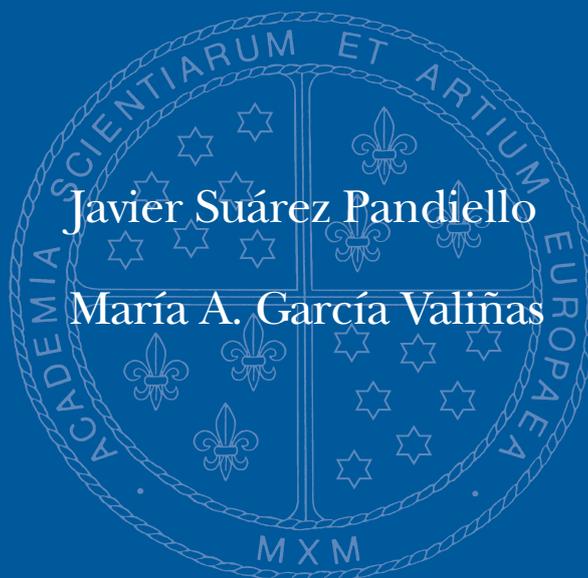


# El poder local

## Modelos de gestión y de financiación de los servicios públicos locales

Javier Suárez Pandiello

María A. García Valiñas



**ACADEMIA EUROPEA DE CIENCIAS Y ARTES  
ESPAÑA**

**DOCUMENTO DE TRABAJO**





MODELOS DE GESTIÓN Y DE FINANCIACIÓN  
DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES



# El poder local

## Modelos de gestión y de financiación de los servicios públicos locales



**ACADEMIA EUROPEA DE CIENCIAS Y ARTES  
ESPAÑA**

DOCUMENTO DE TRABAJO

Agradecemos la colaboración prestada por Adrián Cadenas, María Concepción Escobedo, Diego Cándano y Rafael Menéndez. Igualmente, el trabajo es deudor del sub-proyecto de investigación «Estrategias de cooperación y desarrollo territorial sostenible en Asturias» dentro del titulado «Estrategias de cooperación y desarrollo sostenible en España», del Plan Nacional de Promoción General del Conocimiento, del Ministerio de Ciencia y Tecnología, y cofinanciado por el FEDER. También del «Esquema de desarrollo policéntrico del Espacio Atlántico (SDEA)» financiado por la Iniciativa Europea Interreg III-B.

EL PODER LOCAL. MODELOS DE GESTIÓN Y DE FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

EDITA:

© Academia Europea de Ciencias y Artes

ISBN: 84-609-9181-4

DEPÓSITO LEGAL: M-23.198-2006

IMPRIME: Sociedad Anónima de Fotocomposición  
Talisio, 9. 28027 Madrid

# Índice

PRESENTACIÓN GENERAL	9
PRESENTACIÓN ESPECÍFICA	11
1. INTRODUCCIÓN	13
2. EL MARCO TEÓRICO DE LA GESTIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA	15
2.1. <i>Ventajas e Inconvenientes de la Descentralización: La Descentralización Óptima</i>	15
2.1.1. Economías de Escala y Deseconomías de Aglomeración	17
2.1.2. ¿Quién Debe Hacer Qué?	18
2.1.3. El Principio de Subsidiariedad	19
2.2. <i>Los Modelos de Gestión</i>	19
2.2.1. La Gestión de los Servicios Públicos Locales: Tipologías Fundamentales	21
2.2.2. Público o Privado ¿Es Relevante la Distinción?	26
2.3. <i>Financiación Local: Teoría Básica</i>	34
2.3.1. Usuarios Actuales de los Servicios Públicos	34
2.3.2. Contribuyentes Actuales Propios del Territorio	36
2.3.3. Contribuyentes Actuales sin Base Territorial	37
2.3.4. Contribuyentes Futuros	39
2.3.5. Sobre la Corresponsabilidad Fiscal	42
3. LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL. ALGUNAS EVIDENCIAS EUROPEAS	45
3.1. <i>Los Servicios Públicos Locales en Europa: Distribución de Competencias</i>	46
3.2. <i>La Financiación Local en Europa: Modelos y Estructura de Ingresos</i>	51
4. LOS NUEVOS RETOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL EN ESPAÑA	59
4.1. <i>Los Procesos de Descentralización de la Gestión de Servicios Públicos Locales en España: Estado Actual y Horizontes</i>	59
4.2. <i>¿Qué Hacer con Nuestro Sistema de Financiación Local?</i>	63
4.2.1. Asunción de los Antiguos Impuestos de Producto (1979)	63
4.2.2. Ley de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales (1983)	64
4.2.3. Entrada en la CEE, Aplicación del IVA, Supresión del IGTE y Modificaciones en Impuesto de Gastos Suntuarios y en Financiación Provincial (1985)	65
4.2.4. Ley Reguladora de las Haciendas Locales (1988)	65
4.2.5. Leyes Generales de Estabilidad Presupuestaria (2001)	66
4.2.6. Ley de Reforma de la LRHL (2002)	66
4.2.7. «Repensando» la Financiación Local	67
5. CONCLUSIONES	75
BIBLIOGRAFÍA	79



## Presentación general

Con el traspaso de las competencias en materia sanitaria, se puede decir que se ha dado por concluida, en la práctica, la primera fase del proceso de construcción del Estado Autonómico en nuestro país. Más allá de las reformas estatutarias que se puedan producir, y sin duda se producirán próximamente, lo cierto es que a día de hoy las competencias presupuestariamente más significativas, vinculadas al desarrollo del Estado de Bienestar, han sido transferidas a las Comunidades Autónomas, de modo que el peso político y administrativo de este nivel de gobierno ha alcanzado cotas poco previsibles, cuando en 1978 aprobamos nuestra Constitución.

Sin embargo, aunque el protagonismo de la descentralización en España se lo han llevado casi en exclusiva los gobiernos autonómicos, la realidad es que, por debajo, ciudades y pueblos han experimentado avances incontestables y las instituciones locales aparecen a menudo como las mejor valoradas por los ciudadanos en las encuestas de opinión. De hecho, la recuperación de la democracia local hace ahora veinticinco años, vino acompañada de una explosión reivindicativa por la cual los ciudadanos demandaban más y mejores servicios públicos, en ámbitos esenciales para nuestro bienestar, como el abastecimiento de aguas, la recogida de basuras, el transporte urbano, el planeamiento urbano o ciertos servicios sociales y culturales. Tales demandas difícilmente podían ser satisfechas por aquel entonces con celeridad, dado que los ayuntamientos democráticos renacían en unas difíciles condiciones financieras, abrumados por unas expectativas excesivas y con unas estructuras precarias tanto en lo referente a las bases legales de actuación, como en materia de personal cualificado para hacer frente a estas nuevas necesidades.

Con todo, es un hecho innegable que nuestras localidades han mejorado exponencialmente, independientemente del color político de quienes las gobernaron a lo largo de estos años. Es por ello por lo que, desde los avances en la construcción del Estado Autonómico, se hace necesario profundizar en lo que se ha dado en llamar «segunda descentralización», al objeto de hacer efectivo el conocido *principio de subsidiariedad*, consagrado en la *Carta Europea de la Autonomía Local*, firmada en Estrasburgo el día 15 de octubre de 1985 por el Plenipotenciario de España, y, en última instancia, seguir mejorando la calidad de vida de los ciudadanos mediante el acceso a servicios públicos de calidad prestados por los gobiernos en condiciones cada vez más eficientes. El principio de subsidiariedad viene a pedir que lo que pueda hacer un gobierno próximo, no lo haga uno lejano, y está, sin duda, detrás del hecho de que actualmente los gobiernos locales intervengan en multitud de ámbitos de la vida económica y social, muchas veces sin título competencial atribuido en la normativa vigente, pero siempre haciendo frente a las demandas de los ciudadanos desde la proximidad.

De la relevancia política del mundo local y de cómo sus problemas aparecen en la agenda inmediata de los poderes públicos da idea la reciente elaboración, a instancia del Ministerio de Administraciones Públicas, de un denominado *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España*. Sin embargo, este importante proceso en un contexto cada vez más globalizado requiere ade-

más examinar experiencias recientes de algunos países de la Unión Europea a la que pertenecemos de pleno derecho, cuyas circunstancias concretas, no por diferentes dejan de resultar relevantes para una reforma institucional de la magnitud de la que se avecina.

Hoy, en los umbrales del siglo XXI y ante la perspectiva de un proceso de reforma institucional tendente a incrementar el peso del «poder local» en nuestro país, resulta imprescindible volver una vez más la vista a Europa a efectos de aprovechar las experiencias de reforma que en materias de ordenación del territorio, organización y financiación de los servicios públicos, desarrollo de la participación ciudadana, representatividad institucional, entre otras, han tenido lugar en el espacio europeo.

Sobre estas bases, desde la *Academia Europea de Ciencias y Artes* se ha impulsado el desarrollo de un amplio proyecto de investigación de carácter notablemente interdisciplinar mediante el que se trataba de incorporar la reflexión de cualificados profesionales de distintas formaciones sobre el *futuro del poder local en España* a partir del planteamiento de una serie de problemas esenciales en materias tales como la ordenación del territorio, la organización y financiación de los servicios públicos, la participación ciudadana o la representatividad institucional, que inevitablemente será preciso afrontar más pronto que tarde y de las respuestas dadas desde nuestro entorno más inmediato.

El plan de trabajo de este proyecto ha comportado la realización de cuatro investigaciones de carácter interdisciplinar sobre el futuro de el poder local, que llevan por título: *Ciudad y Poder Local*, *Modelos de gestión y de financiación de los servicios públicos locales*, *El papel de la democracia directa y del federalismo en el poder local* y *La dialéctica política de la organización del Poder Local en perspectiva jurídica*.

Esta serie de documentos de trabajo recoge el contenido de cada uno de los cuatro estudios citados. Ahora se pone a disposición del lector «*Modelos de gestión y de financiación de los servicios públicos locales*», esperando contribuir con ello a enriquecer un debate que no ha hecho más que empezar y que deberá implicar al conjunto de la sociedad.

## Presentación específica

Desde la llegada de la democracia a los ayuntamientos, estos dejaron de ser meros ejecutores de políticas definidas por instancias superiores y vieron reconocida su autonomía para ejercer desde la proximidad sus competencias. Con ello, nuestras ciudades y pueblos han experimentado avances incontestables y las instituciones locales aparecen a menudo como las mejor valoradas por los ciudadanos en las encuestas de opinión.

A día de hoy, con el traspaso de las competencias en materia sanitaria parecía que en la práctica se había dado por concluido en nuestro país el proceso de construcción del Estado Autonómico y quedaba ahora profundizar en la que se ha dado en llamar «segunda descentralización», a partir del desarrollo del denominado «Pacto Local», mediante el cual se pretende hacer efectivo el principio de subsidiariedad (lo que pueda hacer un gobierno próximo que no lo haga uno lejano) y en última instancia mejorar la calidad de vida de los ciudadanos mediante el acceso a servicios públicos de calidad prestados por los gobiernos en condiciones cada vez más eficientes.

El desarrollo de este importante proceso en un contexto cada vez más globalizado requiere sin duda examinar experiencias recientes de algunos países de la Unión Europea a la que pertenecemos de pleno derecho, cuyas circunstancias concretas, no por diferentes dejan de resultar relevantes cara a una reforma institucional de la magnitud de la que se avecina.

Sin embargo, con el debate territorial que se ha vuelto a abrir en nuestro país tras el cambio de gobierno en la Administración Central, caracterizado por la apertura de un nuevo proceso de renovación de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas y en el que juega un papel destacado la identificación de «nuevas» necesidades vinculadas al desarrollo del Estado del Bienestar, fundamentalmente gestión del gasto sanitario, reformas del modelo educativo y tratamiento de los problemas colaterales originados por el incremento de la inmigración, se corre una vez más el riesgo de orillar y postergar de nuevo las necesidades del «mundo local». De hecho, es de dominio público que nuestros ayuntamientos vienen ya gestionando, desde la proximidad, multitud de servicios, vinculados a las necesidades arriba mencionadas, sobre los que carecen de competencias efectivas materializadas en la normativa vigente, competencias que sin embargo son asumidas por la vía de hecho en condiciones económicas precarias.

Por todo ello, parece especialmente oportuno abordar desde un marco académico un análisis marcadamente interdisciplinar, que trate de aunar en el mismo la reflexión de profesionales del mundo del Derecho, la Economía, la Ciencia Política y el Análisis Geográfico, al menos, sobre el futuro del poder local en España a partir del planteamiento de una serie de problemas esenciales que inevitablemente será preciso afrontar y de las respuestas dadas desde nuestro entorno más inmediato.

Este es básicamente el contenido del estudio que la Academia pone en este momento a disposición de profesionales, gestores públicos y científicos socia-

les, analizando las experiencias recientes de gobierno local en algunos países europeos en materias tales como la ordenación del territorio, la organización y financiación de los servicios públicos, la participación ciudadana o la representatividad institucional.

ACADEMIA EUROPEA DE CIENCIAS Y ARTES  
ESPAÑA

# 1. Introducción

Más allá de tópicos y retórica política, un hecho cierto y constatable es que los gobiernos locales por proximidad a los ciudadanos son los primeros referentes de la gestión pública y los primeros receptores de las demandas ciudadanas de más cantidad y calidad de servicios públicos. Si a ello añadimos que estos gobiernos son los responsables de servicios esenciales para el bienestar general y que a menudo deben afrontar además tareas que no les han sido legalmente encomendadas y para las que carecen de la financiación adecuada (piénsese por ejemplo en las vinculadas a la integración de inmigrantes o al desarrollo de políticas de familia), la relevancia de los problemas de la administración local queda fuera de toda duda.

Por otra parte, la acción de los gobiernos locales no queda ni mucho menos al margen de las preocupaciones que integran el proceso de construcción europea. La aplicación práctica del principio de subsidiariedad, consagrado en la Carta Europea de Autonomía Local, está detrás de lo que se ha dado en llamar la «Europa de las Ciudades». Grosso modo, dicho principio implica que la asignación de competencias o responsabilidades en materia de provisión de bienes y servicios públicos debería tener en cuenta las ventajas de la proximidad, de modo que todo aquello que pueda realizar un gobierno cercano no debería atribuirse a uno más alejado.

Sin embargo, el nuevo escenario de estabilidad presupuestaria al que obliga el desarrollo de la Unión Monetaria incorpora nuevas exigencias en materia de gestión pública. Así, las limitaciones al uso de la deuda pública ponen en cuestión la validez de la «regla de oro» como instrumento de financiación de inversiones y requieren fortalecer el ahorro de las administraciones públicas, lo que en el ámbito local lleva a replantearse el papel de la fiscalidad y los criterios de atribución y distribución de las transferencias intergubernamentales. Además, las nuevas formas de gestión pública ensayadas al objeto de mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos tienen también en el ámbito local un importante caldo de cultivo. Así la desconcentración de la gestión mediante la proliferación de Fundaciones y otros Organismos Autónomos, Sociedades Mercantiles Públicas o co-participadas por la iniciativa privada y el desarrollo de figuras cooperativas como las Mancomunidades, Consorcios y demás entes para la gestión de los servicios locales está siendo una constante en nuestro país a lo largo de los últimos años.

El objetivo de este trabajo es analizar estas cuestiones poniendo el énfasis en las cuestiones relacionadas con las formas de gestión y los instrumentos de financiación en el ámbito local. Para ello, la siguiente sección revisará los principales elementos teóricos que han sido desarrollados en el campo de la gestión pública descentralizada, tanto desde la óptica del gasto, como de los instrumentos de financiación. La tercera sección volverá la vista a Europa y presentará algunas experiencias especialmente relevantes que puedan sernos de utilidad. La cuarta sección regresará a nuestro país dar cuenta de los nuevos desafíos a los que se enfrenta la gestión local tanto en materia de organización y administración de sus servicios públicos, como en lo que respecta a sus instrumentos de financiación. Por último, la sección quinta resumirá las principales conclusiones alcanzadas.



## 2. El Marco Teórico de la Gestión Pública Descentralizada

El análisis económico de la gestión descentralización tiene una amplia tradición en la literatura académica desde el trabajo seminal de Tiebout (1956). Desde entonces ha predominado en la doctrina hacendística el enfoque musgraviano<sup>1</sup>, formalizado en este ámbito por Oates (1977). Básicamente, y como es de sobra conocido, este enfoque sostiene que los gobiernos descentralizados deben limitarse a suministrar a la población bienes y servicios públicos cuyo ámbito de influencia coincida en términos generales con el tamaño de su jurisdicción, dejando el resto de las funciones del sector público (redistribución de la renta, estabilización de la Economía y fomento del crecimiento y desarrollo económico) en manos del gobierno central.

Sin embargo, este enfoque normativo de la teoría del federalismo fiscal ha sido cuestionado sobre la base de dos líneas de crítica. Por una parte, se le ha atribuido una cierta confusión entre fines y medios (Casahuga, 1978). Por otra parte, desde los defensores de las teorías de la elección pública, se le ha achacado un olvido del papel de las instituciones y de los efectos ambiguos que los agentes internos del sector público pudieran originar en un marco descentralizado.

A lo largo de esta sección repasaremos someramente los principales argumentos teóricos que la literatura económica ha venido consolidando y que, de alguna manera, sirven de respaldo intelectual al desarrollo de los poderes locales.

### 2.1. Ventajas e Inconvenientes de la Descentralización: La Descentralización Óptima

El punto de partida tradicional para el análisis de la descentralización del gasto es el esquema funcional normativo musgraviano, según el cual el sector público «debe» intervenir en economía principalmente para dar réplica a aquellas situaciones en las que los fallos del mercado impiden alcanzar los objetivos de eficiencia, equidad y estabilidad macroeconómica deseables para alcanzar el máximo de bienestar social.

En este sentido, es conocida la distinción entre intervenciones *asignativas*, tendentes a proveer bienes y servicios públicos, corregir externalidades y afrontar en general situaciones que provocan ineficiencias tales como ausencia de mercados o presencia de monopolios naturales, *redistributivas*, dirigidas a alterar la distribución de la renta emanada del mercado en un sentido más igualitario con objeto de alcanzar metas de equidad y *estabilizadoras*, encaminadas a cubrir objetivos de tipo macroeconómico, tales como la lucha contra el desempleo y la inflación, el equilibrio en la balanza de pagos o el crecimiento económico.

Desde una óptica espacial, un primer problema consiste en analizar si este tipo de intervenciones deberían ser afrontadas por un único gobierno centralizadamente para todo el territorio, o, por el contrario, sería razonable proceder a efectuar algún grado de descentralización, de modo que hipotéticos gobier-

<sup>1</sup> Véase originalmente Musgrave (1959).

nos subcentrales tuviesen capacidad de decisión sobre las intervenciones a desarrollar en sus territorios. La respuesta a este dilema requiere en primer lugar hacer algunas hipótesis acerca del comportamiento de los distintos niveles de la Administración y de las condiciones bajo las que operan. Así, podemos suponer que el bienestar global es una función creciente del bienestar de las distintas regiones o territorios, y que éste es una función igualmente creciente del bienestar de sus residentes. Si además supusiéramos que la acción del gobierno central va encaminada a maximizar el bienestar global y la de los gobiernos subcentrales a maximizar el bienestar de sus residentes, y que ambos tipos de gobiernos comparten la misma información y tienen en sus manos los mismos instrumentos, una deducción lógica nos llevaría a abogar por una *solución centralizada* como respuesta óptima.

En efecto, dadas las hipótesis planteadas, cualquier medida que adoptara un gobierno subcentral en defensa del bienestar de sus residentes podría ser adoptada igualmente por el gobierno central. Adicionalmente, si este gobierno tiene en sus manos los mismos instrumentos y dispone de la misma información, puede ejercer con mayores garantías la función coordinadora precisa siempre que existan interdependencias entre los gastos de un gobierno subcentral y el bienestar de los residentes fuera de su territorio (es decir, cuando se producen externalidades), función que originaría mayores costes de transacción de ser ejercida a nivel subcentral.

Sin embargo, las hipótesis propuestas no son realistas, sobre todo la referente a la igualdad de información. Pensar que cuando los individuos de las distintas zonas difieren en su esquema de preferencias el gobierno central puede tener la misma información que un gobierno local acerca de la necesidad de espacios verdes, de bomberos o de transporte urbano en su territorio es concederle al primero un grado de omnisciencia excesivo. La introducción en el esquema analítico de asimetrías en la información pone de manifiesto la ventaja principal de la *solución descentralizada*, cual es la mejora en el proceso de adopción de decisiones al permitir fragmentar el problema de estimación de necesidades y preferencias, acercando las decisiones a los beneficiarios. Sobre estos argumentos se basan los dos principales teoremas que han inspirado la teoría más extendida del federalismo fiscal, cuales son el *Teorema de Tiebout*<sup>2</sup> y el llamado *Teorema de la descentralización de Barzel-Oates*<sup>3</sup>.

De acuerdo con el primero, y bajo una serie de condiciones muy restrictivas<sup>4</sup>, la movilidad interjurisdiccional actuará como mecanismo eficiente para la provisión descentralizada de bienes públicos locales. En efecto, de acuerdo con el artículo pionero de Tiebout (1956), la elección de un lugar de residencia es una forma de *revelar las preferencias* por los bienes públicos locales. El resultado sería la constitución de jurisdicciones (localidades) homogéneas en términos de prestación de bienes públicos entre las cuales los individuos elegirían donde radicarse de acuerdo con sus preferencias. La ausencia de costes de movilidad que supone el modelo de Tiebout haría que cualquier desviación del comportamiento del gobierno local respecto de la cantidad «óptima» de bienes públicos a proveer de acuerdo con sus deseos sería respondido con la migración («votación con los pies») hacia otra jurisdicción. Aunque las restricciones de Tiebout son muy fuertes, su estudio fue lo suficientemente sugerente como para abrir toda una amplia corriente en la literatura hacendística, con diversas ramificaciones en el estudio de los problemas planteados por la descentralización fiscal, a partir de la relajación sucesiva de sus hipótesis. Así, el análisis de la movilidad en presencia de factor trabajo, los determinantes fiscales de la locali-

<sup>2</sup> Véase Tiebout (1956).

<sup>3</sup> Véase Barzel (1969) y Oates (1977)

<sup>4</sup> Los costes de la movilidad interjurisdiccional son nulos. Todos los individuos obtienen rentas derivadas exclusivamente de dividendos. La recaudación tributaria necesaria para financiar los bienes públicos locales procede exclusivamente de impuestos de suma fija. No existen límites al número de jurisdicciones...

zación industrial (y no sólo personal), la financiación local mediante tributos distorsionantes, o los efectos del establecimiento de restricciones al uso de la tierra («zoning») han sido campos de estudio reiteradamente explorados y que tienen su origen en el trabajo de Tiebout (1956) <sup>5</sup>.

Por su parte, el teorema de la descentralización viene enunciado en los siguientes términos: «Para un bien público —cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costes de provisión de cada nivel de *output* del bien en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos locales— será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de *output* Pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de *cualquier* nivel prefijado de *output* para todas las jurisdicciones» <sup>6</sup>.

Sobre este teorema se ha basado la mayor parte de los desarrollos de la teoría convencional de la descentralización fiscal, en la medida en que garantiza la superioridad de la solución descentralizada, siempre que no se puedan ahorrar costes por la provisión centralizada del bien y que no se produzcan efectos externos interjurisdiccionales.

### 2.2.1. Economías de Escala y Deseconomías de Aglomeración

No obstante, los problemas de escala han sido presentados frecuentemente como límites a la descentralización. El hecho de que los costes de provisión de los servicios tengan a menudo forma de  $U$  respecto al tamaño de la jurisdicción (las localidades muy pequeñas no son capaces de aprovechar las economías de escala y las muy grandes sufren problemas de congestión), plantea problemas adicionales. Así, por ejemplo, es fácil ver cómo la mera realización de las tareas administrativas propias de la gestión de servicios requiere de una dimensión mínima para su viabilidad, o, lo que es lo mismo, un umbral mínimo de población que permita sostener con sus impuestos los costes de mantenimiento de las mencionadas unidades administrativas. Una vez superado este umbral, los costes por habitante tenderían a disminuir hasta llegar a otro umbral a partir del cual la calidad del servicio empezaría a resentirse. Las tareas administrativas se multiplicarían y ello haría imprescindible reforzar el servicio incrementando los costes de producción (congestión) o procediendo a descentralizar de nuevo el mismo (con la creación de distritos urbanos, por ejemplo). Lo dicho para los servicios administrativos puede ser fácilmente generalizable a la mayoría de los servicios locales (gestión de residuos urbanos, abastecimiento de agua, equipamientos deportivos, transporte público,...), si bien los respectivos umbrales de economías de escala y deseconomías de congestión diferirán, sin duda para cada servicio <sup>7</sup>.

Sin embargo, no todas las intervenciones están igualmente indicadas para los gobiernos de los distintos niveles territoriales de la Administración. Concretamente, dada la división de responsabilidades político-administrativas que tiene lugar entre los distintos niveles de gobierno, se deberían atribuir a cada nivel de gobierno las funciones o competencias que mejor pudieran desarrollar, teniendo en cuenta sus dimensiones territoriales o espaciales y el comportamiento esperado de los individuos desde sus diversas ópticas (como consumidores-demandantes, como votantes-electores o como políticos-gestores).

<sup>5</sup> Véase Zodrow (1983) para una revisión del modelo de Tiebout tres décadas después.

<sup>6</sup> Cfr. Oates (1977).

<sup>7</sup> Los problemas de escala en la prestación de bienes y servicios públicos han constituido otra importante corriente de análisis en el ámbito de la descentralización fiscal dedicada a la búsqueda del tamaño óptimo de las jurisdicciones. Vid. Buchanan (1965) y Tullock (1969), como trabajos pioneros en este campo y Rubinfeld (1987) para un buen resumen.

### 2.1.2. ¿Quién Debe Hacer Qué?

Desde la óptica más convencional de hacienda normativa, la posición mayoritaria asigna exclusivamente al nivel estatal de la Hacienda las funciones distributivas y estabilizadoras de la Economía, amparándose en argumentos basados en el desigual acceso a la información y en sus efectos sobre los incentivos, debiendo permanecer los niveles inferiores básicamente como suministradores de bienes y servicios públicos.

Con todo, desde otras posiciones doctrinales, ha sido también percibida la tendencia hacia la colaboración entre las distintas Administraciones Públicas de base territorial en busca de mayores cotas de bienestar común, de modo que se tienda a sustituir la visión del federalismo como una asignación claramente diferenciada de funciones a cada uno de los niveles de gobierno (federalismo *coordinado*) por otra según la cual éste se constituiría en una forma de organización política donde los diferentes niveles de gobierno participan conjuntamente en la adopción de decisiones vinculadas a las tareas públicas (federalismo *cooperativo*).

Una vuelta más de tuerca al debate entre coordinación y cooperación la han dado los autores que han desarrollado la denominada Teoría de la Elección Pública. Aunque la aplicación de esta corriente al campo del federalismo fiscal goza de una larga tradición (no en vano autores pioneros en este campo han hecho aportaciones relevantes a la misma <sup>8</sup>), la aparición de la obra de Brennan y Buchanan (1980) en la que se exponía una provocadora hipótesis acerca de la relación entre la descentralización fiscal y el tamaño del sector público (conocida como *hipótesis del Leviatán*) incrementó considerablemente el número de trabajos que afrontaban el análisis de la descentralización sobre la base de ese enfoque metodológico. Como es sabido, el tamaño del sector público y su crecimiento, a su juicio, desmesurado como consecuencia de la acción unidireccional de políticos, burócratas y grupos de interés constituye una preocupación casi obsesiva de los principales autores enmarcados en esta corriente de opinión. En la medida en que un sector público creciente e irrefrenable (Leviatán) pone en peligro el crecimiento económico por el daño que genera a los incentivos de la iniciativa privada (ahorro, inversión, esfuerzo laboral y asunción de riesgos se verían perjudicados por la cada vez mayor necesidad de obtener recursos para el sector público), resultaría imprescindible, desde su óptica, encontrar mecanismos institucionales que corrijan esa tendencia. En este sentido, la hipótesis de Brennan y Buchanan sugería que la descentralización fiscal provocaría competencia entre localidades y ello serviría para frenar el crecimiento del sector público. De esta forma al federalismo *coordinado* y al federalismo *cooperativo*, se podría contraponer el federalismo *competitivo*. El trabajo de Brennan y Buchanan (1980) ha dado lugar a una amplia variedad de estudios empíricos que han tratado de contrastar dicha hipótesis con resultados contradictorios, por cuanto al efecto previsto por los autores (la competencia fiscal empuja a la baja los tipos impositivos y frena la expansión del gasto público), se opone una fuerza que opera en sentido contrario, cual es la ampliación de las estructuras burocráticas y su presión por el presupuesto, a medida que se descentralizan competencias de gasto <sup>9</sup>.

La polémica entre cooperación y competencia no está resuelta y, en buena medida, es tributaria de postulados ideológicos contrapuestos, acerca del papel del sector público en la economía.

<sup>8</sup> Véanse a título de ejemplo los artículos de Buchanan (1950, 1965) y Tullock (1969).

<sup>9</sup> Véanse Oates (1985), Nelson (1986, 1987), Forbes y Zampelli (1989), Zax (1989), Joulfaian y Marlow (1990) y Heil (1991), entre la copiosa literatura sobre el tema. En España, el estudio de Castells (1991) y el de Bosch y Suárez Pandiello (1993) inciden también sobre esta materia.

Así, quienes son partidarios de que los ciudadanos tengan la garantía de recibir una cesta amplia de servicios públicos de calidad sobre bases de equidad categórica ven con recelo la competencia fiscal entre localidades, pues esta conduciría necesariamente a mermar los recursos públicos y pondría en peligro la sostenibilidad de los principales servicios. El argumento contrario sería válido para aquellos que manifiesten preferencias por la provisión privada de los servicios y la elección individual entre opciones alternativas, por cuanto una menor fiscalidad inducida por la competencia entre territorios les acercaría más a la satisfacción de sus objetivos.

### 2.1.3. El Principio de Subsidiariedad

Llevando todos estos argumentos al ámbito de los poderes locales, la *Carta Europea de Autonomía Local* firmada por España en octubre de 1985 incluye como elemento básico de la organización competencial el denominado *Principio de Subsidiariedad*, que podría ser interpretado de forma libre como una aplicación normativa del Teorema de la Descentralización de Barzel-Oates sobre bases de proximidad.

Concretamente, el artículo 4.3 de la mencionada Carta señala que «el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos».

Aun cuando este precepto es lo suficientemente genérico como para necesitar de una mayor concreción y precisión por parte de los legisladores, una interpretación cuasi-literal del mismo llevaría a afirmar que *todo aquello que pueda hacer solventemente una administración próxima no debería ser atribuido a una más lejana*. De cara al desarrollo futuro de los procesos de descentralización, con la ampliación del poder local ello presupone que los municipios deben tener la capacidad de gestión necesaria para ejercer con eficacia las competencias asumidas sobre estas bases. Pero este es otro asunto.

## 2.2. Los Modelos de Gestión

Los servicios públicos han sido definidos como actividades de prestación, propias de una o varias Administraciones Públicas, con las que, mediante algún procedimiento de Derecho Público, se asegura la ejecución regular y continua, por la organización pública o por delegación, de un servicio técnico relevante para la vida social (Ariño, 1993). De esta definición, podrían destacarse dos elementos fundamentales: por un lado, la actividad de interés general que se realiza, orientada a la satisfacción de las demandas de la ciudadanía, y por otra parte, el tipo de ente que realiza la prestación, esto es, si se trata de una organización pública o privada (Sancho, 1999).

Con este último aspecto definitorio del servicio público, se hace especial énfasis en aspectos relativos a la gestión del desarrollo de la actividad. La gestión pública comprende un conjunto de decisiones de coordinación y motivación de las personas, plasmadas en procedimientos y mecanismos contractuales, a fin de conseguir una serie de fines planteados por la Administración pública encargada de la provisión de los servicios, dentro de las restricciones del marco jurídico-político (Albi *et al.*, 2000).

En los últimos tiempos se aprecia una creciente preocupación por la modernización de los servicios públicos (OECD, 1997; Olías de Lima, 2001), subrayando la necesidad de avances en el funcionamiento y calidad de las prestaciones <sup>10</sup>. En este sentido, se discute hasta que punto la diferencia entre gestión pública y privada es relevante en los procesos de mejora de los servicios públicos. Y tal como se apreciará posteriormente, la forma de articular las tareas de gestión no es indiferente, en algunas ocasiones, del grado de consecución de los objetivos planteados, ya sea en términos de eficiencia, equidad, calidad o cualquier otro criterio orientador de las políticas públicas.

En este sentido, Albi *et al.* (2000) señalaban algunas características económico-financieras ligadas a las estructuras organizativas, que, en cierta medida, vienen a condicionar los resultados derivados de su gestión:

- 1) El régimen jurídico: así, podemos movernos en el ámbito del derecho público (ya sea general o específico para una organización) o del derecho privado.
- 2) El régimen de financiación: no es irrelevante que la financiación provenga íntegramente de los presupuestos públicos, debido al diferente trato que reciben las distintas fórmulas de financiación desde el punto de vista de su fiscalización. En función de la tipología organizativa, la fijación de las contraprestaciones que deben pagar los usuarios a cambio de la recepción de los servicios puede verse condicionada. Básicamente, estamos hablando de la posibilidad de establecer precios por encima del coste, opción que se restringe a algunas situaciones y/o contextos.
- 3) La naturaleza de los créditos presupuestarios: estos pueden ser de carácter estimativo o limitativo, estar ligados de forma diferente o separados de forma estricta en cuanto a operaciones corrientes y de capital se refiere.
- 4) El régimen contable: el hecho de que el ente esté sujeto a las normas de Contabilidad Pública o Privada puede condicionar la efectividad de la gestión. Así, se achaca a la Contabilidad Pública la existencia de mayores retrasos en los resultados derivados de la gestión, debido a la existencia de un mayor número de fases y controles.
- 5) El sistema de ordenación de pagos: en este sentido son importantes cuestiones como el régimen de tesorería (caja única, centralizada, etc.), el régimen de avales o las posibilidades de endeudamiento.
- 6) Los mecanismos de control de la actividad: una vez más, la intensidad de controles en sus diversas variantes (ex-ante, ex-post, de legalidad, financiero, de eficacia, etc.) dependerá de la forma organizativa que realice la prestación de los servicios públicos.
- 7) El régimen de contratación: de manera similar al régimen jurídico, podemos encontrarnos con regímenes públicos, generales o con particularidades, o bien con regímenes exclusivamente privados.
- 8) El régimen de personal: cuestiones como el sistema de acceso y selección del personal o el régimen de retribuciones se ven condicionadas por la modalidad organizativa e influyen claramente en los resultados de la misma.

Obviamente, cada una de las características anteriores tiene un impacto diferente en los resultados de la gestión. De ahí que, variando cada uno de esos aspectos ligeramente, se originen modalidades de gestión distintas, bajo un régimen institucional y legal diferente. Este hecho, unido a la existencia de admi-

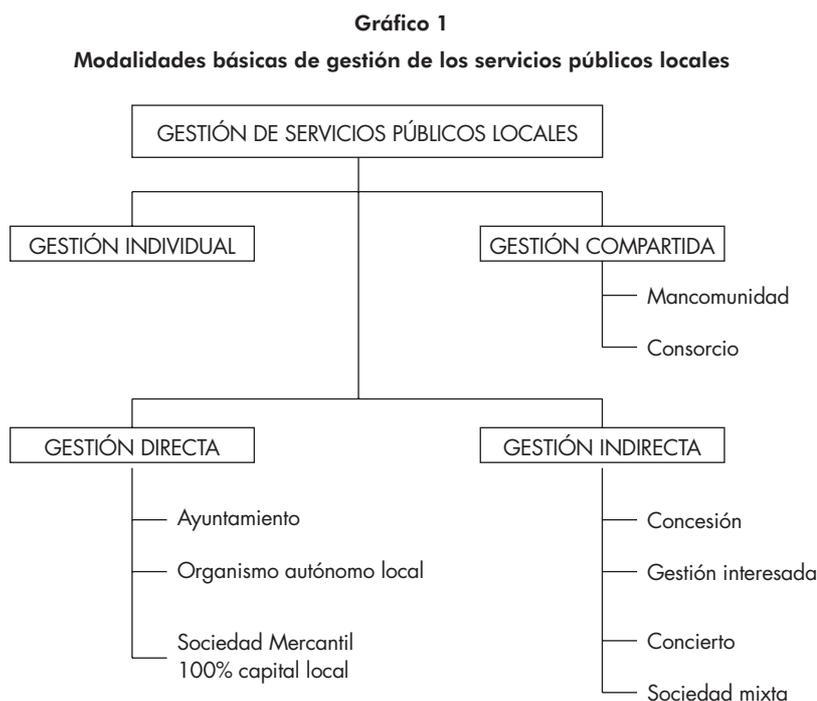
<sup>10</sup> En nuestro país, véase la Exposición de Motivos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

nistraciones públicas heterogéneas, explica que, en la práctica, los entes públicos cuenten con un abanico de fórmulas organizativas, teniendo que analizar en cada caso cuál es la que más se adecua a la naturaleza del servicio, como requisito necesario para la mejora de la marcha del mismo.

Al igual que sucede en otros niveles de gobierno, las entidades locales no se escapan a los problemas vinculados a los procesos de gestión, viéndose en la necesidad de prestar servicios a los ciudadanos y respondiendo de esa forma a determinadas demandas sociales. En el caso de los gobiernos locales, las diferencias existentes entre administraciones en cuanto a dimensiones, demografía, etc., hacen necesario el diseño de modelos de gestión diferenciados. En esta tesitura, parece conveniente abordar con detenimiento las diferentes modalidades de gestión de las que disponen las administraciones locales. Junto a la descripción de las más habituales, se analizarán, en el epígrafe siguiente, las ventajas e inconvenientes asociados a cada tipología organizativa. En un segundo epígrafe, se muestra hasta que punto los hallazgos pronosticados por la teoría se ven corroborados por la evidencia empírica. Es decir, que conviene analizar si la distinción público privado en términos de gestión es relevante a efectos prácticos en la mejora del funcionamiento de los servicios públicos locales.

### 2.2.1. La Gestión de los Servicios Públicos Locales: Tipologías Fundamentales

Una vez mencionada la repercusión que pueden tener las formas organizativas en la prestación de los servicios públicos, y antes de pasar a valorar dicha repercusión analizando la evidencia empírica, se hace preciso detenerse en las opciones que habitualmente manejan los entes públicos en términos de gestión. El gráfico siguiente es representativo de las alternativas más habituales de las que disponen los entes públicos para la prestación de servicios locales <sup>11</sup>.



<sup>11</sup> Las modalidades específicas aquí mencionadas son las que aparecen recogidas en la normativa española, concretamente en Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, así como en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

Fuente: Adaptado de Ezquiaga (2000).

Pasando a desarrollar el esquema anterior, la gestión de los servicios públicos locales podría clasificarse en función de dos criterios fundamentales. En primer lugar, la gestión puede ser individual o asociada/compartida, dependiendo básicamente del número de administraciones públicas implicadas en la gestión. En segundo lugar, con base en la naturaleza de la entidad encargada de la prestación del servicio, la gestión puede ser directa o indirecta, en función de la participación que tenga la iniciativa privada en los procesos de gestión. Considerando las dos clasificaciones de manera conjunta, cabrían todo tipo de combinaciones. No obstante, analizaremos cada clasificación de forma separada, comenzando por explicar detalladamente las modalidades derivadas de la última distinción.

### **Gestión directa y gestión indirecta**

Se abordarán en primer lugar las diferencias básicas de estas dos tipologías de gestión, para pasar seguidamente a describir las modalidades concretas dentro de cada grupo. La gestión directa de los servicios públicos supone que la propia administración pública asume la responsabilidad, dirección, gestión y control del servicio. Por su parte, la gestión indirecta da cabida a empresas privadas en las tareas enumeradas anteriormente (Ezquiaga, 2000).

Antes de abordar las características de cada modalidad concreta, detengámonos a analizar los argumentos a favor y en contra en la dicotomía gestión directa/indirecta. Así, en términos generales y puramente teóricos, las fórmulas de gestión indirecta han sido defendidas sobre la base de una serie de ventajas en diversos ámbitos (Oliás de Lima, 2001). La idea fundamental sobre la que descansan estos argumentos a favor sería la mayor especialización que tienen las empresas privadas en la prestación del servicio, así como la mayor flexibilidad de la que disponen para llevar a cabo la gestión. Es bien conocida, por ejemplo, la rigidez que presentan los procedimientos de gestión de personal o presupuestaria en el ámbito público. En cuanto a equilibrio financiero respecta, los programas de privatización de los servicios públicos locales son impulsados por la idea de que pueden contribuir a mejorar la gestión de los ingresos municipales, racionalizar los costes y reducir el nivel de endeudamiento de los entes locales. Y por otra parte, se pretende mejorar el grado de satisfacción de los usuarios de los servicios mediante una gestión más ágil y flexible, pudiendo conseguir mayor calidad y una clara mejoría del estado de las infraestructuras y la tecnología.

No obstante, dichos mecanismos indirectos de gestión también muestran algunos inconvenientes y riesgos que es preciso mencionar. Por un lado, es posible que se produzca una fragmentación del servicio, en el sentido de conducir a un empeoramiento de las relaciones laborales, debido a un aumento de la flexibilidad e inseguridad laboral. Además, existe la posibilidad de que se genere un efecto contrario al anteriormente señalado, es decir, que se produzca un deterioro del servicio tras la privatización. Se intuye que el objetivo de maximización de beneficios que tiene la iniciativa privada puede llevar a situaciones de este tipo. Del mismo modo, algunos usuarios pueden verse perjudicados desde la óptica de la justicia distributiva, ya que en ocasiones las tarifas para el servicio se incrementan sustancialmente. Desde el punto de vista de la gestión directa, es posible que se salvaguarde en mayor medida el objetivo de equidad. En definitiva, son ventajas e inconvenientes asociados a estas dos tipologías de gestión, cuya veracidad será discutida en el apartado siguiente, presentando algunas aplicaciones empíricas que han analizado las relaciones existentes entre las mo-

dalidades de gestión y el grado de consecución de los objetivos normativos más frecuentes en el contexto del sector público.

Dentro del ámbito de la gestión directa, las opciones manejadas, ordenadas de mayor a menor autonomía de actuación, irían desde la prestación por parte de la propia corporación, sin creación de entidad especial alguna, hasta la prestación realizada por un organismo diferenciado. La elección de una u otra depende, básicamente, de las características del servicio y del peso que, en el presupuesto del ente local, tenga la prestación del mismo. En la categoría de entes diferenciados, se enmarcarían los organismos autónomos locales y las sociedades mercantiles de participación pública exclusiva.

Los organismos autónomos constituyen entidades de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del de la Hacienda Local. Se encargan de la organización y administración de un servicio público determinado, así como del manejo de la financiación asignada al mismo. Este modelo permite a la corporación ganar autonomía en la gestión del servicio, si bien su sujeción al derecho público la hace menos flexible que la iniciativa privada.

Por otra parte, las sociedades mercantiles actúan conforme a las disposiciones legales mercantiles. Esta es una de las diferencias que presenta respecto a los organismos autónomos. A pesar de que se mantienen algunos controles internos y externos sobre la actividad financiera y de gestión, se gana en flexibilidad, aunque teniendo siempre en cuenta que la gestión no se rige, como norma fundamental, por el objetivo de la maximización del beneficio<sup>12</sup>. En ocasiones, representan un paso previo con vistas a la externalización del servicio (Torres y Pina, 1997; Lapsey, 1998).

Respecto a los métodos de gestión indirecta, vamos a detenernos en explicar más pausadamente cuatro modalidades fundamentales: la concesión, la gestión interesada, el concierto y la sociedad mercantil mixta. Todas ellas tienen en común la mayor flexibilidad de la que disponen a la hora de gestionar sus recursos, si bien una de las diferencias más destacables que existe entre ellas radica en el distinto reparto de riesgos económicos derivados de la explotación.

Comenzando por la concesión, se trata de un método de gestión indirecta de servicios públicos mediante el cual la administración local otorga, bajo el cumplimiento de ciertas condiciones, a una empresa privada las facultades precisas para la gestión y explotación del servicio, así como la ejecución de las instalaciones necesarias para ello<sup>13</sup>. En esta tesitura, es el concesionario quien realiza la explotación, bajo el control de la entidad concedente, compartiendo ambos los riesgos derivados de la actividad. Llegada a su fin la concesión, los bienes afectos a la actividad revierten a dicha administración pública (Ezquiaga, 2000). A pesar de la elasticidad que caracteriza a esta fórmula, una de las más frecuentes en el ámbito de la gestión indirecta, la actividad es objeto de controles por parte de la administración concedente, a fin de garantizar la prestación de un servicio de calidad. Luego la concesión permite a los entes locales desvincularse de la ejecución directa de alguna de sus funciones, manteniendo al mismo tiempo un control efectivo sobre la actividad.

En lo relativo a la gestión interesada, tan solo destacar que se trata de una fórmula en la que el gestor se compromete con la administración a la prestación de un servicio público, contando con la colaboración de ésta, así como con una retribución mínima derivada de su gestión, a fin de cubrir los gastos de inversión y explotación. En este caso, la administración pública local y la entidad privada comparten el resultado de la explotación, de tal forma que si, se produ-

<sup>12</sup> En el ámbito de la gestión directa, nuestro ordenamiento jurídico contempla una fórmula de gestión a caballo entre el organismo autónomo y la sociedad mercantil con capital íntegramente público. Las Entidades Públicas Empresariales Locales, introducidas como novedad en la versión de 2003 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (art. 85.2.A, letra c), se definen como organismos públicos a los que se encomienda la prestación de servicios públicos susceptibles de contraprestación. Se rigen por el derecho privado, a excepción de algunos temas, tales como la formación de la voluntad de sus órganos o los aspectos presupuestarios (Sosa Wagner, 2004). Adicionalmente, también nos topamos con las Fundaciones, definidas como organizaciones constituidas sin ánimo de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general, disfrutando, en relación a aquel, de amplia autonomía de gestión.

<sup>13</sup> Una modalidad indirecta relativamente cercana a la concesión es el arrendamiento. Según esta, la corporación local alquila instalaciones de su propiedad a una entidad privada, a fin de que esta lleve a cabo la prestación del servicio. A pesar de tener muchas características en común con la concesión, no le son de aplicación los preceptos relativos al equilibrio económico de la concesión, con lo que el reparto de riesgos entre la administración pública y el arrendatario es diferente. Al cobrar la corporación la contraprestación a los usuarios, y abonar un precio al arrendatario por su servicio, los riesgos económicos son asumidos en mayor medida por la administración local.

cen beneficios por encima del mínimo establecido, estos se repartirán entre los dos entes implicados. No obstante, puesto que el mínimo asegurado permite a la empresa privada la cobertura de los gastos derivados de su actividad, el riesgo de la gestión recae en mayor medida sobre la administración pública, debido a la garantía que supone dicha retribución mínima.

Por su parte, el concierto es una modalidad contractual empleada por los entes locales a fin de cubrir parcial o totalmente la prestación del servicio. Se trata de un contrato mediante el cual la administración pública local conviene con una persona natural o jurídica la realización de un servicio público, aprovechando que esta viene desarrollando dicha prestación en el ejercicio de su actividad privada. Esta figura no origina el nacimiento de ninguna persona jurídica, y los servicios contratados por la corporación local han de estar ya instalados y en funcionamiento, de tal forma que la administración pública se limita a utilizarlos (Sosa Wagner, 2004).

En último lugar, nos topamos con las sociedades mixtas, es decir, sociedades mercantiles en las que la participación no es íntegramente pública, sino que tiene cabida la participación privada. Este modelo combina la flexibilidad que permite la entrada de capital privado con el control ejercido por el ente público, combinando adecuadamente el derecho privado con el derecho público, dado que este suele regular, entre otros aspectos, determinadas relaciones con los usuarios de los servicios (Ezquiaga, 2000). Asimismo, si la administración local es propietaria de la mayoría del capital social, las cuentas de la sociedad habrán de controlarse públicamente.

En todo caso, y desde un punto de vista económico, es importante resaltar que las modalidades de gestión indirecta deben enmarcarse dentro de lo que los economistas denominamos *relación de agencia*. Es decir, que el ente público, al que denominamos *principal*, delega en otro, denominado *agente*, la realización de una actividad, a cambio de una remuneración y de cierta capacidad autónoma de decisión (Albi *et al.*, 2000). Los problemas de la relación de agencia surgen cuando existe un conflicto de intereses entre los objetivos del principal y el agente. En nuestro caso, la maximización del beneficio que pretende la empresa privada, y la maximización del bienestar social perseguida por la administración pública no coinciden inicialmente. Si a este hecho se une la existencia de asimetrías informativas, puesto que el agente puede poseer información más detallada en cuanto al proceso de prestación del servicio se refiere, podríamos, como resultado, observar un comportamiento altamente oportunista por parte del agente.

De ahí que sea necesario diseñar un contrato principal-agente que cumpla varias condiciones básicas. En primer lugar ha de inducir al agente a aceptar la delegación de la tarea, incorporando incentivos acordes con su objetivo de alcanzar el máximo beneficio. En segundo lugar, es deseable que relacione la retribución del agente con variables observables, puesto que en ocasiones, el esfuerzo realizado no es directamente observable. Y en tercer lugar, ha de incorporar los controles adecuados para la supervisión de la actividad de la empresa privada.

El contrato resultante ha de diseñarse de tal forma que consiga minimizar los costes derivados de la relación de agencia. Entre ellos, se encontrarían la denominada *pérdida residual*, o la brecha existente entre la utilidad que generaría para el principal una situación de observabilidad del esfuerzo del agente y la utilidad que le reporta el contrato diseñado, los *costes de compromiso* asumidos por el agente, en los que este incurriría voluntariamente como garantía de buen

comportamiento de cara al principal, así como los *costes de supervisión* en los que incurriría el principal a fin de realizar un seguimiento de las operaciones y resultados del agente. En definitiva, las condiciones para garantizar la eficiencia, equidad y calidad de la prestación del servicio en un marco de gestión indirecta son múltiples y complejas, debiendo tener esta idea en mente en todo momento <sup>14</sup>.

### **Gestión individual y gestión compartida**

La diferencia entre ambas modalidades de gestión radica en el número de corporaciones participantes en la provisión del servicio. Una, en el caso de la gestión individual y varias, para la gestión compartida o asociada. Al igual que hacíamos en la sección precedente, se discuten a continuación los principales aspectos que motivan, sobre todo, la aparición de fórmulas de gestión asociada. Seguidamente describiremos en que consisten las dos figuras básicas en este último contexto: mancomunidades y consorcios.

Tal como se señalaba en la introducción, el panorama de la administración local suele caracterizarse por la heterogeneidad de sus unidades. Es habitual que el tamaño de los entes locales no sea uniforme, ni se mueva dentro de unas bandas estrechas. De esta forma, las corporaciones de tamaño medio-grande, pueden hacer frente a la prestación de diversos servicios públicos con sus recursos propios, mientras que los de pequeña dimensión, tendrían serios problemas para llevar a cabo la prestación, dada la escasa dotación de medios de la que disponen. Entre los servicios y actividades más frecuentes realizados en régimen de gestión compartida figuran el saneamiento y abastecimiento de agua, la recogida de basuras, prevención y extinción de incendios, actividades culturales, de promoción económica y servicios sociales.

Así, el mero hecho de lograr que los habitantes de corporaciones pequeñas accedan a determinado tipo de servicios ya es un argumento de peso que justifica la asociación de administraciones locales en la prestación del servicio. Y el argumento relativo a la eficiencia, el aprovechamiento de economías de escala, tampoco es despreciable. No obstante, siempre hay que pensar que, en la medida en la que el número de entidades implicadas aumenta, los costes de administración, negociación y coordinación entre administraciones públicas pueden verse incrementados.

Pasando ya a describir fórmulas concretas, las mancomunidades son entidades supramunicipales horizontales, con personalidad y capacidad jurídica propias, formada por la agrupación voluntaria de varias corporaciones locales, pertenecientes a una o varias regiones limítrofes, para la ejecución en común de obras o prestación de algunos servicios de su competencia (Ezquiaga, 2000). Por su parte, los consorcios son asociaciones de carácter vertical, con personalidad jurídica propia, en la medida en la que dan cabida a otras administraciones públicas de diferente nivel (es decir, no solo locales, sino también regionales), así como a entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan el interés público. Se trata, por tanto, de organismos autónomos con personalidad jurídica que se establecen a fin de prestar un servicio sobre el que tienen competencias diferentes administraciones públicas (locales, regionales, etc.).

Un aspecto adicional que nos ayuda a diferenciar las mancomunidades de los consorcios, a añadir a la naturaleza de las entidades que lo componen y a algunas peculiaridades en cuanto a su estructura organizativa y régimen jurídico, es el objetivo de la agrupación. Así, mientras las mancomunidades pueden ser multifuncionales, en el sentido de que pueden prestar diversos servicios, mien-

<sup>14</sup> Para más detalles sobre los problemas generados en las relaciones de agencia y la introducción de incentivos para corregirlos véase Macho y Pérez Castrillo (2004).

tras que los consorcios, por lo general, se suelen centrar en una única actividad. Esta característica hace pensar en una mayor especialización del consorcio con respecto a la mancomunidad, que quizás redunde en una gestión más eficiente del servicio.

En definitiva, y tras haber hecho un repaso de las principales fórmulas de gestión en el ámbito local, nos encontramos con un abanico de posibilidades bastante amplio. Queda por determinar que tipo de gestión es preferida, analizando sus resultados en términos de eficiencia, equidad y calidad de la prestación. Esa cuestión será tratada ampliamente en la sección siguiente, en base a una revisión de las aplicaciones empíricas más relevantes que han analizado los impactos que el modo de gestión tiene sobre dichos aspectos. En este sentido, fijaremos nuestra atención en la dicotomía público/privado, por ser objeto de interés en la mayor parte de aplicaciones empíricas en este contexto.

### 2.2.2. Público o Privado ¿Es Relevante la Distinción?

Para responder a esta pregunta sería preciso analizar el impacto que tiene la modalidad de gestión sobre algunas dimensiones relativas a la prestación del servicio. Por un lado, la *eficiencia* o el ahorro de recursos es un argumento que se plantea en la mayor parte de los programas de privatizaciones de servicios públicos. Pero la idea es que dicho ahorro no se traduzca en una pérdida de *calidad* del servicio, en el afán del productor privado por conseguir beneficios. El creciente interés por conseguir una prestación pública de calidad se refleja en las denominadas Cartas de los Servicios Públicos, verdaderas declaraciones de los atributos cualitativos que deberían presentar dichas prestaciones. Por último, no debemos olvidar el objetivo de *equidad*, dado que no es deseable que los usuarios queden excluidos del servicio por motivos de renta o localización. Ante la ausencia de controles por parte de la autoridad pública, la iniciativa privada podría descuidar esta cuestión.

Los atributos de eficiencia, calidad y equidad serán cuidadosamente analizados seguidamente, observando en que medida la gestión privada del servicio lleva a deterioros/mejoras en los mismos. La exposición será ilustrada con algunos estudios empíricos que han abordado esta cuestión, tanto en nuestro país como en el extranjero. Si bien dicha literatura es extensa en términos generales, vamos a restringirla en cierta medida, centrándonos exclusivamente en algunos servicios públicos suministrados por los entes locales.

#### **Eficiencia y gestión: ¿son más eficientes las empresas privadas?**

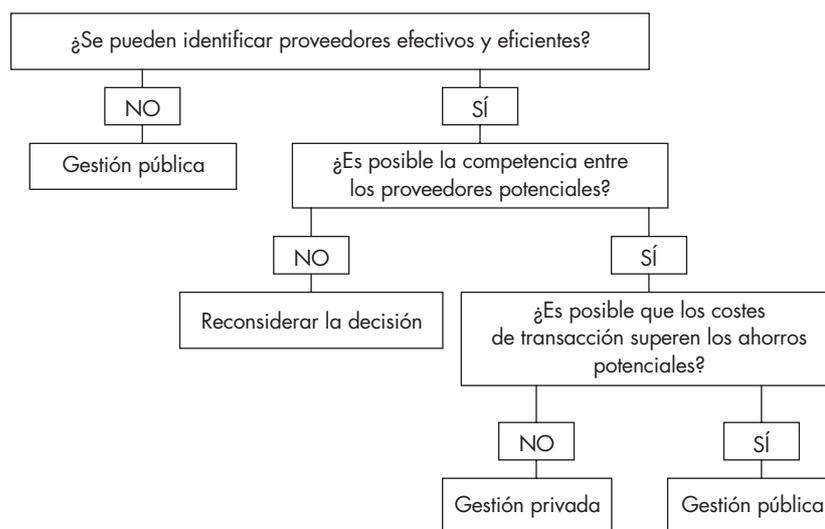
Tal como se apuntaba anteriormente, la *eficiencia* constituye un aspecto importante a tener en cuenta, ya que en teoría constituye uno de los principales motivos que conducen a las administraciones locales a sustituir los modos tradicionales de gestión directa por la gestión privada. A su vez, este atributo presenta diversas tipologías<sup>15</sup>. Así, podemos hablar de *eficiencia técnica*, cuando alcanzamos un determinado nivel de producción con la mínima cantidad de recursos productivos, de *eficiencia asignativa*, que implicaría la utilización de factores productivos en las proporciones que permitieran producir al mínimo coste, o de *eficiencia económica*, que combinaría las dos modalidades anteriores y se traduciría en la maximización del beneficio por parte del productor o prestador del servicio. Por añadidura, en el ámbito público, se habla de *ineficiencia «X»*, un tipo especial de ineficiencia asignativa caracterizada por un

<sup>15</sup> Para un mayor detalle sobre conceptos, técnicas y aplicaciones relativas a la eficiencia, consúltese Álvarez (2001).

despilfarro de recursos ligado a objetivos personales de los gestores (Leibenstein, 1966, Rodríguez y Suárez Pandiello, 2003).

Desde la óptica teórica existen algunos aspectos que habría que considerar a la hora de optar por la iniciativa privada en la gestión de los servicios públicos. La naturaleza del servicio y algunos factores institucionales pueden influir en gran medida en los resultados de la gestión. El gráfico 2 es ilustrativo de esta cuestión.

**Gráfico 2**  
**Gestión privada/pública: competencia y costes de transacción**



Fuente: Adaptado de Domberger y Rimmer (1994).

El esquema anterior nos permite hacernos una idea de lo importante que puede llegar a ser la competencia en estos ámbitos. Parece ser que es un requisito necesario aunque no suficiente para que la gestión privada tenga relativo éxito desde la óptica de la eficiencia. De hecho, algunos estudios empíricos han puesto de manifiesto que en términos de eficiencia económica, la existencia de un entorno competitivo es el factor clave y no tanto el tipo de gestión (Lovell y Muñiz, 2003).

Pese a que el servicio, en ocasiones, pueda presentar las características de un monopolio natural (pensemos, por ejemplo, en el servicio de abastecimiento de agua), siempre es posible generar o simular competencia en la fase de acceso al servicio por parte de las entidades privadas. El establecimiento de concursos previos a la transferencia de la gestión del servicio, en los que se produzca la concurrencia de un número relativamente elevado de competidores privados, puede constituir un mecanismo que permita a la administración pública identificar a los operadores eficientes, facilitando el proceso de selección. De la misma forma, sería necesario instaurar mecanismos de salida efectivos, es decir, establecer «amenazas» lo suficientemente creíbles para el proveedor finalmente elegido de que puede ser desplazado si no cumple con su cometido.

Por otra parte, es preciso detenerse en otro aspecto adicional. Los costes de transacción asociados a los procesos de contratación externa han de ser considerados, ya que si superasen los ahorros de recursos/costes derivados de la mis-

ma, no tendría mucho sentido confiar en la gestión privada para la prestación del servicio. Hay que tener presente que, en el sector público, los costes de transacción siempre serán más importantes, desde el momento en que es necesario garantizar la transparencia y la rendición de cuentas (López-Casasnovas *et al.*, 2003). Si a este aspecto unimos la existencia de activos específicos<sup>16</sup> y el hecho de gestionar en entornos caracterizados por gran complejidad e incertidumbre, los costes de transacción tendrán con mayor relevancia.

En resumen, el grado de eficiencia en la prestación del servicio se ve condicionado por otros factores de entorno e institucionales diferentes a la modalidad organizativa en si misma, lo que nos permite intuir que la relación gestión-eficiencia es, *a priori*, indeterminada. Para corroborar esta intuición, nada mejor que analizar los resultados obtenidos en algunos estudios aplicados. No obstante, hay que señalar que, pese a la extensa literatura que aborda el nivel de eficiencia en servicios públicos locales, no siempre se analiza la relación anteriormente mencionada, debido a la falta de información relativa a los operadores privados, lo que imposibilita las comparaciones en este sentido.

Dando un repaso a los trabajos empíricos que relacionan la eficiencia en la prestación de servicios locales con la modalidad de gestión, no se aprecian conclusiones nítidas. Por un lado, existen algunos trabajos que han encontrado que la gestión privada es, claramente, más eficiente que la pública. Por otra parte, existen estudios en los que no se observan diferencias significativas de eficiencia entre los dos tipos de gestión. Finalmente, en algunas aplicaciones empíricas se ha mostrado la superioridad en términos de eficiencia de los gestores públicos sobre los privados. Abordaremos cada uno de estos bloques separadamente, haciendo alusión a diversos servicios públicos suministrados en el ámbito local.

Entre los estudios ubicados en el primero de los bloques, y en el ámbito del servicio de recogida de basuras, nos encontramos con ejemplos como el trabajo de Cubbin *et al.* (1987), en el que se analizaba el nivel de eficiencia de un elevado número de entidades locales en Inglaterra y Gales a mediados de los años 80. Obtenían índices de eficiencia técnica superiores para las localidades en las que la prestación del servicio se contrataba a empresas externas mediante concurso, siendo dichos índices más reducidos para los municipios en los que se realizaba la gestión directa del servicio. Burgat y Jeanrenaud (1990) en su análisis de la eficiencia productiva del mismo servicio en Suiza para el año 1989, encontraban igualmente que las empresas privadas gestionaban con mayor eficiencia. En la misma línea se encuentra el trabajo de Distexhe (1993), que analizaba la prestación del servicio en Bélgica, encontrando que la gestión privada, unida a la presencia de un entorno competitivo, determinaba mayores niveles de eficiencia. La idea de la competencia como factor real que condiciona la eficiencia se muestra en algún otro trabajo (Pelletier 1986; Domberger *et al.*, 1986). En nuestro país, el estudio de Villardell (1988) encontraba igualmente que los municipios catalanes en los que la gestión del servicio de recogida de basuras es privada, eran más eficientes en la provisión del mismo<sup>17</sup>.

Del mismo modo, la preferencia por la gestión privada ha sido mostrada en otros ámbitos. En el contexto de los servicios del agua prestados por las corporaciones locales, Raffiee *et al.* (1993), abordaban el estudio de la eficiencia en costes de diversos suministradores a finales de la década de los 80 en EEUU, obteniendo mayores niveles de eficiencia para los suministradores privados. Similares conclusiones obtenían Bhattacharyya *et al.* (1995b). Por su parte,

<sup>16</sup> Los activos específicos son el resultado de inversiones por lo general elevadas, y ligadas a una actividad concreta. Dichos activos poseen un enorme valor si se considera el uso para el que están destinados, perdiendo la mayor parte de su valor en usos alternativos. En este sentido, Williamson (1983) diferenciaba cuatro tipos de activos específicos: geográficos, físicos, humanos y asociados a una determinada transacción.

<sup>17</sup> La validez de los resultados del trabajo de Villardell (1988) ha sido puesta en entredicho, dada la existencia de importantes problemas metodológicos (Bosch *et al.* 2000; López-Casasnovas *et al.*, 2003).

Obeng y Azam (1997), en su estudio del servicio del transporte urbano, encontraban que los gestores privados eran más eficientes desde la óptica asignativa.

Por otra parte, nos topamos con estudios que no encuentran diferencias significativas en los niveles de eficiencia ya consideremos gestión pública o privada. Sería el caso, en el ámbito del servicio de recogida de basuras, de los trabajos de Hirsch (1965), que analizaba la eficiencia en costes de varias ciudades del Condado de St. Louis (EEUU), Callan y Thomas (2001), que abordaban el servicio en el Estado norteamericano de Massachussets (EEUU), Dijkgraaf y Gradus (2003), quienes realizaban un análisis similar en Holanda, o en nuestro país, Bosch *et al.* (2000), aplicación en la que se realizaba un análisis de la eficiencia técnica del servicio en varios municipios de Cataluña, sin identificar ninguna relación significativa entre la contratación externa y el grado de eficiencia.

Esta indeterminación es también bastante frecuente en el ámbito de los servicios locales relacionados con el agua. Trabajos como los de Feigenbaum y Teeples (1983) y Byrnes *et al.* (1986) en EEUU, Shaoul (1997) en el Reino Unido, Ménard y Saussier (2000) en Francia o Estache y Rossi (2002) en diversos países del sudeste asiático, ponen de manifiesto que no existen diferencias significativas en los niveles de eficiencia obtenidos para empresas públicas y privadas. En este mismo sentido se pronunciaba Viton (1997), en su estudio sobre la eficiencia del servicio de transporte urbano por autobús en EEUU, o Pina y Torres (2001), analizando el mismo servicio en un grupo de municipios catalanes.

Finalmente, no faltan los trabajos en los que los productores públicos se alzan como más eficientes. Sería el caso del estudio de Vitaliano (1997), en su análisis de la eficiencia en costes de las bibliotecas públicas locales en Nueva York, registrando mayores niveles de eficiencia en aquellas localidades en las que se produce la gestión pública del servicio. Ohlsson (2003), analizando la eficiencia del servicio de recogida de basuras en Suecia, mostraba que la producción pública era un 6% más barata que la privada.

En cuanto a los servicios del agua, Lynk (1993) encontraba que, con anterioridad al intenso proceso de privatización del sector que tuvo lugar en el Reino Unido a partir del año 1989, los suministradores públicos se mostraban menos ineficientes que los privados. En la misma línea, Bhattacharyya *et al.* (1994) observaban cotas de eficiencia más elevadas para las empresas públicas en EEUU, pese a que los niveles de eficiencia de estas últimas presentaban mayor dispersión que los correspondientes a las empresas privadas. Matizando aún más, Bhattacharyya *et al.* (1995a) destacaban la importancia del tamaño de la actividad, señalando las mayores ineficiencias que presentaban las empresas privadas respecto a las públicas, siempre que estuviéramos hablando de entidades grandes.

Tras haber efectuado una revisión de trabajos que se han detenido en analizar la relación gestión-eficiencia, no se puede generalizar la idea de que la gestión privada lleve aparejada sistemáticamente mayores niveles de eficiencia. Algunos autores, tales como Kodrzycki (1994) o Ballard y Warner (2000), en su análisis de la privatización de algunos servicios públicos locales, señalaban como el hecho de recurrir a la gestión privada puede llevar a ahorros de costes inicialmente, ahorros que tienden a diluirse con el paso del tiempo, sobre todo en el caso de aquellas corporaciones locales de pequeño tamaño.

En definitiva, no parece que lo privado sea mejor de por sí. Factores institucionales, tales como el control o regulación que el ente público ejerce sobre la

empresa privada, las características de la actividad realizada, como la incertidumbre o la necesidad de inversión en activos específicos o factores de entorno, así como las posibilidades de generar competencia en el sector son algunos aspectos que parecen tener más influencia sobre la eficiencia de la prestación del servicio que la propia modalidad de gestión.

### Calidad en la prestación de los servicios locales

La consideración de aspectos cualitativos<sup>18</sup> constituye uno de los aspectos clave que plantea el nuevo estilo de gestión pública. Nos referimos a la orientación externa, buscando la satisfacción del cliente. En este sentido, los contribuyentes se configuran como principales usuarios del servicio público, y ya no será suficiente valorar la eficiencia con la que se presta, sino que será preciso considerar la calidad con la que se suministra.

Esta idea constituiría la culminación de un proceso evolutivo. Así, en los orígenes del Estado absoluto, el término apropiado era el de *súbdito*, dado el alto nivel de sumisión de los individuos al mismo. Posteriormente, ya en la fase de la Ilustración, la misma concepción del poder como instrumento de reforma racionalizadora del conjunto social, hacía aparecer al *administrado* como aquel a quien iban dirigidas todas las actuaciones gubernamentales, pero cuyo mismo desamparo le impedía una participación activa en asuntos que sobrepasaban su raciocinio. La administración pública tradicional, aparece como un sistema totalmente impersonal tanto en su acción como en sus estructuras y mecanismos de decisión. A este distanciamiento contribuyen ampliamente disposiciones legales o reglamentarias que establecen cauces formales para la participación de grupos en algunos procedimientos. Las transformaciones liberales conllevan la idealización del *ciudadano* como aquel dotado de total plenitud de derechos y capacidades.

Hoy parece abrirse paso, como reflejo de la nueva orientación de las relaciones entre individuo y Administración Pública, el concepto de *cliente*. La OCDE (1987) alude a este término porque «*la palabra designa a los ciudadanos, las empresas, las colectividades, y todos los demás miembros de la sociedad con los que está en contacto la Administración*». Abarca por tanto, más categorías que el concepto de ciudadano, y sugiere una actitud más activa en la prestación del servicio, en ambas direcciones<sup>19</sup>.

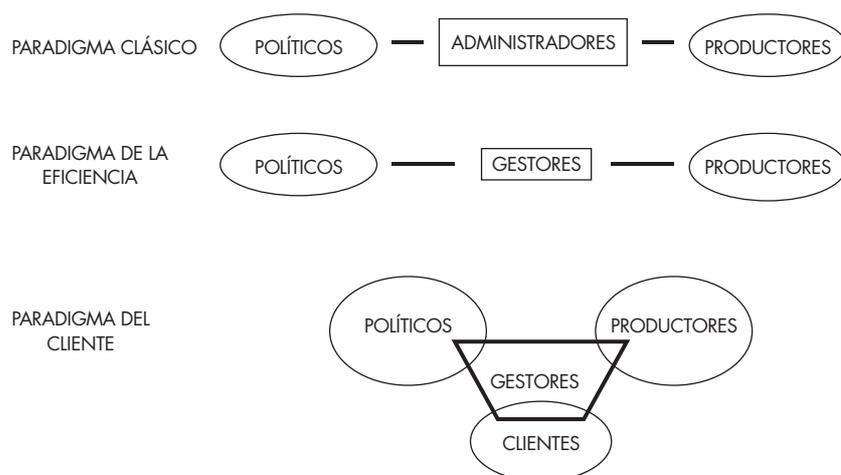
En el gráfico 3 puede apreciarse el cambio de orientación. El eje del sistema pasa del administrador al gestor público, añadiendo en el caso del paradigma de la calidad, unas relaciones más estrechas con los diferentes agentes implicados en el proceso, entre ellos, los clientes. En este sentido, el gestor del servicio ha de satisfacer las expectativas que, sobre el servicio, se forman los ciudadanos [Parasuraman *et al.* (1985); Zeithalm *et al.* (1993)]. En el cuadro 1 pueden apreciarse algunas dimensiones cualitativas relevantes. La importancia de cada una ellas variará en función del tipo de servicio considerado y del actor crítico que realice la valoración de la calidad.

Por otro lado, la calidad no sólo ha de estar presente en el servicio final, sino que ha de aparecer a lo largo de todo el proceso, requiriendo de una mejora continua de los factores productivos. Para ello, nada mejor que introducir nuevas metodologías de carácter operativo, informático y organizacional. Igualmente, la calidad resulta del conjunto de personas que integran la organización, y no de acciones individuales. Es necesario fomentar la dinámica de grupo y colaboración entre los diferentes departamentos implicados. Finalmente, la prevención de la diversidad es la clave para la producción de alta calidad. Se precisa que la admi-

<sup>18</sup> Existen numerosas definiciones del concepto de calidad: así, en las normas ISO-9000 se alude al término como la capacidad para satisfacer necesidades declaradas. Por su parte, Parasuraman *et al.* (1985), con su método de evaluación de la calidad en los servicios —SERVQUAL—, la identificaban con la brecha existente entre expectativas y realidad en la prestación del servicio.

<sup>19</sup> Hablamos tanto de iniciativas de fuera hacia dentro —«learning from»—, con una participación activa de los propios usuarios, como de iniciativas de dentro hacia fuera —«getting closer»—, o aproximaciones por parte de la administración a los usuarios de los servicios.

**Gráfico 3**  
**Evolución de la gestión administrativa hacia un enfoque de calidad**



Fuente: Adaptado de Richards (1994).

**Cuadro 1**  
**Dimensiones cualitativas de los servicios**

DIMENSIÓN	DESCRIPCIÓN
<b>Utilidad</b>	Debe cubrir las necesidades reales de los usuarios
<b>Accesibilidad</b>	El usuario ha de tener la posibilidad de acceder con facilidad al servicio
<b>Fiabilidad</b>	Percepción en el funcionamiento del servicio sin interrupciones
<b>Profesionalidad</b>	Poseción de los conocimientos y destrezas requeridas para la prestación del servicio
<b>Estética/elementos tangibles</b>	Aspectos sensitivos y de adaptación al entorno
<b>Rapidez</b>	Velocidad con la que se atienden las solicitudes o reclamaciones relativas a los servicios
<b>Reparabilidad</b>	Velocidad con que son superadas las interrupciones de los servicios como consecuencia de hechos involuntarios
<b>Empatía</b>	Comprensión del cliente: la administración debe ponerse en el lugar del ciudadano, esforzándose por conocer sus necesidades
<b>Facilidad</b>	Simplificación de los trámites para la utilización del servicio
<b>Comunicación</b>	Contacto con el usuario para tenerlo informado de todo lo que haga referencia al servicio
<b>Cortesía</b>	Trato personal. Forma en la que el personal atiende al cliente: atención, consideración respeto y amabilidad del personal

Fuente: Adaptado de Zeithaml *et al.* (1993).

nistración pública ponga en práctica su capacidad de adaptación. Se trataría de alcanzar una prestación individualizada, logrando la consiguiente segmentación de los destinatarios de los diferentes servicios públicos.

En la revisión realizada en la sección anterior nos topamos con trabajos empíricos en los que se concluía que las entidades privadas conseguían ahorros de costes superiores a los registrados en contextos de gestión directa de los servicios públicos. Y puesto que en algunas ocasiones las empresas privadas consi-

güen prestar el servicio con menos recursos, cabría cuestionarse si dichos ahorros se traducirían en deterioros de algunos aspectos cualitativos de la prestación. Sobre todo en contextos en los que dicha calidad se presenta difícil de medir y controlar. Por otra parte, hemos apreciado la importancia del componente personal en la calidad del servicio, y debido a que las relaciones laborales en la esfera privada se caracterizan por una mayor inestabilidad, es posible que dicho aspecto redunde en las dimensiones cualitativas del mismo.

Los estudios empíricos en este ámbito son más escasos que los que analizan cuestiones de eficiencia. Así, Shaoul (1997) apuntaba al deterioro de las infraestructuras ligadas al servicio de suministro de agua en el Reino Unido, a consecuencia del proceso de privatización del sector acontecido a finales de los 80/principios de los 90. En este mismo sentido, Lobina y Hall (2000) mostraban el deterioro de calidad que sufrió dicho servicio bajo modelos de gestión privada en Gran Bretaña o Argentina, países en los que se llevaron a cabo privatizaciones de numerosos servicios públicos.

Por otra parte, nos topamos con experiencias satisfactorias desde la óptica de la equidad. En este sentido, Domberger y Hall (1996) señalaban los éxitos del proceso de privatizaciones que tuvo lugar en Nueva Zelanda a finales de los años 80 y principios de los 90, en el sentido de que los ahorros en costes no habían supuesto reducción alguna en la calidad del servicio.

Nuevamente, y al igual que sucedía al abordar las relaciones entre gestión y eficiencia, no somos capaces de extraer conclusiones nítidas en relación con los efectos de la gestión indirecta sobre la calidad del servicio. Todo depende de las condiciones de la prestación previas a la externalización del mismo, así como de los controles que, desde el ámbito público, se ejercitan sobre los operadores privados una vez que estos toman las riendas de la actividad.

### **Efectos de la gestión privada sobre la equidad**

Partiendo de un hipotético escenario en el que la gestión indirecta consiguiera ganancias globales de eficiencia en el ámbito local, cabría preguntarse si dichos incrementos se repartirían con criterios de equidad entre los diferentes agentes implicados. Modificaciones en las tarifas y en otras condiciones de acceso al servicio pueden generar pérdidas de bienestar importantes a grupos de usuarios de rentas bajas. Tal como aparece reflejado en el cuadro 2, los procesos de privatización de la gestión de servicios públicos locales pueden acarrear efectos negativos y positivos sobre los clientes con pocos recursos económicos.

Una de las cuestiones que pueden generar mayores pérdidas de bienestar para los usuarios de rentas más bajas son los ajustes realizados por parte del gestor privado sobre las tarifas que estos abonan en la recepción del servicio. Por un lado, el nivel medio de las mismas puede incrementarse, debido a la necesidad que tiene la iniciativa privada de cubrir costes. Los aumentos pueden producirse de manera directa o de forma indirecta, es decir, mediante cambios en la estructura de las tarifas que permitan obtener a las empresas una mayor recaudación. Dichos incrementos puede ser importantes desde el momento en el que algunos servicios públicos locales son objeto de subvenciones sistemáticas<sup>20</sup>. Shaoul (1997) mostraba como, tras la privatización de los servicios de agua en Gran Bretaña, los precios para los usuarios aumentaron alrededor de un 50% durante el período 1985-1995.

Sin embargo, el proceso de privatización no tiene porque conducir ineludiblemente a incrementos en las tarifas. Hemos visto cómo, en entornos competitivos, se puede producir una reducción efectiva de costes, lo que haría innecesario

<sup>20</sup> Considerando como nivel de subvención la proporción de costes operativos no cubierta por las tasas que pagan los usuarios, Webb (2004), en un estudio sobre medios alternativos de transporte público en diversas ciudades europeas, encontraba porcentajes de cobertura de costes que oscilaban entre un 23% (Roma y Bordeaux) y un 125% (Londres). Las ciudades españolas incluidas en la muestra ofrecían un resultado en torno al 60% de subvención.

**Cuadro 2**  
**Efectos de la privatización de la gestión de servicios públicos sobre los grupos de renta baja**

Consecuencias de la privatización en la gestión del servicio	Riesgos o aspectos negativos	Aspectos positivos o efectos que pueden contrarrestar las consecuencias negativas
<b>Ajustes en el nivel de las tarifas</b>	El nivel de las tarifas medias puede verse incrementado, debido a los requerimientos de cobertura de los costes corrientes y la financiación de las inversiones	El incremento relativo en las tarifas dependerá de los niveles de precios antes del cambio de gestión, así como de la política de distribución de beneficios La reforma organizativa puede llevar a reducciones importantes en los costes. Este factor no haría necesario un incremento de las tarifas, incluso en media podrían reducirse
<b>Ajustes en la estructura de las tarifas</b>	La estructura de las tarifas puede ser reformada de tal manera que se incremente el precio marginal correspondiente a los usuarios de baja renta	Es posible, sobre la tarifa general, plantear descuentos o bonificaciones en función del nivel de renta de los usuarios
<b>Incremento del precio de los bienes sustitutivos</b>	La privatización puede restringir el acceso a algunos servicios alternativos, especialmente si la conexión a la red es obligatoria	El acceso a servicios alternativos no tiene porque verse afectado La disponibilidad de servicios comunitarios puede aumentar tras la privatización
<b>Incremento del precio de los bienes complementarios</b>	El coste de obtener una conexión al servicio puede incrementarse sustancialmente	El coste de obtener el bien complementario no tiene porque incrementarse como consecuencia de la privatización en todos los casos.
<b>Incremento de la formalización de la conexión</b>	Esta puede suponer un incremento del desembolso efectivo de usuarios de baja renta para acceder al servicio	Los usuarios más pobres, aunque les cueste más, pueden estar interesados en formalizar su conexión, minimizando riesgos En ocasiones, las conexiones informales pueden llegar a ser más costosas

Fuente: Adaptado de Foster (1999).

sario practicar subidas en las tarifas. Estache *et al.* (2001) mencionaban el caso de la privatización de los servicios de agua en la región metropolitana de Buenos Aires. El servicio fue cedido a la empresa que ofertaba las tarifas más reducidas, resultando, desde una perspectiva dinámica, en una reducción neta de los precios para los usuarios.

Un efecto menos habitual derivado de las privatizaciones son las alteraciones que pueden generar sobre los precios y la disponibilidad de bienes/servicios sustitutivos o complementarios del servicio público en cuestión. Estos aspectos quizás sean más importantes en países en vías de desarrollo. Comenzando por los bienes sustitutivos, en algunos casos, dadas las deficiencias de las infraestructuras del servicio, los grupos de pocos recursos no tienen acceso formal al mismo, debiendo proveerse a través de fuentes alternativas. De ahí que, para dichos usuarios la privatización implica tener que formalizar su conexión al servicio <sup>21</sup>. No obstante, este hecho puede ser positivo en aquellas ocasiones en las que las conexiones informales implican mayores desembolsos y riesgos para los usuarios (Estache *et al.*, 2001).

Respecto a los bienes complementarios, también pueden generar consecuencias para los usuarios. Pensemos en el suministro de agua y electricidad, que constituyen un ejemplo claro de servicios complementarios. Si como consecuencia de la privatización los usuarios con menos recursos formalizan su conexión, la demanda de electricidad aumentará, pudiendo incrementarse las tarifas del suministro de este tipo de energía, y por tanto, el desembolso global para acceder de los hogares de baja renta se vería incrementado. No obstante, si los precios de la electricidad son objeto de regulación por parte del ente público, las variaciones en la demanda no tienen que provocar alteraciones en dicho precios.

<sup>21</sup> En este sentido, Foster (1999) mencionaba algunas alternativas a la red pública de suministro de agua.

En definitiva, los cambios de gestión pueden acarrear efectos diversos desde el punto de vista de la equidad. De la misma forma que sucedía con aspectos de eficiencia y calidad, no se aprecian resultados nítidos, de tal manera que el resultado dependerá en gran medida de las características del sector así como de los procedimientos de control y regulación efectuados por la corporación local.

## 2.3. Financiación Local: Teoría Básica

Una vez repasados los asuntos relacionados con el gasto público local y su gestión, abordaremos ahora algunas cuestiones generales acerca de cómo y de dónde obtener los recursos necesarios para proceder a su financiación. En la medida en que los ingresos no son sino medios para cubrir los fines básicos de la acción pública de los poderes locales (prestar servicios con los cuales satisfacer las necesidades de los ciudadanos), el principio de *suficiencia* es a menudo considerado como el centro neurálgico de la Hacienda Local. Sin embargo, en la práctica resulta difícil, por no decir imposible, hacer operativo este principio en sentido absoluto.

Si partimos de las necesidades, materializadas en competencias de gasto asumidas por los gobiernos locales, y entendemos por suficiencia la obtención de recursos bastantes para cubrir dichas necesidades, es fácil deducir que, de un modo u otro los recursos obtenidos resultarán insuficientes. Dado que las necesidades no son fijas e inmutables, sino que todos los servicios públicos pueden ser susceptibles de mejora en cantidad o calidad, los usuarios tienden a incrementar ilimitadamente sus demandas y a generar por tanto algún punto de insatisfacción.

En consecuencia, el principio de suficiencia debe ser visto como algo relativo, que, de alguna forma requiere compromisos o contratos sociales visualizados en términos de *simetría* entre los costes y los beneficios de las intervenciones públicas percibidos por los ciudadanos. De ahí que el respeto a principios como los de *Equidad*, *Eficiencia*, *Autonomía* y, en última instancia, *Corresponsabilidad Fiscal* debe ser visto como eje nuclear en la construcción de un buen sistema de financiación local.

Para avanzar en el análisis, comenzaremos por identificar cuatro tipologías de individuos sobre los que, imaginariamente, podríamos hacer recaer los costes de los bienes y servicios públicos a proveer, para posteriormente discutir un poco sobre reglas o principios generales de la financiación local. Estas cuatro opciones serían las siguientes:

- a) Usuarios actuales de los servicios públicos
- b) Contribuyentes actuales propios del territorio
- c) Contribuyentes actuales sin base territorial
- d) Contribuyentes futuros

### 2.3.1. Usuarios actuales de los servicios públicos

La primera opción, y sin duda la más obvia, consiste en cobrar directamente a los usuarios de los servicios, sean éstos quienes sean. De hecho, la teoría económica nos enseña que allí donde no existen fallos de mercado, la manera

más eficiente de proveer un bien o un servicio es dejando operar libremente a oferentes y demandantes y esperando que el sistema de precios asigne los recursos. Ciertamente, en el ámbito de los servicios públicos locales, aparecen frecuentemente fallos del mercado que imposibilitan, o al menos limitan considerablemente, la prestación de los mismos en régimen de concurrencia, bien por tratarse de bienes considerados preferentes, por operar en condiciones de rendimientos crecientes, o por generar algún tipo de efecto externo. Sin embargo, la identificación de los usuarios y su gravamen en función del principio del beneficio (provecho individual obtenido) no es, en general, especialmente difícil. Bajo estas circunstancias, hacer recaer el coste (total o parcial) del servicio sobre el usuario, presenta obvias ventajas desde la óptica económica, ventajas perfectamente asimilables a los precios en el sector privado. Así, es posible utilizar estos instrumentos como *forma de racionar* el consumo de determinados bienes o servicios cuya oferta sea escasa o insuficiente para atender la demanda de los consumidores. Se pueden emplear además como *elementos de información*, a fin de conocer las preferencias o valoraciones de los ciudadanos acerca de los servicios públicos. Finalmente, y no menos importante, se plantea la *razón recaudatoria*, en el sentido de que sirven para allegar a las administraciones públicas recursos que ayuden a financiar los bienes y servicios que deben ser suministrados por éstas.

En un mercado que pretenda asignar eficientemente los recursos, el precio debe fijarse de modo que iguale el coste marginal de producir una unidad adicional del bien o servicio de que se trate, haciendo por tanto coincidir las valoraciones marginales del bien tanto para el consumidor, como para el productor. Por lo tanto, en principio, si se busca la eficiencia en el comportamiento del sector público la regla básica de fijación de precios (o tasas) debería ser esta misma. Así, en aquellos servicios que son susceptibles de ser utilizados en cantidades diferentes por parte de los consumidores (por ejemplo, el agua o la recogida de basuras), el precio debería reflejar el coste marginal de suministrar unidades adicionales del servicio. Alternativamente, en los casos en que el servicio es provisto al mismo nivel para todos lo que lo utilizan, pero cuyo coste varía en función del número de usuarios (bienes o servicios sujetos a congestión), el precio debería igualar al coste marginal de incorporar un usuario adicional.

Sin embargo, la operatividad práctica de esta regla en el sector público no siempre es lo sencilla que cabría desear. Podemos encontrar problemas diferentes cuando tratamos de tarificar o fijar precios cuando los costes son básicamente constantes e igualmente distribuidos entre los usuarios, cuando estos pueden ser diferenciados entre grupos de usuarios, cuando se ofrecen servicios en condiciones de costes decrecientes o cuando nos enfrentamos a problemas de congestión. Cada uno de esos casos requiere de planteamientos diferentes y en todos ellos es preciso explicitar los juicios de eficiencia y/o equidad que pretenden ser priorizados <sup>22</sup>.

Con todo, no siempre es posible cobrar directamente a los usuarios de bienes y servicios públicos. Por ejemplo, no es posible hacerlo cuando tratemos de financiar bienes públicos puros. El incentivo que tienen los consumidores de este tipo de bienes a comportarse como usuarios gratuitos y no revelar sus preferencias, dada la dificultad de excluir de los beneficios del bien a quien no pague por él hace imposible su utilización en estos casos. Por otra parte, este instrumento tampoco nos sirve para cubrir objetivos redistributivos. Aunque, como hemos visto antes, la redistribución de la renta no es una función esencial

<sup>22</sup> Para un análisis simplificado de estos problemas de tarificación, véase Monasterio y Suárez Pandiello (1998), capítulo 13. Para un análisis reciente más técnico en cuestiones de tarificación, véase García Valiñas (2004).

de las administraciones locales, es evidente que financiar la provisión de bienes haciendo pagar al usuario por el provecho que obtiene de su consumo es totalmente incompatible con ella. Finalmente, se ha argumentado que existen servicios para los cuales la aplicación del principio del beneficio supondría incurrir en elevados costes de administración. Así, en la experiencia local española no han faltado los ejemplos de tasas cuya recaudación apenas alcanzaba para pagar a los funcionarios encargados de su gestión.

Toda esta serie de limitaciones hace que en la práctica sea preciso combinar las cargas sobre el usuario directo con otros instrumentos de financiación, apelando a recursos procedentes de personas cuyo vínculo con el disfrute de los servicios públicos no es tan directo. Dicho en otros términos, muchas veces sustituiremos las cargas sobre los usuarios por los tributos de los contribuyentes.

### **2.3.2. Contribuyentes actuales propios del territorio**

Puestos a recaudar tributos a nivel local, la primera opción a considerar es circunscribir la tributación al propio ámbito territorial, esto es gravar hechos imponible radcados en el propio ente local (propiedad inmobiliaria, por ejemplo), actividades económicas desarrolladas o consumo efectuado en el mismo o rentas obtenidas por residentes.

En todos estos casos, al igual que sucedía con las cargas sobre los usuarios, los costes de los servicios se internalizan, si bien ahora su distribución se basa más en componentes de capacidad de pago (aproximada ésta por indicadores como la renta, el consumo o la propiedad) que de beneficio individual.

La internalización de costes a través de tributos propios o cargas sobre usuarios presenta importantes ventajas en materia de gestión pública. En un contexto democrático, y en la medida en que son los residentes de la jurisdicción quienes deciden el rango de servicios públicos que desean alcanzar, una mínima concepción de *equidad* parecería indicar que deberían ser esos mismos residentes quienes deberían afrontar los costes de dichos servicios. Sin perjuicio de algunas matizaciones que desarrollaremos más adelante, exportar la carga tributaria fuera de las fronteras del territorio en el que se disfrutan los servicios públicos sería contrario a la equidad.

Por otra parte, la internalización de costes supone ejercer en la práctica el principio de *autonomía*. Si entendemos este principio como posibilidad de autogobierno o poder de decisión sobre aquellas materias, cuya competencia tienen atribuida una autoridad, la autonomía debe seguir siendo reivindicado, tanto como regla de materialización de la idea de acercar la administración al administrado, como en la medida en que constituye un elemento democratizador y de participación ciudadana. En este sentido, creemos que es una conquista social el hecho de que los gobiernos locales no ejerzan únicamente como correa de transmisión entre las demandas sociales y el nivel central de gobierno, sino que también contribuyan por sí mismos y directamente a la satisfacción de estas demandas en cuanto sea posible. El principio de autonomía municipal requiere, por tanto, libertad para establecer en el seno de su contexto territorial las asignaciones de gasto en función de las prioridades o criterios de oportunidad decididos por los responsables de la gestión local, pero requiere igualmente potenciar sus recursos financieros. Más aún, una verdadera autonomía requiere que una importante porción de sus recursos financieros procedan de fuentes

directamente autocontrolables, es decir requiere discrecionalidad y corresponsabilidad fiscal, idea esta última que desarrollaremos más adelante.

Sin embargo, la capacidad de actuación de los gobiernos locales sobre las bases tributarias no es ilimitada. De hecho, la posición mayoritaria en la literatura sobre federalismo fiscal desaconseja que estos gobiernos incidan sobre tributos personales con tipos progresivos, sobre bases muy desigualmente distribuidas en el territorio o sobre hechos imposables cuyo gravamen suponga la exportación de la carga tributaria fuera de su jurisdicción. En suma, se sugiere que la fiscalidad local se circunscriba al gravamen de bases con poca capacidad de movilidad interjurisdiccional (imposición sobre la propiedad, preferentemente), por cuanto se considera indeseable la generación de incentivos a la movilidad por motivos fiscales <sup>23</sup>.

En consecuencia, el seguimiento estricto de estas directrices llevaría a mantener las bases imposables más amplias (las que generan mayor capacidad recaudatoria) y las que reparten la carga tributaria sobre bases más equitativas o adecuadas a la capacidad de pago en manos de gobiernos diferentes a los locales, lo que abriría brechas importantes entre las necesidades locales de gastos y su capacidad fiscal propia que deberían ser cubiertas por otros instrumentos de financiación.

### 2.3.3. Contribuyentes actuales sin base territorial

Las transferencias intergubernamentales constituyen en la práctica de la financiación local instrumentos esenciales para complementar la financiación de los servicios públicos. Los costes así financiados se externalizan, de modo que, en último término, recaen en buena medida sobre contribuyentes ajenos a la jurisdicción encargada de proveerlos <sup>24</sup>.

Varias son las razones que, desde un punto de vista teórico justifican esta externalización de la financiación local.

Por una parte, no siempre es posible identificar a los beneficiarios de los servicios públicos en un sentido territorial, por cuanto los citados beneficios pueden verse desparramados más allá de las fronteras de las jurisdicciones que los suministran. Piénsese por ejemplo en la provisión de infraestructuras de carácter comercial o cultural que pueden actuar como elementos de atracción hacia residentes en comunidades fronterizas, los cuales se verían beneficiados de tales servicios sin asumir coste alguno por su provisión. En ausencia de instrumentos que permitan identificar plenamente a los usuarios de los servicios públicos, y fallando por lo tanto la aplicación estricta del principio del beneficio en la financiación de tales servicios, una manera de internalizar parcialmente estos costes externos sería financiarlos a través de tributos recaudados por un nivel superior de la administración y distribuidos en forma de subvenciones entre las comunidades encargadas de suministrarlos. La finalidad específica de estas transferencias requeriría en buena lógica el carácter *condicionado* de estas subvenciones, las cuales deberían ser destinadas a programas concretos de gasto.

Por otra parte, pudiera darse el caso de que una autoridad pública deseara imponer sus preferencias en un territorio concreto o incentivar mediante subvenciones la provisión de determinados servicios en el mismo. Esto podría suceder por motivos *paternalistas*, entendiendo el ente subvencionador que está en mejores condiciones para conocer las verdaderas necesidades del ente subvencionado en relación con las cantidades de bienes o servicios públicos que

<sup>23</sup> Nótese que este tipo de argumentos no son suscritos por los teóricos de la elección pública, para quienes la competencia fiscal y la movilidad inducida son «bienes» a proteger y no «males» a erradicar.

<sup>24</sup> Decimos «en buena medida» y no «totalmente» porque generalmente las instituciones de las que proceden estas transferencias son administraciones (gobiernos regionales, gobierno central o gobierno supranacional) cuyo territorio comprende también el de la localidad receptora, de modo que una parte de la financiación de dichas administraciones es soportada por residentes en ella.

razonablemente deberían ser suministradas en su territorio. Este argumento viene a menudo ligado a la provisión de los denominados *bienes preferentes o de mérito*, que por razones de equidad deberían ser distribuidos, en un contexto de hacienda normativa, de manera uniforme a lo largo del territorio nacional, o cuanto menos esta uniformidad debería alcanzar un nivel mínimo prefijado. Garantizar el cumplimiento de este objetivo implicaría instaurar un sistema de *subvenciones condicionadas* desde el nivel superior de la administración. Alternativamente, el deseo de imponer preferencias podría estar relacionado con los objetivos macroeconómicos que se deseen alcanzar, en materias tales como el logro de un desarrollo equilibrado entre los distintos territorios o la fijación de un volumen global de déficit para el conjunto de las administraciones públicas. En el primer caso una vez más sería necesario un sistema de *subvenciones condicionadas* dirigido a la formación de un cierto stock de capital en aquellos territorios cuyos indicadores de desarrollo se encontrasen notoriamente por debajo del nivel considerado estándar, mientras que en el segundo lo más adecuado sería quizás incorporar alguna restricción al endeudamiento en la fórmula de distribución del sistema de *subvenciones generales o no condicionadas*, con objeto de incentivar la prudencia a la hora de utilizar el endeudamiento como recurso financiero local. Finalmente, podría suceder que la intención del ente subvencionador fuese corresponsabilizar al subvencionado, bien en la realización de proyectos de interés común para ambas administraciones (lo cual podría conectar una vez más con el tema de las externalidades), o con el objetivo de compartir los costes de impopularidad que supone el hacer uso de la potestad tributaria de los organismos públicos. En el primer caso, lo ideal sería instaurar un sistema de *subvenciones condicionadas compensatorias*, de modo que el ente subvencionador sólo financiase una parte del proyecto de interés común. Por su parte, en el segundo supuesto sería más razonable utilizar un esquema de *subvenciones generales* no condicionadas en cuanto a su destino, pero sí relacionadas con alguna medida del *esfuerzo fiscal propio* realizado por los entes subvencionados.

Por último, cabría retomar el último argumento expuesto en el epígrafe anterior, según el cual el propósito de las transferencias sería cubrir una hipotética brecha entre las necesidades de gasto de la entidad territorial susceptible de ser subvencionada y su capacidad fiscal propia. Un modelo razonable para cubrir tal aspiración consistiría en la dotación por parte del nivel territorial mejor dotado de recursos tributarios de un fondo global de *subvenciones generales o incondicionales* que debería ser distribuido entre los demás niveles de la administración sobre la base de una fórmula que pondere positivamente sus necesidades de gasto, estimadas a partir de los indicadores que se consideren relevantes, y negativamente sus capacidades fiscales a la luz de las bases imponibles susceptibles de ser aprovechadas (en forma de tributos propios, cedidos, participados o recargados) por ellos.

En todo caso, aún externalizando parte del coste de los servicios públicos, podría suceder que algunas operaciones de cuantía importante no pudieran ser abordadas con cargo a instrumentos ordinarios, siendo necesario aplazar en alguna medida su pago.

### 2.3.4. Contribuyentes futuros

Desde la entrada en crisis de la teoría keynesiana, las dudas sobre la efectividad de la política presupuestaria como medio para impulsar la demanda agregada y el empleo han hecho cambiar también la visión acerca de la relativa bondad del endeudamiento público. Hay que señalar, sin embargo, que esta cambiante visión del endeudamiento público afecta sobre todo al nivel central de gobierno, que es el que lleva a cabo la política de estabilización macroeconómica. Por el contrario, las teorías sobre el recurso al endeudamiento por parte de los gobiernos locales han experimentado menos cambios.

De acuerdo con el planteamiento convencional de la teoría del federalismo fiscal, según el cual las haciendas locales deben ser básicamente haciendas suministradoras de bienes y servicios públicos, dadas sus menores ventajas comparativas en los ámbitos redistributivo y estabilizador, y dado que los déficit (o superávit) vienen relacionados sobre todo con resultados de las políticas de estabilización, *a priori* parecería que el recurso al endeudamiento no es una fuente de financiación especialmente indicada para ser usada a este nivel de la administración. Sin embargo, dado que entre los servicios a ser prestados por los gobiernos locales se incluye a menudo la necesidad de acometer operaciones de inversión con un período de maduración dilatado, existen sobrados argumentos de equidad para defender pese a todo su utilización.

En concreto, enfrentados a la necesidad de financiar operaciones de ese tipo, se nos plantea la opción acerca de hacerlo recurriendo al crédito, de modo que la financiación se viera dilatada en el tiempo, afrontando las cargas financieras derivadas del mismo a medida que se van incorporando los beneficios correspondientes a las inversiones acometidas. La polémica en este caso se centra sobre todo en el ámbito de la equidad intertemporal. Así, los críticos con el uso de la deuda argumentan que dado que quienes adoptan la decisión de gastar son los residentes actuales, sería injusto trasladar el coste a generaciones futuras que no han intervenido en la decisión. En efecto, mientras las elecciones entre ahorrar o endeudarse tomadas por los individuos se agotan en la esfera privada, en el sentido de que los costes asumidos son internalizados por los propios individuos, las elecciones de los gobiernos generan efectos externos sobre las generaciones futuras. De hecho, la generación actual tiene un incentivo para tratar de eludir a través del endeudamiento de su gobierno los costes originados por el programa de gasto público. El resultado al que probablemente llevaría esta actitud sería una sobreexpansión del gasto público más allá del óptimo.

No obstante, existen sólidos argumentos, también desde la óptica de la equidad intertemporal, a favor de la financiación deficitaria. Por ejemplo, el endeudamiento permite sincronizar en el tiempo el pago de los costes del proyecto con el disfrute de los beneficios derivados del mismo, lo que revertiría en mayor equidad intergeneracional. Los beneficiarios futuros de las inversiones contribuirían de esa manera a su financiación y no serían «usuarios gratuitos» de la misma.

Por otra parte, la dilación temporal en la financiación haría que el coste per cápita se redujese al aumentar el número de sujetos que se beneficiarían del servicio y afrontarían los pagos correspondientes. Además, en presencia de inflación la mayor renta per cápita en términos nominales motivaría igualmente un descenso en la carga per cápita.

Finalmente, en términos exclusivamente pragmáticos u operativos, y al margen de su valoración, puede que no haya otra forma de afrontar determinadas inversiones, dado que la carga de la financiación de las mismas podría ser tan gravosa que simplemente imposibilitaría acometerlas, salvo en el caso de pequeños proyectos de inversión.

Con todo, un problema adicional en el ámbito de la equidad intertemporal, sería la posible traslación de la carga a las generaciones futuras debido a la reducción de la formación de capital. En efecto, si suponemos que nos encontramos en una situación de pleno empleo, aumentar los servicios públicos con cargo al endeudamiento, implica transferir recursos del sector privado al público (los fondos prestados a la Administración Pública dejan de estar disponibles para el sector privado) y esto puede hacerse bien a costa de reducir el consumo privado, o bien disminuyendo la inversión privada. En el primer caso, el resultado será una disminución del bienestar de la generación actual, pero en el segundo lo que disminuye es el bienestar de las generaciones futuras, puesto que heredan un stock de capital menor, si bien esta disminución puede verse compensada por el incremento en el capital público.

Además de estos argumentos basados en criterios de equidad *intertemporal*, y por tanto aplicables también al análisis de la deuda del gobierno central, existen problemas de equidad *intratemporal* que son específicos del ámbito local. Una vez más estos tienen su raíz en la movilidad interjurisdiccional que podría inducirse en respuesta a políticas de endeudamiento. De hecho, mientras la deuda central es mayoritariamente una deuda interna, que se mantiene básicamente por los residentes del país, en el ámbito local, la mayor apertura de mercados hace que la deuda sea en buena medida deuda externa, en el sentido de que los tenedores de esta deuda sean residentes en otras localidades, y que por lo tanto exigirá en el futuro transferencias de renta entre residentes y no residentes. En este sentido, por lo tanto, la presencia de deuda pública local hace que los residentes actuales tengan un incentivo a emigrar con objeto de eludir los compromisos fiscales futuros que deberían afrontar para satisfacer las cargas financieras derivadas de esa deuda, incentivo que será tanto mayor cuanto menores sean los costes de la movilidad. Sin embargo, en ausencia de asimetrías en la información, con perfecta movilidad y si suponemos que existe libre acceso, y sin coste alguno, a los mercados de capitales a un tipo único de interés tal huida sería difícil de conseguir. La razón es que sería de esperar que las obligaciones fiscales se capitalizasen en el valor de las propiedades, de modo que cualquier hipotético comprador, sabedor de que con la propiedad está adquiriendo un compromiso tributario ligado a la misma cuyas expectativas son crecientes, descontaría del precio que como máximo estaría dispuesto a pagar el valor actual de esos tributos. En consecuencia, si el presunto emigrante trata de vender su propiedad, sería incapaz de repercutir este coste al comprador con lo que en la práctica sería él quien soportaría la carga tributaria con una reducción de su consumo presente y/o futuro, lo que desincentivaría fuertemente la movilidad interjurisdiccional. Simultáneamente, la capitalización afecta también a los beneficios derivados de las inversiones financiadas con cargo a la deuda, lo cual operaría en sentido contrario. El resultado final sería por tanto que, bajo las hipótesis planteadas (información perfecta, libre movilidad, acceso sin coste al mercado de capitales y tipo único de interés) la financiación vía deuda y la financiación mediante impuestos serían equivalentes, y no existiría incentivo alguno a la emigración. La relajación de alguna de estas hipótesis po-

dría llevar a modificar las conclusiones, al introducir factores de arbitraje que alterarían la equidad interterritorial.

Es interesante subrayar que la visión anterior conduce a establecer un principio de afectación para la deuda, que estaría conectada a la realización de inversiones, pero no establece por sí misma un límite al endeudamiento. En principio y respetando este criterio, un gobierno local podría tener tanto un nivel de endeudamiento alto como bajo. El resultado final, en cuanto al nivel de deuda, dependerá más bien del tipo de competencias descentralizadas. Así, cabría esperar que los gobiernos locales estuvieran más endeudados si se descentralizan competencias como las carreteras, la vivienda y las infraestructuras, que exigen grandes inversiones, que si se descentralizan importantes servicios públicos como la sanidad o la educación, que suponen sobre todo gasto corriente.

La solución a los problemas apuntados de equidad inter e intrageneracional, y su resultante de apelación a la emisión de deuda por parte de los gobiernos locales lleva a tener en cuenta los posibles conflictos entre las actividades de asignación y estabilización. Dado que la función de asignación obliga a utilizar de modo coordinado la política fiscal y la monetaria, se debe planear conjuntamente toda la política de endeudamiento del Sector Público, porque de otro modo la política de endeudamiento de las autoridades locales puede interferir con la política de estabilización del gobierno central. Por lo tanto, en la concepción clásica del Federalismo Fiscal el uso de la deuda queda limitado a la financiación de proyectos de inversión cuyos beneficios se dilatan en el tiempo, y su empleo debe coordinarse dentro del marco general de la política de estabilización.

En este sentido, los requisitos de convergencia para la integración de España en la primera fase de la Unión Económica y Monetaria primero, y los del Plan de Estabilidad y Crecimiento después, que hacen responsables a los gobiernos centrales de su cumplimiento, aún cuando los déficit o deudas pudieran proceder de gobiernos subcentrales, y también, por qué no decirlo un cierto punto de fundamentalismo económico por parte de los responsables del gobierno central del momento impulsaron a éste a proponer primero y a aprobar en sede parlamentaria después sendas leyes de Estabilidad Presupuestaria, mediante las que se endurece el acceso al crédito para todos los niveles de la administración, añadiéndoles el requisito de estabilidad presupuestaria, entendido en términos de ausencia de déficit. Esta nueva regulación ha venido a convertirse en un corsé autoimpuesto, a la par que incorporado al resto de las administraciones territoriales que han visto de esta manera endurecida su restricción presupuestaria. A estas alturas, pocos son, si alguno, los economistas solventes que fian a la presencia de déficit continuados el logro de objetivos de expansión económica. Sin duda los efectos inflacionarios y las tensiones sobre los tipos de interés originados por políticas presupuestarias laxas pueden suponer más un riesgo cierto que una ayuda al crecimiento económico, a la vez que dificultan la perceptibilidad por parte de los ciudadanos del coste verdadero de los servicios que se les prestan. Aumentar la transparencia y la credibilidad de las políticas presupuestarias aparecen así como algo loable y sin duda, en tanto que objetivos explícitos de la normativa de Estabilidad Presupuestaria, suponen una línea de defensa de la misma <sup>25</sup>.

Sin embargo, y en aras a esa transparencia y credibilidad de las políticas presupuestarias no parece adecuado instrumentarlo sobre la base de un generalista «café para todos», haciendo tabla rasa del pasado y dando la misma res-

<sup>25</sup> Véase González-Páramo (2003).

puesta a quienes tienen necesidades objetivas muy diferentes y han utilizado los instrumentos de política económica a su alcance de forma muy distinta.

En todo caso, y en la medida en que, como hemos visto a lo largo del desarrollo de sus cuatro componentes principales, la financiación local requiere de transparencia y corresponsabilidad fiscal, concluiremos este apartado desarrollando con cierto detalle este concepto y sus implicaciones con los instrumentos mencionados.

### 2.3.5. Sobre la Corresponsabilidad Fiscal

El concepto de corresponsabilidad fiscal ha venido vinculado tradicionalmente al concepto de autonomía, como apéndice necesario de ésta en el ámbito de la financiación territorial. Sin embargo, pese al uso e incluso abuso del término en los últimos años, es difícil encontrar una definición consensuada del mismo. En nuestra opinión, bajo el rótulo de «corresponsabilidad fiscal» podemos encontrar diversas ideas más o menos interrelacionadas cuya presencia conjunta nos puede resumir el fondo de la cuestión.

La primera y principal es la idea de *rendición de cuentas* desde las administraciones, desde los encargados de gestionar los recursos públicos, de modo que la corresponsabilidad fiscal vendría vinculada a la manera en la cual los gobiernos responden ante sus ciudadanos-electores sobre lo que están haciendo en materia de gestión de los recursos públicos.

Evidentemente, rendir cuentas adecuadamente implica que los ciudadanos aprecien lo que se está haciendo y por lo tanto, otra idea vinculada inevitablemente a la responsabilidad fiscal es la idea de *perceptibilidad*, de modo que no se puede hablar de corresponsabilidad fiscal sin esa perceptibilidad, es decir, sin el hecho de que los ciudadanos sean capaces de medir y de valorar precisamente las acciones de gobierno. De ahí que desde el punto de vista de la Teoría de la Hacienda se diga que hay determinados tributos y determinados ingresos no tributarios que son poco compatibles con la corresponsabilidad fiscal, desde el momento en que estos ingresos no permiten esa perceptibilidad, por parte de los ciudadanos de lo que hacen sus gobiernos. Por ejemplo se dice que los impuestos indirectos en particular, y en general todos aquellos impuestos que se ocultan detrás de la maraña de los precios, no permiten que los ciudadanos hagan fácilmente las cuentas de lo que les cuestan los servicios públicos. Así, cuando alguien llena su depósito de gasolina es difícil que distinga lo que es el precio del carburante, de lo que son los impuestos que está pagando al gobierno. Lo mismo que pasa con los impuestos indirectos, pasa con las subvenciones o transferencias intergubernamentales. Desde el momento en que haya gobiernos que se financien fundamentalmente por medio de transferencias de otros gobiernos, se hace difícil que el ciudadano sepa realizar una adecuada atribución del coste que para él supone la prestación de servicios por parte de los diferentes niveles de la Administración. Finalmente, el recurso al crédito también resulta opaco, en la medida en que se desvía parte del coste hacia las generaciones futuras, lo que conduce a una minusvaloración del mismo.

Por todo ello, se dice que normalmente las transferencias, el recurso al crédito y determinados impuestos generan lo que los economistas llamamos *ilusión fiscal*, por cuanto tienden a «anestesiarse» al ciudadano, a hacerle subestimar el coste de los servicios y, por tanto a hacerle más indoloro el pago de impuestos. En consecuencia, la falta de perceptibilidad del coste de los servicios por

parte de los ciudadanos inducida por estos instrumentos financieros hace que se muestran poco vinculados a la corresponsabilidad fiscal.

Una idea más que está detrás de la corresponsabilidad fiscal vinculada con lo mencionado hasta aquí es la de *asunción de responsabilidades*. En este sentido es importante señalar que la asunción de responsabilidades por parte de los gestores públicos no debería limitarse sólo al ámbito del gasto, de la gestión adecuada, racional, eficaz y eficiente, sino que debería existir una cierta *simetría en la distribución de costes y beneficios políticos*. Es evidente que gastar genera beneficios políticos. Hacer obras públicas importantes y prestar servicios de calidad es algo que los ciudadanos valoran y los ciudadanos respaldan con su voto a los gobiernos que hacen estas cosas bien. No menos evidente es también que eso tiene un coste, de modo que la popularidad que origina el gasto público se convierte en impopularidad cuando los gobernantes acuden a los ciudadanos para pedir los recursos necesarios para hacer frente a esos gastos. Desde ese punto de vista un principio ya clásico en la Teoría de la Hacienda, conocido como el principio de la equivalencia fiscal de Mancur Olson <sup>26</sup> viene a decir que quien se beneficia del gasto debería también asumir el perjuicio que suponen los ingresos y por lo tanto, quien va a sacar beneficios políticos de la gestión pública, de la prestación de servicios de calidad y de servicios importantes, debería también asumir el coste de impopularidad que supone pedirle a los ciudadanos los recursos para hacer frente a esos gastos. En la medida en la que no exista esa simetría y que uno sea autónomo para gastar pero no lo sea para ingresar y perciba financiación fundamentalmente vía subvenciones u otro tipo de ingresos no pedidos directamente a los ciudadanos, el sistema estaría haciendo que el cálculo racional de los ciudadanos se vuelva difícil.

En consecuencia, y como posición de partida, la existencia de corresponsabilidad fiscal implicaría tener en cuenta estas ideas de carácter general. Debe recordarse además que en todo caso la corresponsabilidad fiscal viene siempre fuertemente vinculada a la autonomía local, por lo que a efectos prácticos podría ser deseable establecer un cierto ranking de fuentes de ingresos según la autonomía que deja a las corporaciones locales, es decir, según la posibilidad que le permite a las corporaciones locales presupuestar de acuerdo con sus intereses o de acuerdo con sus preferencias. El cuadro 3 establece este ranking en el que, si bien no es directamente asimilable autonomía con corresponsabilidad fiscal, pues el primero es un concepto de más amplias connotaciones, a la vista de lo que venimos indicando, los dos primeros instrumentos del ranking serían los mejor valorados desde nuestra perspectiva <sup>27</sup>.

En primer lugar, podríamos poner como ingresos más autónomos de las corporaciones locales, los *impuestos propios*, es decir, aquellos en los cuales tanto la base como los tipos están bajo control local. Si les está permitido determinar totalmente las bases, o al menos participar convenientemente en su determinación, y además pueden fijar los tipos impositivos, la capacidad de discrecionalidad de los gobiernos locales a la hora de calcular sus recursos es máxima.

Una segunda opción sería utilizar lo que podríamos denominar *impuestos solapados*, que como veremos más adelante es algo común en el ámbito Europeo. A nuestros efectos podemos definir los impuestos solapados como aquellos en que la base la fija el estado y los tipos están bajo control local, compartiendo a menudo la misma base con los gobiernos centrales o los gobiernos regionales.

<sup>26</sup> Véase Olson (1969).

<sup>27</sup> De acuerdo con lo expuesto en esta sección, aún cuando pudieran los gobiernos locales tener amplias responsabilidades en la fijación de bases y tipos, los impuestos indirectos y, en general, los generadores de ilusión fiscal, aun siendo bien valorados desde el punto de vista de la autonomía, no deberían serlo del mismo modo en lo que respecta a la corresponsabilidad fiscal.

**Cuadro 3**  
**Ranking de las Fuentes de Ingreso según la Autonomía Local**

1. Impuestos propios	Base y tipos bajo control local
2. Impuestos solapados	Base fijada por el Estado y tipos bajo control local
3. Impuestos participados	Base y tipos fijados por el Estado. Localidad participa en recaudación
4. Subvenciones generales	El gobierno local decide en qué gastar
5. Subvenciones específicas	El gobierno central decide en qué gasta el gobierno local
6. Subvenciones compensatorias	El gobierno central decide en qué gasta el gobierno local, el cual además debe financiar una parte

Una tercera posibilidad sería utilizar lo que llamaremos *impuestos participados*, en el sentido de que aquí base y tipo lo fijan el Estado y lo único que hace el ayuntamiento o el ente local es participar en la recaudación. Por lo tanto, aquí los gobiernos locales tienen absoluta autonomía en materia de gasto, con lo que reciben, hacen lo que quieren, de acuerdo a sus prioridades, pero en cambio no pueden incrementar o reducir su recaudación según sus preferencias.

Por otra parte, los gobiernos locales podrían recibir *subvenciones generales* en cuyo caso el resultado es bastante parecido al anterior. Así, aunque no estarían quedándose con una cantidad de lo que se recauda en su territorio de un impuesto concreto, como pasaría en el caso de los impuestos participados, recibirían una cantidad concreta a la luz de la normativa vigente que después decide el gobierno local en qué gastar.

En el caso de las *subvenciones específicas*, los gobiernos locales reciben dinero para algo en concreto y por lo tanto, la capacidad de discrecionalidad es mínima. Un caso particular de las subvenciones específicas son las llamadas *subvenciones compensatorias*, en las que además de condicionar su destino el ente subvencionador obliga al gobierno local a comprometer parte de su propio presupuesto en la financiación del servicio o proyecto subvencionado. Es el caso típico de la financiación de un proyecto de inversión en el que por ejemplo el gobierno central se compromete a financiar el setenta por ciento de una obra, debiendo el gobierno local «compensar» el treinta por ciento restante por sus propios medios.

Puesto a establecer un ranking de fuentes de ingresos según la autonomía local, diremos que las primeras serían las más autonomistas y las últimas las menos autonomistas. En términos de corresponsabilidad fiscal, y desde el punto de vista de los principios que decíamos anteriormente, los impuestos propios generarían más corresponsabilidad que los solapados, estos más que los compartidos y a partir de hay ya no hay corresponsabilidad fiscal, es decir, el gobierno local simplemente tiene posibilidad de gastar pero no de ingresar, por lo tanto, aquella la simetría que pedíamos en la distribución de costes y beneficios políticos desaparece <sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Véase nota anterior.

### 3. La Gestión Pública Local. Algunas Evidencias Europeas

En esta sección hemos realizado un ejercicio comparativo del panorama de la gestión local en Europa, observando la situación de España en relación con los países de su entorno. Cuestiones relativas al peso del gasto local, su desagregación funcional, así como las modalidades de gestión de servicios públicos más habituales en este campo serán abordadas en el apartado 3.1., mientras que los aspectos ligados a las fuentes de financiación de los entes locales serán convenientemente analizados en el apartado 3.2.

Antes de pasar a comentar cifras concretas, es preciso mencionar que una buena parte de la información corresponde a años recientes y procede de las estadísticas ofrecidas por el Fondo Monetario Internacional. Lamentablemente, esta fuente, la única de la que es posible recabar datos actualizados con un cierto grado de homogeneidad, no permite, sin embargo, desagregar la información entre los distintos tipos de gobiernos locales existentes en los diferentes países, de modo que no podemos aislar, como hubiese sido nuestro deseo, la información municipal, con lo que la homogeneidad de las comparaciones se hubiese visto notablemente reforzada.

Así, por ejemplo, en el caso Español con la incorporación de las Diputaciones Provinciales se presentan algunos problemas fácilmente observables. Por una parte hay una serie de Comunidades Autónomas en las que no hay Diputación Provincial, son las Comunidades Uniprovinciales en las que las competencias y los recursos que tenían las Diputaciones Provinciales han pasado a integrarse dentro de la Comunidad Autónoma y forman parte por lo tanto, del marco general de financiación y de competencias de la Comunidad Autónoma, y por lo tanto, nos provoca una cierta distorsión. Por otra parte y esto es cuantitativamente mucho más importante, además es sabido que hay en España tres Diputaciones Forales que gozan de un sistema especial de financiación, en virtud del cual recaudan allí prácticamente la totalidad de los ingresos con los que financian no sólo sus propias necesidades de gasto, sino también buena parte de la de los ayuntamientos. Así, en el País Vasco los Fondos Forales de Financiación Municipal, hacen la labor que en el resto del País cumple la Participación en Tributos del Estado <sup>29</sup>. Parte de los recursos de las Diputaciones Forales van a financiar además al Gobierno de la Comunidad Autónoma el País Vasco, y otra parte revierte al Estado en forma de cupo. Por lo tanto, la inclusión de estas Diputaciones Forales distorsiona los datos agregados de financiación provincial.

Del mismo modo, cabe esperar que a nivel internacional pueda suceder algo parecido, dada la diversidad de las instituciones locales existentes en el ámbito europeo. Sería el caso, por ejemplo, de Italia, país en el que las cifras de gasto local incluyen igualmente los gastos de los gobiernos regionales, incurriendo en un sesgo claramente significativo a efectos comparativos. El resto de deficiencias metodológicas que presente la información procedente de esta fuente serán convenientemente explicadas a lo largo del desarrollo de secciones siguientes.

<sup>29</sup> Para más detalles, véase Monasterio y Suárez Pandiello (1998).

### 3.1. Los Servicios Públicos Locales en Europa: Distribución de Competencias

Este apartado tiene como finalidad mostrar la situación del sector público local en Europa, desde la óptica del gasto, de su ámbito competencial y del modo de gestión en que se prestan los servicios públicos locales. Veremos en qué medida existe heterogeneidad en cuanto a tamaño, peso del gasto local en términos relativos y preferencia por la descentralización y/o externalización en la ejecución de sus competencias. Pese a que las corporaciones locales pueden recibir alguna denominación alternativa, emplearemos el término *municipio* para aludir a dicha corporación local en todos los casos.

Comenzando por observar las diferencias en cuanto a la dimensión que presentan las administraciones locales europeas, el cuadro 4 resulta ilustrativo a estos efectos. En este se recogen porcentajes de municipios por tramos de población, así como el tamaño medio de las corporaciones en sus respectivos países. Lo primero que se aprecia es la gran variabilidad que muestran las cifras. Por un lado, nos encontramos con países en los que la dimensión del municipio medio es importante. Portugal, Holanda, Dinamarca y Bélgica constituyen buenos ejemplos de este aspecto.

**Cuadro 4**  
**Dimensión de los entes locales en algunos países de la UE (+)**

PAÍS	Dimensión demográfica					Número de municipios	Número medio de habitantes por municipio
	< 5.000 %	5.000-10.000 %	10.000-50.000 %	50.000-100.000 %	> 100.000 %		
Alemania	84,0	7,0	8,0	0,5	0,5	16.121	5.000
Austria	91,5	5,5	2,5	0,2	0,3	2.353	3.400
Bélgica	17,0	28,0	51,0	3,0	1,0	589	17.200
Dinamarca	7,0	43,0	44,0	4,0	2,0	275	19.100
<b>España</b>	<b>86,2</b>	<b>6,4</b>	<b>6,0</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>8.082</b>	<b>4.800</b>
Finlandia	41,6 (*)	34,0 (*)	21,3	1,8	1,3	455	11.200
Francia	95,2	2,5	2,0	0,2	0,1	36.559	1.600
Holanda	9,2	26,4	55,6	5,5	3,3	572	24.500
Irlanda	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Italia	72,7	14,5	11,2	1,1	0,5	8.104	7.000
Portugal	—	36 (**)	50,5	8,4	5,1	275	34.200
Reino Unido	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<b>Media</b>	<b>56,04</b>	<b>20,33</b>	<b>25,21</b>	<b>2,54</b>	<b>1,48</b>	<b>7.339</b>	<b>12.800</b>

(+) Situación en 1995.

(\*) Menos de 4.000 habitantes, de 4.000 a 10.000 habitantes.

(\*\*) Menos de 10.000 habitantes.

Fuente: DEXIA (1998).

Por otro lado, considerando el extremo inferior, es destacable la atomización que exhibe el panorama local en Francia, país en el que un elevado porcentaje de los municipios (95,2%) tienen menos de 5.000 habitantes, situándose en 1.600 el número medio de habitantes por municipio. Aunque no con un carácter tan acentuado, el tamaño medio de los municipios es reducido en países como España, Austria, Alemania e Italia.

En este caso las cuestiones de tamaño si son relevantes, en el sentido de que las dimensiones del municipio pueden condicionar la posibilidad de prestar el

servicio individual o directamente, de ahí que si el municipio es de pequeñas dimensiones, existe una probabilidad más elevada de efectuar una prestación de algunos servicios locales de forma compartida. De la misma forma, si el municipio es de grandes dimensiones, enfrentándose a numerosas funciones, es posible que descentralice o externalice en mayor grado que los municipios de pequeño tamaño.

Tal como se puede apreciar en el cuadro 5, el peso del gasto público local varía sensiblemente dependiendo del país considerado. Dichas disparidades se producen en base a claras diferencias competenciales, siendo clave el peso del sector público en general, así como la intensidad del proceso de descentralización a favor de las administraciones públicas locales. En este sentido, aquellos países en los que se reservan a dichas corporaciones amplias competencias ligadas a los sectores educativo y sanitario generan, por lo general, niveles significativos de gasto público local.

**Cuadro 5**  
**Peso relativo del gasto local en algunos países de la UE (\*)**

PAÍS	GT <sub>L</sub> s/ PIB %	GT <sub>L</sub> s/ GT <sub>AP</sub> %
Alemania	14,63	7,43
Austria	15,83	10,59
Bélgica	10,53	6,64
Dinamarca	60,27	32,49
<b>España</b>	<b>12,98</b>	<b>6,14</b>
Finlandia	33,43	18,16
Francia	17,63	9,95
Holanda	28,19	15,74
Irlanda	25,14	8,74
Italia	26,58	13,97
Portugal	12,72	6,04
Reino Unido	22,45	10,57
<b>Media (No ponderada)</b>	<b>23,37</b>	<b>12,21</b>

(\*) Situación en el año 2000, salvo Irlanda (1997).

Fuente: Elaboración propia a partir de FMI (2004).

A la cabeza se encuentra Dinamarca, que a la vez de asumir competencias relativas a varios niveles educativos y a la gestión de los hospitales, se encarga del pago de las jubilaciones y subsidios de desempleo. Finlandia es otro país que cuenta con un peso importante del gasto local sobre el PIB, puesto que asume extensas competencias educativas y sanitarias. En el extremo inferior nos encontramos con países como Portugal o Bélgica, que tienen a su cargo un número mínimo de servicios básicos.

España se sitúa igualmente en la parte baja de la clasificación, y pese a que existen algunos servicios que han de ser prestados por todos los entes locales, la oferta de prestaciones públicas a las que se ve obligado a suministrar el municipio varía en función del tamaño del mismo. Asimismo, las corporaciones locales españolas suministran servicios que por ley no se ven obligadas a prestar, pero que, atendiendo a las demandas de sus ciudadanos, deciden realizar, aprovechando algunas imprecisiones existentes en el mapa de reparto de competencias entre las diferentes administraciones públicas. Un reciente estudio encargado por la Diputación de Barcelona cifra en un 33% del total liquidado en

2001 el gasto no obligatorio efectuado por los municipios de Cataluña (Vilalta *et al.*, 2004).

Atendiendo a la desagregación del gasto local por funciones recogido en el cuadro 6, se observa cómo, en media, las funciones que mayor peso tienen en el presupuesto de los entes locales son los servicios generales, actividades económicas, educación y servicios sociales. Fijándonos en algunos casos puntuales, merece la pena detenerse a destacar la importancia de los gastos sociales en Dinamarca, anteriormente mencionados, o los gastos sanitarios asumidos por las corporaciones locales irlandesas.

En España, los servicios generales, actividades económicas y la promoción de vivienda constituyen las prestaciones que poseen mayor relevancia en el presupuesto público local. A diferencia de otros países europeos cuyo gasto local en educación tiene mayor peso, las competencias relativas a la educación asumidas por los municipios españoles aún son escasas, quedando en manos de las Comunidades Autónomas la mayor parte de las competencias en esta materia. Asumen generalmente competencias en materia de provisión de solares para la construcción de centros públicos y asociadas a la conservación, reparación, vigilancia y mantenimiento de los centros de educación infantil y primaria. Por otra parte, en el estudio mencionado anteriormente y que hacía referencia a los gastos no obligatorios de los municipios catalanes, se identifican también los destinos de estos gastos. Resulta llamativo que el 23,4% de los mismos se dediquen a actividades culturales, en sentido amplio, y el 18,8% a labores de seguridad ciudadana y protección civil.

**Cuadro 6**  
**Gasto local por funciones: porcentaje del gasto local global (\*)**

	Austria %	Alemania %	Bélgica %	Dinamarca %	España %	Finlandia %	Francia %	Holanda %	Irlanda %	Italia %	Portugal %	Reino Unido %	Media (No ponderada)
Servicios generales	16,12	14,75	19,80	<b>4,64</b>	32,84	n.d.	35,70	14,88	3,42	n.d.	n.d.	11,96	19,26
Defensa	0,00	0,00	0,00	<b>0,00</b>	0,00	n.d.	0,00	0,00	0,00	n.d.	n.d.	0,02	0,00
Orden público y seguridad	1,86	4,50	9,86	<b>0,34</b>	7,13	n.d.	2,01	4,74	1,81	n.d.	n.d.	12,28	5,57
Actividades económicas	10,83	12,91	13,89	<b>5,13</b>	15,04	n.d.	9,66	17,98	16,04	n.d.	n.d.	6,03	13,44
Protección medioambiental	2,38	7,26	6,06	<b>0,00</b>	7,50	n.d.	13,08	3,92	0,00	n.d.	n.d.	0,00	5,03
Vivienda	5,20	6,87	2,30	<b>0,89</b>	15,25	n.d.	6,48	7,93	14,86	n.d.	n.d.	5,42	8,15
Sanidad	22,78	1,89	1,99	<b>15,84</b>	2,82	n.d.	0,64	1,11	45,47	n.d.	n.d.	0,00	11,57
Actividades culturales	6,66	6,79	10,20	<b>2,91</b>	9,93	n.d.	5,71	4,74	1,93	n.d.	n.d.	3,05	6,49
Educación	14,87	16,10	20,13	<b>11,95</b>	8,84	n.d.	16,68	24,06	11,26	n.d.	n.d.	28,69	19,07
Servicios sociales	19,29	28,92	15,76	<b>58,29</b>	5,51	n.d.	10,04	19,52	5,21	n.d.	n.d.	32,54	24,39
<b>Total gastos</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

(\*) Situación en el año 2000, salvo Dinamarca, Reino Unido (1998) e Irlanda (1997).

Fuente: Elaboración propia a partir de FMI (2004).

Pasando a abordar cuestiones relativas a la modalidad de gestión en la prestación de los servicios públicos locales, los cuadros 7 y 8 reflejan el estado de la cuestión en algunos países de la UE <sup>30</sup>. De manera adicional a los tipos de gestión recogidos en la sección 2.2.1., hemos considerado alguna modalidad adicional, tal como la participación de entidades no lucrativas o la prestación del servicio conjuntamente con la administración Estatal.

Pese a que no se dispone de información relativa al peso que, en términos presupuestarios poseen los servicios locales en cada caso, lo cierto es que las cifras pueden nos permiten hacernos una idea aproximada del peso que supone

<sup>30</sup> En este sentido, la información mostrada procede de una encuesta realizada a los entes municipales durante el año 1999 por Pina y Torres (2001), referencia en la que figura información desagregada por tipo de servicio prestado, tanto a nivel de grandes ciudades de la UE como en España.

**Cuadro 7**  
**Niveles de descentralización/externalización de los servicios públicos locales**  
**en grandes ciudades de la UE**

PAÍS Ciudad	Servicios prestados exclusivamente por el Ayuntamiento	Servicios descentralizados/ externalizados	% de servicios descentralizados/ externalizados
ALEMANIA			
Dortmund	30	31	51
Hannover	7	51	88
Frankfurt	35	26	43
Nuremberg	31	31	50
Leipzig	30	23	43
BÉLGICA			
Bruselas	10	52	84
DINAMARCA			
Copenhague	33	20	38
<b>ESPAÑA</b>			
<b>Bilbao</b>	<b>25</b>	<b>23</b>	<b>48</b>
<b>Madrid</b>	<b>38</b>	<b>10</b>	<b>21</b>
<b>Málaga</b>	<b>34</b>	<b>12</b>	<b>26</b>
<b>Sevilla</b>	<b>41</b>	<b>16</b>	<b>28</b>
<b>Zaragoza</b>	<b>35</b>	<b>19</b>	<b>35</b>
FINLANDIA			
Helsinki	25	33	57
FRANCIA			
París	7	25	78
Toulouse	15	45	75
Lyon	26	22	46
HOLANDA			
Rotterdam	25	35	58
IRLANDA			
Dublín	30	0	0
ITALIA			
Génova	31	15	33
PORTUGAL			
Lisboa	28	18	39
REINO UNIDO			
Manchester	27	32	54
<b>MEDIA (No ponderada)</b>	<b>27</b>	<b>26</b>	<b>47</b>

*Fuente:* Adaptado de Pina y Torres (2001).

cada tipo de gestión en algunas ciudades europeas de gran tamaño. Comenzando por el cuadro 7, se recoge hasta que punto en las grandes ciudades europeas se prestan servicios directa y exclusivamente por parte del ayuntamiento, sin recurrir a la creación de organismos públicos independientes o a la contratación externa del servicio. Así, se observa el caso extremo de Dublín, ciudad en la que todos los servicios son prestados por el ayuntamiento, siendo nulo el grado de descentralización y/o externalización. En la parte superior del ranking, se encuentran las ciudades de Hannover, Bruselas, París y Toulouse. Se aprecia como casi todas las grandes ciudades españolas encuestadas se sitúan por debajo del porcentaje medio de descentralización/externalización calculado para la muestra considerada (47%).

Concretando aún más el tipo de gestión, nos encontramos con la información mostrada en el cuadro 8, en el que se recoge el número de servicios prestados bajo cada modalidad. Es posible apreciar el hecho de que en la gestión de un mismo servicio o función participen diversos entes, tanto de naturaleza pública como privada.

**Cuadro 8**  
**Modalidad de gestión: servicios públicos locales en grandes ciudades de la UE**

PAÍS Ciudad	MODALIDAD DE GESTIÓN (*)							
	Ayuntamiento	OO.AA.	Sociedad Municipal	Concesión	Sociedad Mixta	Consortio o Mancomunidad	Entidad no lucrativa	Con el gobierno central
<b>ALEMANIA</b>								
Dortmund	30	10	0	10	11	0	0	0
Hannover	40	19	12	15	2	3	23	0
Frankfurt	35	0	6	8	2	0	10	0
Nuremberg	41	9	3	2	1	0	16	0
Leipzig	41	0	8	8	0	0	11	0
<b>BÉLGICA</b>								
Bruselas	18	43	1	3	9	2	3	0
<b>DINAMARCA</b>								
Copenhague	36	11	6	0	0	3	0	0
<b>ESPAÑA</b>								
<b>Bilbao</b>	<b>28</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b>Madrid</b>	<b>38</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Málaga</b>	<b>34</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Sevilla</b>	<b>41</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>1</b>
<b>Zaragoza</b>	<b>40</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
<b>FINLANDIA</b>								
Helsinki	57	2	0	26	8	3	1	11
<b>FRANCIA</b>								
París	14	8	2	4	9	5	0	0
Toulouse	35	24	5	8	17	5	0	0
Lyon	29	2	0	3	9	9	0	0
<b>HOLANDA</b>								
Rotterdam	40	8	0	27	1	0	0	0
<b>IRLANDA</b>								
Dublín	30	0	0	0	0	0	0	0
<b>ITALIA</b>								
Génova	39	0	6	9	1	0	0	0
<b>PORTUGAL</b>								
Lisboa	38	3	0	1	15	0	2	0
<b>REINO UNIDO</b>								
Manchester	40	1	0	4	10	3	16	6
<b>MEDIA</b>	<b>35</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>1</b>

(\*) Las columnas correspondientes recogen los servicios en los que participa, como único operador o compartiendo con otros, la entidad que encabeza cada columna.

Fuente: Adaptado de Pina y Torres (2001).

Dejando a un lado la prestación centralizada y directa por parte del ayuntamiento, los organismos autónomos se alzan como la modalidad organizativa utilizada con mayor frecuencia a la hora de gestionar los servicios públicos municipales. Las actividades que habitualmente se suelen llevar a cabo bajo este modo de gestión serían tipo servicios generales o que conllevan ejercicio de autoridad, suministrándose, en ocasiones, de forma gratuita. Educación, sanidad o recaudación de tributos constituyen algunos ejemplos de servicios gestionados bajo esta tipología organizativa.

Respecto a las sociedades municipales, parece que se emplean, fundamentalmente, en servicios susceptibles de explotación económica, tales como abastecimiento y saneamiento de aguas, recogida de basuras, transporte público o parking públicos. Algo similar sucede con la fórmula organizativa de la concesión, constituyendo los servicios funerarios y cementerios, abastecimiento de agua, limpieza viaria, o recogida de basura algunos ejemplos habituales objeto de concesiones administrativas. Las empresas mixtas son fórmulas organizati-

vas utilizadas con relativa frecuencia en servicios sociales y culturales, abastecimiento de aguas y algunas actividades susceptibles de explotación económica.

Puesto que estamos analizando ciudades de gran tamaño, las modalidades de gestión compartida tienen nula o escasa presencia en la mayoría de los casos. También se observa que las entidades no lucrativas tienen relevancia a la hora de gestionar servicios sociales y servicios de planificación familiar. Por último, en algunos ayuntamientos, como Helsinki, se prestan servicios en colaboración con el gobierno central, en ámbitos tan diversos como los servicios de seguridad, sanidad, educación o algunas actividades culturales.

En definitiva, la heterogeneidad es una característica presente en el panorama de la gestión de los servicios públicos locales, tal como se desprende del análisis de los modos de gestión en grandes ciudades europeas. En el apartado 4 se volverá a apreciar dicha característica, en su caso relativa a los municipios españoles. La variedad organizativa se observa, por tanto, entre y dentro de los países europeos.

### **3.2. La Financiación Local en Europa: Modelos y Estructura de Ingresos**

¿Qué es lo que se hace en la Unión Europea en materia de financiación local? Pese a que hay algunos trabajos panorámicos relativamente recientes acerca de los instrumentos que componen las haciendas locales europeas<sup>31</sup>, hemos preferido ofrecer en esta sección un análisis cualitativo, a partir de la información cuantitativa más reciente disponible, sin perjuicio de tomar en consideración puntualmente las referencias mencionadas. Así, los cuadros 9 a 12 muestran algunos datos generales sobre la estructura de ingresos locales en 12 países de la Unión Europea, incluido España. Los datos proceden una vez más del Fondo Monetario Internacional, por lo que siguen vigentes las salvedades y matizaciones puestas de manifiesto más arriba.

En todo caso, el cuadro 9 y el gráfico 4 muestran la estructura de ingresos no financieros de las administraciones locales en los países indicados, distinguiendo entre ingresos tributarios, transferencias y otros ingresos (principalmente, ingresos patrimoniales y de derecho privado, incluyendo los ingresos de explotación derivados de la actividad empresarial propia de las empresas municipales).

Como se ve la diversidad es muy importante. No podemos hablar, y esa será una constante a lo largo de todo el trabajo, de un modelo de financiación local europeo, porque, simplemente, no lo hay. Dependiendo del país en el que nos encontremos, el modelo es diferente, la manera de organizarse es una u otra y, al igual que sucedía cuando hablábamos del gasto, también aquí será difícil encontrar pautas comunes.

La última columna que tenemos en el cuadro 9 nos da una media no ponderada, que, por lo tanto, ofrece una información limitada. Resulta evidente que sumar estos 12 datos y dividir entre 12 nos da una media, pero no todo lo ilustrativa que podía ser, en la medida en que se trata por igual a países con estructuras productivas y de población diferentes. Puestos a calcular estas proporciones, probablemente hubiese sido razonable ponderarlas por la población o por el PIB nacional, pero en todo caso esta columna, que mantendremos en cuadros posteriores, comparada con el resto, nos permite adquirir cierta

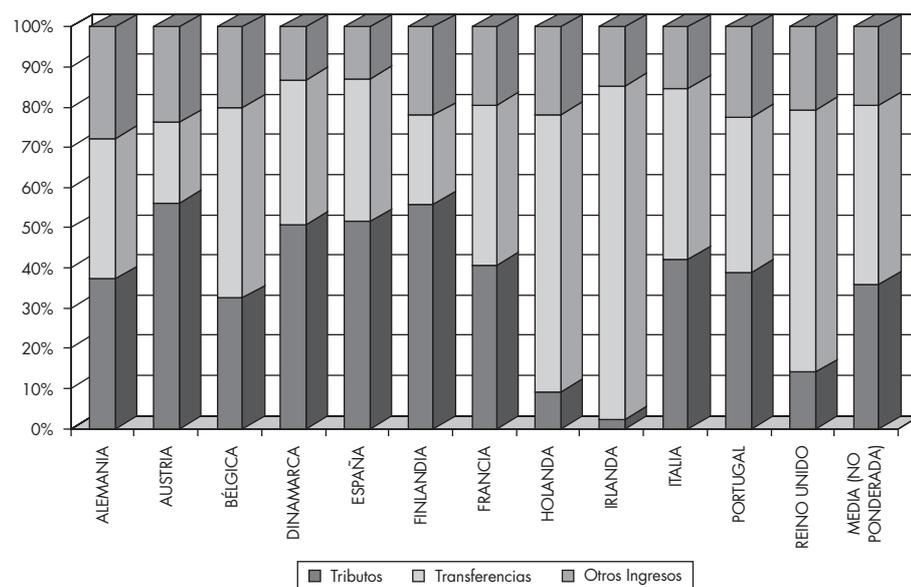
<sup>31</sup> Véase Fossati y Panella (1999), Dafflon (2002) o Giménez Montero (2002).

**Cuadro 9**  
**Estructura de los Ingresos No Financieros Locales en Algunos Países de la UE**

	Alemania	Austria	Bélgica	Dinamarca	España	Finlandia	Francia	Holanda	Irlanda	Italia	Portugal	Reino Unido	Media (no ponderada)
Tributos	37,19	56,01	32,44	50,80	<b>51,46</b>	55,81	40,72	9,14	2,26	42,14	38,81	14,01	<b>35,90</b>
Transferencias	35,06	20,19	47,52	35,95	<b>35,50</b>	22,12	39,84	69,01	82,98	42,41	38,69	65,40	<b>44,56</b>
Otros Ingresos	27,76	23,80	20,04	13,25	<b>13,03</b>	22,06	19,44	21,84	14,76	15,45	22,51	20,59	<b>19,54</b>
Ingresos No Financieros	100,00	100,00	100,00	100,00	<b>100,00</b>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	<b>100,00</b>

(\*) Situación en el año 2002, salvo Bélgica y Finlandia (2001), España, Italia y Portugal (2000) e Irlanda (1997).  
Fuente: Elaboración propia a partir de FMI (2004).

**Gráfico 4**  
**Estructura de los Ingresos No Financieros Locales en Algunos Países de la UE**



conciencia de la diversidad. Si nos centramos por ahora en la primera de las filas, la de los ingresos tributarios, que es la que puede tener más vinculación con la corresponsabilidad fiscal, con las limitaciones puestas de manifiesto en la sección 2.4 anterior <sup>32</sup>, y como primer avance podemos ver que en el caso Español, más de la mitad de sus recursos provienen de recursos fiscales, sólo por debajo de Austria y Finlandia. Por lo tanto, en una primera aproximación vemos cómo el sistema municipal Español se financia en buena medida de la propia tributación, muy por encima de lo que sucede en otros países, incluso países con un mayor peso cuantitativo en lo que supone la capacidad de gestión del sector público local en relación con el conjunto con las administraciones públicas. Así, resultan paradigmáticos los casos de Gran Bretaña y Holanda, donde dos terceras partes de los recursos provienen de subvenciones o de transferencias, y, sobre todo, Irlanda, donde estas superan el 80% de los ingresos no financieros.

Por otra parte y puestos a incorporar algo de información adicional, el cuadro 10 pone el énfasis en el peso que tiene el sector público municipal en las economías de los distintos países.

La primera de las columnas del cuadro 10 recupera la información acerca del gasto total de los municipios que ya habíamos visto en el apartado 3.1 ante-

<sup>32</sup> Podría suceder, y de hecho sucede en algunos países, que gran parte de esos ingresos fiscales fueran simplemente obtenidos en forma de coparticipación de ingresos, en los que los gobiernos locales no deciden ni tipos, ni bases, simplemente se quedarán con la recaudación, en cuyo caso la capacidad de decidir sobre la fiscalidad que soportan los ciudadanos a nivel local es nula.

rior. Como se ve en esa primera columna, el peso de los municipios en la economía de los distintos países, es también muy diferente. Destaca, por encima de todos, el caso de las localidades danesas, quienes gestionan prácticamente la tercera parte del producto interior bruto. Por detrás y ya a distancia notable se encuentran Finlandia (18,16%) y Holanda (15,74%), hasta llegar a países en los cuales el peso del sector público municipal, en relación al PIB es muy pequeño, entre otros el nuestro. En España el peso del sector público local en relación al PIB anda en torno al 6,15%, es decir solo tenemos por debajo a Portugal, de los 12 países considerados.

Una vez recordado el peso del sector público local en la economía, podemos interesarnos por su importancia en el conjunto de las Administraciones Públicas, es decir, del conjunto de la intervención pública en la economía que parte gestiona el Sector Público Local. Esta información nos la ofrece la segunda columna del cuadro 10, donde vemos que una vez más las diferencias son muy importantes. Así, una vez más aparece a la cabeza Dinamarca, donde, como ya hemos indicado, los gobiernos locales se hacen cargo de las principales servicios vinculados al Estado del Bienestar, lo que les lleva gestionar más del 60% del gasto público. Por su parte, en Finlandia las administraciones locales gestionan la tercera parte del gasto público, y en Holanda, Italia <sup>33</sup>, Irlanda y el Reino Unido, alrededor de la cuarta parte. Por lo tanto, el peso del Sector Público Local en el conjunto de las Administraciones Públicas varía mucho de unos países a otros.

Con esta información adicional, podemos ver la tercera de las columnas de este cuadro en la que recuperamos la información de la primera fila del cuadro anterior, con una perspectiva más amplia, en el ámbito de lo que es también la responsabilidad de gasto de los gobiernos locales. Aquí, por lo tanto, ya podríamos empezar a relativizar ese peso importante, que tenía, decíamos antes, la tributación local española en relación con Europa. Tiene un peso importante (51,46%), pero un peso importante sobre una capacidad de gestión pequeña. Financiamos la mitad de nuestros gastos vía tributaria, pero es que nuestros gastos son pequeños en relación con lo que son los gastos de otros países, y es esto lo que impulsa sistemáticamente a nuestros gobiernos locales a demandar aumentos notables en su capacidad de gestión materializada en nuevas competencias que incrementen el peso del sector público local.

La última de las columnas del cuadro 10 hace referencia a la discrecionalidad en materia de ingresos fiscales, dado que el peso de los ingresos fiscales respecto a los ingresos totales nos da una primera impresión, pero incompleta, de lo que podría ser la corresponsabilidad fiscal, ya que, en la medida en la que esos ingresos fiscales no tengan un alto grado de discrecionalidad, es decir, que por lo menos los gobiernos locales no puedan fijar tipos, estaríamos hablando de otra cosa distinta de la corresponsabilidad fiscal.

Vemos que, en general, en la mayoría de los países de la Unión Europea la discrecionalidad en materia de ingresos fiscales es alta, lo cual significa que básicamente son las administraciones locales las responsables de fijación de tipos, en algunos casos con límites, como es el caso español, y otros sin tantas limitaciones, pero con importantes excepciones. Así hay países con unas corporaciones locales fuertes, como puede ser el Reino Unido, que ahí aparecen con discrecionalidad media. ¿Qué significa que la discrecionalidad es media? Básicamente que en una de las figuras más importantes que tiene en su poder los gobiernos británicos, como es el Impuesto sobre la Propiedad no Residencial, las localidades no tienen capacidad, en absoluto, de fijar los tipos <sup>34</sup>. El tipo es

<sup>33</sup> Se recuerda que en el caso de Italia, las cifras de gasto público local elaboradas por el FMI incluyen los gastos de las administraciones regionales.

<sup>34</sup> Véase King (1999).

**Cuadro 10**  
**Hacienda Local en la UE**

	GT <sub>L</sub> s/ PIB	GT <sub>L</sub> s/ GT <sub>AP</sub>	I.F. s/ I.T.	Discrecionalidad en I.F.
Alemania	7,43	14,63	37,19	Media
Austria	10,59	15,83	56,01	Baja
Bélgica	6,64	10,53	32,44	Alta
Dinamarca	32,49	60,27	50,80	Alta
<b>España</b>	<b>6,14</b>	<b>12,98</b>	<b>51,46</b>	<b>Alta</b>
Finlandia	18,16	33,43	55,81	Alta
Francia	9,95	17,63	40,72	Alta
Holanda	15,74	28,19	9,14	Alta
Irlanda	8,74	25,14	2,26	Alta
Italia	13,97	26,98	42,14	Alta
Portugal	6,04	12,72	38,81	Baja
Reino Unido	10,57	22,45	14,01	Media
<b>MEDIA (No ponderada)</b>	<b>12,21</b>	<b>23,43</b>	<b>35,90</b>	<b>Alta</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de FMI (2004) y DEXIA (1998).

uniforme a lo largo de todo el Estado, es un tipo que fija el gobierno central y que luego, eso sí, se recauda en cada ayuntamiento en función de la actividad medida a través de la propiedad de locales de negocios. Evidentemente si en un impuesto de esta naturaleza, que recauda una parte importante de los ingresos locales británicos no hay discrecionalidad fiscal, de mala manera se puede hablar ahí de corresponsabilidad fiscal.

Algo parecido pasa en Alemania, donde la discrecionalidad de las corporaciones locales únicamente afecta al que sería equivalente a nuestro Impuesto sobre Actividades Económicas. Sin embargo, la mayor cantidad de recursos de las corporaciones locales y en concreto municipales alemanas provienen de sistemas de co-participación en ingresos, es decir, recaudan, por ejemplo, una parte del Impuesto sobre la Renta que se genera en su territorio, pero no pueden modificar los tipos, ni pueden establecer recargos.

En Austria y en Portugal aparecen como bajos los niveles de discrecionalidad en la medida en que no tienen en absoluto capacidad de discreción sobre la recaudación. Es decir, los gobiernos locales aprovechan ciertas bases tributarias, pero los tipos los fija el gobierno central.

¿Qué podemos decir a la vista de estos datos simples y sintéticos contenidos en los cuadros 9 y 10? En primer lugar y como primera conclusión importante que nos gustaría destacar, está el hecho de la diversidad. Sabido es que en Europa hay diversos modelos de organización administrativa. Sabemos que hay países federales y estados unitarios. Austria y Alemania son estados federales, en tanto que el resto son formalmente estados unitarios, si bien habría matices importantes que realizar en los casos de Italia, España e, incluso, Bélgica, países en los que, pese a no existir una constitución federal, existen gobiernos regionales cuya importancia les aleja bastante de su consideración estricta de estados unitarios. Sin embargo no existe una correlación, que podamos ver, entre la organización administrativa y la descentralización. No podemos decir que los estados federales por el hecho de serlo estén más descentralizados cuando hablamos del ámbito local. De hecho, hemos visto cómo estados como el Reino Unido, Irlanda, Holanda o los países nórdicos, siendo estados unitarios tienen gobiernos locales «más fuertes», que gestionan mayor cantidad de recursos que los gobiernos locales de los países federales.

De la misma manera tampoco existe correlación entre la organización administrativa y la corresponsabilidad fiscal. Frente a lo que pudiéramos esperar, no podríamos decir que los países federales sean más corresponsables que los países unitarios.

En consecuencia, lo primero que debemos concluir es que no existe un modelo europeo de financiación local.

En cuanto a la estructura tributaria, en el cuadro 11 y el gráfico 5 podemos observarla en términos porcentuales por grandes categorías de fuentes. Una vez más se observa la importante disparidad entre ellos, lo que hace que la media no resulte en absoluto significativa. De momento sólo cabe destacar como aspectos más notables el importantísimo peso de la imposición sobre la renta en Alemania, Finlandia y Dinamarca, aún cuando el grado de discrecionalidad de los gobiernos locales no es el mismo en los tres países, y la presencia de la imposición sobre la propiedad en todos ellos. No obstante, la agregación que realiza el FMI resulta algo engañosa, fruto seguramente de los diferentes criterios que cada Estado utiliza para clasificar sus tributos. Así, por poner sólo dos ejemplos bastante concluyentes, en el caso español, los datos del FMI sugieren que el 18% de los tributos locales están vinculados con la renta, los beneficios y las ganancias de capital, cuando sabemos que en la realidad no había en la fecha citada (año 2000) <sup>35</sup> impuesto alguno que gravara dichos imponibles, a menos que considerásemos como tales el Impuesto sobre Actividades Económicas y el Impuesto sobre Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. Dados los criterios establecidos en la legalidad vigente para la liquidación de ambos impuestos, difícilmente pudiera aceptarse que esa clasificación fuese homogénea con los casos, digamos, de Alemania o Dinamarca. Por otra parte, en el caso británico, los datos del FMI consideran que el 99% de sus ingresos locales proceden de «otros» impuestos no clasificados, cuando en realidad el *Council Tax* podría perfectamente ser visto como una forma *sui generis* de impuesto sobre la propiedad.

**Cuadro 11**  
**Estructura de los Ingresos Tributarios Locales en Algunos Países de la UE**

	Alemania	Austria	Bélgica	Dinamarca	España	Finlandia	Francia	Holanda	Irlanda	Italia	Portugal	Reino Unido	Media (no ponderada)
Impuestos sobre la Renta, Beneficios y Ganancias de Capital	78,85	39,39	35,54	93,25	<b>18,01</b>	95,57	0,00	0,00	0,00	17,43	22,69	0,00	<b>33,39</b>
Impuestos sobre la Propiedad	14,66	8,88	53,74	6,69	<b>29,19</b>	4,39	82,13	44,95	100,00	13,73	20,16	0,90	<b>31,62</b>
Tributos sobre Bienes y Servicios	6,48	33,92	10,72	0,07	<b>52,14</b>	0,04	10,85	55,05	0,00	65,64	56,42	0,00	<b>24,28</b>
Otros Tributos	0,00	17,81	0,00	0,00	<b>0,66</b>	0,00	7,02	0,00	0,00	3,21	0,73	99,10	<b>10,71</b>
Total Tributos	100,00	100,00	100,00	100,00	<b>100,00</b>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	<b>100,00</b>

(\*) Situación en el año 2002, salvo Bélgica y Finlandia (2001), España, Italia y Portugal (2000) e Irlanda (1997).

Fuente: Elaboración propia a partir de FMI (2004).

Con todo, pese a las dificultades de encontrar nexos de unión comunes dentro de la Unión Europea y con los riesgos de simplificación que ello conlleva, podemos resumir en cuatro grandes modelos los existentes en la actualidad.

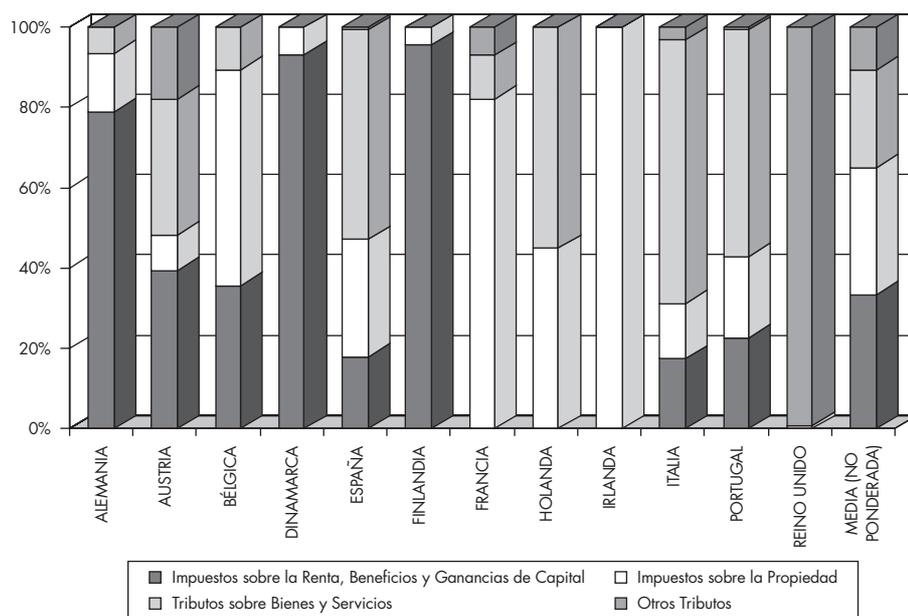
Por una parte, tenemos el *modelo nórdico*, de Dinamarca y Finlandia, que es un modelo basado fundamentalmente en la imposición sobre la renta <sup>36</sup>. Básicamente los ingresos tributarios municipales provienen en estos países de recargos sobre la base del Impuesto sobre la Renta, es decir, utilizando la misma

<sup>35</sup> Actualmente los municipios de más de 75.000 habitantes y capitales de provincia y comunidad autónoma tienen derecho a una participación en el IRPF.

<sup>36</sup> Véase Lotz (1999).

Gráfico 5

Estructura de los Ingresos Tributarios Locales en Algunos Países de la UE



base imponible que el Estado usa para recaudar su Impuesto personal sobre la Renta, los municipios tienen la posibilidad de fijar sus propios tipos, generando así la mayor parte de su recaudación (más del 90% de sus ingresos tributarios, como veíamos en el cuadro 11).

Tendríamos en segundo lugar, un modelo que podríamos llamar *modelo germánico*, en el sentido de que es el que utilizan Alemania y Austria, y que es básicamente un modelo de co-participación en ingresos, en la medida en la que mayor parte de los recursos proviene de participaciones en la recaudación del Impuesto sobre la Renta, y/o del Impuesto sobre el Valor Añadido, pero sin que los gobiernos locales gocen de capacidad normativa para alterar los tipos impositivos.

Tenemos además lo que podemos llamar el *modelo insular*, es decir, Gran Bretaña e Irlanda, que se basan fundamentalmente en el Impuesto sobre la Propiedad, aún cuando en el caso británico habría matices que hacer respecto a la imposición sobre la propiedad. Digamos en todo caso que el Impuesto sobre la Propiedad es el núcleo fundamental de su sistema tributario.

Y por último, tenemos lo que podemos llamar el *modelo latino*, es decir, España, Portugal, Italia y Francia. Aquí lo que existe es una miscelánea de impuestos, de donde se obtiene los recursos necesarios. No hay un impuesto dominante, sino que hay una colección de impuestos de donde se derivan diversos recursos.

Yendo a los impuestos en concreto diríamos que el Impuesto de la Propiedad existe en la totalidad de países, con alguna originalidad en el caso británico. Como es sabido, los municipios británicos tradicionalmente se financiaron a través del Impuesto sobre la Propiedad, lo que se llamaba el «Property Tax» o «Rates» con dos partes: una parte residencial «Domestic Rates» y otra parte no residencial «Non-Domestic Rates». La parte residencial gravaba las Viviendas, en tanto que la parte no residencial constituía una especie de Impuesto sobre los Negocios o IAE en la terminología española. Como también es conocido,

siendo Margaret Thatcher Primera Ministra, se sustituyó temporalmente la parte residencial de ese Impuesto sobre la Propiedad por un Impuesto denominado «Poll Tax», que era básicamente un Impuesto de Capitación. Desde la teoría de Hacienda se dice que un impuesto de esta naturaleza es el más eficiente de los disponibles, por cuanto no altera los modelos de comportamiento de los ciudadanos-contribuyentes y en consecuencia no afecta negativamente a los incentivos de los que depende el crecimiento económico (esfuerzo laboral, ahorro, asunción de riesgos,...) y no genera excesos de gravamen. Sin embargo, parece evidente que un impuesto así es insostenible desde el punto de vista de la equidad en la medida en que hace tributar por igual a todos los ciudadanos independientemente de sus niveles de renta y riqueza. Es por ello por lo que los británicos sustituyeron el «Poll Tax» por el actual «Council Tax», que no es otra cosa, sino una modalidad un poco *sui generis* de Impuesto de la Propiedad, que incluye algunas características de personalización, que beneficia por ejemplo a estudiantes o a familias numerosas, y un sistema particular de determinación de las cuotas tributarias <sup>37</sup>.

El segundo hecho imponible que existe más generalmente a nivel local es la Renta. Y la Imposición sobre la Renta toma distintas formas también en la experiencia comparada. Así, los países nórdicos utilizan recargos sobre la base, como ya hemos comentado. En Bélgica se establecen recargos sobre la cuota del impuesto estatal, en la línea con la frustrada experiencia española de la Ley de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de 1983 <sup>38</sup>. La tercera opción es la que utilizan los países centro europeos (Alemania y Austria), que, como ya se ha indicado consiste en aprovechar la renta en forma de co-participación en impuestos entre los distintos niveles de la Administración sobre bases territoriales.

Otro impuesto con peso, en el nivel europeo, es el que grava las actividades económicas, el IAE en la terminología española, que tanto ha dado que hablar últimamente <sup>39</sup>. Como experiencias principales de gravamen de actividades económicas en Europa, debemos mencionar las siguientes: En Francia existe un impuesto llamado la «Taxe Professionnelle», que tiene como sujetos pasivos a empresas y a profesionales, que utiliza como base los salarios y el valor de inmovilizado, y recauda aproximadamente el 1,4% del PIB <sup>40</sup>. En España por comparación veníamos recaudando por IAE antes de su supresión parcial el 0,3% del PIB. El impuesto alemán de esta naturaleza «Gewerbesteuer» utiliza como sujetos pasivos sólo a las empresas, no a los profesionales <sup>41</sup>. Las bases son salarios, beneficios y valor de inmovilizado, y recauda por esa vía el 1,6% del PIB. En Gran Bretaña el IAE es, como ya hemos indicado, el Impuesto sobre la Propiedad no residencial. Sujetos pasivos son las empresas y la base es la propiedad, pero recauda aproximadamente el 2% del PIB por esa vía. Además otros países como Portugal o Italia también tienen algún tipo de impuestos sobre actividades.

Por lo demás, en Europa hay otros impuestos locales de dimensión más reducida. Así podemos citar la imposición sobre vehículos, que existe en Bélgica, Francia, Italia y Portugal, Impuestos sobre perros, sobre la publicidad, sobre la segunda vivienda, sobre la contaminación,... la imaginación es libre. Hay impuestos de lo más variopinto, pero ya de tipo más anecdótico que otra cosa.

Por último, en lo que respecta a las transferencias intergubernamentales, de la información del FMI no podemos deducir el grado de condicionalidad que éstas incorporan, lo que nos daría una idea más precisa de la autonomía que conceden a los gobiernos locales. En todo caso, el cuadro 12 y el gráfico 6

<sup>37</sup> Para más detalles, véase King (1999).

<sup>38</sup> Véase Monasterio y Suárez Pandiello (1998) para más detalles.

<sup>39</sup> Véase Suárez Pandiello (2002). Para una panorámica de los impuestos sobre actividades a nivel internacional véase el libro colectivo compilado por Pola (1991).

<sup>40</sup> Véase Gilbert (1999).

<sup>41</sup> Véase Zimmermann (1999) o Spahn (2000).

muestran la estructura de las transferencias, distinguiendo entre aquellas que son por cuenta corriente o por cuenta de capital. Suponiendo que el total de las transferencias de capital son condicionadas (al menos deben cumplir la condición de destinarse a gastos de inversión), Portugal, Alemania y Austria serían los países en los que esta condicionalidad «segura» sería mayor.

**Cuadro 12**  
**Estructura de las Transferencias a los Gobiernos Locales en Algunos Países de la UE**

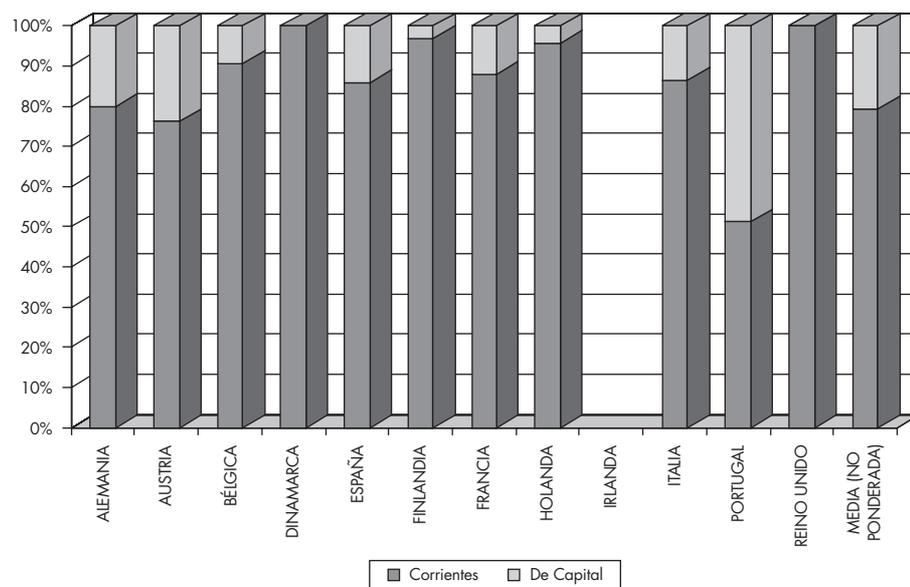
	Alemania	Austria	Bélgica	Dinamarca	España	Finlandia	Francia	Holanda	Irlanda	Italia	Portugal	Reino Unido	Media (no ponderada)
Corrientes	79,79	76,19	90,56	99,96	<b>85,93</b>	96,93	87,91	95,74	—	86,42	51,22	100,00	<b>79,21</b>
De Capital	20,21	23,81	9,44	0,04	<b>14,07</b>	3,07	12,09	4,26	—	13,58	48,78	0,00	<b>20,79</b>
Total Transferencias	100,00	100,00	100,00	100,00	<b>100,00</b>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	<b>100,00</b>

(\*) Situación en el año 2002, salvo Bélgica y Finlandia (2001), España, Italia y Portugal (2000) e Irlanda (1997).

Fuente: Elaboración propia a partir de FMI (2004).

**Gráfico 6**

**Estructura de las Transferencias a los Gobiernos Locales en Algunos Países de la UE**



## **4. Los Nuevos Retos de la Gestión Pública Local en España**

Tras una excursión por la literatura teórica en materias de gestión y financiación pública y una vez revisadas algunas experiencias internacionales en estas materias, en esta sección regresamos a nuestro país para analizar la situación actual y perspectivas de la gestión pública en España. Como venimos haciendo a lo largo de este ensayo, estudiaremos separadamente los problemas organizativos y de administración del gasto público y los de financiación.

### **4.1. Los procesos de descentralización de la gestión de servicios públicos locales en España: estado actual y horizontes**

Tras haber analizado la posición relativa de España con respecto a los países de su entorno, merece la pena detenerse con un poco más de calma en analizar los procesos de gestión del gasto público local en nuestro país. Para ello, comenzaremos por observar el peso que tienen diferentes modalidades de gestión en función del tipo de función desempeñada, así como del tamaño del municipio. A continuación, comentaremos algunas iniciativas hacia las que, desde nuestro punto de vista, deberían dirigirse los procesos de asignación del gasto local en el futuro. Finalmente se reflexionará hasta que punto las tendencias tanto actuales como futuras pueden conducir a una gestión eficiente de los recursos públicos.

Pasando a analizar el panorama de la descentralización de los servicios públicos locales en España, los cuadros 13 a 16 muestran información por escalas de población, de la que se puede extraer una serie de conclusiones bastante interesantes. Nuevamente, de forma similar a lo señalado en la sección anterior, los datos son tomados de Pina y Torres (2001), figurando en dicho trabajo una desagregación más exhaustiva de los servicios integrados en cada bloque funcional. Los porcentajes constituyen medias no ponderadas, puesto que no se dispone de información del peso de cada actividad sobre el gasto total presupuestado. En este caso, a diferencia de lo planteado en la comparativa europea, se han considerado de forma diferenciada los consorcios y las mancomunidades, dadas las diferencias existentes entre ellas en nuestro ordenamiento jurídico.

Respecto a los municipios con poblaciones comprendidas entre 15.000 y 20.000 habitantes, predomina la gestión por parte de la propia entidad, situada en torno a un 70% del total de los servicios. La modalidad de gestión indirecta más frecuente es la concesión administrativa, centrada en la prestación de servicios ligados a obras públicas y urbanismo. Finalmente, los consorcios constituyen fórmulas de gestión habituales en los servicios de bomberos y protección civil, mientras que la modalidad de gestión interesada se plantea en la prestación de algunos servicios de la sección de obras públicas y urbanismo.

Continuando con el siguiente escalón, en los municipios de entre 20.000 y 50.000, se observan patrones muy similares al anterior intervalo. En este último caso, cabe añadir la importancia de la figura de la concesión en servicios adicionales como el transporte urbano o los parking públicos. Además del consorcio,

**Cuadro 13**  
**Gestión de servicios públicos locales en España: municipios de 15.000 a 20.000 habitantes**  
 (% de municipios)

NÚMERO DE HABITANTES: 15.000-20.000										
	Ayuntamiento %	Organis. Autónomo %	Sociedad Municipal %	Concesión Administrativa %	Gestión Interesada %	Concierto %	Sociedad Mixta %	Consorcio %	Mancomun. %	Entidad no lucrativa %
Servicios Generales	68,75	—	—	—	—	—	—	25,00	—	12,50
Educación	25,00	—	—	—	—	—	—	12,50	—	12,50
Sanidad	21,25	12,50	—	—	—	—	—	—	—	12,50
Obras Públicas y Urbanismo	53,75	12,50	—	20,00	18,75	—	—	18,75	—	12,50
Otros Servicios Sociales	43,18	12,50	—	12,50	—	—	—	—	—	12,50
Actividades Económicas	28,41	12,50	—	15,00	12,50	12,50	—	—	—	—
Actividades Culturales	45,31	12,50	—	—	—	—	—	—	—	12,50
Promoción y Gestión de Viviendas	12,50	12,50	—	—	—	—	—	—	—	—

Fuente: Adaptado de Pina y Torres (2001).

**Cuadro 14**  
**Gestión de servicios públicos locales en España: municipios de 20.000 a 50.000 habitantes**  
 (% de municipios)

NÚMERO DE HABITANTES: 20.000-50.000										
	Ayuntamiento %	Organis. Autónomo %	Sociedad Municipal %	Concesión Administrativa %	Gestión Interesada %	Concierto %	Sociedad Mixta %	Consorcio %	Mancomun. %	Entidad no lucrativa %
Servicios Generales	73,34	2,84	2,00	2,00	—	4,73	2,00	15,30	2,00	6,10
Educación	28,60	4,10	—	—	—	—	—	—	—	—
Sanidad	22,26	2,00	—	2,00	—	2,53	—	2,00	2,00	2,84
Obras Públicas y Urbanismo	56,51	2,00	5,08	21,45	3,58	2,00	3,20	6,65	4,06	2,00
Otros Servicios Sociales	49,90	5,32	—	4,90	2,00	4,07	2,00	—	2,90	3,30
Actividades Económicas	36,12	8,83	3,24	13,40	2,00	8,15	2,00	3,24	3,37	—
Actividades Culturales	52,03	11,46	2,00	2,00	2,00	3,05	—	—	2,53	—
Promoción y Gestión de Viviendas	10,20	4,10	18,40	—	—	—	2,00	—	—	—

Fuente: Adaptado de Pina y Torres (2001).

**Cuadro 15**  
**Gestión de servicios públicos locales en España: municipios de 50.000 a 100.000 habitantes**  
 (% de municipios)

NÚMERO DE HABITANTES: 50.000-100.000										
	Ayuntamiento %	Organis. Autónomo %	Sociedad Municipal %	Concesión Administrativa %	Gestión Interesada %	Concierto %	Sociedad Mixta %	Consorcio %	Mancomun. %	Entidad no lucrativa %
Servicios Generales	58,91	—	—	—	—	—	—	28,60	—	—
Educación	57,10	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Sanidad	32,16	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Obras Públicas y Urbanismo	44,44	—	16,68	22,47	—	—	14,30	—	—	—
Otros Servicios Sociales	57,13	21,45	—	—	—	—	—	—	—	—
Actividades Económicas	30,61	35,75	28,60	21,45	—	14,30	—	—	—	—
Actividades Culturales	41,10	16,34	—	14,30	—	14,30	—	—	—	—
Promoción y Gestión de Viviendas	14,30	—	28,60	—	—	—	—	—	—	—

Fuente: Adaptado de Pina y Torres (2001).

**Cuadro 16**  
**Gestión de servicios públicos locales en España: municipios de 100.000 a 500.000 habitantes**  
**(% de municipios)**

NÚMERO DE HABITANTES: 100.000-500.000										
	Ayuntamiento %	Organis. Autónomo %	Sociedad Municipal %	Concesión Administrativa %	Gestión Interesada %	Concierto %	Sociedad Mixta %	Consortio %	Mancomun. %	Entidad no lucrativa %
Servicios Generales	56,28	12,55	—	12,50	—	—	—	—	—	—
Educación	25,00	18,80	—	—	—	—	—	—	—	—
Sanidad	25,03	12,53	—	—	—	—	—	6,30	—	—
Obras Públicas y Urbanismo	28,77	—	17,73	20,88	—	—	10,95	6,30	6,30	—
Otros Servicios Sociales	48,77	13,79	—	8,37	—	—	—	6,30	—	—
Actividades Económicas	27,71	13,76	11,50	17,00	—	6,30	8,38	6,30	—	—
Actividades Culturales	28,94	—	—	6,30	—	—	6,30	—	—	—
Promoción y Gestión de Viviendas	—	18,80	18,80	—	—	—	—	—	—	—

Fuente: Adaptado de Pina y Torres (2001).

también se recurre puntualmente a la forma de gestión compartida que constituye la mancomunidad. En ambos escalones se observa la presencia de entidades no lucrativas en la prestación de algunos servicios sociales y sanitarios.

En cuanto a las corporaciones de entre 50.000 y 100.000 habitantes, se sigue manteniendo el peso de la prestación directa por parte del ayuntamiento. Es destacable el empleo, dentro del marco de la gestión directa, de los organismos autónomos para implementar actividades ligadas a servicios sociales, actividades económicas y algunas actividades culturales. Otras fórmulas que también tienen cierto peso sería la sociedad municipal, presente en servicios como la promoción de viviendas, limpieza viaria, transporte urbano o parking públicos. Estos tres últimos servicios son igualmente prestados bajo la fórmula de la concesión, actividades a las que se sumarían el servicio de abastecimiento de aguas, el de recogida de basuras y el mantenimiento de parques y jardines.

Finalmente, en los municipios de 100.000 a 500.000, el nivel de descentralización y externalización es superior que en resto de los casos. Así, la gestión directa por parte del ayuntamiento o mediante organismo autónomo está presente en servicios generales, educación y sanidad, mataderos y mercados y actividades culturales y de ocio. Las sociedades públicas y las concesiones parecen ser las figuras preferidas a la hora de prestar los servicios relativos al ciclo del agua, transporte urbano y parking público. Igualmente frecuentes son las concesiones en prestaciones como recogida de basuras y limpieza viaria. Por último, merece la pena destacar la presencia de las sociedades mixtas en el desempeño de la actividad de mercados mayoristas.

En definitiva, la heterogeneidad es una característica presente en el panorama de la gestión de los servicios públicos locales nuestro país. En este sentido, a pesar de haber observado algunas similitudes entre municipios pertenecientes a diferentes escalas poblacionales, se aprecian, en términos generales, patrones diferenciados en función de la dimensión del municipio.

Cabe preguntarse si la externalización de los servicios constituye la mejor opción. Cuando esto ocurre, normalmente su reflejo presupuestario es la traslación de gasto corriente desde el capítulo 1 de su clasificación económica (remuneraciones de personal) hacia el capítulo 4 (transferencias corrientes). En la sección 2.2.2. se analizó hasta que punto la gestión privada presentaba ventajas en términos de equidad, eficiencia y calidad, observando lo importante que puede llegar a ser el argumento de la competencia en estos dos últimos casos,

incluso en mayor medida que el del modo de gestión. De ahí que las tendencias en cuanto a gestión pública local se dirijan hacia la implementación de experiencias y la utilización de instrumentos que fomenten dicho aspecto. Se trata, por tanto, de simular el funcionamiento de los mercados en el entorno público.

Poniendo como ejemplo el suministro de bienes no estrictamente públicos en un sentido puro, nos topamos con el empleo de vales, bonos o cheques-consumo, instrumentos de gestión pública que introducen al usuario en el proceso de obtención de bienes y/o servicios de provisión pública. Precisan de ser acompañados de la posibilidad real de elección por parte de los usuarios del servicio, articulando adicionalmente un sistema de información de los índices de calidad de las diferentes alternativas, así como la cobertura de ciertos costes asociados a la movilidad, y por tanto, al proceso de elección. Igualmente, requerirían corregir algunos efectos adversos por el lado de la equidad, en términos de exclusión de ciertos colectivos de los servicios, estableciendo unos criterios mínimos que obliguen a los suministradores a prestar el servicio.

Este tipo de iniciativas, que ponen énfasis en el lado de la demanda, han generado resultados diversos en términos de eficiencia y calidad (López-Casasnovas *et al.*, 2003). En nuestro país, es destacable la experiencia puesta en marcha en Valencia para la gestión y financiación de la educación infantil, iniciativa aplicada posteriormente por otros municipios españoles. Se otorgaban bonos a los usuarios de forma selectiva, en función de su nivel de renta, que cubrían parcialmente el coste del servicio. Asimismo, se permitió la libre elección entre centros públicos y privados. La experiencia llevó al cierre de algunas escuelas públicas ineficientes, consiguiendo el objetivo inicialmente planteado por el Ayuntamiento en términos de reducción de costes. No obstante, este episodio no se halla exento de críticas, puesto que no contribuyó a fomentar verdadera competencia entre los centros.

Igualmente destacables son los denominados cheques-servicio, consistentes en una participación total o parcial de la administración pública en el consumo privado de los ciudadanos de bienes o servicios que son producidos por entes públicos o privados. Han sido especialmente utilizados para la promoción de empleo en algunos sectores en los que, por sus características, el encuentro entre oferta y demanda se presenta como un objetivo complejo. Nos referimos a actividades tales como algunos servicios sociales (atención a personas mayores, asistencia a domicilio), seguridad de edificios de viviendas, servicios de promoción del ocio y la cultura, o algunas iniciativas de protección del medio ambiente. Este instrumento de gestión pública tiene efectos positivos sobre la equidad social, incrementando los niveles de bienestar tanto por el lado de la demanda (abanico más amplio de opciones) como de la oferta (mediante la introducción de mecanismos que permiten la inserción laboral o la legalización de actividades no reguladas). En España, se han implementado algunas experiencias piloto, como por ejemplo el proyecto *Esparru*, desarrollado por la Diputación Foral de Guipúzcoa, a fin de promocionar estrategias locales de creación de empleo en muchos de los ámbitos mencionados anteriormente.

Del mismo modo, no debemos olvidar la importancia que tienen los procesos de selección de las empresas privadas en contextos de externalización. En primer lugar, los mecanismos de selección del suministrador<sup>42</sup> deberían garantizar la concurrencia de un número razonable de ofertas, a fin de propiciar una competencia efectiva previa a la prestación del servicio. Así, en algunos contextos, el criterio del precio o coste no debería ser el único factor considera-

<sup>42</sup> Para una comparativa entre el concurso y la subasta, véase López-Casasnovas *et al.* (2003).

do a la hora de elegir el suministrador, debiendo tener en cuenta aspectos adicionales, tales como la calidad o la situación financiera de los candidatos.

Por último, no quisiéramos cerrar este apartado sin hacer alusión a un efecto perverso de los procesos de descentralización en el ámbito local. En ocasiones, el objetivo último de algunas de estas iniciativas no es tanto contribuir a ahorrar costes de manera efectiva, sino escapar de las restricciones al endeudamiento que, hoy por hoy, afectan a todas las administraciones públicas españolas. De tal manera que la decisión de externalizar/descentralizar algunos servicios locales de cierto peso en el presupuesto de la entidad pública local puede responder al cumplimiento del equilibrio financiero del municipio. En este sentido, sería conveniente plantear mecanismos de control y fiscalización a fin de reducir al máximo este problema. Y aunque la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, formalmente ha incorporado reglas que tratan de minimizar la posibilidades de elusión, en la medida en que toman como referencia la normativa del SEC 95, en la práctica estas siguen estando presentes, fomentándose en los últimos años las prácticas contables creativas <sup>43</sup>.

## **4.2. ¿Qué hacer con nuestro sistema de financiación local?**

En 1978, cuando se aprobó la vigente Constitución española, los gobiernos locales gestionaban en nuestro país aproximadamente el 13% del gasto público total. Hoy, veintisiete años más tarde, apenas gestionan el 15% y ello, en un momento en el que el importantísimo proceso de descentralización producido ha reducido el peso del gobierno central del 87 a sólo el 50% del gasto público (incluida la Seguridad Social), una vez traspasada la Sanidad a las Comunidades Autónomas. Estas cifras parecen apuntar a un estancamiento radical de los gobiernos locales, que, sin embargo, habría que matizar. En realidad el peso del sector público en la Economía ha crecido notablemente en España, desde la restauración de la democracia, en la medida en que ha debido construirse desde sus cimientos un Estado del Bienestar que ya llevaba años consolidado en los países de nuestro entorno. De hecho el gasto total no financiero en relación al PIB ha pasado de un 5,02% en 1980 a un 6,15% en 2000 (es decir un 22,5%), lo que indica que aún manteniendo su peso relativo en el conjunto de las Administraciones Públicas, el gasto local ha experimentado un crecimiento no desdeñable en absoluto.

La financiación de ese crecimiento del gasto ha dado lugar a menudo a controversias y desencuentros entre los responsables de los gobiernos locales y quienes llevaban las riendas de la Administración Central. Seis hitos o momentos especialmente relevantes pueden ser apuntados con carácter general en este proceso aún no concluido de búsqueda de un sistema financiero eficiente y equitativo para los gobiernos locales.

### **4.2.1. Asunción de los antiguos impuestos de producto (1979)**

La primera medida importante adoptada en el ámbito de la financiación local fue la cesión a los municipios de la vieja imposición de producto, eliminada del ámbito de la Administración Central con la creación del Impuesto Per-

<sup>43</sup> Véase Utrilla (2002) y Fernández Llera (2005).

sonal sobre la Renta. En ese momento se pone a disposición de los gobiernos locales la recaudación (sin capacidad normativa) de la Contribuciones Territoriales Rústica y Urbana, las cuales evolucionarían con el tiempo hacia un Impuesto sobre la Propiedad Inmobiliaria homologable con los existentes en la mayoría de países europeos y las cuotas fijas o de Licencia Fiscal por realización de actividades comerciales, industriales, profesionales y artísticas, las cuales acabarían convirtiéndose en un Impuesto sobre Actividades Económicas, asimilable, salvando algunas distancias, a impuestos como la *Taxe Professionnelle* francesa o el *Gewerbesteuer* alemán. Estos tributos pasaron a configurar el núcleo de la fiscalidad local añadiéndose a una colección de pequeños impuestos con muy escasa capacidad recaudatoria que ya estaban en manos de los gobiernos locales y que sin embargo adolecían de una muy escasa flexibilidad o capacidad de adaptación ante la explosión reivindicativa que siguió a la recuperación de la democracia local, por la cual los ciudadanos demandaban más y mejores servicios públicos en ámbitos esenciales para su bienestar. En un principio resultaba objetivamente muy difícil que tales demandas pudieran ser satisfechas con celeridad, dado que los nuevos ayuntamientos democráticos renacían en unas difíciles condiciones financieras, abrumados por unas expectativas excesivas y con unas estructuras precarias tanto en lo referente a las bases legales de actuación, como en materia de personal cualificado para hacer frente a estas nuevas necesidades. Si a ello le añadimos que las ayudas vía transferencias de la Administración Central se veían limitadas por las necesidades de modernización de la Economía española, la reconversión industrial y la cimentación del Estado de Bienestar, resulta comprensible que los gobiernos locales empezaran a adentrarse peligrosamente por la senda del endeudamiento, dado que la suma de sus recursos propios y las ayudas estatales eran insuficientes para afrontar las nuevas necesidades de gasto y los recién elegidos gobernantes locales no se mostraban dispuestos a frustrar las expectativas de los ciudadanos en momentos de cambio como los que se vivían. Ante la crisis financiera que se detectaba, la Administración Central reaccionó adoptando diversas medidas normativas excepcionales, que tuvieron su culminación en la Ley de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales del año 1983 (LMU, en adelante).

#### **4.2.2. Ley de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales (1983)**

El objetivo de la LMU era doble. Por una parte se trataba de sanear las finanzas locales, reconociendo implícitamente que buena parte de la penosa situación financiera de los ayuntamientos se debía a deficiencias estructurales del sistema de financiación local. En este sentido la LMU era una ley de asunción de deudas que comprometía al Estado a asumir las «deudas reales», puestas de manifiesto por las correspondientes auditorías, de aquellos municipios que se acogieran a la misma. Por otra parte, y para evitar que las dificultades financieras se repitieran en el futuro, la LMU trataba de reforzar la tributación local, dotando a los ayuntamientos de mayor autonomía en materia de ingresos (permitiéndoles fijar libremente el tipo de la Contribución Territorial Urbana) e incorporando como nuevo tributo local la posibilidad de fijar un recargo (del tipo libremente elegido también por los ayuntamientos) sobre la cuota líquida del IRPF estatal. La acogida de la LMU fue desigual por parte de

los ayuntamientos y el uso de los nuevos instrumentos financieros notablemente dispar y a finales de 1986 el endeudamiento local había aumentado con carácter general en el ámbito municipal, respecto al existente antes de la LMU, alcanzando dimensiones especialmente preocupantes en algunos municipios y revelando con ello el escaso éxito de la Ley. En todo caso, la puntilla a la LMU se la dieron sendas sentencias del Tribunal Constitucional que invalidaban (por inconstitucional) la parte de la Ley que permitía fijar libremente y sin límite alguno los tipos impositivos de la CTU y del recargo sobre el IRPF.

#### **4.2.3. Entrada en la CEE, aplicación del IVA, supresión del IGTE y modificaciones en impuesto de gastos suntuarios y en financiación provincial (1985)**

En 1985, España se incorporó como país de pleno derecho a la entonces denominada Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea). En materia fiscal, esta incorporación supuso sustituir el impuesto general sobre el consumo existente entonces (un impuesto plurifásico en cascada, denominado Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas) por un Impuesto sobre el Valor Añadido armonizado. Tal hecho afectó notablemente a los gobiernos locales españoles en el sentido de minorar aún más su capacidad fiscal. Las normas armonizadoras del IVA europeo chocaban frontalmente con el hecho imponible más importante de uno de los impuestos municipales, el Impuesto sobre Gastos Suntuarios, que debió ser suprimido del cuadro fiscal municipal. Además, las Diputaciones Provinciales (gobiernos locales que agrupan a diversos municipios) basaban buena parte de su financiación en un recargo sobre el IGTE y en un canon sobre la producción de energía eléctrica que también hubieron de ser suprimidos con la implantación del IVA. La consecuencia de todo ello fue un incremento notable de la dependencia de la financiación local de las transferencias recibidas del gobierno central, por lo que se hacía cada vez más necesario reformar el sistema dotando de mayor autonomía a los gobiernos locales y clarificando su futuro. Sin embargo tal reforma todavía había de esperar tres años más.

#### **4.2.4. Ley Reguladora de las Haciendas Locales (1988)**

La aprobación de la Ley Reguladora de las Haciendas locales (LRHL, en adelante) supuso inicialmente un notable avance en materia de financiación local, tanto desde un punto de vista cualitativo, por lo que suponía tanto de ruptura con el modelo de dependencia vigente hasta entonces, como cuantitativo, al inyectar al sistema nuevos recursos con los que era de esperar que se suplieran las carencias que se estaban poniendo de manifiesto en la gestión diaria. La LRHL introduce al fin la autonomía de los gobiernos municipales en materia de ingresos, al permitirles fijar libremente (dentro de unos topes máximos y mínimos) los tipos impositivos de los impuestos municipales, los cuales se simplifican hasta reducirlos a sólo cinco, de los diez que había anteriormente<sup>44</sup>. En materia de transferencias, se automatiza el sistema, estableciendo un montante global a distribuir entre los gobiernos locales que evoluciona anualmente sobre la base de criterios objetivos y se establecen igualmente criterios objetivos para su reparto definitivo. El modelo de transferencias se ha ido revisando desde en-

<sup>44</sup> Concretamente, quedan tres impuestos de exacción obligatoria (Impuestos sobre Bienes Inmuebles, Impuesto sobre Actividades Económicas e Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica) y dos potestativos (Impuesto sobre Construcciones Instalaciones y Obras e Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana). Véase Monasterio y Suárez Pandiello (1998) para más detalles.

tonces cada cinco años, tanto en su dotación como en los criterios de distribución, lo que, al margen de juicios fuertemente críticos respecto a la equidad efectiva del modelo <sup>45</sup>, permitía a los gobiernos locales calcular con bastante certeza los recursos ajenos con los que podían contar. Finalmente, la LRHL permite también a los gobiernos locales endeudarse, si bien dentro de unos límites establecidos con el objetivo de coordinar desde el gobierno central las políticas macroeconómicas.

#### **4.2.5. Leyes Generales de Estabilidad Presupuestaria (2001)**

La aplicación práctica de la LRHL fue poco a poco contribuyendo a cimentar una «cultura tributaria» y de corresponsabilidad fiscal en el ámbito local de la que había escasa cuando no nula experiencia. Los gobernantes ya acudían directamente a los ciudadanos-contribuyentes en demanda de los recursos necesarios para afrontar sus programas de gasto, en lugar de «mendigar» ayudas a otras administraciones públicas. Sin embargo, las dificultades que tuvieron que superar todas las Administraciones Públicas españolas para cumplir los objetivos macroeconómicos (en términos de convergencia en materias de déficit, deuda, tipos de interés y tasas de inflación) impuestos por la Unión Europea con vistas a la creación de una Unión Monetaria efectiva donde todas las monedas nacionales dejaran paso al nuevo «euro», impulsaron al gobierno de la nación a promover unas leyes generales de estabilidad presupuestaria, cuyo objetivo explícito era endurecer la restricción presupuestaria de todos los niveles de gobierno, limitando notablemente el acceso al crédito a fin de equilibrar anualmente en la medida de lo posible las cuentas públicas. En la medida en que la deuda pública se usa ante todo, como hemos visto más arriba, para financiar el gasto de capital y que los gobiernos locales son instituciones especialmente inversoras, la aprobación en el año 2001 de estas leyes sumió en la preocupación a los gestores de dichos gobiernos, por cuanto implícitamente les obligaba a utilizar fuentes alternativas de financiación para el mantenimiento de ese ritmo inversor que en la práctica suponían bien incrementar la presión fiscal (con los costes políticos añadidos que debían asumir), o para eludir la norma hacer uso de instrumentos de ingeniería financiera y contable que en última instancia minorarían la transparencia de los métodos de gestión pública. A la polémica surgida por la implantación de los criterios de estabilidad presupuestaria se unió también por esas fechas el anuncio por parte del gobierno de la nación de su voluntad de suprimir el Impuesto sobre Actividades Económicas, segundo impuesto local por su importancia económica, dentro de una más amplia reforma de la LRHL, lo que unido al goteo de nuevas competencias que las autoridades locales venían asumiendo por la vía de hecho y sin respaldo jurídico normativo, sin duda aumentaba la incertidumbre en materia de financiación local.

#### **4.2.6. Ley de Reforma de la LRHL (2002)**

Finalmente, en el año 2002 se aprueba la nueva ley de reforma de la LRHL, en lo que pasa a constituir la norma actualmente vigente en materia de financiación local. La reforma incorporó cambios importantes en los dos principales

<sup>45</sup> Véase Pedraja y Suárez Pandiello (2002) para análisis más en profundidad del modelo y su evolución.

impuestos (IBI e IAE) y modificaciones menores en el resto, además de alterar radicalmente el esquema de transferencias.

Con carácter general, la reforma incrementa la discrecionalidad de los gobiernos locales en la gestión tributaria, ampliando para la mayoría de los municipios los márgenes entre los que pueden elegir sus tipos impositivos e incorporando un buen número de bonificaciones potestativas <sup>46</sup>, si bien recorta sustancialmente su ámbito de actuación en materia de actividades económicas, al desfiscalizar por IAE a la totalidad de personas físicas y a todas aquellas personas jurídicas cuyo volumen de operaciones sea inferior al millón de euros anuales. Con ello, aproximadamente un 90% de los antiguos contribuyentes por IAE dejan de tributar. Con todo, los efectos financieros de esta supresión no están claros, ya que, si bien el IAE era, tras el IBI, el segundo impuesto municipal en orden de importancia recaudatoria (venía a recaudar aproximadamente un 14% de los ingresos fiscales locales), el incremento sustancial de las tarifas para los contribuyentes que siguen siéndolo, la desigual distribución del censo a lo largo del territorio y las diferencias de criterio entre la Administración Central y los ayuntamientos acerca de la cuantía efectiva de las compensaciones a incorporar vía transferencias introducen incertidumbres difíciles de evaluar a día de hoy.

Por lo que respecta al esquema de transferencias, aquí sí que los cambios originados por la ley de reforma son radicales. Hasta ahora, la principal fuente de transferencias intergubernamentales a beneficio de los gobiernos locales de régimen común (la Participación en Tributos del Estado, o PIE) era una transferencia incondicional que se constituía como un fondo global a distribuir entre las diferentes localidades según una fórmula que incorporaba presuntamente componentes de necesidad, capacidad y esfuerzo fiscal, si bien era fuertemente contestada por su carácter inequitativo y su ausencia de nivelación financiera <sup>47</sup>. Sin embargo, el nuevo sistema regulado por la ley de reforma introduce un mecanismo dual de transferencias de modo que el sistema de fórmula por variables (modificado ligeramente) únicamente rige para los municipios de menos de 75.000 habitantes que no sean capitales de provincia o comunidad autónoma, mientras que para el resto de municipios, las diputaciones provinciales, los cabildos insulares canarios y los consejos insulares baleares se incorpora «ex novo» un sistema de participaciones aparentemente territorializadas (sin capacidad normativa) en impuestos concretos del Estado (IRPF, IVA e Impuestos Especiales armonizados) al que se añade un denominado «Fondo Complementario» que tiene carácter de residuo («grosso modo» diferencia entre la transferencia que se venía recibiendo en concepto de PIE y el rendimiento de los nuevos tributos compartidos en el año base) y que evolucionará al ritmo que lo haga la variable ITE (Ingresos Tributarios del Estado), variable esta también utilizada para la evolución de la financiación autonómica. Este sistema cambia sustancialmente las reglas del juego y renuncia explícitamente a la nivelación de ingresos tanto a nivel provincial, como en lo que respecta a los municipios de mayor dimensión, lo que, una vez más ofrece dudas sobre su viabilidad futura <sup>48</sup>.

<sup>46</sup> La incorporación de bonificaciones potestativas ha sido criticada por aumentar la complejidad de los impuestos, incentivar comportamientos políticos oportunistas y resultados contradictorios con la idea, también incorporada en la ley, de premiar el esfuerzo fiscal. Véase para más detalles Suárez Pandiello (2003).

<sup>47</sup> Véase Pedraja y Suárez Pandiello (1999, 2002, 2004).

<sup>48</sup> Véase Pedraja y Suárez Pandiello (2004).

#### 4.2.7. «Repensando» la Financiación Local

Llegados a este punto, parece necesario dedicar unas líneas a plantear algunas opciones de futuro, que contengan propuestas concretas de reforma de los instrumentos de financiación local, que sirvan para adaptar el modelo general a

los nuevos tiempos que, al parecer, se avecinan, caracterizados por la ampliación del marco competencial de los poderes locales y por la exploración de nuevas formas de gestión como las apuntadas en la sección precedente. En este sentido, y basándonos en algunas ideas ya avanzadas en un momento anterior, si bien previo a la ley de reforma de 2002 <sup>49</sup>, cabría plantearse dos líneas de actuación alternativas, una más continuista, que respetaría los componentes básicos de la LRHL y la otra más arriesgada y, hasta cierto punto, rupturista, cuyo objetivo sería acometer con audacia una profunda reforma desde sus cimientos del modelo de financiación del Sector Público tomado en su conjunto, buscando inspiración en alguna de las experiencias internacionales que pudieran resultar más atractivas, dada la configuración de nuestro modelo de descentralización fiscal. En todo caso, cualquiera que fuese la alternativa elegida debería tratar de dar respuesta a algunos interrogantes que inevitablemente deben ser planteados, tales como ¿Quién debe pagar más, el contribuyente o el usuario? ¿Cómo se debería reordenar el sistema de transferencias intergubernamentales? ¿Cómo se deben financiar las inversiones en un marco de estabilidad presupuestaria?

### **La opción reformista**

Es posible encontrar buenos argumentos en defensa del mantenimiento de un esquema de financiación local como el establecido en 1988 por la LRHL. Un modelo tributario basado en el gravamen de la propiedad y la actividad económica es defendible tanto sobre la base de argumentos teóricos, como analizando la experiencia internacional. En la medida en que la corresponsabilidad fiscal alcanzada es alta y los datos agregados de ahorro y deuda local son satisfactorios a pesar de todo, el hecho de que gran parte de las corporaciones locales adopten una estrategia conservadora tendente a defender el status quo, introduciendo pequeñas reformas que corrijan los defectos detectados sin cuestionar los elementos esenciales del modelo es ciertamente comprensible.

¿Por dónde debería pasar esta estrategia reformista? Los elementos centrales del modelo LRHL son la presencia del IBI, del IAE y del principio del beneficio (tasas, precios públicos y, aunque hoy parezcan en desuso, contribuciones especiales) en la fiscalidad local, y la PIE como elemento de cierre del sistema. Es por ello que lo que se haga con esos instrumentos determinará en buena medida el resultado del modelo, sin por ello desprestigiar el resto de componentes del mismo. De ellos el más cuestionado era el IAE, si bien más por motivos políticos que económicos <sup>50</sup>. Como es sabido, el IAE se ha venido justificando tradicionalmente a partir del principio del beneficio, entendiéndose que existe una cierta proporcionalidad entre las actividades económicas desarrolladas por empresarios y profesionales y determinados servicios prestados por los Ayuntamientos. Desde sus orígenes, el IAE español era un impuesto que gravaba el mero ejercicio de actividades económicas (incluso ocasionales) a partir de indicadores estándar (elementos tributarios) y con amplia autonomía de decisión para los gobiernos locales. Ciertamente, el IAE ha sido objeto de justa crítica en la medida en que adolecía de defectos innegables en su configuración técnica <sup>51</sup>, aunque no era menos cierto que se trataba de un impuesto consolidado en el sistema fiscal español que permitía el ejercicio de corresponsabilidad fiscal (de hecho era el único elemento de corresponsabilidad para las diputaciones provinciales), cumplía una importante labor censal y permitía gravar complementariamente actividades poco gravadas en otros impuestos personales.

Para los ayuntamientos el IAE suponía una inyección de recursos nada despreciable y que, sin embargo, apenas representaba un 0,3% del PIB, frente al

<sup>49</sup> Véase Suárez Pandiello (2001).

<sup>50</sup> Véase Suárez Pandiello (2002).

<sup>51</sup> Véase Poveda (2000), para más detalles.

1,4% de la *Taxe Professionnelle* francesa, el 1,6% del *Geberwesteuer* alemán o el 2% del PIB de las *Non-Domestic Rates* británicas, equivalentes europeos a nuestro IAE, como hemos visto en la sección 3.2 anterior, por lo que sus efectos económicos sobre los incentivos no deben ser exagerados. Por ello, en nuestra opinión, desde un planteamiento reformista que no cuestionara la esencia del marco financiero establecido por la LRHL debería haberse mantenido el Impuesto de Actividades Económicas como tributo local que gravase a empresarios y profesionales, personas físicas y jurídicas, lo que no obsta a que se tratasen de modificar sus elementos tributarios, intentando adecuarlos a las nuevas y cambiantes circunstancias de la Economía.

Respecto al resto de los tributos locales actualmente vigente, nuestra opinión es que el IBI debería seguir siendo el eje de la fiscalidad local, tanto por las razones teóricas apuntadas en sección 2.3, como por su homologación con los impuestos sobre la propiedad existentes en los países de nuestro entorno, sin obviar los argumentos, más pragmáticos, de que su rendimiento económico es importante para nuestros ayuntamientos (viene a recaudar aproximadamente la tercera parte de sus ingresos fiscales) y de que se trata del impuesto local consolidado por antonomasia.

En todo caso, el IBI es un impuesto sometido en el momento presente a críticas, cuyo fundamento radica en los problemas de equidad que generan los mecanismos de valoración y, sobre todo, la desigual distribución territorial y temporal de los valores catastrales que sirven de base al impuesto<sup>52</sup>. De ahí que, más allá de los problemas prácticos derivados de los mecanismos de gestión compartida del impuesto entre la Administración Central (Catastro) y los gobiernos locales, las mejoras de equidad de un impuesto sobre la propiedad de naturaleza real como es el IBI dependerán críticamente de la capacidad para implantar y mantener un sistema actualizado de valoración que utilice criterios ampliamente consensuados e igualitariamente distribuidos a lo largo del territorio, con base en los precios reales de la propiedad inmobiliaria. En este sentido, algunos estudios hechos desde la propia Dirección General del Catastro, sobre la base de experimentos realizados con técnicas de inteligencia artificial podrían servir de base a la instauración de procedimientos de valoración ágiles que evolucionen en el sentido adecuado<sup>53</sup>.

Por su parte, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica es un tributo costoso de gestionar y cuyo mantenimiento en la órbita local pudiera ser cuestionado. De hecho, los ciudadanos entienden mal que los ayuntamientos les gravan anualmente por la tenencia de vehículos y además les cobren como usuarios tasas y precios públicos vinculados a la utilización del automóvil (vados, zonas azules,...). Por otra parte, la reciente cesión a las Comunidades Autónomas del tributo conocido como Impuesto sobre Matriculación de Vehículos y de una parte del Impuesto sobre Carburantes, unido al escaso carácter territorial de los vehículos dadas las interconexiones entre localidades debidas a desplazamientos por motivos laborales o comerciales permite considerar la posibilidad de traspasar al ámbito autonómico este impuesto (integrándolo, por ejemplo, con el Impuesto de Matriculación), centralizando a este nivel la mayor parte de la fiscalidad sobre el automóvil y compensando, obviamente, a los municipios las pérdidas recaudatorias mediante algún otro instrumento financiero.

En cuanto a los impuestos potestativos (Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana e Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras), su evolución a lo largo de los últimos años ha permitido

<sup>52</sup> Véase Miranda (2003) para un completo análisis de la evolución de las relaciones entre el catastro y el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

<sup>53</sup> Véase Gallego (2003).

aportar a las arcas municipales cantidades nada despreciables de recursos debido fundamentalmente a su carácter procíclico y su vinculación con la importante función urbanística desarrollada en las ciudades. Es por ello que más allá de las reticencias que ambos hechos imponderables pudieran generar, al igual que en el caso del IAE, una opción reformista, que no cuestione la esencia del modelo LRHL, debería optar por su mantenimiento, mejorando en su caso su configuración técnica (algo que la ley de reforma ya ha hecho en el caso del ICIO), y posiblemente adaptando a la realidad el cálculo de las bases en el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos Urbanos <sup>54</sup>.

Con todo, cabría esperar del futuro una potenciación del recurso a las cargas directas sobre el usuario en forma de tasas y precios públicos. Como hemos comentado ya con anterioridad, en la medida en que los servicios públicos locales sean divisibles y carezcan de componentes redistributivos relevantes, el uso de tasas y precios públicos para financiar su mantenimiento es la forma más adecuada desde el punto de vista de la eficiencia de aportar recursos a las arcas públicas. En este mismo sentido, la aprobación de la normativa de Estabilidad Presupuestaria con el endurecimiento de las restricciones presupuestarias de las Administraciones Públicas y, más en particular, del acceso a los mercados de capitales podría eventualmente rescatar del olvido en el que está sumida últimamente la figura de las contribuciones especiales como instrumento de financiación de las inversiones locales. Estando de acuerdo en que la mayoría de los proyectos de inversión pública tienen un componente de generalidad o beneficio social que trasciende de la mera localización de la obra para afectar al conjunto de la población, y que como tal debería ser financiado con cargo a presupuestos generales, no es menos cierto que existen contribuyentes, para quienes estas inversiones suponen beneficios privados más allá de los que obtienen como componentes de la sociedad. De ahí que el uso razonable de contribuciones especiales, lejos de implicar injusticias distributivas, contribuye a menudo a la equidad global del sistema de financiación.

Pasando al terreno de las transferencias, aquí cabe decir que hasta ahora la PIE ha venido siendo el instrumento sobre el que se pretendía complementar la financiación básica de las haciendas locales sobre la base de los principios de suficiencia y autonomía, en tanto que la Participaciones en Ingresos de las Comunidades Autónomas (o PICAs), pese a su carácter constitucional, han sido en la realidad irrelevantes, cuando no inexistentes. De hecho la PIE viene funcionando como una transferencia incondicional para garantizar la suficiencia, y como tal, la teoría nos dice que debería distribuirse con criterios que tengan en cuenta las necesidades de gasto de los entes locales y además que traten de nivelar diferencias en capacidad fiscal propia, amén de incorporar, si así se considera deseable, alguna medida del esfuerzo fiscal. Sin embargo, han sido tantos los defectos que ha ido acumulando su aplicación a lo largo de los últimos años que, en nuestra opinión, se ha llegado a desvirtuar por completo la naturaleza del recurso.

Así, si dejamos al margen la dotación global de este «fondo de subvenciones» (el tamaño total de la tarta a repartir), prescindiendo por lo tanto de discutir si ha sido o no «suficiente» para cumplir su misión de complementar la capacidad financiera propia del sector público local como agregado, y nos centramos en la distribución interna del mismo, deberíamos entender que la fórmula de reparto refleja los criterios explícitos de equidad que se considera deseable garantizar en cada momento.

<sup>54</sup> Para una propuesta concreta en este último caso, véase Monasterio y Suárez Pandiello (1998).

A nadie se le escapa la dificultad de evaluar correctamente las necesidades de gasto de una administración, que en última instancia dependen de las competencias asumidas, del stock de capital público disponible y de las diferencias relativas en costes de prestación de servicios (excluidas de estas las debidas a meras ineficiencias en la gestión), y de identificar los indicadores más adecuados para capturar esas necesidades, máxime cuando nos enfrentamos a un ámbito tan heterogéneo como el de los municipios españoles. Sin embargo, elegir la población, como indicador principal (como se ha hecho históricamente) es una decisión acertada, pues constituye un buen mínimo común denominador de los determinantes mencionados. Ante la dificultad de ponderar adecuadamente otros componentes de necesidad, como los diferenciales en costes derivados de particularidades geofísicas o productivas y la inconveniencia de incorporar a fórmulas de distribución de transferencias corrientes necesidades específicas de capital, la opción de la población parece adecuada, por cuanto, al final las necesidades las tienen las personas y no los territorios. Más aún, en la medida en que las competencias de gasto varían con el tamaño de los municipios, ya que los servicios mínimos que estos deben prestar por Ley de Bases difieren por tramos, parece también razonable que la población sea ponderada crecientemente por tramos. No obstante, las sucesivas fórmulas de distribución utilizadas hasta la reforma del año 2002 no se ajustaron a este criterio e introdujeron errores de salto injustificables al no coincidir los tramos establecidos con aquellos a los que la Ley de Bases de Régimen Local atribuye competencias diferenciadas. Este error de salto era especialmente relevante en el caso de las grandes ciudades. Así para las cuatro ciudades con población de más de 500.000 habitantes (excluidas Madrid y Barcelona), su población se ponderaba por un factor de 2,80, en tanto que a aquellos municipios con población comprendida entre 100.000 y 500.000 habitantes, que por Ley tienen las mismas competencias que las cuatro ciudades citadas, se les ponderaban sus habitantes por 1,47. Es decir, que a efectos de transferencia corriente (PIE) un habitante de, digamos Salamanca «valía» prácticamente la mitad que uno de Málaga. Dado el peso de esta variable (75%) en el conjunto de la fórmula, estos coeficientes de ponderación suponían un privilegio injustificado para cuatro ciudades a costa del resto de los municipios, al menos sobre el papel, privilegio que quedó consolidado con la reforma de 2002, al tomarse como financiación básica sobre la cual se determinaba la evolución del nuevo modelo la realmente existente entonces, y obviarse, como ya hemos indicado cualquier mecanismo de nivelación entre estas ciudades. Si bien puede ser cierto que las grandes ciudades podrían tener necesidades específicas diferenciales dignas de ser tenidas en cuenta <sup>55</sup>, no es menos cierto a nuestro juicio que, como criterio de partida, las transferencias generales deben depender exclusivamente de necesidades generales, de modo que si alguna localidad puede justificar necesidades específicas difíciles de cubrir por las fuentes generales de financiación, éstas en todo caso deberían ser financiadas vía transferencias específicas y, mayoritariamente, condicionadas.

¿Qué hacer con las transferencias desde una perspectiva reformista? Una propuesta relativamente conservadora consistiría en mantener la filosofía general de la PIE, con algunas modificaciones imprescindibles. Entre estas nosotros destacaríamos la vuelta atrás del sistema, eliminando la dualidad introducida por la ley de reforma de 2002, corrigiendo progresivamente los errores de salto en las ponderaciones de la población, individualizando y mejorando técnicamente la definición de capacidad fiscal y suprimiendo cualquier referencia

<sup>55</sup> Vid Bosch (2002).

la esfuerzo fiscal, dados los niveles de corresponsabilidad alcanzados por los gobiernos locales. Por otra parte, deberían ir eliminándose las singularidades y debería ampliarse el período de vigencia de la fórmula al objeto de ir suprimiendo progresivamente mínimos garantizados. A ello habría que añadir el despliegue definitivo de las Participaciones en Ingresos de las Comunidades Autónomas (PICAs), una vez se está consolidando competencial y financieramente el nivel autonómico de la Administración, si bien ello presenta dificultades derivadas de la metodología con la que históricamente se han producido los trasposos de competencias del nivel central al autonómico. Efectivamente, si asumimos que la financiación autonómica deriva de la aplicación del método del «coste efectivo», según el cual a las Comunidades Autónomas se les garantizaba una financiación que les permitiera satisfacer las necesidades asociadas a las competencias transferidas con un nivel de cobertura idéntico al que venía realizando el gobierno central, deberíamos reconocer que a las Comunidades Autónomas les resultará conceptualmente difícil detraer recursos propios para dotar fondos regionales de financiación local (PICAs), a menos que esto se haga a expensas de la financiación de los servicios cuya gestión tienen encomendada.

### **La opción innovadora**

Hasta aquí hemos visto algunas opciones de reforma del sistema de financiación local que no cuestionan el armazón general del modelo, o, dicho en otros términos, que resultan coherentes con la filosofía sobre la que se basa la LRHL. En este epígrafe vamos a plantear algunas alternativas más «rupturistas», en el sentido de que su implantación implicaría modificar sustancialmente las bases de financiación del conjunto del sector público territorial. La idea-base de partida es que en la medida en que todas las Administraciones Territoriales forman parte del mismo Sector Público y las fuentes de las que se puede obtener recursos son limitadas (en última instancia todos los impuestos gravan en una u otra medida la renta, el consumo o la propiedad) los rendimientos de las grandes figuras tributarias (básicamente IRPF e IVA) deberían ser compartidas por todos los niveles de gobierno.

Puestos ante esta tesitura y siguiendo algunas experiencias internacionales de países de nuestro entorno, sería preciso como punto de partida adoptar algunas decisiones clave sobre las diversas opciones que nos podemos plantear. Dos son, en este sentido las preguntas más relevantes:

- ¿Debe el sistema financiero local profundizar en la corresponsabilidad fiscal o por el contrario esto llevaría a abrir un proceso de competencia fiscal indeseable a escala local?
- ¿Debe la Administración Central en un contexto de federalismo fiscal seguir siendo la principal responsable de garantizar la suficiencia financiera de los gobiernos locales o debería incrementarse la responsabilidad en este campo de las Comunidades Autónomas?

De la respuesta que se dé a ambas preguntas dependerá el esquema de financiación más adecuado. Así, si nos sintiéramos preocupados por la competencia fiscal y sus posibles derivaciones en materia de reducción de la presión fiscal local<sup>56</sup> y el consiguiente riesgo de sostenibilidad de los servicios públicos no deberíamos permitir que los gobiernos locales tuvieran capacidades normativas relevantes sobre tributos importantes. Ese parece ser, por ejemplo, el caso alemán, donde los municipios participan de la recaudación de las principales fi-

<sup>56</sup> Recuérdense en este punto los argumentos esgrimidos en la sección 2.1 y, más en particular los expuestos en Brennan y Buchanan (1980) y su contrastación empírica en las referencias contenidas en la nota 9 anterior.

guras tributarias, pero, como hemos indicado en la sección 3.2, carecen de libertad para determinar mediante la aplicación de tipos impositivos u otras capacidades normativas la cuantía de esa participación.

Alternativamente, si entendemos que la corresponsabilidad fiscal es algo digno de ser estimulado, en la medida en que mejora el proceso de rendición de cuentas de los responsables políticos, al identificar ante sus ciudadanos la «factura fiscal» correspondiente a sus realizaciones en materia de asignación del gasto público, deberíamos concederles a esos gobiernos la facultad de modular el volumen de sus ingresos, permitiéndoles al menos variar los tipos impositivos de los tributos relevantes. El caso suizo supone quizás el ejemplo más paradigmático de autonomía local, si bien ésta difiere ampliamente entre cantones<sup>57</sup>. Una posición ecléctica consistiría en permitir a los gobiernos locales un ejercicio moderado de capacidad normativa sobre algunos tributos estableciendo unos topes o límites tanto en la cuantía máxima y mínima de los tipos a establecer como a la capacidad de conceder beneficios fiscales.

Respecto a la segunda de las cuestiones, la experiencia internacional nos indica que allí donde existen países federales, con tres niveles de gobierno, el peso del nivel intermedio en la regulación y financiación de los gobiernos locales es ampliamente superior al que existe en España, por lo que si de verdad nos creemos las ventajas de la descentralización e, incluso, el principio de subsidiariedad consagrado por la Carta Europea de Autonomía Local y tantas veces invocado en otros asuntos, deberíamos dejar aparcadas las reticencias al desarrollo de los poderes autonómicos e impulsar sus competencias en este sentido.

Una propuesta de organización tributaria sobre estas bases podría ser la siguiente:

- El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas sería compartido por los tres niveles de gobierno de forma tal que la base imponible sería la misma para todos los gobiernos; la Administración Central, responsable última de las políticas redistributivas fijaría el nivel de progresividad de la tarifa y las deducciones personales; las Comunidades Autónomas podrían establecer libremente un tipo proporcional sobre la base y, en su caso, aplicar deducciones por incentivos; Finalmente, las Corporaciones Locales (municipios y diputaciones) establecerían también tipos proporcionales sobre esa misma base, dentro de unos límites inferior y superior fijados legalmente.
- El Impuesto sobre el Valor Añadido sería también compartido por los tres niveles de gobierno, pero en este caso la capacidad normativa debería quedar reservada a la Administración Central, a efectos de evitar exportaciones impositivas entre territorios. La distribución de la recaudación entre Administraciones se haría en función del peso relativo de las competencias de gasto de cada nivel y la distribución interna, atendiendo a criterios de distribución territorial del consumo, siempre que ello fuera posible técnicamente.
- La fiscalidad local se vería completada por un IBI similar al actual, con la gestión catastral descentralizada y un Impuesto sobre Actividades Económicas modificado al objeto de hacer sus bases más próximas a sus resultados económicos e integrado mediante cláusulas de deducción con los impuestos sobre la renta y sociedades. El Impuesto sobre Vehículos quedaría en la esfera autonómica, junto con (o integrado en) el Impuesto de Matriculación y los impuestos actualmente potestativos desapare-

<sup>57</sup> Véase Dafflon (1999).

cerían quedando su recaudación más que compensada por el IRPF y la participación en el IVA. Tasas, precios públicos y contribuciones especiales completarían la fiscalidad local.

En nuestra opinión, un sistema fiscal como el indicado ganaría en simplicidad, equidad y flexibilidad, contribuyendo en mayor medida a la autosuficiencia. El modelo de financiación se completaría con un sistema de transferencias incondicionales, cuyo objetivo básico sería la nivelación y con las transferencias finalistas que se consideren necesarias.

En el caso de que se quisiera privar a los gobiernos locales de competencias normativas sobre el IRPF (como en la práctica se ha hecho con la reforma de 2002 para los municipios de más de 75.000 habitantes y capitales de provincia o comunidad autónoma), éste se convertiría en la práctica (al igual que el IVA) en una transferencia más, si bien distribuida de acuerdo con la recaudación tributaria del IRPF en cada territorio, lo que seguiría en todo caso poniendo de manifiesto la necesidad de transferencias incondicionales de nivelación. En este sentido, dada la diversidad de realidades municipales a lo largo del territorio, la adecuación de transferencias incondicionales a su verdadero objetivo de cubrir brechas entre necesidades de gasto y capacidad fiscal debería pasar por desinflar la PIE y potenciar las PICAs, lo que, sin duda requerirá establecer algún mecanismo de incentivo a su desarrollo. En la medida en que el territorio es más reducido, cabe esperar que a nivel de Comunidades Autónomas la homogeneidad de los municipios sea mayor y en consecuencia se podrá incorporar en cada PICA indicadores más ajustados de necesidad de gasto. Así, la PIE podría quedar como instrumento de nivelación de capacidades fiscales y, en todo caso, podrían arbitrarse las medidas normativas necesarias para que las Comunidades Autónomas incrementasen sus recursos financieros en las cantidades necesarias para suplir las antes aportadas directamente a los municipios por la Administración Central vía PIE.

Aun cuando podría parecer que la reforma de 2002 apuntaba en el sentido de esta propuesta innovadora, la realidad es que ni por riesgo en materia de corresponsabilidad (al excluir la capacidad normativa de los gobiernos locales sobre el IRPF), ni por amplitud de miras (al circunscribir las participaciones en impuestos a los municipios de mayor dimensión y a los gobiernos provinciales e insulares), ni, y esto es quizás lo más importante, por apuesta por la nivelación y descentralización efectiva (al excluir explícitamente instrumentos redistributivos para las entidades más grandes e instrumentos de coordinación con las Comunidades Autónomas) los resultados de la reforma pueden ser catalogados como apuestas audaces por el futuro.

## 5. Conclusiones

- El *Teorema de Tiebout* y el *Teorema de la Descentralización de Barzel-Oates* han sido defendidas como las bases teóricas de la provisión local de bienes y servicios públicos.
- *Economías de escala* y *deseconomías de aglomeración* se presentan como límites a la descentralización.
- *Federalismo cooperativo* y *federalismo competitivo* son dos líneas teóricas enfrentadas acerca de cuál debe ser el papel que deben cumplir los gobiernos locales en un contexto descentralizado. Tras ellas se presentan dos visiones alternativas respecto al grado de intervención óptima del sector público en la economía.
- El *principio de subsidiariedad* plasmado en la Carta Europea de Autonomía Local podría ser interpretado de forma libre como una aplicación normativa del Teorema de la Descentralización de Barzel-Oates sobre bases de proximidad.
- La provisión pública de los servicios locales puede realizarse bajo diversas modalidades organizativas. La revisión de numerosas aplicaciones empíricas ha puesto de manifiesto que no existe consenso respecto a las consecuencias que, en términos de eficiencia, calidad o equidad, generan las políticas de descentralización y externalización de la gestión de los servicios públicos en el ámbito local.
- Los costes de los bienes y servicios públicos a proveer pueden recaer sobre los usuarios actuales de los servicios públicos (tasas y precios públicos), los contribuyentes actuales propios del territorio (impuestos locales), los contribuyentes actuales sin base territorial (transferencias intergubernamentales) o los contribuyentes futuros (deuda pública).
- La teoría económica nos enseña que allí donde no existen fallos de mercado, la manera más eficiente de proveer un bien o un servicio es dejando operar libremente a oferentes y demandantes y esperando que el sistema de precios asigne los recursos.
- Sin embargo, no es posible utilizar las cargas sobre el usuario para financiar bienes públicos puros, ni para cubrir objetivos redistributivos.
- Los tributos locales deben gravar hechos impositivos radicados en el propio ente local, actividades económicas desarrolladas o consumo efectuado en el mismo o rentas obtenidas por residentes.
- Sin embargo, la capacidad de actuación de los gobiernos locales sobre las bases tributarias no es ilimitada. La posición mayoritaria en la literatura sobre federalismo fiscal desaconseja que estos gobiernos incidan sobre tributos personales con tipos progresivos, sobre bases muy desigualmente distribuidas en el territorio o sobre hechos impositivos cuyo gravamen suponga la exportación de la carga tributaria fuera de su jurisdicción.
- En consecuencia, el seguimiento estricto de estas directrices llevaría a mantener las bases impositivas más amplias (las que generan mayor capacidad recaudatoria) y las que reparten la carga tributaria sobre bases más equitativas o adecuadas a la capacidad de pago en manos de gobiernos diferentes a los locales, lo que abriría brechas importantes entre las

necesidades locales de gastos y su capacidad fiscal propia que deberían ser cubiertas por otros instrumentos de financiación.

- Las transferencias intergubernamentales constituyen en la práctica de la financiación local instrumentos esenciales para complementar la financiación de los servicios públicos. Los costes así financiados se externalizan, de modo que, en último término, recaen en buena medida sobre contribuyentes ajenos a la jurisdicción encargada de proveerlos.
- Internalizar desbordamientos de beneficios fuera de la jurisdicción, imponer las preferencias del subvencionador, incentivar la asunción de responsabilidades fiscales y cubrir brechas entre capacidad fiscal y necesidades de gasto son objetivos que pueden ser cubiertos por las transferencias.
- El recurso al crédito por parte de los gobiernos locales únicamente está indicado para financiar inversiones por motivos de equidad intergeneracional al objeto de sincronizar en el tiempo el pago de los costes del proyecto con el disfrute de los beneficios derivados del mismo.
- La *corresponsabilidad fiscal* se presenta habitualmente como un concepto vinculado al de autonomía, como apéndice necesario de ésta en el ámbito de la financiación territorial. En práctica este concepto compendia las ideas de *rendición de cuentas*, *perceptibilidad*, *asunción de responsabilidades* y *simetría en la distribución de costes y beneficios políticos*.
- Por lo que respecta a la gestión del gasto público local, en Europa es posible apreciar una fuerte heterogeneidad, que se manifiesta tanto en el peso presupuestario de los diferentes ámbitos competenciales, como en las modalidades de gestión bajo la que se prestan los servicios públicos.
- Tampoco se puede hablar de un modelo único europeo de financiación local. La diversidad es muy grande entre países.
- Comparativamente, el sistema municipal Español se financia en buena medida de la propia tributación. Más de la mitad de sus recursos provienen de recursos fiscales, sólo por debajo de Austria y Finlandia y muy por encima de lo que sucede en otros países, incluso países con un mayor peso cuantitativo en lo que supone la capacidad de gestión del sector público local respecto al conjunto de las administraciones públicas. Con todo, en general, en la mayoría de los países de la Unión Europea la discrecionalidad en materia de ingresos fiscales es alta, lo cual significa que básicamente son las administraciones locales las responsables de fijación de tipos, en algunos casos con límites, como es el caso español, y otros sin tantas limitaciones, pero con importantes excepciones.
- No existe correlación entre la organización administrativa y la descentralización. No podemos decir que los estados federales por el hecho de serlo estén más descentralizados cuando nos referimos al ámbito local. Estados como el Reino Unido, Irlanda, Holanda o los países nórdicos, siendo estados unitarios tienen gobiernos locales que gestionan mayor cantidad de recursos que los gobiernos locales de los países federales.
- De la misma manera tampoco existe correlación entre la organización administrativa y la corresponsabilidad fiscal. Frente a lo que pudiéramos esperar, no podríamos decir que los países federales sean más corresponsables que los países unitarios.
- Con todo se pueden identificar un *modelo nórdico* de financiación local basado en la imposición sobre la renta, un *modelo germánico* fundamentado en la co-participación en ingresos entre los diversos niveles de go-

bierno, un *modelo insular*, con base en el Impuesto sobre la Propiedad y un *modelo latino*, en el que existe una miscelánea de impuestos.

- La gestión de servicios públicos en España presenta cierta tendencia a la descentralización a medida que se incrementa el tamaño del municipio. A fin de mejorar la eficiencia, es aconsejable que los procesos de externalización vengan acompañados de mecanismos de simulación de competencia.
- De igual modo, es preciso articular instrumentos de control que eviten el deterioro de la calidad de los servicios públicos y la equidad en su prestación, así como la elusión de la normativa de estabilidad presupuestaria.
- La regulación de la financiación local en España ha pasado por diversos avatares a lo largo de los años que han seguido a la aprobación de nuestra Constitución.
- Como hitos especialmente relevantes podemos destacar la asunción por parte de los gobiernos locales de los antiguos impuestos de producto en 1979, tras la implantación del IRPF en la esfera estatal; la Ley de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales en 1983, con los intentos de generar autonomía en el ámbito local; la entrada en la CEE, en 1985, con la aplicación del IVA en sustitución del IGTE y sus consiguiente efectos sobre el impuesto municipal de gastos suntuarios y en la financiación provincial; la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 1988, que sienta las bases del actual modelo de financiación local; la normativa de Estabilidad Presupuestaria, en 2001, que endurece las condiciones para el acceso al crédito de las Administraciones Públicas (incluidas las locales) y, finalmente, la Ley de Reforma de la LRHL de 2002, que suprime el IAE para el 90% de los contribuyentes y cambia sustancialmente el modelo de transferencias intergubernamentales.
- De cara al futuro, se proponen dos opciones alternativas para fundamentar un modelo estable de financiación, ante los cambios normativos y competenciales que se avecinan.
- Una primera opción, que denominamos *reformista* o continuista, supondría mantener el esquema de financiación local establecido en 1988 por la LRHL, cuyos elementos centrales son la presencia del IBI, del IAE y las cargas sobre el usuario (tasas y precios públicos fundamentalmente) en la fiscalidad local, y la PIE como elemento de cierre del sistema. La propuesta incluye el mantenimiento del IBI, con cambios en el sistema de valoración de la propiedad, la recuperación de un IAE renovado que grave a profesionales y empresarios sobre bases objetivas, el trasvase del Impuesto sobre Vehículos a las Comunidades Autónomas y su sustitución por compensaciones financieras, la potenciación del recurso a las cargas directas sobre el usuario en forma de tasas y precios públicos y la vuelta atrás del sistema de transferencias, eliminando la dualidad introducida por la ley de reforma de 2002, corrigiendo progresivamente los errores de salto en las ponderaciones de la población, individualizando y mejorando técnicamente la definición de capacidad fiscal y suprimiendo cualquier referencia al esfuerzo fiscal, dados los niveles de corresponsabilidad alcanzados por los gobiernos locales, cerrando el modelo con el despliegue definitivo de participaciones locales en ingresos de las Comunidades Autónomas.
- Alternativamente, la otra opción, que denominamos *innovadora* o rupturista, implicaría modificar sustancialmente las bases de financiación

del conjunto del sector público territorial, utilizando como idea-base de partida el hecho de que, dado que todas las Administraciones Territoriales forman parte del mismo Sector Público y las fuentes de las que se puede obtener recursos son limitadas, los rendimientos de las grandes figuras tributarias (básicamente IRPF e IVA) deberían ser compartidas por todos los niveles de gobierno. La propuesta concreta se diferencia, además, de la anterior en la cesión a los gobiernos locales de capacidad normativa sobre el IRPF, la integración del IAE mediante cláusulas de deducción con los impuestos sobre renta y sociedades y el establecimiento de mecanismos explícitos de nivelación mediante la coordinación de PIE y PICAs, al objeto de aprovechar las ventajas comparativas de estas últimas en la definición de indicadores ajustados de necesidad.

# Bibliografía

- ALBI, E., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. y LÓPEZ-CASASNOVAS, G. (2000), *Gestión Pública. Fundamentos Técnicas y Casos*, Barcelona: Ariel.
- ÁLVAREZ, A. (coord.) (2001), *La Medición de la Eficiencia y la Productividad*, Madrid: Pirámide.
- ARIÑO, G. (1993), *Economía y Estado. Crisis y Reforma del Sector Público*, Madrid: Marcial Pons.
- AUERBACH, A.J. y M. FELDSTEIN (eds.) (1987), *Handbook of Public Economics*, 2 vols., Amsterdam: North-Holland.
- BALLARD, M.J. y WARNER, M.E. (2000), *Taking the High Road: Local Government Restructuring and the Quest for Quality*, Cornell Working Papers in Planning, Ithaca: Cornell University.
- BHATTACHARYYA, A., PARKER, E. y RAFFIEE, K. (1994), «An examination of the effect of ownership on the relative efficiency of public and private water utilities», *Land Economics* 70(2), 197-209.
- BHATTACHARYYA, A., HARRIS, T.R., NARAYANAN, R. y RAFFIEE, K. (1995a), «Specification and estimation of the effect of ownership on the economic efficiency of the water utilities», *Regional Science and Urban Economics* 25, 759-784.
- BHATTACHARYYA, A., HARRIS, T.R., NARAYANAN, R. y RAFFIEE, K. (1995b), «Technical inefficiency of rural water utilities», *Journal of Agricultural and Resource Economics* 20(2), 373-391.
- BARZEL, Y. (1969), «Two propositions on the optimum level of producing collective goods», *Public Choice* 6(1), 31-37.
- BOSCH, N. (2002), «La Hacienda de las grandes ciudades españolas. Situación actual y propuestas específicas de financiación», *Papeles de Economía Española* 92, 185-198.
- BOSCH, N., PEDRAJA, F. y SUÁREZ PANDIELLO, J. (2000), «Measuring the efficiency of Spanish municipal refuse collection services», *Local Government Studies* 26(3), 71-90.
- BOSCH, N. y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1993), «Tamaño del sector público y descentralización fiscal», en *Revista de Economía Aplicada* 3(1), 181-193.
- BRENNAN, G. y BUCHANAN, J.M. (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press. Cambridge.
- BUCHANAN, J.M. (1950), «Federalism and fiscal equity», *American Economic Review* 40, 583-599.
- BUCHANAN, J.M. (1965), «An economic theory of clubs», *Economica*, 32, 1-14.
- BURGAT, J. y JEANRENAUD, C. (1990), *Measure de l'Efficacité Productive et de l'Efficacité-coût: Cas des Dménagers en Suisse*, Working Paper 9002, Institute des Recherches Economiques et Regionales, Université de Neuchâtel.
- BYRNES, P., GROSSKOPF, S. y HAYES, K. (1986), «Efficiency and ownership: further evidence», *Review of Economics and Statistics* 68, 337-341.
- CALLAN, S.J. y THOMAS, J.M. (2001), «Economies of scale and scope: a cost analysis of municipal solid waste services», *Land Economics* 77(3), 548-560.
- CASAHUGA, A. (1978), «Aspectos de la descentralización fiscal: Una visión crítica del enfoque de Musgrave», *Hacienda Pública Española* 50, 311-324.
- CASTELLS, A. (1991), *Descentralización y Gasto Público. (Un Estudio Empírico de Diez Países)*, Monografía n.º 94, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- CUBBIN, J., DOMBERGER, S. y MEADOWCROFT, S. (1987), «Competitive tendering and refuse collection: identifying the sources of efficiency gains», *Fiscal Studies* 7(4), 49-58.
- DAFFLON, B. (1999), «Fiscal federalism in Switzerland: a survey of constitutional issues, budget responsibility and equalization», en FOSSATI y PANELLA (1999), 255-294.
- DAFFLON, B. (ed.) (2002), *Local Public Finance in Europe. Balancing the budget and controlling debt*. Northampton (Massachusetts): Edward Elgar.
- DEXIA (1998), *Las Finanzas Locales en los Quince Países de la Unión Europea*, Bruselas: DEXIA.
- DIJKGRAAF, E. y GRADUS, R.H.J.M. (2003), «Costs savings of contracting out refuse collection», *Empirica* 30(2), 149-161.
- DISTEXHE, V. (1993), «L'efficacité productive des services d'enlèvement des inmondices en Wallonie», *Cahiers Économiques de Bruxelles* 137, 119-138.
- DOMBERGER, S., MEADOWCROFT, S. y THOMPSON, D. (1986), «Competitive tendering and efficiency: the case of refuse collection», *Fiscal Studies* 7(4), 69-89.
- DOMBERGER, S. y HALL, C. (1996), «Contracting for public services: a review of antipodean experience», *Public Administration* 74(1), 129-147.
- DOMBERGER, S. y RIMMER, S. (1994), «Competitive tendering and contracting in the public sector: a survey», *International Journal of the Economics and Business* 1(3), 439-453.
- ESTACHE, A., GÓMEZ-LOBO, A. y LEIPZIGER, D. (2001), «Utilities privatisation and the poor: lessons and evidence from Latin America», *World Development* 29(7), 1179-1198.
- ESTACHE, A. y ROSSI, M.A. (2002), «How different is the efficiency of public and private water companies in Asia?», *The World Bank Economic Review* 16(1), 139-148.
- EZQUIAGA, I. (2000), *Guía de la Política Pública Local*, Madrid: Consultores para las Administraciones Públicas.

- FEIGENBAUM, S. y TEEPLES, R. (1983), «Public versus private water delivery: a hedonic cost approach», *Review of Economics and Statistics* 65, 672-678.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. (2005), «Empresas públicas autonómicas y endeudamiento fuera de balance», *Auditoría Pública* 35, 7-20.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI) (2004), *Government Finance Statistics CD*, Washington: FMI.
- FORBES, K.F. y ZAMPELLI, E.M. (1989), «Is Leviathan a mythical beast?», *American Economic Review* 79, 568-577.
- FOSSATI, A. y PANELLA, G. (eds.) (1999), *Fiscal Federalism in Europe*, Londres: Routledge.
- FOSTER, V. (1999), Literature Review for Regional Studies Project on Privatisation in Infrastructure Services of the Urban Poor, Mimeo, Washington D.C.: World Bank.
- GALLEGO, J. (2004), «La inteligencia artificial aplicada a la valoración de inmuebles. Un ejemplo para valorar Madrid», *Catastro* 50, 51-67.
- GARCÍA-VALIÑAS, M.A. (2004), «Eficiencia y equidad en el diseño de precios óptimos para bienes y servicios públicos», *Hacienda Pública Española* 168, 95-119.
- GILBERT, G. (1999), «Local taxation and intergovernmental fiscal relations in France», en FOSSATI y PANELLA (1999), 131-161.
- GIMÉNEZ MONTERO, A. (2002), «La Hacienda Local en Europa», *Papeles de Economía Española* 92, 27-37.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (2001), *Costes y Beneficios de la Disciplina Fiscal: la Ley de Estabilidad Presupuestaria en Perspectiva*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- HEIL, J.B. (1991), «The search for Leviathan revisited», *Public Finance Quarterly* 19(3), 334-346.
- HIRSCH, W.Z. (1965), «Cost functions of an urban government service: refuse collection», *Review of Economics and Statistics* 47(1), 87-92.
- JOULFAIAN, D. y M.L. MARLOW (1990), «Government size and decentralization: evidence from disaggregated data», *Southern Economic Journal* 56(4), 1094-1102.
- KING, D. (1999), «Local governments in Great Britain», en Fossati y Panella (1999), 177-200.
- KODRZYCKI, Y.K. (1994), «Privatisation of local public services: lessons for New England», *New England Economic Review* May/June, 31-46.
- LAPSEY, I. (1998) «Re-engineering issues in public administration», en PINA, V. y TORRES, L., *Privatización de Empresas y Descentralización de Servicios Públicos*, Madrid: AECA.
- LEIBENSTEIN, H. (1966), «Allocative efficiency vs. X-efficiency», *American Economic Review* 56, 392-415.
- LOBINA, E. y HALL, D. (2000), «Public sector alternatives to water supply and sewerage privatisation: case studies», *Water Resources Development* 16(1), 35-55.
- LÓPEZ-CASASNOVAS, G., PUIG-JUNOT, J., GANUZA, J. y PLANAS, I. (2003), *Los Nuevos Instrumentos de la Gestión Pública*, Barcelona: La Caixa.
- LOTZ, J. (1999), «Local government in Denmark», en FOSSATI y PANELLA (1999), 122-130.
- LOVELL, K. y MUÑIZ, M.A. (2003), Eficiencia y productividad en el sector público. Temas dominantes en la literatura», *Papeles de Economía Española* 95, 47-65.
- LINK, E.L. (1993), «Privatisation, joint production and the comparative efficiencies of private and public ownership: the UK water industry case», *Fiscal Studies* 14(2), 98-116.
- MACHO, I. y PÉREZ CASTRILLO, D. (2004), *Introducción a la Economía de la Información*, Barcelona: Ariel.
- MÉNARD, C. y SAUSSIER, S. (2000), «Contractual choice and performance: the case of water supply in France», *Revue d'Économie Industrielle* 92, 385-404.
- MIRANDA, J. (2004), «El Catastro y el Impuesto sobre Bienes Inmuebles», *Catastro* 50, 7-49.
- MONASTERIO, C. (2004), «La corresponsabilidad fiscal en el estado de las autonomías», *Papeles de Economía Española* 100, 64-76.
- MONASTERIO, C. y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1998), *Manual de Hacienda Autonómica y Local*, Barcelona: Ariel, 2.ª Edición.
- MUSGRAVE, R.A. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill. (Ed. castellana, *Teoría de la Hacienda Pública*. Madrid: Aguilar, 1967).
- NELSON, M.A. (1986), «An empirical analysis of state and local tax structure in the context of the Leviathan model of government», *Public Choice* 49, 283-294.
- NELSON, M.A. (1987), «Searching for Leviathan: comment and extension», *American Economic Review* 77, 198-204.
- OBENG, K. y AZAM, G. (1997), «Type of management and subsidy-induced allocative distortions in urban transit firms», *Journal of Transport Economics and Policy* 31(2), 193-209.
- OATES, W.E. (1977), *Federalismo Fiscal*, Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local.
- OATES, W.E. (1985), «Searching for Leviathan: an empirical study», *American Economic Review* 75, 748-757.
- OCDE (1987), *A Survey of Initiatives for Improving Relationships between the Citizen and the Administration*, Serie Public Management Studies, París: OCDE.
- OCDE (1997), *La Transformación de la Gestión Pública. Las reformas en los Países de la OCDE*, Madrid: MAP.
- OHLSSON, H. (2003), «Ownership and production costs. choosing between public production and contracting-out in the case of Swedish refuse collection», *Fiscal Studies* 24(4), 451-476.
- OLLAS DE LIMA, B. (coord.) (2001), *La Nueva Gestión Pública*, Madrid: Prentice Hall.

- OLSON, M. (1969), «The principle of “fiscal equivalence”: the division of responsibilities among different levels of government», *American Economic Review* 59(2), 479-487.
- PARASURAMAN, A., ZEITHAML, V.A. y BERRY, L.L. (1985) «A conceptual model of service quality and its implications for future research», *Journal of Marketing* 49, 41-50.
- PEDRAJA, F. y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1999), «Sobre la nueva PIE municipal», en *Cuadernos de Información Económica* 144-145, 150-163.
- PEDRAJA, F. y SUÁREZ PANDIELLO, J. (2002), «Subvenciones generales a los municipios: valoración y propuestas de reforma», en *Papeles de Economía Española* 92, 120-129.
- PEDRAJA, F. y SUÁREZ PANDIELLO, J. (2004), «La última “reforma” de la Participación Municipal en los Tributos del Estado (PMTE): un análisis cualitativo», *Papeles de Economía Española* 100, 77-89.
- PELLETIER, J. (1986), *A Discriminating Test of Bureau Production Efficiency: a Cross-sectional Study of Residential Refuse Collection of Québec Municipalities*, Cahiers de Recherche de l'Institut d'Economie Appliquée, IEA-86-08, Ecole des Hautes Etudes Commerciales, Université de Montréal.
- PINA, V. y TORRES, L. (2001), *La Iniciativa Privada en el Sector Público: Externalización de Servicios y Financiación de Infraestructuras*, Madrid: AECA.
- POLA, G. (ed.) (1991), *Local Business Taxation: An International Overview*, C.I.F.R.E.L., Milán: Vita e Pensiero.
- POVEDA, F. (2000), «El Impuesto sobre Actividades Económicas. Razones para su inaplazable reforma», en *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero* 108, 569-587.
- RAFFIEE, K., NARAYANAN, R., HARRIS, T.R., LAMBERT, D. y COLLINS, J.M. (1993), «Cost analysis of water utilities: a goodness-of-fit approach», *Atlantic Economic Journal* 21(3), 18-29.
- RICHARDS, S. (1994) «El paradigma del cliente en la gestión pública», *Gestión y Administración de Políticas Públicas* 1, 5-20.
- RODRÍGUEZ, A.M. y SUÁREZ PANDIELLO, J. (2003), «Organizaciones burocráticas e ineficiencia X: una revisión de modelos», *Hacienda Pública Española* 164, 83-110.
- RUBINFELD, D.L. (1987), «The economics of the local public sector», en AUERBACH y FELDSTEIN (1987), 541-645.
- SANCHO, D. (1999), *Gestión de Servicios Públicos: Estrategias de Marketing y Calidad*, Madrid: Tecnos.
- SHAOUL, J. (1997), «A critical financial analysis of the performance of privatised industries: the case of water industry in England and Wales», *Critical Perspectives on Accounting* 8, 479-505.
- SOSA WAGNER, F. (2004), *La Gestión de los Servicios Públicos Locales*, Madrid: Civitas.
- SPAHN, B. (2000), *Consensus Democracy and Interjurisdictional Fiscal Solidarity in Germany*, presentado a la *IMF Conference on Fiscal Decentralization*. Washington, 20-21 de noviembre de 2000.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (2000), «La corresponsabilidad fiscal en las Entidades Locales», *Papeles de Economía Española* 83, 208-231.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (2001), «El futuro de la financiación local en el contexto del Estado de las Autonomías», *Hacienda Pública Española Monografía* 2001, 359-377.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (2002), «El Impuesto sobre Actividades Económicas ¿Terapia o Eutanasia?», *Papeles de Economía Española* 92, 240-253.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (2004), «El nou finançament local: ¿Un model permanent?», *Revista Económica de Catalunya* 46, 82-93.
- TIEBOUT, C.M. (1956), «A pure theory of local expenditures», *Journal of Political Economy* 64, 416-424. (Versión castellana en *Hacienda Pública Española* 50, 324-331, 1978).
- TORRES, L. y PINA, V. (1997), «Descentralización de servicios públicos y consolidación de cuentas en la Administración Local», *Revista de Contabilidad y Tributación del CEF* 173-174, 105-172.
- TULLOCK, G. (1969), «Federalism: problems of scale», *Public Choice* 6(1), 19-29.
- UTRILLA, A. (2002), «Organismos y empresas públicas locales: evolución y dimensión económica», *Papeles de Economía Española* 92, 204-217.
- VILALTA, M., MAS, D., SÁNCHEZ, A. y JOFRE, J. (2004), «La despesa de carácter discrecional dels ajuntaments i el seu finançament. Exercici 2001», Diputació de Barcelona, *Elements de Debat Territorial*, 20.
- VILLARDELL, I. (1988), *El Control de l'Eficiencia en la Gestió de les Administracions Municipals*, Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona.
- VITALIANO, D. F. (1997), «X-inefficiency in the public sector: the case of libraries», *Public Finance Review* 25, 629-643.
- VITON, P.A. (1997), «Technical efficiency in multi-mode bus transit: a production frontier analysis», *Transportation Research B* 31, 23-39.
- WILLIAMSON, O.E. (1983), «Credible commitments: using hostages to support exchange», *American Economic Review* 73, 519-540.
- WEBB, M. (2004), *Jane's Urban Transport Systems: Yearbook 2003-2004*, Jane's Information Group.
- ZAX, J.S. (1989), «Is there a Leviathan in your neighbourhood?», *American Economic Review* 79, 560-567.
- ZEITHAML, V.A., PARASURAMAN, A. y BERRY, L.L. (1993), *Calidad Total en la Gestión de Servicios*, Madrid: Díaz de Santos.
- ZIMMERMANN, H. (1999), «Experiences with German fiscal federalism: how to preserve the decentral content?», en FOSSATI y PANELLA (1999), 162-176.
- ZODROW, G.R. (Ed.) (1983), *Local Provision of Public Services: The Tiebout Model after Twenty-Five Years*, London: Academic Press.



**JAVIER SUÁREZ PANDIELLO.** Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Oviedo. Se ha especializado en Federalismo Fiscal y Haciendas Territoriales, temas esto sobre los que ha publicado seis libros y más de cuarenta artículos en revistas académicas y capítulos en libros colectivos. Asimismo ha participado como ponente en múltiples congresos científico en España y en el extranjero. Ha realizado trabajos de investigación para organismos tales como el Instituto de Estudios Fiscales, Fundación Funcas, Fundación BBV, el Instituto de Economía Pública de la Universidad del País Vasco, el Istituto di Ricerche in Economia Regionale (IRER) della Università Cattolica di Milano, la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología y la Comisión Europea. Ha asesorado en materias de financiación territorial a diversos gobiernos regionales y locales. Ha formado parte de la Comisión Técnica nombrada en 2001 para la reforma de la Hacienda Local a propuesta de la Federación Española de Municipios y Provincias. En la actualidad es Decano de la Facultad de CC. Económicas y Empresariales de dicha Universidad y «National Correspondant» para España de la Association of Local Public Economics (ALPES).

**M.<sup>a</sup> ÁNGELES GARCÍA VALIÑAS.** Licenciada y Doctora en Economía, con sendos Premios Extraordinarios de Fin de Licenciatura y de Doctorado, por la Universidad de Oviedo y Profesora Asociada, del Departamento de Economía en la citada Universidad. Sus trabajos de investigación se han centrado en los ámbitos de la economía de los recursos naturales, la medida de la eficiencia en el sector público y las haciendas locales, con especial énfasis en la fijación de precios en el sector público. Sobre estos asuntos ha publicado artículos en revistas especializadas como *Water Intelligence Online*, *The Journal of Socioeconomics*, *Environmental and Resource Economics*, *Applied Economics* y *Hacienda Pública Española*.



## Otras publicaciones de la Academia Europea de Ciencias y Artes - España

- THE ROLE AND IMPORTANCE OF THE ACADEMIES IN THE 21ST CENTURY: HOW THE ACADEMIES MAY HELP SOCIETY. Madrid meeting of the European Academy of Sciences and Arts. Celebradas en la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, en abril de 1997.
- DESAFÍOS DE EUROPA EN EL SIGLO XXI. Encuentro Internacional celebrado en Bilbao, en el Museo Guggenheim, en abril del año 2000.
- BENEFICIOS FISCALES EN LAS RELACIONES INVESTIGACIÓN-EMPRESA. (*Ignacio de Luis Villota y Alvaro de Juan Ledesma*). Documento de Trabajo.
- INNOVACIÓN EN LA EUROPA DEL CONOCIMIENTO. (*Juan Mulet*). Documento de Trabajo.
- LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA EUROPA DE LAS NACIONES. (*José Manuel González-Páramo e Ignacio Zubiri Oria*). Documento para Debate.
- LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA EUROPA DE LAS REGIONES. (*José Manuel González-Páramo y Carlos Monasterio*). Documento para Debate.
- LA COOPERACIÓN FISCAL EN LA UNIÓN EUROPEA: LOS AVANCES NECESARIOS. (*José Manuel González-Páramo e Ignacio Zubiri Oria*). Documento para Debate.
- LAS POLÍTICAS DE FOMENTO DE LA INNOVACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA. (*Rosa Alonso y Gonzalo León*). Documento para Debate.
- LAS CONSECUENCIAS DE LA AMPLIACIÓN PARA LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA: LA PERSPECTIVA ESPAÑOLA. (*Carmela Martín e Ismael Sanz*). Documento de Trabajo.
- EL IMPACTO DE LA AMPLIACIÓN DE LA UE EN EL COMERCIO Y EN LOS FLUJOS MIGRATORIOS Y DE INVERSIÓN DIRECTA DE ESPAÑA. (*Carmela Martín y Jaime Turrión*). Documento de Trabajo.
- LA AMPLIACIÓN AL ESTE DE LA UNIÓN EUROPEA: IMPLICACIONES AGRARIAS. (*José M.<sup>a</sup> Sumpsi e Ignacio Atance*). Documento de Trabajo.
- LOS RETOS PRESUPUESTARIOS DE LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA. (*Ignacio Zubiri Oria*). Documento de Trabajo.
- ENFOQUES DE POLÍTICAS REGIONALES DE INNOVACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA. (*Ignacio Fernández de Lucio, Jaime Rojo y Elena Castro*). Documento de Trabajo.
- SISTEMAS UNIVERSITARIOS EN EUROPA Y EEUU. (*Pello Salaburu, Ludger Mees y Juan Ignacio Pérez*). Documento de Trabajo.
- LA INVESTIGACIÓN EN LA GRAN INDUSTRIA. El contexto europeo. (*Ángel Martín Municio*).
- LA FORMACIÓN DE EUROPEOS. Actas del Simposio de Barcelona. Documento de Trabajo.
- LAS POLÍTICAS DE FOMENTO DE LA INNOVACIÓN DE LA UE: EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS DE LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS DE INNOVACIÓN Y SU IMPACTO EN ESPAÑA. (*Rosa Alonso y Gonzalo León*). Libro Blanco.
- EUROPA Y LATINOAMÉRICA: EL PAPEL DE ESPAÑA COMO NEXO ENTRE EUROPA Y LATINOAMÉRICA. DOCUMENTO SÍNTESIS Y ACTAS MESAS REDONDAS. (*Ricardo Martí Fluxá, Ana Palacio, Fernando Becker, Enrique Arnaldo, Daniel Martín Mayorga, Fernando Benzo y Pedro Gómez de la Serna*).
- EL RETO TECNOLÓGICO. «INDICADORES DE I + D EN LA INDUSTRIA» Y «NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA COMUNICACIÓN». (*José Luis Sotelo Sancho y Daniel Martín Mayorga*).
- FORMACIÓN DE EUROPEOS: DOCUMENTO SÍNTESIS DEL SIMPOSIO DE BARCELONA. (*José Luis García Garrido, María José García Ruiz y Javier M. Valle López*). Documento de Trabajo.
- PERCEPCIÓN SOCIAL DE LA CIENCIA. (*José Rubia Vila, Isabel Fuentes Julián y Santos Casado de Otaola*). Libro.

- FORMAR EUROPEOS: ALGUNOS MODELOS DE APLICACIÓN EN ESPAÑA. (*Jaume Sarramona López, Antonio J. Colom Cañellas, Màrius Martínez Muñoz y Xavier Ucar Martínez*). Documento de Trabajo.
- TRANSFERENCIA A LAS EMPRESAS DE LA INVESTIGACIÓN UNIVERSITARIA. (*Mario Rubiralta Alcañiz*). Documento de Trabajo.
- LOS LÍMITES DE EUROPA. LA ADHESIÓN DE TURQUÍA A LA UNIÓN EUROPEA. (*Antonio Remiro Brotons*). Documento de Trabajo.
- EL ESPACIO COMÚN DE CONOCIMIENTO EN LA UNIÓN EUROPEA. UN ENFOQUE AL PROBLEMA DESDE ESPAÑA. (*Emilio Muñoz*). Documento de Trabajo.
- ENERGÍA: PRESENTE Y FUTURO DE LAS DIVERSAS TECNOLOGÍAS. (*Félix Yundurain*). Documento de Trabajo.
- LA DIALÉCTICA POLÍTICA DE LA ORGANIZACIÓN DEL PODER LOCAL EN PERSPECTIVA JURÍDICA. (*Mario Garcés Sanagustín*). Documento de Trabajo.

# Tabla Gratulatoria

La Delegación Española de la Academia quiere hacer presente su especial reconocimiento a las siguientes Instituciones que colaboran en sus actividades y financian sus proyectos:

- Ministerio de Educación, Secretaría de Estado de Universidades e Investigación.
- Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
- Comunidad de Madrid:
  - Consejería de Educación.
  - PromoMadrid S.A.
- Diputación General de Aragón.
- Generalitat de Cataluña.
  - Departamento de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información.
- Generalitat Valenciana:
  - Consejería de Economía e Innovación Tecnológica
- Gobierno Vasco:
  - Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial (SPRI).
- Junta de Andalucía. Consejería de Presidencia.
- Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
  - Consejería de Ciencia y Tecnología.
- Principado de Asturias.
- Fundación Ramón Areces.
- Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).
- Telefónica, S.A.

## OTRAS INSTITUCIONES:

- Fundación Academia Europea de Yuste.
- Fundación Valenciana de Estudios Avanzados (FVEA).



Sabido es que los gobiernos locales, por proximidad a los ciudadanos, son los primeros referentes de la gestión pública y los primeros receptores de las demandas ciudadanas de más cantidad y calidad de servicios públicos. Además, sus acciones forman parte importante de la agenda del proceso de construcción europea, en la medida en que la aplicación práctica del principio de subsidiariedad, consagrado en la Carta Europea de Autonomía Local, está detrás de lo que se ha dado en llamar la «Europa de las Ciudades».

Por otra parte, el nuevo escenario de estabilidad presupuestaria al que obliga el desarrollo de la Unión Monetaria incorpora nuevas exigencias en materia de gestión pública, lo que en el ámbito local lleva a replantearse el papel de la fiscalidad y los criterios de atribución y distribución de las transferencias intergubernamentales, así como el papel de las nuevas formas de gestión pública ensayadas al objeto de mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos.

En este marco se encuadra la presente investigación, dentro del proyecto general sobre el «Poder Local», en la cual se revisan los principales elementos teóricos que han sido desarrollados en el campo de la gestión pública descentralizada, se presentan algunas experiencias europeas especialmente relevantes y se da cuenta de los nuevos desafíos a los que se enfrenta la gestión local tanto en materia de organización y administración de sus servicios públicos, como en lo que respecta a sus instrumentos de financiación.



## **ACADEMIA EUROPEA DE CIENCIAS Y ARTES**

OFICINA PRESIDENCIAL: Edmundsburg, Mönchsberg 2, A-5020 Salzburgo. Austria.

Tel.: (43 662) 84 13 45 Fax: (43 662) 84 13 43

ESPAÑA: Madrid 28004. Sagasta, 13. Tel.: (34) 91 5912133 Fax: (34) 91 5912328

E-mail: [aecya@academia-europea.org](mailto:aecya@academia-europea.org)

Página web: <http://www.academia-europea.org>

