia a los datos de déficit y deuda de las Administraciones Públicas, en los cuales las «aportaciones» del sector público territorial vienen teniendo un peso no desdeñable (aunque no tan trascendente como se apunta a menudo desde algunas posiciones), hacen necesario reflexionar acerca del camino que

será preciso seguir en los próximos años en materias de descentralización de competencias y recursos financieros. Tales reflexiones ya se vienen produciendo tanto en las esferas políticas y administrativas, como en el ámbito académico, como lo demuestra el debate sobre la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas, surgido a la luz de la cesión del 15% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a estas Administraciones Públicas y cuyo último episodio hasta la fecha es la reciente conclusión del informe sobre la financiación autonómica encargado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera a un grupo de expertos, conocido popularmente como *Libro Blanco de la Financiación Autonómica*.

Sin embargo, una vez más parece estar quedando rezagado el debate sobre los problemas financieros y de gestión de los municipios, último eslabón de la cadena de descentralización, y pieza especialmente importante del sistema debido a la mayor proximidad de los gestores a los usuarios, tantas veces pregonada.

A mi juicio, no existen razones objetivas para posponer este debate, desde el momento en que cualquier lector habitual o incluso ocasional de la prensa diaria recordará titulares que ponen de manifiesto la presencia de problemas nada desdeñables.

Por ejemplo, ha trascendido últimamente la crisis financiera que afecta a los municipios, y particularmente a los de mayor dimensión¹, independientemente de los «colores» políticos de sus gobernantes, cuyo creciente endeudamiento puede poner en peligro incluso la continuidad en la prestación de servicios públicos esenciales. Para hacer frente a estos problemas los alcaldes no han dudado en reivindicar soluciones legales de urgencia como la elaboración de una ley de grandes ciudades o la participación municipal (*tu quoque Brutus*) en el IRPF.

Por otra parte, se ha hecho explícito el deseo de los gestores del sector público local de profundizar hacia abajo en el modelo descentralizador, dotando de mayores competencias y recursos a los niveles locales de gobierno, a fin de evitar la sustitución del centralismo estatal por un posible centralismo de nuevo cuño radicado en las capitales de las pujantes Comunidades Autónomas. En este sentido, la idea de la descentralización, coherente desde el punto de vista hacendístico con la distinta dimensión espacial de los bienes y servicios suministrados por las Administraciones Públicas² tuvo desde sus orígenes un marco de referencia cuantitativa más o menos consensuado, cual era alcanzar al final del proceso de transferencias competenciales de arriba

(1) Se hablaba incluso de que ayuntamientos como el de Málaga se encontraban al borde de la suspensión de pagos.

(2) Una reciente encuesta realizada entre estudiantes de los tres últimos cursos de la licenciatura en Ciencias Económicas de la Universidad Complutense de Madrid mostraba cómo la percepción de la eficiencia de la descentralización es sustancialmente positiva. Concretamente, sólo el 21 por ciento de los encuestados se mostraba en desacuerdo con la afirmación de que la descentralización del gasto a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales mejora su eficiencia. Vid. EDO y UTRILLA (1993).

abajo una distribución del gasto público que dejara en manos del nivel central de gobierno únicamente la gestión del 50 por ciento del mismo, repartiéndose el resto por partes iguales las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. De hecho, una de las «excusas» esgrimidas habitualmente por los alcaldes cuando se les reprocha su escasa disciplina financiera es el hecho de estar suministrando más servicios de los que tienen legalmente encomendados, haciendo frente de esta manera a demandas de los ciudadanos insatisfechas por otras administraciones públicas, aunque no siempre tales intervenciones resultan defendibles en igual medida³.

En otro orden de cosas, son de destacar los deseos de los poderes locales de ejercer como un grupo de presión más en un contexto económico de mercado fragmentado. Así, a título de ejemplo, la proliferación de Federaciones Regionales de Municipios parecen tener el objetivo de actuar como contrapoder⁴ ante otras administraciones públicas (en particular, las autonómicas) y la propuesta del presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) de crear un «banco de los ayuntamientos» recuerda, salvando las distancias, ejemplos poco ortodoxos en el sector privado (empresas que controlaban bancos para su financiación privilegiada) que han conlucido a algunas de las más importantes crisis financieras de los últimos años.

En consecuencia, y a la luz de todo lo citado, puede ser éste un buen momento para hacer balance del camino avanzado en materia de financiación local y para pasar revista a las principales disfunciones que pudieran haberse generado en un dilatado proceso de reformas cuyos resultados no parecen haber respondido plenamente a las expectativas iniciales en términos de desarrollo político y económico del modelo.

En concreto, la siguiente sección está destinada a resaltar algunas características esenciales del comportamiento de las haciendas locales durante el período previo a la reforma de su sistema de financiación, con base en la evolución en el tiempo de las restricciones legales y/o institucionales que han ido limitando tales conductas.

La tercera sección tratará de valorar cuál era la lógica de la reforma que se venía reclamando en el marco financiero de las operaciones locales y cuáles fueron los resultados de la reforma efectiva.

Finalmente, el trabajo concluirá con un apartado destinado a resumir las principales conclusiones alcanzadas, esbozar algunos cabos sueltos y sugerir posibles correcciones.

(3) Por ejemplo, y a título de anécdota, la intervención directa de los ayuntamientos en el saneamiento del fútbol profesional mediante la adquisición pública de acciones de clubs de fútbol a efectos de su conversión en Sociedades Anónimas Deportivas no parece encajar fácilmente en las directrices teóricas de lo que deben ser servicios a suministrar por las entidades públicas.

(4) Vid GALBRAITH (1972) para una exposición de la teoría del poder compensador. Vid asimismo OLSON (1965), como clásico de la teoría de los grupos de interés y MUELLER (1989) para una revisión más reciente de la literatura teórica y empírica sobre el tema. El de GROSSMAN (1989) es un excelente estudio de la actuación de las Administraciones Públicas como grupos de presión.

2. LAS HACIENDAS LOCALES. TENTATIVAS DE REFORMA

A diferencia de las Comunidades Autónomas, entidades administrativas creadas ex-novo por la Constitución de 1978, la existencia de las Corporaciones Locales Básicas se remonta en el tiempo a mediados del siglo pasado, cuando Javier de Burgos, inspirado en el modelo napoleónico instauró la división provincial del territorio español. Esta larga tradición no es óbice, sin embargo, para que tanto las formas como los contenidos de la gestión local hayan variado sustancialmente en los últimos años, como no podía ser menos dados los nuevos vientos descentralizadores que dirigen la administración pública.

Concretamente, los gobiernos locales han dejado de ser meros apéndices o brazos ejecutores de la política estatal para ver consagrada su autonomía en el artículo 140 del texto constitucional. Ciertamente esta autonomía no es directamente asimilable a la de las Comunidades Autónomas, pues carece del componente político de éstas, en el sentido de no tener órganos institucionales de autogobierno que agoten para su demarcación territorial la tradicional división de poderes que caracteriza la existencia de formas de organización democráticas, por lo cual las Corporaciones Locales dependen legislativamente en mayor medida de instancias superiores (Estado y Comunidades Autónomas). No obstante, la posibilidad de elaborar y ejecutar sus propios presupuestos, unida a la cada vez mayor discrecionalidad a la hora de fijar sus ingresos tributarios, sobre todo en el nivel municipal, son los datos más relevantes en el actual funcionamiento de las administraciones más próximas al ciudadano.

Las materias sobre las cuales deben ejercer sus competencias las Corporaciones Locales vienen recogidas en la Ley de Bases de Régimen Local de 1985. En particular, las competencias de los municipios varían en función de su tamaño o dimensión, medido en términos de población, en materias como los servicios generales (abastecimiento de agua potable, tratamiento de residuos sólidos urbanos, alumbrado, alcantarillado...), servicios sociales (promoción y reinserción social, atención primaria a la salud), educación (cooperar en la creación, construcción y sostenimiento de centros docentes públicos), ocupación del tiempo libre (cultura, deporte, turismo...), obras públicas y urbanismo (parques y jardines, ordenación urbanística, pavimentación de vías públicas urbanas...) y, para los municipios de más de 50.000 habitantes, transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente. Por su parte las Diputaciones Provinciales y los Consejos y Cabildos Insulares deben en todo caso coordinar los servicios municipales entre sí, para garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, proporcionar asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión y prestar servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.

Por lo que se refiere al lado de los ingresos, muchos y variados han sido los intentos de adecuar el sistema de financiación local a las necesidades emanadas del nuevo modelo de funcionamiento constitucional, el cual contempla los principios de autonomía y suficiencia como reglas básicas del mismo. La persistencia de un esquema financiero basado en una pléyade de tributos obsoletos, tanto en su concepción (herederos los principales de la vieja imposi-

ción estatal de producto), como en su capacidad recaudatoria (tributos de bases petrificadas y, por tanto, de escasa elasticidad renta) alentaba las críticas de los responsables del gobierno local, quienes se veían impotentes para atender la presión de los ciudadanos en demanda de más y mejores servicios a la luz de la explosión reivindicativa consustancial con el retorno de las libertades públicas, y acuciaba una reforma radical de un sistema que avanzaba peligrosamente por la senda del endeudamiento.

En el año 1983 es elaborada bajo el nombre de *Ley de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales* una norma cuya intención principal era dar un primer paso de transición hacia un sistema más estable. Dicha norma pretendía aproximar el pasado al futuro mediante dos tipos de disposiciones. Por una parte, era una Ley de asunción de deudas locales, que reconocía implícitamente la incapacidad manifiesta de las Corporaciones Locales para asumir sus competencias con el entonces vigente sistema de financiación y pretendía en consecuencia llevarlas a un razonable punto de partida para poder exigirles a continuación mayor responsabilidad. Por otra parte intentaba dotar a ese nivel de gobierno de nuevos recursos que mejoraran su capacidad de gestión futura, y, lo que era quizás más importante, les dotara de mayor autonomía en materia fiscal. Los medios dispuestos para ello fueron lamentablemente ineficaces debido a errores técnicos de diseño que condujeron con posterioridad a sendas declaraciones de inconstitucionalidad que afectaron a las dos principales novedades tributarias introducidas (la posibilidad de fijar libremente, y sin más límites que el principio general de no confiscatoriedad, un recargo sobre la cuota líquida del IRPF estatal y los tipos impositivos de las Contribuciones Territoriales Urbana y Rústica y Pecuaría). Las consecuencias de este Ley no han podido ser más desafortunadas, por cuanto ha generado un lastre excesivo para aquellos gobiernos locales que, amparados en la legalidad vigente en su momento, han asumido la responsabilidad de incrementar la presión fiscal sobre sus ciudadanos con objeto de mejorar la prestación de servicios públicos en sus territorios, viéndose posteriormente inmersos en una difícil coyuntura política y económica de la cual no eran en absoluto responsables, dada su dependencia legal en esta materia del Estado central. El fracaso del saneamiento (las deudas locales no se frenan con la citada ley) supuso añadir un precedente más a la tantas veces denostada política de apoyar la irresponsabilidad mediante la asunción por el Estado de deudas ajenas que no hace creíble la idea de incentivar la buena gestión económica de los fondos públicos.

En consecuencia, podemos resumir las principales características de la financiación local durante el período previo a la reforma sobre las siguientes bases.

Por lo que respecta a la *fiscalidad propia*, los principales tributos eran herederos de la vieja imposición de producto (Contribuciones Territoriales y Licencias Fiscales) a los que se añadían seis impuestos que formaban la llamada imposición municipal autónoma, cuya presunta autonomía dejaba bastante que desear (Impuesto de Radicación, Impuesto de Publicidad, Impuesto sobre la Circulación de Vehículos, Impuesto sobre Solares, Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos e Impuesto sobre Gastos Suntuarios). Dichos tributos adolecían de falta de flexibilidad o capacidad de absorción fis-

cal de las mejoras derivadas del crecimiento económico, debido tanto a la rigidez de sus bases imponibles como a la escasa autonomía efectiva de la que podían hacer uso las autoridades locales, ya que hasta bien entrada la década de los ochenta —en que les fue concedida la potestad de fijar libremente (dentro de unos límites) los tipos impositivos de las Contribuciones Territoriales— la recaudación de los principales impuestos dependía casi exclusivamente de decisiones fiscales adoptadas por el gobierno central, tanto en lo relativo a la actualización de bases, como en lo que respecta a la fijación de tipos impositivos. Por otra parte, el Estado mantiene en su poder las principales figuras impositivas (IRPF e IVA, fundamentalmente) en términos de capacidad recaudatoria, quedando en manos de las Haciendas Locales apenas un 7 por ciento de los ingresos fiscales del conjunto de las Administraciones Públicas, vinculados además a tributos cuya relación con la capacidad de pago es cuanto menos dudosa, cuando no claramente inexistente y generadora no pocas veces de supuestos de doble imposición económica, siendo por lo tanto muy fuerte la dependencia financiera de transferencias procedentes de otros niveles de la Administración. El cuadro 1 resume esquemáticamente la concordancia de los antiguos impuestos municipales con los principios impositivos más generalmente admitidos en la teoría de la Hacienda Pública.

Por su parte, el sistema de transferencias tampoco estaba exento de problemas. Así, el cuadro 2 y el gráfico 1 sugiere que la financiación a las Entidades Locales por parte del Estado habría sido subordinada a otros intereses de la política económica general. Si la política económica es el arte de administrar recursos escasos sobre la base de una ordenación de prioridades relacionadas con las necesidades económicas de cada momento, la evolución de las transferencias vía Fondo Nacional de Cooperación Municipal parece indicar que el gobierno central ha colocado las necesidades locales por debajo de otras

Cuadro 1
IMPUESTOS MUNICIPALES Y PRINCIPIOS TRIBUTARIOS
(antes de la reforma)

	Contrib. territ.	Licencias fiscales	Radicac.	Solares	Incremento valor terrenos	Circul. vehíc.	Publíc.	Gast. sunt.
Autonomía	Escasa	Escasa	Escasa	Escasa	Escasa	Escasa	Escasa	Escasa
Beneficio	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	No	Sí
Capacidad de pago	?	No	No	?	Sí	Sí	Sí	Sí
Economicidad	No	No	No	No	No	Sí	No	No
Generalidad	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Localización	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	?
Neutralidad	No	No	No	No	No	No	No	No
Perceptibilidad	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Escasa	Escasa
Progresividad	No	No	No	?	?	Sí	No	?

Fuente: Suárez Pandiello (1991).

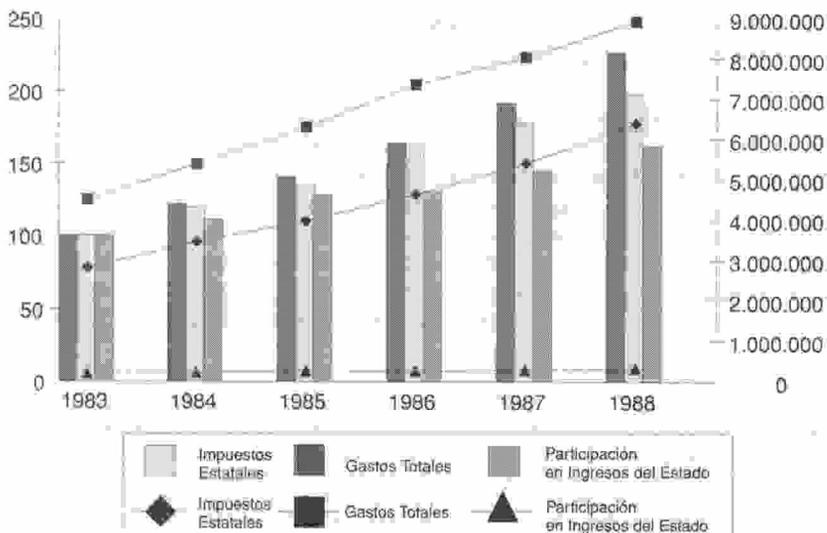
Cuadro 2
EVOLUCIÓN DE ALGUNOS DATOS DEL SUBSECTOR ESTADO
 (millones de ptas. e índices)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Impuestos Estatales	2.826.502	3.457.940	3.980.911	4.639.900	5.420.300	6.403.325
Índices	100	122,3	140,8	164,2	191,8	226,5
Gastos Totales	4.513.365	6.399.647	6.311.086	7.384.051	8.056.000	8.939.237
Índices	100	119,6	135,4	163,6	178,6	198,1
Participación Municipal en Ingresos del Estado	210.104	234.160	270.670	275.044	305.024	340.498
Índices	100	111,4	128,8	130,9	145,2	162,1

Fuente: DGCHT y elaboración propia.

prioridades derivadas de la crisis económica, tales como la política de reconversión industrial, con sus secuelas de subvenciones a empresas y jubilaciones anticipadas, la ampliación de la cobertura de las prestaciones sociales, tanto en materia de bienes preferentes (educación y sanidad principalmente), como de prestaciones económicas (subsidio de desempleo y pensiones de la seguridad social) y últimamente, la lucha contra el déficit. Otros dos aspec-

Gráfico 1
EVOLUCIÓN DE ALGUNOS DATOS DEL SUBSECTOR ESTADO



tos susceptibles de valoración negativa en el terreno de la política de transferencias de este período fueron en mi opinión el hecho de tener que negociar anualmente la dotación global de las mismas entre representantes de la Administración Central y de la Federación Española de Municipios y Provincias y los criterios de distribución entre municipios de las mismas¹⁵, criterios que favorecían desmesuradamente a los municipios grandes a través de una ponderación, a mi juicio, excesiva de la población según tramos (de 1 para los municipios más pequeños a 2,85 para los de más de 1.000.000 habitantes) y que confundían la noción de *esfuerzo* fiscal con la de *capacidad* fiscal, al definirla como recaudación líquida en pesetas por habitante de impuestos, tasas y contribuciones especiales en cada territorio.

Tres consecuencias trascendentes cabría, en mi opinión, extraer de las características apuntadas en relación con el sistema de financiación local vigente hasta 1988:

1.º La *insuficiencia* de los recursos locales para hacer frente a las crecientes demandas de los ciudadanos en materia de servicios públicos locales, tal y como se pone de manifiesto en el crecimiento de la necesidad de financiación que afecta sobre todo (y quizás paradójicamente, si tenemos en cuenta los citados criterios de distribución de las transferencias intergubernamentales) a los municipios de mayor dimensión, especialmente a las seis grandes metrópolis cuya población supera los 500.000 habitantes. La tendencia creciente del endeudamiento local ha llevado a situar las cargas financieras en los momentos previos a la reforma en una media aproximada del 15 por ciento, sin que se atisbara disposición alguna a la moderación de estas cifras, quizás alentadas por la persistencia de altos tipos de interés en las operaciones financieras. Con todo, no es posible identificar rigurosamente deuda con insuficiencia, por cuanto un componente importante a tener en cuenta en este ámbito es el carácter discrecional que el acceso a esta fuente de financiación tiene para las corporaciones locales. Basta ver los datos contenidos en el cuadro 3 y el gráfico 2, los cuales relacionan la situación media de los municipios situados en territorios de régimen común con los radicados en las comunidades forales para ver cómo esa identificación carece de sentido (los municipios forales, a pesar de percibir una mayor financiación per cápita estaban más endeudados).

2.º La *escasa discrecionalidad* de la que gozaban las entidades locales para fijar su nivel de ingresos. La tardía concesión de la libertad para fijar tipos impositivos en las Contribuciones Territoriales, principales figuras impositivas por poder recaudatorio, hizo depender excesivamente la financiación local de la voluntad política de la Administración Central. Ello presentaba, a mi modo de ver, dos derivaciones indeseables. Por una parte incorporaba al sistema un alto grado de asimetría en la distribución de costes y beneficios políticos derivados de la actividad financiera en el campo local, por cuanto a la amplia auto-

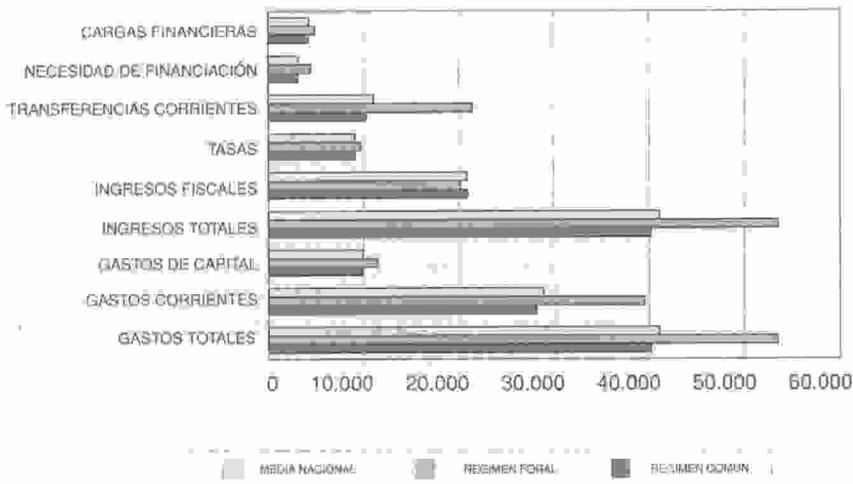
(15) Las entidades forales tienen establecidas normas diferenciadas a la hora de financiar a los municipios situados en sus territorios. Concretamente, cada Diputación Foral en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Diputación Foral de Navarra (Comunidad Autónoma uniprovincial) establecen por ellas mismas y por separado sus propios fondos de ayuda a sus municipios y los criterios sobre la base de los cuales distribuyen dichas ayudas.

Cuadro 3
COMPARACIÓN DE MAGNITUDES DE HACIENDA MUNICIPAL ENTRE
TERRITORIOS DE RÉGIMEN COMÚN Y RÉGIMEN FORAL
(pts./H.)

	Régimen común	Régimen foral	Media nacional
Gastos totales	40.136	53.447	41.045
Gastos corrientes	28.186	39.494	28.956
Gastos de capital	9.861	11.495	9.971
Ingresos totales	40.189	53.501	41.097
Ingresos fiscales	20.942	20.161	20.903
Tasas	9.112	9.739	9.154
Transferencias corrientes	10.322	21.491	11.084
Necesidad de financiación	3.069	4.435	3.162
Cargas financieras	4.238	4.916	4.284

Fuente: BCLE.

Gráfico 2
COMPARACIÓN DE MAGNITUDES DE LA HACIENDA LOCAL



domia de gestión en el marco de sus competencias atribuida a las localidades desde el lado del gasto (susceptible de generar beneficios políticos en el sentido de que los gobiernos locales pueden ser capaces de presentar ante sus ciudadanos realizaciones importantes en materia de cobertura de servicios públicos) se contraponía una escasísima presencia de responsabilidad tribu-

taria (generadora de costes políticos derivados del esfuerzo fiscal solicitado a sus ciudadanos) que pudiera haber originado importantes fenómenos de ilusión fiscal⁶. Por otra parte, la ausencia de libertad para gravar fiscalmente a sus vecinos habría empujado a las autoridades locales a acometer crecientes operaciones de crédito, poniendo en peligro la futura estabilidad financiera de dichas corporaciones⁷.

3.º La existencia de *enfrentamientos políticos* entre las diversas Administraciones Públicas. Por una parte, la necesidad de negociar anualmente la cuantía del Fondo Nacional de Cooperación Municipal en un contexto económico restrictivo, marcado por la crisis económica fue sin duda un foco de tensiones entre unas Corporaciones Locales deseosas de cumplir un papel protagonista en el proceso de construcción del nuevo Estado descentralizado y un Gobierno Central enfrentado además con los costes que una crisis profunda hacía cargar sobre los Presupuestos Generales del Estado y los de la Seguridad Social. Por otra parte, y como ya ha sido citado, los errores de diseño de la Ley de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales de 1983 que dio como resultado la declaración de inconstitucionalidad que afectaba a sus principales novedades tributarias contribuyó a enturbiar aún más las relaciones entre ambas Administraciones en momentos en los que la cooperación era más deseable que la confrontación. Por último, no han faltado tampoco problemas de comunicación entre el Estado Central y algunas Comunidades Autónomas, con la regulación de la actividad de las Corporaciones Locales como telón de fondo.

3. LA LÓGICA DE LA REFORMA Y LA REFORMA EFECTIVA DE LA FINANCIACIÓN MUNICIPAL

La presencia de todas estas dificultades hacía imprescindible la reforma de la financiación local sobre bases más coherentes y acordes a los nuevos tiempos. Dicha reforma debía respetar en todo caso dos principios fundamentales que emanaban de la propia Constitución, cuales son el principio de *suficiencia* y el de *autonomía*.

El primero implica que los recursos de las Administraciones Locales deberían ser bastantes para hacer frente a sus necesidades de gastos. Sin embargo, la operatividad de este principio requiere, en mi opinión, dos cuestiones importantes, como son la previa *evaluación de las necesidades* locales, a través de la construcción de indicadores adecuados relacionados

(6) Para algunas medidas en el terreno empírico del fenómeno de la ilusión fiscal local, Vid. MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1989), BOSCH & SUÁREZ PANDIELLO (1993) y BOSCH y SUÁREZ PANDIELLO (1994).

(7) Sin embargo, este último argumento debería ser analizado con cierta cautela, ya que la experiencia de otras Administraciones Públicas permite dudar de la conexión entre la falta de recursos tributarios disponibles y el creciente endeudamiento. Piénsese cómo en el caso de las Comunidades Autónomas, a pesar de tener reconocido el derecho a establecer sus propios tributos o recargar los del Estado el crecimiento de la deuda ha sido explosivo durante los últimos años. Vid. MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1993) o SUÁREZ PANDIELLO (1993).

con las competencias asumidas y con los costes de prestación de los correspondientes servicios y la selección de *tributos propios flexibles* relacionados con dichas necesidades y/o subvenciones intergubernamentales relacionadas directamente con las necesidades e inversamente con la capacidad fiscal local. Sólo de esta manera es posible garantizar un nivel de suficiencia aceptable en sentido dinámico. No debemos olvidar que el concepto de suficiencia es un concepto relativo dado que debe relacionarse con el grado de cobertura que objetivamente quepa alcanzar en el suministro de los servicios públicos.

Por su parte, el respeto al principio de autonomía requiere garantizar a las autoridades locales la posibilidad de adaptar sus ingresos a sus deseos, en términos de objetivos políticos en materia de gasto público en el seno de sus competencias. Para ello resulta imprescindible dotar de cierto grado de discrecionalidad a dichas autoridades, de modo que éstas deban rendir cuentas a sus electores por toda la labor efectuada, tanto en materia de gastos como en relación con el esfuerzo fiscal exigido a sus contribuyentes. Este objetivo se puede garantizar permitiendo fijar libremente a los ayuntamientos los tipos de los impuestos locales dentro de los límites que la legalidad impone.

Con todo, hubo que esperar hasta finales de 1988, para que por fin fuese elaborada una nueva *Ley Reguladora de las Haciendas Locales* (LRHL), norma cuyos preceptos no han entrado en vigor en su totalidad hasta el año de 1992. Esta ley, comentada ampliamente en otro lugar, presenta como novedades principales la simplificación y mejora técnica, en general, de los tributos locales y la adecuación del llamado sistema de participación en impuestos del Estado (Transferencias corrientes a recibir por las Corporaciones Locales en realidad) al mismo esquema de funcionamiento empleado en la financiación de las Comunidades Autónomas.

Por lo que respecta a la materia tributaria, el cuadro 4, similar en su construcción al 1, esquematiza la adecuación de las nuevas figuras tributarias a los principios impositivos. Concretamente, los diez impuestos existentes con el sistema anterior han sido sustituidos por únicamente cinco, tres de carácter obligatorio (Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Impuesto sobre Actividades Económicas e Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica) y dos potestativos (Impuestos sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de naturaleza Urbana e Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras), lo que supone una notable *simplificación* del sistema tributario local, no sólo en cuanto al número, sino también en relación con el contenido. Aun cuando las bases son muy similares a las anteriores, con el riesgo de rigidez que ello supone, se ha ampliado considerablemente la autonomía local por el lado de los ingresos al permitirse la libre fijación por las autoridades locales de los tipos a aplicar en sus impuestos, dentro de unos límites prefijados para evitar su inconstitucionalidad. Además, en general los impuestos locales están *mejor configurados técnicamente*. Por ejemplo, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica se configuran como impuestos patrimoniales, en lugar de su configuración anterior (las Contribuciones Territoriales eran impuestos de producto que gravaban rentas presuntamente obtenidas de los bienes urbanos, rústicos y pecuarios y el Impuesto sobre Cir-

Cuadro 4
IMPUESTOS MUNICIPALES (actuales) Y PRINCIPIOS TRIBUTARIOS

	Biénes inmuebles	Actividades económicas	Vehículos de tracción mecánica	Incremento de valor de terrenos de naturaleza urbana	Construcciones instalaciones y obras
Autonomía	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Beneficios	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Capacidad de pago	?	No	Sí	Sí	?
Economicidad	No	No	Sí	Sí	No
Generalidad	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Localización	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Neutralidad	No	No	No	No	No
Perceptibilidad	Sí	Sí	Sí	Sí	Escasa
Progresividad	No	No	Sí	?	?

Fuente: Elaboración propia.

culación de Vehículos tenía la consideración de impuesto indirecto). Aunque estos cambios son más formales que de contenido tienden a equiparar siquiera sea formalmente a la tributación local española con la de la mayor parte de los países de nuestro entorno, en los que la imposición sobre la propiedad inmobiliaria se ha convertido en el núcleo de la fiscalidad local. Excepciones a esta mejor configuración técnica son, en mi opinión, el Impuesto de Actividades Económicas, resultado de la fusión de las anteriores Licencias Fiscales y el Impuesto de Radicación y el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras. El primero grava el mero ejercicio de las actividades, independientemente de la cuenta de resultados de las mismas y además permite diferenciar las deudas tributarias en función del lugar donde se encuentren radicados los negocios dentro del término municipal, mediante el juego de los índices de situación, cuestiones ambas que se alejan extremadamente de los postulados de capacidad de pago exigibles a cualquier impuesto que pretenda ser técnicamente bien configurado. El segundo grava diferenciadamente una actividad concreta a través de un impuesto definido como indirecto, lo que en mi opinión no está en absoluto justificado, aparte de los motivos estrictamente recaudatorios, además de poder incurrir en supuestos de doble imposición (la actividad constructora ya se encuentra gravada por el IAE, además de por las correspondientes tasas por la obtención de licencias).

Mención aparte merece el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. En este caso, el argumento subyacente para el mantenimiento del tributo es el de tratar de aprovechar por parte de las administraciones locales una parte de plusvalías originadas como consecuencia de las operaciones inmobiliarias. Siendo el urbanismo un campo especialmente importante de entre los que constituyen objeto de la actuación de los poderes locales, un impuesto que grave las plusvalías inmobiliarias puede teórica-

mente resultar razonable atendiendo a criterios de equidad, dada la concentración de las mismas en personas que se encuentran en niveles altos de renta. Desde la óptica de la eficiencia, la valoración no está tan clara por cuanto podría desincentivar la transmisión de inmuebles poco productivos. No obstante, la realidad material del impuesto no es del todo satisfactoria, ya que se ha desaprovechado la ocasión de haber conseguido un mayor avance en materia de coordinación e integración fiscal entre administraciones. Concretamente, la LRHL define la base imponible del impuesto en términos del importe *real* del incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana puesto de manifiesto como consecuencia de la transmisión de la propiedad de los mismos o de la constitución, en su caso, de un derecho real sobre ellos, siempre que se haya experimentado durante un período máximo de 20 años. Sin embargo, la misma ley establece un sistema de determinación de los incrementos que hace que cualquier parecido entre los valores obtenidos y los reales sea pura coincidencia, desde el momento en que faculta a los ayuntamientos a elegir un porcentaje dentro de una banda de valores mínimos y máximos a aplicar sobre el valor que tenga el terreno en el momento de la transmisión a cuyos efectos se utiliza el valor catastral, también tomado como base en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Una forma más adecuada de establecer el gravamen hubiese sido, a mi juicio, determinar el valor del incremento utilizando los mismos criterios del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, es decir, la diferencia entre el valor de transmisión y el de adquisición, corregida en su caso por la aplicación de los correspondientes coeficientes reductores en función del tiempo transcurrido entre las transmisiones. A efectos de evitar la doble imposición económica podría haberse utilizado un criterio análogo al que se emplea para corregir la doble imposición internacional, es decir, permitir deducir de la cuota del IRPF (o, en su caso de los Impuestos sobre Sociedades o sobre Sucesiones y Donaciones) la menor de dos cantidades, lo efectivamente satisfecho en concepto del impuesto municipal o el resultado de aplicar el tipo efectivo medio del IRPF (IS, ISD) al incremento. En su configuración actual, la corrección de la doble imposición se efectúa permitiendo deducir de la cuota del IRPF (sólo de este impuesto) el 75% de la cuota del Impuesto municipal, permitiendo igualmente que el 25% restante se destine a minorar el valor de la transmisión a efectos del cálculo del incremento en el IRPF.

Con todo, quizás la novedad cualitativa más importante que introduce la nueva Ley es la que hace referencia a la regulación de los *precios públicos* como recursos diferenciados de las tasas. Esta figura presenta para las localidades un doble motivo de flexibilidad que la hace especialmente importante. Por una parte se trata de una figura no tributaria, y que por lo tanto no está sometida a las severas restricciones en materia de reserva de ley que afectan a las tasas. Por otra parte, su cuantía no se ve limitada por el coste de los servicios, sino que por el contrario permite una explotación rentable de los mismos, asimilándose más al concepto de precio que rige en el mercado y pudiendo contribuir de este modo en una mayor medida a la eficiencia económica.

Por lo que se refiere al sistema de transferencias intergubernamentales, la nueva Ley presenta, en mi opinión, dos puntos positivos. Por una parte

se institucionaliza la evolución automática de la Participación local en Ingresos del Estado, nombre que recibe la principal fuente de subvenciones incondicionadas procedentes del Estado (heredera del anterior Fondo Nacional de Cooperación Municipal), según los mismos criterios utilizados para financiar a las Comunidades Autónomas, lo que supone un esfuerzo de integración en el conjunto del sistema de financiación de las Administraciones Públicas. Por otra parte, se establece una dotación inicial importante para el Fondo que da origen a la citada participación (433.000 millones de pesetas para 1989, un 27,17 por ciento más que el año anterior, frente a un incremento del gasto total del subsector Estado de sólo un 18,81 por ciento), lo que supone una ruptura con la tendencia anterior tal y como mostrábamos en el cuadro 2 y en el gráfico 1. En el otro lado de la balanza cabría colocar a mi juicio el mantenimiento casi en sus mismos términos de los criterios de distribución del Fondo.

Concretamente, el 70 por ciento del mismo se distribuye de acuerdo con la población ponderada según tramos, lo que supone una prima excesiva a los municipios más poblados. Si bien es cierto que estos municipios pudieran sufrir costes más altos en la prestación de algunos servicios, debido a la probable existencia de fenómenos de congestión, la amplitud del abanico es desmesurada hasta el punto de suponer implícitamente la negación de la existencia de economías de escala en la provisión de servicios locales.

El 25 por ciento del Fondo se distribuye en función de la población ponderada por el esfuerzo fiscal medio, concepto éste que si bien ha sido mejorado en relación con su definición anterior, aún es susceptible de perfeccionamiento. En particular la nueva expresión del esfuerzo fiscal medio es:

$$E_{fm} = \left[0,8 \times \frac{(RCI + RCII)}{R_{pm}} + 0,2 \times \frac{T_m}{T_n} \times \frac{B_{um}}{B_{un}} \right] \times \frac{P_m}{P_n}$$

donde,

- E_{fm} = Esfuerzo Fiscal Medio.
- RCI = recaudación líquida por los conceptos integrados en el capítulo I del presupuesto de ingresos de la localidad correspondiente (Impuestos Directos).
- RCII = recaudación líquida por los conceptos integrados en el capítulo II del presupuesto de ingresos de la localidad correspondiente (Impuestos Indirectos).
- R_{pm} = recaudación potencial máxima que se habría alcanzado de haber aplicado la localidad los tipos máximos a los que la Ley le faculta.
- T_m = tipo medio del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas soportado por los residentes en el municipio m.
- T_n = tipo medio del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas soportado por los residentes en los municipios situados en territorios de régimen común.

- Bum=Base Imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en el municipio m.
- Bun=Base Imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en los municipios situados en territorios de régimen común.
- Pm=población del municipio m.
- Pn=población de los municipios situados en territorios de régimen común.

En consecuencia puede observarse cómo la primera parte de la expresión (que pondera el 80%) es esencialmente correcta, puesto que relaciona recaudación real con recaudación potencial, dependiendo las desviaciones básicamente de decisiones adoptadas libre y discrecionalmente por las autoridades locales. Sin embargo, la segunda parte de la expresión vuelve a reincidir en errores técnicos pasados al confundir esfuerzo con capacidad. En efecto, soportar un tipo medio más elevado en el Impuesto personal sobre la renta sólo puede significar dos cosas, bien que en nuestro municipio la gente es más honesta fiscalmente hablando (defrauda menos) o que nuestros residentes se encuentran en niveles más elevados de renta (al ser el impuesto progresivo). Suponiendo una distribución aleatoria del fraude fiscal, la expresión Tm/Tn tiende a premiar a los municipios con mayor capacidad fiscal, con el agravante de que tal capacidad se mide con base en un impuesto estatal sobre el que la capacidad de actuación de los gobiernos locales es nula. Del mismo modo, tener una base imponible en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles superior a la media supone que la valoración catastral y por tanto, una vez más, la capacidad fiscal de nuestro municipio es mayor y eso es lo que resulta premiado contra toda lógica, al ser el signo que afecta a la variable Bum/Bun igualmente positivo.

Finalmente, el 5 por ciento restante del Fondo se distribuye sobre la base de las Unidades Escolares situadas en el municipio, pretendiendo responder a una fuente concreta de necesidades de gasto.

A mi juicio, la fórmula de distribución es claramente mejorable. Para ello, algunas direcciones adecuadas podrían ser acortar el abanico de ponderaciones de la población según tramos, o incluso suprimirlo, eliminar la segunda parte de la expresión del esfuerzo fiscal, manteniendo la primera con ponderación uno e incorporar a la fórmula alguna medida de capacidad fiscal con signo negativo (por ejemplo renta o VAB municipal —según las disponibilidades estadísticas—, número de vehículos censados o valor de la propiedad inmueble en el término municipal) con objeto producir algún efecto de nivelación intermunicipal.

En resumen, el mantenimiento de tributos poco elásticos (Impuesto sobre Bienes Inmuebles) o de, cuanto menos, dudosa relación con reglas de capacidad de pago (Impuesto sobre Actividades Económicas), como base principal del sistema y los discutibles criterios de distribución de las transferencias estatales (Participación en Impuestos) constituyen, en mi opinión el principal talón de Aquiles del actual esquema financiero de las Corporaciones Locales. Sin embargo, la incorporación de la figura de los precios públicos, la libertad de fijación de tipos impositivos, y el incremento del

monto global de los fondos destinados por la hacienda estatal para financiar a las Corporaciones Locales unido a la automatización en la evolución de los mismos según las reglas utilizadas para financiar a las Comunidades Autónomas, lo que elimina una siempre potencial fuente de conflictos entre Administraciones, suponen importantes avances respecto a la situación anterior⁸.

4. NUEVAS RESPUESTAS A VIEJOS PROBLEMAS

Por lo que se refiere a la financiación local, y además del conflicto planteado por la Federación Española de Municipios y Provincias acerca de la interpretación de los criterios para la fijación del porcentaje de participación que les corresponde legalmente en los impuestos del Estado, quizás el hecho más novedoso que se ha producido en los últimos tiempos es la aparición de algunas tentativas de revuelta fiscal a la luz de la plena entrada en vigor de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 28 de diciembre de 1988. El aumento inducido de la presión fiscal por aplicación de los nuevos tributos tuvo dos puntos álgidos, la marcha atrás que las autoridades de la Administración Central debieron dar en la revisión catastral y las protestas, en este caso agrariadas, por la implantación a partir del 1 de enero de 1992 del Impuesto sobre Actividades Económicas. El primero de ellos tuvo un fuerte impacto no sólo en la fiscalidad local (a través del Impuesto sobre Bienes Inmuebles), sino también en la estatal y autonómica (debido a su incidencia sobre las rentas de capital inmobiliario que tributan en el IRPF, o sobre el Impuesto sobre el Patrimonio, cedido a las Comunidades Autónomas). En el segundo caso, la protesta estaba basada en la presunta elevación de la carga fiscal esperada por la aplicación de los coeficientes multiplicadores sobre las tarifas mínimas que discrecionalmente pudieran ser aprobados por las autoridades locales al amparo de la legalidad y en el convencimiento generalizado de que se trata de un impuesto injusto, por no adecuarse su carga a los beneficios obtenidos. En cualquier caso, y aunque siempre es razonable incentivar la asunción de responsabilidades fiscales por quienes detentan por otra parte competencias de gasto en aras de una distribución simétrica de costes y beneficios políticos derivados de las actuaciones públicas, no deja de resultar sorprendente el hecho de que se conceda más responsabilidad fiscal a los municipios que a instituciones con mayor peso político como son las Comunidades Autónomas. En efecto, mientras los municipios obtienen la mitad de sus recursos apelando directamente a sus contribuyentes y haciéndolo discrecionalmente por medio de la fijación dentro de un amplio margen de maniobra de los tipos impositivos que afectan a sus tributos, la responsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas se limita en la mayoría de los casos a recaudar tributos

(8) Respecto al actual sistema de financiación local pueden consultarse también algunos estudios críticos con una perspectiva institucional, como los de SOLÉ VILANOVA (1990) y GILMÉNEZ REYNA y COLLADO ZURITA (1989). Un buen trabajo sobre el nuevo Impuesto sobre Bienes Inmuebles es el de SOLÉ VILANOVA (1992). Sobre el estado de la cuestión en otros países de nuestro entorno, vid. por ejemplo OWENS & PANELLA (1991), POLA (1991) y KING (1992).

cedidos por el Estado, cuya capacidad normativa sigue correspondiendo al Estado. Incluso se ha presentado últimamente como fórmula de corresponsabilidad fiscal la cesión a las Comunidades Autónomas de un porcentaje de la recaudación en su territorio del IRPF, impuesto éste de normativa estatal y gestionado en todo caso por el Estado. Para hacer frente a este contrasentido se han elaborado algunas propuestas, no demasiado perfiladas aún, pero que presentan como punto común la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman como tributos propios algunos de los que hoy son impuestos municipales, compensando lógicamente a los ayuntamientos por las pérdidas que eventualmente esta asunción les supondría⁹.

Con todo, aún es posible encontrar algunos cabos sueltos o cuestiones pendientes en materia de financiación local. A esbozar cuatro de ellos dedicaré el resto de este trabajo.

1. La ordenación del territorio

En España existen actualmente más de 8.000 municipios. De ellos más del 95 por ciento tienen menos de 20.000 habitantes, el 86 por ciento, menos de 5.000 y aproximadamente el 60 por ciento, menos de 1.000. Entre ellos hay lógicamente localidades con especialidades productivas y de servicios muy diversas. Así, existen municipios rurales, localidades de alta montaña, otros con atractivo turístico, enclaves industriales, ciudades dormitorio, áreas especializadas en segundas residencias, capitales comerciales o grandes metrópolis. Encontrar una Ley que satisfaga por igual las necesidades financieras de todo este amplio elenco de localidades no parece una tarea sencilla.

Desde la óptica de la eficiencia en la provisión de servicios públicos, parece excesivo el número de pequeños municipios, por cuanto esta proliferación impide el aprovechamiento de cualquier tipo de economías de escala, tanto en lo que respecta a la gestión de los servicios propiamente dicha, como en lo referente a la gestión tributaria.

De acuerdo con el marco analítico de la teoría del Federalismo Fiscal, el número ideal de jurisdicciones locales sería aquel que aprovecharse al máximo las economías de escala, teniendo en cuenta la dimensión espacial de los servicios públicos a suministrar y los costes inherentes a la prestación de estos servicios¹⁰. Evidentemente, no todos los servicios locales tienen la misma dimensión espacial en términos de los usuarios a los que presuntamente van a afectar, pero ello no implica que en la práctica no deban constituirse municipios de una dimensión mínima sin perjuicio de su coexistencia con otro tipo de instituciones «ad hoc», máxime cuando

[9] Concretamente ha sido sugerida la conversión en impuestos autonómicos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y del Impuesto sobre Actividades Económicas. Vid. ÁLVAREZ CORBACHO, VIÑA y CARNEIRO (1992) y ÁLVAREZ CORBACHO (1993) para el primer supuesto y SUÁREZ PANDIELLO (1993) para el segundo.

[10] Vid. BUCHANAN (1965), para una formalización teórica inicial y ZUBIRI (1988) para un resumen de la literatura sobre el tema.

está generalmente asumido que «los costes de provisión de buena parte de los bienes/servicios que oferta el sector público tienen forma de U. Esto es, hasta un determinado nivel de población, el coste de provisión per-cápita es decreciente»¹¹. En consecuencia, sería deseable adoptar una política decidida tendente a fusionar municipios, venciendo mediante la información las resistencias localistas que sin duda se manifestarán, a efectos de dotar a estas localidades de una base mínima de población que permita aprovechar de un modo más eficiente los recursos técnicos y humanos necesarios para una mejor satisfacción de las necesidades cubiertas por los servicios públicos locales.

2. El papel de las Comunidades Autónomas

Comentábamos anteriormente cómo durante los pasados años habían surgido ciertas desavenencias políticas entre los responsables de la Administración Central y los de algunas Comunidades Autónomas a propósito de la regulación del régimen local. En mi opinión, un Estado que pretenda ser efectivamente descentralizado debe permitir que los entes territoriales inferiores jueguen un papel protagonista en el desarrollo de la organización espacial de sus circunscripciones, y ejemplos existen en algunos países europeos en los que los gobiernos intermedios tienen atribuidas potestades importantes en este terreno. Quizás falte en España una voluntad decidida de profundizar en la descentralización con todo lo que ello implica, y principalmente con la cesión por parte del Estado Central de un mayor poder normativo en materia de régimen local a las Comunidades Autónomas. Ciertamente es que la Constitución limita parte de esos posibles desarrollos (por ejemplo, consagrando la figura de las Diputaciones Provinciales, contra lo que serían los deseos de organización territorial en algunas Comunidades), pero no es menos cierto que las Comunidades Autónomas podrían jugar un papel más destacado del que actualmente desempeñan. Concretamente, y además de lo sugerido anteriormente en relación con la posible asunción de tributos locales, yo señalaría tres ámbitos en los cuales se podría desarrollar este protagonismo¹².

a) La ordenación del territorio

La tarea de reducir el número de municipios y crear las instituciones necesarias para la prestación de servicios especiales podría perfectamente ser impulsada por las Comunidades Autónomas, dado que sería de esperar que en un marco territorial restringido las diferencias entre municipios serán menores que a un nivel más general. Las bases mínimas de población para formar municipios podrían de este modo diverger entre Comunidades, según las especialidades físicas y productivas propias del territorio.

(11) Cfr ZUBIRI (1988), pág. 75.

(12) Sobre el modo en que las restricciones institucionales derivadas de las relaciones fiscales y financieras interterritoriales afectan a los municipios, vid BOSCH & SUÁREZ PANDIELLO (1993,b).

b) La distribución de subvenciones

De acuerdo con el argumento expuesto en el apartado anterior, quizás fuera razonable sustituir la actual fórmula de distribución de la participación municipal en los ingresos del Estado (subvenciones incondicionales) por un nuevo sistema organizado en dos etapas. La primera consistiría en distribuir el Fondo global entre las quince Comunidades Autónomas de régimen común sobre la base exclusivamente de la población (como medida objetiva principal de necesidades) y quizás de algún indicador de capacidad fiscal (con objetivos niveladores). En una segunda etapa, serían las Comunidades Autónomas quienes redistribuirán esos fondos entre sus municipios atendiendo en cada caso a indicadores de necesidad que podrían una vez más ser diferentes según los territorios dado que las Comunidades Autónomas serían más conscientes de la estructura de sus territorios y podrían reflejarla más adecuadamente en fórmulas independientes.

c) Apoyo general a las localidades

La citada proliferación de pequeños municipios existentes en España provoca, además de los ya comentados problemas de escala en la prestación de servicios públicos, situaciones de falta de personal técnico cualificado para la gestión diaria de los asuntos consistoriales. Así, por ejemplo, son numerosos los municipios que carecen de interventor, secretario o depositario, o deben compartir alguno de estos funcionarios con otros municipios. Por supuesto, otros técnicos más especializados como arquitectos, economistas o ingenieros es impensable hallarlos vinculados permanentemente a la mayor parte de los ayuntamientos españoles. Por todo ello, se hace especialmente necesaria la intervención decidida de las Comunidades Autónomas como instituciones capacitadas para prestar apoyo técnico y de gestión a las localidades, sobre todo a los pequeños municipios, en tanto no se proceda a una sustancial reforma de la dimensión mínima de este nivel de la Administración. Del mismo modo, la profundización en el proceso de descentralización debería llevar consigo un incremento de las responsabilidades de las Comunidades Autónomas en materia tributaria más acorde con sus niveles competenciales, quizás a través de la asunción de algún tributo local, y en ese caso, podría incrementarse el apoyo financiero de los entes autonómicos a los locales a través de la constitución de fondos de ayuda similares al que se estructura a nivel estatal mediante la llamada Participación en Ingresos Estatales. En todo caso, parece conveniente que sean las Comunidades Autónomas quienes se preocupen de compensar dentro de lo posible los desequilibrios internos de base territorial dentro del espacio de su jurisdicción.

3. La gestión de los servicios públicos

Un tercer problema a plantearse en el ámbito local es el derivado de las rigideces de las formas de gestión pública. Aunque parte de los problemas de gestión en la prestación de servicios públicos pueden ser identificados como problemas de escala en el sentido apuntado al hablar de la ordenación del territorio, existe otro componente derivado de la idiosincrasia de los sistemas de gestión pública utilizados tradicionalmente en nuestro país. Concretamente, en los últimos tiempos se ha venido incidiendo en el hecho de que

a la hora de valorar los resultados de la gestión pública de los recursos, sea en la esfera estatal o descentralizada, han venido predominando los controles de legalidad sobre los de eficiencia, o, cuanto menos, efectividad¹³. Aunque, en momento como los actuales, en los que experiencias recientes de corrupción política han abonado especialmente el terreno para la popularidad de las propuestas tendentes a extremar los controles de legalidad en el ámbito de la gestión pública, en mi opinión, eliminar rigideces y ensayar otras formas de gestión, incorporando factores de competencia, tanto internos (en el seno de las propias administraciones públicas locales) como externos (provisión privada de servicios públicos) podría mejorar el bienestar de los ciudadanos¹⁴.

4. *Aprovechamiento local del IRPF*

Finalmente, y en materia estrictamente tributaria, no sería ocioso realizar algunos comentarios acerca de la utilización de la renta personal como hecho imponible en el ámbito local. La experiencia comparada nos dice que la imposición sobre la renta ha sido y es una importante fuente de ingresos para las haciendas locales de numerosos países en una u otra forma de aprovechamiento, sea a través de participaciones en la recaudación del impuesto estatal (Alemania), con fijación local de tipos proporcionales sobre las mismas bases del impuesto nacional (Suecia, por ejemplo), o mediante recargos sobre el impuesto del Estado (Bélgica). En concreto, es quizás en los países nórdicos donde existe una más larga tradición de imposición local sobre la renta.

Como ventajas fundamentales de este tipo de fiscalidad¹⁵ se suelen esgrimir las de su equidad y flexibilidad, además de su perceptibilidad y economía si se articula correctamente. Como pasivos, por el contrario, y dado que normalmente su uso viene ligado en alguna medida al impuesto estatal se citan a veces algunos de los problemas que afectan a éste, como por ejemplo el de reproducir las mismas bolsas de fraude, además de algunos posibles inconvenientes ligados a la movilidad de la población (que, en concreto, afecta a unos factores productivos más que otros) o a la distribución espacial de la población por niveles de renta.

Con todo, lamentablemente, en el caso español se debe hacer frente además a una dificultad añadida y por el momento, a mi juicio, insalvable, cual es la relativamente reciente experiencia ligada a la Ley de Saneamiento de 1983. La mala articulación legal del recargo local sobre la cuota líquida del IRPF, con su correspondiente declaración de inconstitucionalidad y los problemas políticos entre Administraciones a que dio lugar, unida a su explotación casi diría que abusiva por parte de algunos ayuntamientos, con las correspondientes muestras de rechazo popular al mismo, han invalidado por bastante tiempo esta importante opción fiscal, como lo demuestra su no consideración siquiera en la discusión sobre la nueva Ley de Haciendas Locales.

(13) Vid. por ejemplo QRTÚN (1993).

(14) Vid. STIGLITZ (1993) para el conjunto de las Administraciones Públicas y ARONSON & SCHWARTZ (1987) para el caso específicamente local.

(15) Vid. SUÁREZ PANDIELLO (1989).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez Corbacho, X., A. Viña y M. Carneiro (1992): *Fiscalidad Municipal sobre Inmuebles Urbanos. Un estudio aplicado a Santiago de Compostela*, Tórculo ediciones. Santiago de Compostela.
- Álvarez Corbacho, X. (1993): «Corresponsabilidad fiscal y déficits de las Haciendas Autonómicas» en el libro colectivo *Haciendas Territoriales y Corresponsabilidad Fiscal*, Asociación Galega de Estudos de Economía do Sector Público, Santiago de Compostela, pp. 21-47.
- Aronson, J. R. & E. Schwartz (Eds.) (1987): *Management Policies in Local Government Finance*, ICMA, Washington, D. C.
- Bosch, N. & J. Suárez Pandiello (1993,a): «Fiscal Perception and Voting», *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 11, pp. 233-238.
- Bosch, N. & J. Suárez Pandiello (1993,b): «Institutional Restrictions and Local Public Economics», *SP Journal of Public Finance and Public Choice*, vol. XI, n.º 2-3, pp. 111-121.
- Bosch, N. y J. Suárez Pandiello (1994): *Hacienda Local y Elección Pública*, Fundación BBV, Bilbao.
- Buchanan, J. M. (1965): «An Economic Theory of Clubs», *Economica*, 32, pp.1-14.
- Edo, V. y A. Utrilla (1993): «El sector público y sus futuros gestores: Evaluación de una encuesta», *Documenta*, Fundación BBV, Bilbao.
- Galbraith, J. K. (1972): *El Capitalismo Americano*, Ariel, Barcelona. (Versión original inglesa de 1952).
- Giménez Reyna, E. y M. A. Collado Yurrita (1989): «La nueva fiscalidad local española», *Papeles de Economía Española*, n.º 41, pp. 306-319.
- Grossman, P. J. (1989): «Federalism and the Size of Government», en *Southern Economic Journal*, vol. 55, n.º 3, pp. 580-593.
- King, D. (Ed.) (1992): *Local Government Economics in Theory and Practice*, Routledge, London.
- Monasterio, C. y J. Suárez Pandiello (1989): «Una aproximación empírica al crecimiento del gasto municipal», *Revista de Economía Pública*, n.º 3, pp. 19-30.
- Monasterio, C. y J. Suárez Pandiello (1993): «El endeudamiento autonómico. Teoría y evidencia empírica», *Documenta*, Fundación BBV.
- Mueller, D. C. (1989): *Public Choice II*, Cambridge University Press.
- Olson, M. (1965): *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge.
- Ortún, V. (1993): «La Gestión Pública», *Documenta*, Fundación BBV, Bilbao.
- Owens, J. & G. Panejla (Eds.) (1991): *Local Government: An International Perspective*, North-Holland, Amsterdam.

- Pola, G. (Ed.) (1991): *Local Business Taxation: An International Overview*, C.I.F.R.E.L. Vita e Pensiero, Milán.
- Solé Vilanova, J. (1990): «La hacienda municipal española ante los años noventa. Análisis y cumplimiento de sus principios económico-constitucionales», *Revista de Economía Pública*, n.º 9, pp. 73-112.
- Solé Vilanova, J. (1992): «El impuesto sobre Bienes Inmuebles en la hacienda municipal española», *Catastro*, n.º 14, pp. 18-51.
- Stiglitz (1993): *El Papel Económico del Estado*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Suárez Pandiello, J. (1989): «Una propuesta para la integración multijurisdiccional del IRPF», *Investigaciones Económicas*, vol. XIII, n.º 2, pp. 245-267.
- Suárez Pandiello, J. (1991): *Financiación Local: Respuestas a una Crisis*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo.
- Suárez Pandiello, J. (1993): «Corresponsabilidad fiscal y esfuerzo fiscal» en el libro colectivo *Haciendas Territoriales y Corresponsabilidad Fiscal*, Asociación Galega de Estudios de Economía do Sector Público, Santiago de Compostela, pp. 343-362.
- Suárez Pandiello, J. (1995): «Financing Local Government in Spain. New Solutions to Old Problems», en France, G., R. Levaggi & G. Pola (Eds.), *New Issues in Local Government Finance: Theory and Practice*. (En prensa).
- Zubiri, I. (1988): «Sobre la asignación de gastos en un sistema federal», en *Revista de Economía Pública*, n.º 1, pp. 67-78.

ABSTRACT

The public administration sector and, in particular, its financial behaviour, has been considered in recent times as one of the main culprits of the macroeconomic imbalances which obstruct our full integration into the European Union, in accordance with the commitments undertaken in the Treaty of Maastricht. This article aims to contribute to the analysis of the behaviour of municipalities, as territorial public administrations, whose overall contribution is no less significant for being on a smaller scale. Specifically, the article reviews the characteristics of the local finance system, and its evolution in time through what has been a series of unfinished reforms, concluding by suggesting some possible corrections of the dysfunctions or «loose ends» detected.

Key words: fiscal federalism, local government finance, local government, municipalities.