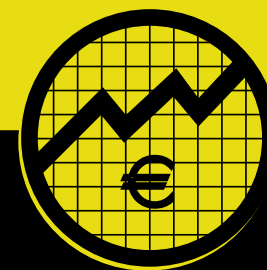


IDAD

ACTUALI

15 2007



**Economía política de
los gobiernos locales.
Una valoración del
funcionamiento de
los municipios**

El golpe. Cultura del entorno



Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA



Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA



EL CENTRO DE ESTUDIOS ANDALUCES ES UNA ENTIDAD DE CARÁCTER CIENTÍFICO Y CULTURAL, SIN ÁNIMO DE LUCRO, ADSCRITA A LA CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

EL OBJETIVO ESENCIAL DE ESTA INSTITUCIÓN ES FOMENTAR CUANTITATIVA Y CUALITATIVAMENTE UNA LÍNEA DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS QUE CONTRIBUYAN A UN MÁS PRECISO Y DETALLADO CONOCIMIENTO DE ANDALUCÍA, Y DIFUNDIR SUS RESULTADOS A TRAVÉS DE VARIAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS.

EL CENTRO DE ESTUDIOS ANDALUCES DESEA GENERAR UN MARCO ESTABLE DE RELACIONES CON LA COMUNIDAD CIENTÍFICA E INTELLECTUAL Y CON MOVIMIENTOS CULTURALES EN ANDALUCÍA DESDE EL QUE CREAR VERDADEROS CANALES DE COMUNICACIÓN PARA DAR COBERTURA A LAS INQUIETUDES INTELECTUALES Y CULTURALES.

LAS OPINIONES PUBLICADAS POR LOS AUTORES EN ESTA COLECCIÓN SON DE SU EXCLUSIVA RESPONSABILIDAD.

© Marzo 2007. Centro de Estudios Andaluces

Bailén 50, 41001 Sevilla.

Tel.: 955 055 210. Fax: 955 055 211

www.centrodeestudiosandaluces.es

Depósito Legal: SE-1688-05

I.S.S.N.: 1699-8294

Ejemplar Gratuito. Prohibida su venta.



Economía política de los gobiernos locales. Una valoración del funcionamiento de los municipios

ALBERT SOLÉ OLLÉ

Universitat de Barcelona

Dpto. de Hacienda Pública & Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

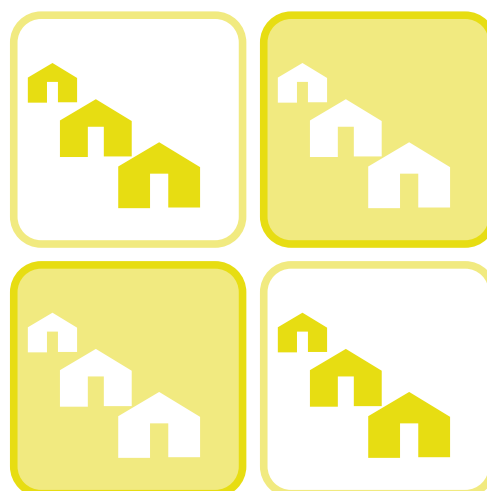
| | | |
|----|--|----|
| 1. | INTRODUCCIÓN..... | 5 |
| 2. | ASPECTOS POSITIVOS DEL FUNCIONAMIENTO MUNICIPAL..... | 6 |
| 3. | ASPECTOS NEGATIVOS DEL FUNCIONAMIENTO MUNICIPAL..... | 11 |
| 4. | CONCLUSIÓN..... | 19 |
| 5. | REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 20 |

1. Introducción

Después de más de 25 años de Ayuntamientos democráticos, la valoración global que se puede hacer del funcionamiento de los municipios españoles es claramente positiva. Sin ánimo de ser exhaustivos, tres son los motivos principales que nos llevan a esta conclusión. En primer lugar, los municipios se han constituido en organizaciones orientadas a la prestación de los servicios públicos de calidad demandados por los ciudadanos, siendo la administración con una mayor capacidad de adaptación a las demandas y necesidades de los ciudadanos, incluso en ámbitos que no son de su competencia. En segundo lugar, por su capacidad de innovación en el diseño de las políticas públicas, que ha permitido identificar las mejores prácticas y difundirlas hacia otros municipios e, incluso, hacia otros niveles de gobierno. En tercer lugar, finalmente, por qué todos estos esfuerzos han sido realizados con un nivel de responsabilidad fiscal muy elevado o, lo que es lo mismo, soportando los costes políticos generados por los impuestos necesarios para la financiación de los servicios locales.

Obviamente, no todos los aspectos relacionados con el funcionamiento de los municipios españoles son tan positivos. Sin que sea tampoco esta una lista cerrada, los cuatro puntos más críticos que pueden identificarse son los siguientes. En primer lugar, el reducido tamaño municipal encarece la prestación de los servicios públicos e incluso, en último término, hace inviable que los municipios más pequeños presten adecuadamente los servicios de su competencia. En segundo lugar, la elevada fragmentación municipal (sobre todo en áreas urbanas) hace que se desatiendan algunos servicios que generan beneficios más allá de los límites municipales o que se realicen excesos en políticas que generan perjuicios a poblaciones no residentes. En tercer lugar, por qué (dada la heterogeneidad de situaciones existente) el actual sistema de financiación municipal hace que existan diferencias sustanciales en la calidad de los servicios locales que se prestan en distintos municipios. En cuarto lugar, por qué los recursos financieros a disposición de los municipios son insuficientes, dadas sus competencias y los gastos realizados en servicios que son competencia de otros niveles de administración.

A lo largo de este trabajo se van a desarrollar más extensamente los aspectos comentados, aportando (cuando exista) evidencia empírica que sustente las afirmaciones realizadas. La segunda sección está dedicada a los aspectos positivos de la actividad municipal analizando, sucesivamente, su capacidad de adaptarse a las diferencias en las demandas de servicios locales, su papel como agentes innovadores en el diseño de las políticas públicas, y su comportamiento al rendir cuentas ante los ciudadanos. La tercera sección está dedicada a los aspectos negativos de la actividad municipal estudiando, por este orden, los efectos del tamaño municipal sobre los costes de prestación de los servicios, el problema de la fragmentación en áreas urbanas y su impacto sobre la desatención de determinados problemas sociales, las disparidades territoriales en la calidad de los servicios locales, y la insuficiencia de recursos financieros que padecen los municipios. La tercera sección presenta las principales conclusiones y esboza las líneas de reforma que deberían emprenderse, bien para solucionar los problemas identificados en la tercera sección bien para potenciar los resultados positivos apuntados en la segunda.



2. Aspectos positivos del funcionamiento municipal

2.1 Mayor adaptación a las demandas de los ciudadanos

El argumento. Una de las razones más utilizadas para justificar que los municipios puedan asumir más responsabilidades en la prestación de servicios es su mayor cercanía a los ciudadanos. La Carta Europea de la Autonomía Local (1985), por ejemplo, hace referencia explícita a los principios de proximidad y subsidiariedad. La proximidad de los centros políticos de decisión a los ciudadanos presenta diversas ventajas. En primer lugar, permite adaptar el diseño de las políticas a las preferencias de los ciudadanos residentes en distintos municipios. Esto no siempre es posible cuando la política es diseñada por un nivel de gobierno superior, sujeto a diversas restricciones jurídicas o políticas que le impiden otorgar un trato diferente a los ciudadanos residentes en distintas jurisdicciones. En segundo lugar, la proximidad no sólo 'permite' una mejor adaptación ante diferentes situaciones, sino que la 'facilita', al proporcionar una mayor información a los gobernantes sobre las preferencias, necesidades y costes de cada municipio. Al ser el municipio el ámbito en el que diariamente los ciudadanos experimentan su relación con la política, el contacto entre ciudadanos y políticos así como los incentivos de los ciudadanos a involucrarse y participar en las decisiones políticas son más intensos. Esta situación es la que facilita que la información entre ciudadanos y políticos fluya más fácilmente a medida que aumenta la proximidad.

En tercer lugar, la proximidad mejora los incentivos de los políticos a atender las demandas de los ciudadanos

Y ello es así básicamente por dos motivos. El primero es que a medida que las decisiones se toman en un entorno más próximo al ciudadano, éste se convierte en más decisivo. Supóngase, a modo de ejemplo, que todos los residentes de un municipio están de acuerdo de forma unánime en la necesidad de llevar a cabo un determinado proyecto y que ésta va a ser la única cuestión que van a tener en cuenta a la hora de renovar su confianza al equipo de gobierno en las próximas elecciones.

En caso de que las competencias estén en manos del municipio, desatender esta demanda significa perder las elecciones con una probabilidad del 100%. Sin embargo, en caso de que las competencias estén en manos de un gobierno de nivel superior, si éste desatiende la demanda de los residentes de este municipio la probabilidad de que pierda las elecciones en el futuro será igual al peso político del municipio, el cual, en la mayoría de casos, no se apartará mucho de su peso poblacional. La conclusión es que es más probable, por tanto, que las demandas de los ciudadanos sean atendidas a medida que aumenta la proximidad entre éstos y los políticos. El segundo es que la proximidad permite a los ciudadanos comparar las políticas realizadas por el gobierno con las de otras unidades de gobierno cercanas geográficamente. La posibilidad de comparación supone una presión competitiva a mejorar los servicios a medida que ésta mejora en el resto de gobiernos.

La evidencia. Aunque los argumentos sugeridos más arriba tienen una elevada plausibilidad, existe muy poca evidencia, tanto a nivel internacional como español, que permita valorar adecuadamente su alcance. No obstante, existen algunos elementos sueltos que nos permiten como mínimo aportar ciertos indicios del comportamiento positivo de los municipios españoles en este aspecto. En ningún caso, sin embargo, estos indicios nos permitirán concluir que los municipios españoles se comportan mejor, en términos relativos, que los otros niveles de administración. Debemos señalar, no obstante, que en estos otros casos (CCAA y Estado) el nivel de información sobre su respuesta o adaptación a las demandas de los ciudadanos es aún menor que en el de los municipios, por lo que la carga de la prueba quizás no debería recaer en estos últimos.

El primer elemento de evidencia que se aporta se obtiene a partir de algunos estudios que han estimado funciones de demanda para diversos servicios locales. En Solé (2001), por ejemplo, se estiman funciones de demanda para siete categorías de gasto distintas, utilizando datos de los municipios de la provincia de Barcelona con más de 5.000 habitantes para 1996. Entre los resultados más interesantes para nuestro propósito debemos señalar que en todas las categorías el estudio es capaz de hallar una explicación a más de un 50% de la variación intermunicipal en el gasto por habitante, lo que significa que las diferencias de gasto no pueden atribuirse totalmente ni al capricho de los políticos municipales ni a factores totalmente aleatorios. Los motivos que generan estas diferencias en los niveles de gasto son las diferencias: en la renta per cápita, en los costes unitarios de los factores utilizados en la producción de los servicios locales (salarios), en el número de usuarios de los servicios locales y en su coste de prestación (superficie/hab.), en la disponibilidad de recursos financieros (capacidad fiscal en impuestos municipales y transferencias recibidas), y en las preferencias (ideología del gobierno).

Cuadro 1.a

Estimaciones de demanda de servicios municipales: elasticidades renta y precio

| | Elasticidad renta | Elasticidad precio |
|-------------------------------|-------------------|--------------------|
| <i>Administración general</i> | 0.669 | -0.801 |
| <i>Seguridad ciudadana</i> | 0.503 | -0.825 |
| <i>Servicios sociales</i> | 0.455 | -0.726 |
| <i>Educación</i> | 0.432 | -0.467 |
| <i>Cultura y deportes</i> | 0.646 | -0.643 |
| <i>Vivienda y urbanismo</i> | 0.682 | -0.803 |
| <i>Bienestar comunitario</i> | 0.650 | -0.555 |

FUENTE: Solé (2001).

Los Cuadros 1.a y 1.b presentan un resumen de los principales resultados. En el Cuadro 1.a se muestran las elasticidades precio y renta obtenidas; en todos los casos la demanda de servicios locales es inelástica¹. En aquellos municipios en los que la renta de sus ciudadanos es mayor, la demanda de servicios locales también lo es, y ello se traduce en una respuesta política en forma de un mayor nivel de gasto realizado. En aquellos municipios en los que resulta más costoso prestar los servicios, los ciudadanos demandan un menor nivel de servicio, algo que también se traduce políticamente en un menor nivel de gasto realizado. En el Cuadro 1.b se resumen las variables concretas que resultaron estadísticamente significativas en cada uno de los casos, clasificándolas en tres categorías: *Usuarios*, *Costes* y *Preferencias*. La principal lección que nos proporcionan estos resultados es que los municipios adaptan sus políticas de gasto a una gran diversidad de situaciones. Por ejemplo, los municipios responden a las mayores necesidades que genera la actividad comercial gastando más en *Seguridad ciudadana*, *Cultura y deportes* y *Bienestar comunitario*, y responden a las mayores necesidades que generan las situaciones de pobreza gastando más en *Seguridad ciudadana*, *Servicios sociales*, *Cultura y deportes* y *Vivienda y urbanismo*.

Cuadro 1.b

Estimaciones de demanda de servicios municipales: variables de usuarios, costes y preferencias

| | Usuarios | Costes | Preferencias |
|-------------------------------|--|--|--------------------|
| <i>Administración general</i> | Ninguna (sólo población residente) | Superficie/hab. Núcleos de población Economías de escala | Renta Ideología |
| <i>Seguridad ciudadana</i> | Ocupados comercio/hab. Visitantes diarios/hab. Población estacional/hab. | Superficie/hab. Pobreza | Renta |
| <i>Servicios sociales</i> | % Población <18 a. % Población >65 a. | Superficie/hab. Núcleos de población Pobreza | Renta |
| <i>Educación</i> | Alumnos/hab. % de alumnos en primaria, secundaria, ed. especial | Núcleos de población Población diseminada/hab. Economías de escala | Renta |
| <i>Cultura y deportes</i> | % Población <18 a. Ocupados comercio/hab. Visitantes diarios/hab. | Pobreza Economías de escala | Renta Ideología |
| <i>Vivienda y urbanismo</i> | % Población 25-40 a. Visitantes diarios/hab. | Pobreza Economías de escala | Renta Ideología |
| <i>Bienestar comunitario</i> | Ocupados comercio/hab. Visitantes diarios/hab. Población estacional/hab. | Superficie/hab. Población diseminada/hab. | Renta Ideología |

FUENTE: Solé (2001).

1. Estos resultados son similares a los obtenidos por Bosch y Solé (2005) con datos de gasto agregados para una muestra de más de 2.000 municipios españoles para el año 1999.

El segundo elemento de evidencia está relacionado con el comportamiento de los electores y gobiernos locales ante situaciones en las que las administraciones de nivel superior han querido imponer la instalación de una infraestructura o un equipamiento con potenciales efectos negativos para los residentes (un vertedero de residuos, una línea de alta tensión, una cárcel, etc.)². En la mayoría de las ocasiones en que un alcalde se ha mostrado favorable al proyecto (o incluso tibio) ha terminado por no revalidar el cargo en las siguientes elecciones (ver Nel.lo, 2004). No es de extrañar, por tanto, que los alcaldes no suelen dudar ni un momento en pronunciarse en contra de este tipo de proyectos e, incluso, en erigirse en los máximos representantes de los ciudadanos a la hora de protestar. Ello es una buena prueba de que los municipios son el nivel de gobierno con unos mayores incentivos para atender las demandas reales de los ciudadanos³.

2.2 Más innovación en el diseño de políticas públicas

El argumento. La prestación de servicios a nivel municipal permite a los políticos experimentar nuevas soluciones en el diseño de las políticas públicas, y todo ello sin poner en una situación de riesgo a todo el país, en lo que ha venido en denominarse ‘federalismo de laboratorio’. Debemos admitir que la solución a muchos de los retos actuales ante los que se enfrenta el sector público (i.e., inmigración, violencia de género, educación, etc.) aún no se ha hallado.

En situaciones como éstas puede resultar positivo permitir que sea cada municipio el que intente hallar dicha solución

Obviamente, sólo serán aquellos municipios con una gravedad más acuciante del problema los que se arriesgarán a experimentar. Si fracasan, el efecto negativo sólo se hará sentir sobre los residentes en su municipio. Si tiene éxito, la ‘buena práctica’ podrá ser aprovechada por el resto de municipios.

La evidencia. Al igual que en el caso anterior, la evidencia empírica acerca de esta cuestión es muy escasa en el caso español. Sin embargo, existen algunos ejemplos que aportan indicios de evidencia a favor de esta hipótesis. Un primer ejemplo de experimentación lo podemos hallar en el caso de la escolarización de los inmigrantes. El municipio de Vic (Barcelona) decidió liderar, hace ya una década, el cierre de varias escuelas que se habían convertido en guetos e iniciar un proceso de reparto equitativo de los alumnos inmigrantes entre todas las escuelas del municipio (públicas y concertadas). La experimentación tenía sus riesgos, puesto que existía incertidumbre (al menos por parte de los padres) acerca de los efectos de aumentar el

número de inmigrantes en unas escuelas que anteriormente estaban frecuentadas exclusivamente por nativos. El experimento fue posible porque el problema era de una gravedad extrema en Vic, puesto que en aquellos años era el municipio con una mayor presencia de inmigrantes, muchos de ellos eran magrebíes, y la deteriorada situación de algunos barrios había fomentado su concentración en algunas escuelas. Después de una década, el experimento puede valorarse en general como positivo (Carbonell et al., 2003) y, de hecho, ha sido recientemente emulado por el Gobierno de la Generalitat mediante la creación de las oficinas de escolarización municipal, que se abrieron por primera vez en el curso 2004-05 en los municipios con una mayor concentración de alumnos inmigrantes.

Un segundo caso en el que se ha producido un proceso de difusión de lo que podemos denominar ‘buenas prácticas’ es en el de la privatización y externalización de servicios. Como demuestran Bel y Miralles (2003), el porcentaje de municipios que han optado por privatizar los servicios de recogida de residuos urbanos o la distribución de agua ha aumentado sustancialmente en las dos últimas décadas. Al principio, fueron unos pocos municipios los que optaron por esta solución, pero una vez se disiparon las dudas sobre sus costes y beneficios (y se pudo constatar en qué casos son más o menos recomendables), un número más numeroso de municipios emularon a los primeros. También se puede observar que la pauta de difusión de los nuevos modos de provisión sigue unos determinados patrones espaciales (i.e., se difunde entre municipios cercanos), lo que significa que existen barreras espaciales a la circulación de la información.

Un tercer caso es el de los esfuerzos que determinadas entidades supramunicipales o asociaciones de municipios hacen por diseminar las ‘buenas prácticas’ entre los municipios. Buenos ejemplos de esto son el ‘Centro de Innovación Local’ <http://www.diba.es/innovacio/> y el ‘Banco de buenas prácticas’ de la Diputación de Barcelona y la Fundació Pi i Sunyer <http://www.diba.es/bbp>, o las actividades desarrolladas con este propósito por la FEMP <http://www.femp/publica/Guias%20buenas%20practicas>. Estos casos demuestran, primero, que algunos municipios han desarrollado prácticas realmente innovadoras y que ello ha sido en un amplio conjunto de políticas locales, y segundo, que es precisamente el propio sector local (a nivel supramunicipal) el más interesado en la promoción y diseminación de las buenas prácticas.

2. Se trata de los denominados proyectos NIMBY (*Not in my backyard* = ‘no en mi patio trasero’), caracterizados por unos costes concentrados y unos beneficios difusos.

3. Esto no quita, por supuesto, que en ocasiones, esta elevada eficacia a la hora de satisfacer a los residentes del municipio sea a costa del bienestar general (esto es, de todo el país).

2.3 Más responsabilidad fiscal

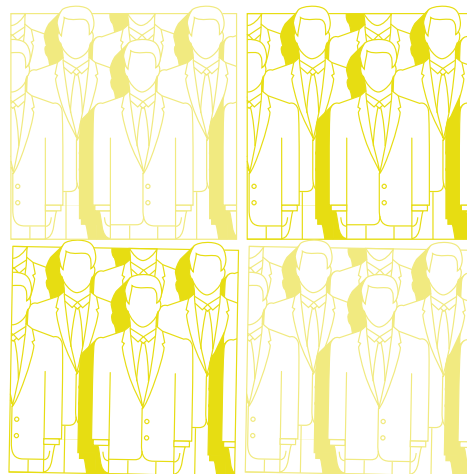
El argumento. Desde finales de los años ochenta los municipios españoles se han visto obligados a asumir los costes políticos que supone tener que subir los impuestos a los ciudadanos para poder sufragar las mejoras en los servicios públicos. Los municipios españoles tienen que aprobar democráticamente una vez al año los distintos tipos impositivos y coeficientes, enfrentándose directamente a las críticas de la oposición y de los ciudadanos y teniendo que buscar justificaciones plausibles ante los incrementos propuestos. La aprobación del incremento será más fácil y/o el coste político asociado menor si éste se produce junto a una mejora en los servicios o se puede argumentar consistentemente que han aumentado los costes, que la situación financiera es insostenible, o que los impuestos son bajos en comparación a los de otros municipios.

Este ejercicio de negociación entre políticos y ciudadanos sobre la necesidad de incrementar los impuestos constituye un claro ejemplo del ‘intercambio fiscal’ que está en la base del concepto de responsabilidad fiscal

La evidencia. Desde que la Ley 39/1988 Reguladora de las Haciendas Locales consolidó la autonomía en la fijación de los tipos impositivos o coeficientes de todos los tributos municipales esta ha sido utilizada por los municipios españoles, aunque no con la alegría que supondría el acceso a unas fuentes de ingresos que no ocasionan coste político alguno. Es cierto, por ejemplo, que en la mayoría de casos no se ha llegado a agotar el recorrido que preveían los tipos máximos establecidos por la Ley 39/1988. A nuestro entender, sin embargo, ésto no debe interpretarse como falta de corresponsabilidad fiscal, sino precisamente como evidencia de responsabilidad fiscal. Ello es así porque, aunque algunos municipios no han ejercido la autonomía tributaria, otros sí lo han hecho. Lo que ocurre es que los que han optado por esta vía son los que, o bien han podido justificar los incrementos impositivos argumentando que eran necesarios para cubrir nuevas necesidades o demandas, o podían soportar mejor los costes políticos de las subidas impositivas.

En Solé (2003), por ejemplo, se obtiene evidencia sistemática de las causas que llevaron a los municipios de la provincia de Barcelona a subir los tipos impositivos en el IBI, IAE e Impuesto de Vehículos durante la década de los noventa. En este trabajo se demuestra que las mayores demandas y/o necesidades de gasto se traducen en incrementos impositivos, al igual que una mayor capacidad fiscal (valor catastral en el IBI, cuotas mínimas en los otros impuestos) se traduce en unos menores tipos. Asimismo, los equipos de gobierno que ganaron las elecciones por un margen de votos más estrecho suelen incrementar menos los tipos impositivos, mientras que los gobiernos de izquierdas y de coalición los aumentan más. Además, los incrementos impositivos se suelen dar más en la segunda parte del mandato y en los casos en los que los municipios limítrofes también están subiendo los impuestos.

En Bosch y Solé (2007a) se presenta evidencia del impacto de los tipos impositivos del IBI sobre el voto obtenido por el equipo de gobierno municipal con una muestra de casi 3.000 municipios españoles. Los resultados de este trabajo sugieren que el impacto promedio es moderado pero no despreciable, puesto que un incremento en un 1% en el tipo efectivo del IBI⁴ se traduciría en una pérdida del 5% de los votos; dado que el valor medio del incremento en el tipo efectivo durante un mandato es igual a 0.15, el impacto medio se reduce a algo menos del 1% del voto. Téngase en cuenta, sin embargo, que el porcentaje medio de voto obtenido por los equipos de gobierno municipales ronda el 58% (apenas el 49% para el partido del alcalde), por lo que la pérdida de un 1% de los votos puede llegar a ser determinante para reeditar el gobierno.



4. La variable utilizada es el tipo efectivo, aproximado a partir de la suma del tipo nominal más el incremento porcentual ocurrido en los valores catastrales a causa de todas las revisiones catastrales realizadas desde los años 80.

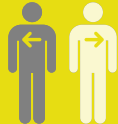
Cuadro 2.a
Efectos de los incrementos en el IBI sobre el voto según tipo de incremento (Revisión catastral o Tipo nominal), y proximidad de las elecciones

|  | TODOS LOS PARTIDOS | | PARTIDO DEL ALCALDE | |
|---|--------------------|--------------|---------------------|--------------|
| | Revisión | Tipo nominal | Revisión | Tipo nominal |
| 1ª mitad del mandato | -1.23 | -4.28 | -0.83 | -3.39 |
| 2ª mitad del mandato | -3.25 | -10.16 | -2.11 | -8.56 |

Nota: (1) Efecto de un incremento en un punto en el tipo impositivo del IBI (1% del valor catastral) en el porcentaje de voto del gobierno municipal (en %). Fuente: Bosch y Solé (2007a).

Además, el impacto es muy distinto en función de cómo se realice el incremento y de las características del gobierno municipal. En el Cuadro 2.a se muestra el impacto en función de si el incremento se realiza mediante un aumento en el tipo nominal o mediante una revisión catastral y de si se realiza en la primera o en la segunda mitad del mandato. Por ejemplo, un incremento de un 1% del tipo nominal cuando se aproximan las elecciones transforma el 5% del que veníamos hablando en un 10%. El impacto es menor en la primera mitad del mandato y también en el caso de revisiones catastrales. Este último resultado es sin embargo engañoso, puesto que el incremento medio del tipo efectivo en una revisión catastral suele ser mucho mayor que la media (unas cinco veces mayor), por lo que una revisión catastral realizada en la segunda parte del mandato podría llegar a ocasionar pérdidas del 3-4% de los votos.

Cuadro 2.b
Efectos de los incrementos en el IBI sobre el voto según tipo de gobierno (Izquierda vs. Derecha; Mayoría vs. Coalición; 1º mandato vs. 2º o más)

|  | | TODOS LOS PARTIDOS | | PARTIDO DEL ALCALDE | |
|---|-----------|--------------------|------------------|---------------------|------------------|
| | | 1º mandato | 2º mandato o más | 1º mandato | 2º mandato o más |
| Izquierda | Mayoría | -4.00 | -7.45 | -3.74 | -7.81 |
| | Coalición | -11.22 | -12.67 | -4.33 | -5.62 |
| Derecha | Mayoría | -1.01 | -2.49 | -0.95 | -2.29 |
| | Coalición | -9.23 | -12.65 | -2.48 | -3.70 |

Nota: Ver Cuadro 2.a.

En el Cuadro 2.b se muestran los resultados según el tipo de gobierno. Los gobiernos de derecha son más penalizados por los incrementos impositivos que los gobiernos de izquierda (sobre todo cuando se trata de gobiernos de mayoría), resultado que se explica porque los ciudadanos suelen esperar a priori que los gobiernos de derechas no suban los impuestos; de hecho, quizás es por esta razón que han escogido un gobierno de derechas. Los gobiernos de coalición son más penalizados por los incrementos impositivos que los de mayoría y la penalización es más fuerte en el segundo o consecutivos mandatos. De alguna manera, los ciudadanos dan un cierto margen de actuación a los gobiernos ‘novatos’, pero son menos tolerantes con los que llevan más tiempo en el poder.

Finalmente, en Bosch y Solé (2007b) se presenta evidencia de que, al igual que los incrementos impositivos en el IBI provocan pérdidas de votos, los incrementos en el IBI realizados por municipios limítrofes generan ganancias de votos. Este resultado se interpreta como evidencia de ‘voto comparativo’: lo que importa realmente a la hora de evaluar los incrementos impositivos realizados por el municipio en el que reside el votante no es su incremento absoluto sino el relativo. Es decir, la penalización es mucho más fuerte si, además de incrementar los impuestos, el municipio lo hace cuando no lo están haciendo los otros municipios.

Nótese que los resultados de Bosch y Solé (2007a y 2007b) proporcionan una explicación a los obtenidos previamente en Solé (2003). Resulta lógico que los municipios que gozan de un margen electoral más holgado se animen a subir más los impuestos, puesto que la misma pérdida de votos se traduce en un riesgo menor de perder el gobierno. De la misma manera, es natural que los gobiernos de izquierdas suban más los impuestos, puesto que son menos penalizados, y también es normal que los impuestos se suban en la primera parte del mandato, que es cuando el coste político es menor.

La conclusión de esta sección es que los ciudadanos penalizan a los políticos locales por los aumentos impositivos excesivos. Esta penalización disciplina a los políticos locales, evitando que incrementen los impuestos de forma indiscriminada. Evidentemente, la disciplina es imperfecta, puesto que los políticos tienen cierto margen de maniobra para eludir el coste político: incrementando los impuestos en la primera parte del mandato o haciéndolo cuando se sienten poco vulnerables. La evidencia muestra, sin embargo, que muchos de los municipios están en una cierta situación de vulnerabilidad, con lo que los controles democráticos sobre la imposición pueden haber funcionado en gran medida. Aunque es difícil encontrar evidencia de este tipo de comportamiento en otros niveles de administración, la intuición sugiere que tanto CCAA como Estado tienen la vida mucho más fácil, no estando sujetos a unos controles tan estrictos.

3. Aspectos negativos del funcionamiento municipal

3.1 Desaprovechamiento de economías de escala

El argumento. El elevado número de municipios existentes hace que el tamaño de la mayoría de ellos impida aprovechar de forma adecuada las economías de escala en la prestación de los servicios⁵ con el resultado de unos mayores costes unitarios de prestación y, en muchos casos, de la imposibilidad de prestar algunos servicios públicos en determinados municipios, con el agravante, además, de que éstos no son prestados por otros niveles de administración⁶. Es cierto, sin embargo, que el argumento de las economías de escala no se puede llevar demasiado lejos, dado que éstas suelen agotarse a partir de un determinado número de habitantes y existen opciones como la privatización o la mancomunación de servicios que pueden solventar el problema (ver Bel, 2006, para el caso de los servicios de recogida de residuos y distribución de agua).

No obstante, cuando el tamaño del municipio es realmente muy pequeño existen algunas actividades que difícilmente pueden llevarse a cabo como, por ejemplo, las relacionadas con la administración o el urbanismo.

La evidencia. La evidencia para el caso español sugiere que el coste per cápita desciende fuertemente hasta aproximadamente los 5.000 habitantes para después crecer también fuertemente hasta los 20.000 habitantes y de forma más moderada hasta los 50.000; a partir de esta cifra no hay evidencia de que los costes sigan creciendo (ver Bosch y Solé, 2005⁷). El crecimiento de los costes puede atribuirse en parte a las competencias obligatorias que deben prestar los municipios al superar los 5.000, 20.000 y 50.000 habitantes, puesto que el estudio mencionado encuentra cierta evidencia de un efecto 'salto' en el coste per cápita en estos puntos. El estudio sugiere, sin embargo, que la mayor causa del crecimiento en el coste per cápita entre los 5.000 y los 20.000 habitantes es la prestación de servicios adicionales por parte de municipios que no están obligados por ley a hacerlo. En este caso lo que estaría sucediendo es que los problemas de escala son tan limitadores en los municipios más pequeños que éstos no se atreven a prestar estos servicios;

a medida que crece el tamaño del municipio, aunque el coste por usuario cae, el gasto per cápita crece al prestarse más servicios

3.2 Desbordamiento de los beneficios de los servicios locales

El argumento. La elevada fragmentación municipal también genera problemas (especialmente intensos en áreas urbanas) relacionados con la falta de correspondencia entre la jurisdicción en la que se pagan los impuestos y la jurisdicción en la que se utilizan los servicios locales. La elevada movilidad hace que los límites municipales cada vez carezcan de menos relevancia económica. Cada día una proporción muy elevada de ciudadanos se desplazan hacia municipios distintos de su lugar de residencia por motivos de trabajo, estudio, ocio, o para realizar gestiones administrativas. Esto significa que, aunque estos ciudadanos voten y paguen sus impuestos en su lugar de residencia, consumen servicios públicos locales no sólo en el municipio de residencia sino también en el/los municipios destino de las actividades que realizan. Esta situación genera tres tipos de problemas, relacionados pero de distinta naturaleza. En primer lugar, podemos hablar de las denominadas 'externalidades de congestión' que suceden cuando los residentes en un primer municipio consumen y, por tanto, congestionan, los servicios provistos por un segundo municipio.

5. España tiene 8.102 municipios; en la UE tan sólo Alemania (13.829) y Francia (36.782) tienen un mayor número de municipios (ver Bosch y Espasa, 2006). Además, sólo el 3,4% de municipios españoles tienen más de 20.000 habitantes y el 86% tienen menos de 5.000.

6. Por ejemplo, la Ley de Bases de Régimen Local especifica una serie de competencias que sólo se deben prestar en municipios de un cierto tamaño, pero no dice nada de qué nivel de administración debe prestar ese servicio si el municipio no alcanza el tamaño requerido.

7. El trabajo de Solé (2001) proporciona evidencia de la existencia de economías de escala en cuatro de las siete funciones de gasto analizadas: Administración general, Educación, Cultura y deportes, y Vivienda y urbanismo (ver Cuadro 1.b).

Por ejemplo, las grandes ciudades, que ocupan un lugar central en las conurbaciones urbanas, ven como la congestión de sus calles requiere de un mayor gasto, por ejemplo, en control del tráfico, pavimentación de calles, o seguridad ciudadana. Estos gastos pueden ser aún superiores si el municipio en cuestión ejerce funciones de capitalidad administrativa. Además, este tipo de problemas se extiende actualmente a otros tipos de municipios como, por ejemplo, municipios que sin ser el centro de una gran conurbación ejercen funciones de municipio cabecera de una determinada comarca o región, municipios turísticos o municipios con una gran presencia de actividad económica comercial o industrial. Esta situación puede generar básicamente problemas de equidad, puesto que son unos determinados municipios los que obtienen la recaudación de los impuestos pagados por los residentes, mientras que son otros los que soportan los gastos generados. Obviamente, este problema sólo se produce cuando los mayores gastos ocasionados por los visitantes (del tipo que sean) no son compensados por unos mayores ingresos tributarios o por unas mayores transferencias por parte de un nivel de gobierno superior.

En segundo lugar, puede suceder que los residentes en un municipio obtengan utilidad de los servicios prestados por otro municipio, algo que se conoce en la literatura como 'desbordamiento de los beneficios' de los servicios públicos. Esto puede suceder, al igual que en el caso anterior, si los no residentes se desplazan al municipio y utilizan sus servicios públicos. Este fenómeno es, sin embargo, más general, y también puede darse en otros casos. Un buen ejemplo está relacionado con las políticas de tipo medioambiental. Supóngase que un municipio decide ser más estricto con el control del tráfico con objeto de reducir la velocidad de circulación y, por ende, las emisiones de los vehículos; puesto que estas emisiones no están limitadas por las fronteras municipales, las políticas de un municipio beneficiarán también a los residentes en municipios colindantes aunque éstos no se desplacen. Otro ejemplo está relacionado con la seguridad ciudadana. Imagínese que un municipio decide contratar más guardia urbana con objeto de presionar más sobre la realización de determinadas actividades (p.e., mendicidad, prostitución, 'top-manta', etc.); si la policía reduce estas actividades, también se verán beneficiados los residentes en municipios limítrofes, donde probablemente también operaban las mismas redes.

El problema de este tipo de fenómenos es que genera ineficiencias en las decisiones acerca del nivel de provisión del servicio. Se supone que el gobierno local considera la totalidad de los costes que ocasiona la prestación del servicio (siempre que los impuestos destinados a su financiación recaigan exclusivamente sobre los residentes). Pero puesto que sólo tiene en cuenta la parte de los beneficios que recae sobre los residentes, obviando los beneficios obtenidos por los no residentes, termina fijando un nivel de provisión excesivamente bajo.

Como en cualquier situación relacionada con la presencia de externalidades positivas, lo que sucede es que los gobiernos locales se comportan como 'usuarios gratuitos', esperando que sean los otros gobiernos los que provean el servicio o, por lo menos, un nivel adecuado de servicio.

En tercer lugar, en determinadas situaciones puede suceder que las actividades realizadas por un municipio generen perjuicios (en lugar de beneficios) sobre los municipios colindantes. Un ejemplo de este tipo también puede darse en el caso de la seguridad ciudadana si la actividad policial hace que la delincuencia se desplace hacia otros municipios. Un segundo ejemplo de este tipo es el del crecimiento urbanístico que, en ocasiones, puede destruir bienes ambientales (por ejemplo, paisaje, tierras agrícolas, etc.) valorados por ciudadanos residentes en otros municipios.

En ambos casos, la externalidad negativa provoca un esfuerzo excesivo en la realización de la actividad (esto es, demasiada presión policial y crecimiento urbano excesivo, respectivamente)

Otro caso en el que se puede dar este tipo de problemas es el de las políticas de promoción económica. Los municipios pueden estar tentados a utilizar diversos instrumentos (reducción de tipos impositivos, bonificaciones, ayudas específicas a empresas, dotación de suelo industrial, etc.) con objeto de atraer empresas. Es frecuente, sin embargo, que las ganancias de actividad económica en un municipio se realicen a costa de pérdidas en los municipios del entorno. Esta externalidad negativa está detrás de los esfuerzos excesivos que algunos municipios pueden realizar a este respecto. Si todos los municipios se comportan de la misma forma, puede generarse un proceso de competencia fiscal a la baja en impuestos o al alza en otros tipos de ayudas, con el resultado final de menos recursos disponibles para financiar los servicios demandados por los residentes.

La evidencia. En Solé (2001) se aporta evidencia sobre las 'externalidades de congestión' utilizando datos correspondientes a los municipios de la provincia de Barcelona; obsérvese en el Cuadro 1.b presentado más arriba como el número de visitantes diarios⁸ tiene un impacto en cuatro funciones de gasto: *Seguridad ciudadana*, *Cultura y deportes*, *Vivienda y urbanismo* y *Bienestar comunitario*. Los resultados de este trabajo sugieren que en cada una de estas funciones un visitante diario genera tanto coste como 0.23, 1.13, 0.96 y 0.75 residentes, respectivamente. Además, este trabajo también sugiere que los ocupados en el comercio⁹ también tienen un impacto sustancial en los costes en *Seguridad ciudadana*, *Cultura y deportes* y *Bienestar comunitario*: un ocupado en el comercio genera en estas funciones tanto coste como 17.3, 10.5 y 13.3 residentes, respectivamente (ver Cuadro 1.b más arriba). Según el estudio mencionado, también el turismo genera un sobrecoste para determinados municipios, sobre todo en las funciones *Seguridad ciudadana* y *Bienestar comunitario*. En Solé (2006) se obtiene evidencia similar para el caso de una amplia muestra de municipios de toda España. En este caso no se dispone de información detallada del número y tipo de visitantes que reciben los municipios, por lo que se aproxima el fenómeno utilizando la población residente en un determinado radio (20 km). Los resultados sugieren que, en el caso de las ciudades centrales¹⁰, un residente fuera del municipio genera tanto gasto como 0.46 residentes en la ciudad. En el caso de los suburbios esta cifra se reduce a 0.23 y en el caso de municipios no-urbanos a 0.04¹¹.

Estos mayores costes son en ocasiones compensados por unos mayores ingresos. En general, la actividad económica (industrial, comercial, turística) genera ingresos sustanciales en los municipios, en concepto, por ejemplo, de IBI, IAE, Impuesto de Vehículos, Licencias de Apertura de Establecimientos e impuestos y tasas ligadas a la nueva construcción. Además, en el caso de las grandes ciudades, sus mayores costes han venido siendo reconocidos en el cálculo de las transferencias incondicionadas que reciben del Estado¹² y, en algunos casos, por tratamientos particulares¹³.

El resultado neto final depende del tipo de municipio del que estemos hablando (residencial, industrial, comercial, turístico)

En el caso de las grandes ciudades, y una vez considerados todos los aspectos como, por ejemplo, los costes de capitalidad¹⁴, puede darse el caso de que el sobrecoste supere a los ingresos adicionales en una cantidad sustancial. Dos estudios recientes sugieren que esto es así en los casos de Santiago de Compostela (Caramés y Cadaval, 2004) y Santa Cruz de Tenerife (Sánchez y Solé, 2004). En el caso de los municipios industriales, los recursos adicionales serían superiores al gasto generado, tal y como muestran los resultados de Solé (1999). En cualquiera de estos casos debe considerarse, además, el posible efecto que puede haber tenido la reciente reforma del IAE, que eximió de tributación a los contribuyentes con una cifra neta de negocios inferior a un millón de euros (aproximadamente un 90% del total). Aunque la pérdida de recaudación en algunos municipios haya sido compensada, la evolución futura de esta compensación no estará relacionada con evolución de la actividad económica desarrollada en el municipio y, por tanto, puede producirse una divergencia progresiva entre los costes y los ingresos adicionales generados por la misma. Este hecho puede ser más agudo en municipios especializados en comercio y determinados tipos de turismo, puesto que la práctica totalidad de estos negocios están actualmente exentos del IAE, y menos grave en el caso de municipios que albergan grandes empresas industriales.

También existe cierta evidencia respecto a las externalidades relacionadas con el 'desbordamiento de los beneficios' de los servicios públicos. El trabajo de Solé (2006), por ejemplo, indica que los residentes en los suburbios se benefician casi tanto de los servicios locales provistos por su municipio de residencia que por los provistos por otros municipios situados en un radio de 20 km (ya sean otros suburbios o la ciudad central)¹⁵. Este efecto es mucho más reducido en el caso de los municipios no-urbanos y es nulo en el caso de las grandes ciudades, resultado éste no sorprendente puesto que, en general, son los residentes en los suburbios los que se benefician de los servicios públicos proporcionados por la gran ciudad y no al revés. En el trabajo de Solé (2001), y exclusivamente con datos de municipios de la provincia de Barcelona, se identifican las funciones de gasto concretas en los que se producen estos efectos (*Seguridad ciudadana*, *Cultura y deportes*, *Bienestar comunitario* y *Vivienda y urbanismo*). Ambos estudios aportan evidencia de desbordamientos positivos de los beneficios proporcionados por los servicios locales, lo que sugiere posibles comportamientos de 'usuario gratuito' y, por lo tanto, subprovisión de los servicios públicos afectados por este problema. Si acaso, el resultado de Solé (2006) referente al hecho de que las grandes ciudades no se ven afectadas por este problema sugiere que éstas se ven obligadas a actuar como líderes, prestando algunos servicios que los municipios pequeños no tendrían incentivos a prestar.

8. Cuantificados a partir de la información sobre Movilidad Obligatoria que proporciona el Censo de población.

9. Esta variable aproxima las visitas por motivos de compras no capturas por la información sobre Movilidad Obligatoria.

10. Municipios con más de 100.000 habitantes que son el centro de una conurbación urbana o área metropolitana.

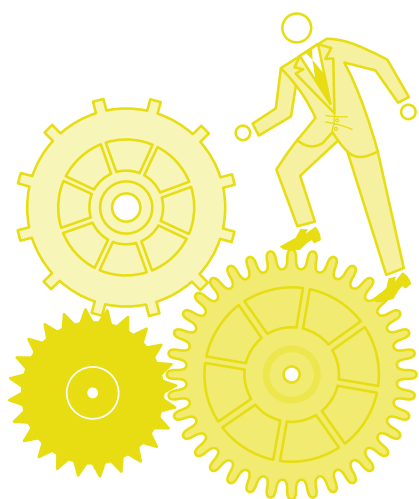
11. Los suburbios son los municipios pertenecientes a una de las conurbaciones urbanas definidas por cada una de las ciudades centrales (ver nota anterior) mientras que los municipios no-urbanos son el resto de municipios de la muestra.

12. En el sistema anterior a 2002, en el que todos los municipios participaban en el reparto de la Participación de los Municipios en los Tributos del Estado, la población ponderada de forma creciente según el tamaño del municipio (con un coeficiente mínimo de 1 para los menores de 5.000 habitantes y de 2.8 para los mayores de 500.000 habitantes) era la principal variable utilizada. En el sistema posterior a 2002 en el que los municipios mayores de 75.000 habitantes (y las capitales de provincia y municipios turísticos) pasan a recibir sus ingresos en forma de participaciones en la recaudación de IRPF, IVA e Impuestos Especiales, el 'privilegio' de los grandes municipios se mantiene (aunque no es tan evidente), puesto que ninguno de ellos pierde ingresos respecto a la situación de statu quo.

Finalmente, también existe cierta evidencia sobre las externalidades generadas por las políticas de promoción económica. En Solé y Viladecans (2003) se encuentra evidencia de que los principales impuestos municipales (IBI e IAE) tienen un impacto negativo sobre la tasa de creación de empleo en el municipio y positivo sobre la creación de empleo en municipios colindantes (situados a menos de 20 km).

El gasto en servicios valorados por las empresas tiene un impacto positivo sobre el empleo en el municipio y negativo sobre el empleo en el entorno

Estos resultados sugieren que las políticas de creación de empleo municipales pueden ser de 'suma cero', al menos por lo que se refiere a entornos geográficos muy acotados.



3.3 Diferencias territoriales en la calidad de los servicios locales

El argumento. Existen grandes diferencias intermunicipales tanto en las bases imponibles de los tributos municipales como en las necesidades de gasto en los servicios locales. Fijando los mismos tipos impositivos o coeficientes de los tributos municipales, algunos municipios son capaces de recaudar una cantidad per cápita sustancialmente menor que otros; técnicamente, se dice que estos municipios tienen una menor 'capacidad fiscal'. De la misma forma, algunos municipios requieren de un mayor gasto para garantizar la misma calidad o resultados en los servicios locales; se dice que estos municipios tienen unas mayores 'necesidades de gasto'. Los municipios con una menor 'capacidad fiscal' y/o unas mayores 'necesidades de gasto' se ven abocados a exigir un nivel de 'esfuerzo fiscal' mayor a sus ciudadanos (mayores tipos impositivos o coeficientes) para garantizar unos servicios de una calidad equiparable a la media. Alternativamente, con un nivel de 'esfuerzo fiscal' igual a la media, estos municipios sólo podrán prestar servicios locales de una calidad inferior a la media. Es decir, las diferencias intermunicipales en 'capacidad fiscal' y/o 'necesidades de gasto' se traducen en diferencias en la calidad de los servicios locales y/o en los niveles de esfuerzo fiscal. Esta situación vulnera el principio de 'equidad horizontal': la utilidad que un ciudadano deriva de la actuación del gobierno municipal (diferencia entre impuestos pagados y servicios recibidos) no debería depender del municipio de residencia, algo que no ocurre si existen diferencias en 'capacidad fiscal' y/o 'necesidades de gasto'.

La solución a este problema pasa por el diseño apropiado de las transferencias que reciben los municipios según los principios de las denominadas 'transferencias de nivelación'. Éstas se distribuyen de forma directamente proporcional a las necesidades de gasto de los municipios e inversamente proporcional a su capacidad fiscal. Una fórmula sencilla y utilizada en diversos países calcula la transferencia como $t_i = (\alpha \cdot n_i - \beta \cdot c_i) \cdot t$, siendo t_i = transferencia per cápita a recibir por el municipio i , n_i = índice de necesidades de gasto relativas de i (expresadas respecto a la media = 1), c_i = índice de capacidad fiscal de i (expresada también respecto a la media = 1), t = transferencia per cápita media (resultado de dividir el total de recursos disponibles para repartir entre todos los municipios y la población total), y α y β son las ponderaciones otorgadas a los dos índices. Estas ponderaciones dependen del peso de las transferencias en la financiación de los municipios: si los municipios sólo se financiasen con tributos, $\alpha = \beta = 1$, la transferencia sería de suma cero (algunos municipios hacen aportaciones a un fondo y otros reciben transferencias), mientras que si los municipios sólo se financiasen con transferencias, $\alpha = 1$ y $\beta = 0$, la transferencia se distribuiría sólo en base a criterios de necesidades de gasto (ver Solé, 1999, para una explicación más detallada).

13. Nos estamos refiriendo, por ejemplo, a los tratamientos específicos incluidos en las leyes de capitalidad de Barcelona y Madrid.

14. Este concepto puede incluir cuestiones como, por ejemplo, costes adicionales relacionados con necesidades del gobierno de la CA (mayores gastos en seguridad o promoción de la imagen de la ciudad), pérdida de ingresos por exención de tributos locales por parte de las instituciones de gobierno de la CA, etc. (ver Sánchez y Solé, 2004).

15. El incremento de utilidad que obtiene un residente del incremento en la calidad de los servicios locales fuera de su municipio es igual a 0.69 veces el incremento de utilidad que proporciona el mismo incremento de calidad en los servicios prestados en el municipio de residencia.

La transferencia incondicionada que los municipios vienen recibiendo del Estado desde los años 80, denominada Participación de los Municipios en los Tributos del Estado (PMTE), no se adapta al diseño de una transferencia de nivelación como la descrita más arriba. Y esto es así a pesar de las enormes diferencias en capacidad fiscal y necesidades de gasto observadas en el caso español (y que se ilustran más abajo). Esta transferencia no contempla ningún ajuste por capacidad fiscal y, en el terreno de las necesidades de gasto, la única variable con una influencia relevante es la población, ponderada de forma creciente según el tamaño del municipio. En Bosch y Solé (2005) se demuestra que los costes por habitante no crecen de una manera tan acusada como para justificar los pesos que se solían dar a los municipios de mayor tamaño. Sin embargo, puesto que algunos de estos municipios soportan costes de centralidad urbana y de capitalidad administrativa importantes (tal como se ha discutido más arriba), podría suceder que un cálculo más detallado de sus necesidades sí justificase los recursos recibidos en términos de transferencias.

La conclusión que obtenemos, por tanto, es que la financiación de los municipios españoles no tiene en cuenta ningún criterio de nivelación de capacidad fiscal, a diferencia de lo que ocurre en otros países y también a nivel de las CCAA españolas.

Esta decisión puede justificarse aduciendo que el criterio de equidad horizontal no es muy relevante en el caso de los municipios, puesto que los servicios que éstos prestan tienen un carácter casi privado

En efecto, podríamos argumentar que la provisión de la recogida de residuos, la limpieza de las calles, el alcantarillado, etc., debería ser financiada por sus usuarios. Por tanto, los residentes deberían financiar los servicios de los que se benefician bien a través de tasas, bien de impuestos que actúan como tales en determinadas situaciones (por ejemplo, IBI), mientras que los negocios deberían hacer lo propio con los servicios de los que se beneficia su actividad (ver Inman, 2005, para una propuesta de financiación de este tipo). Si el sistema de financiación está diseñado bajo un principio que podríamos denominar de 'recuperación de costes', los municipios con unas mayores necesidades también serán los que tienen una mayor capacidad fiscal y, por lo tanto, no será necesaria la nivelación.

Aunque esta es en cierta medida la situación de los municipios españoles (más adelante lo ilustramos con datos) la realidad depara situaciones muy distintas, con municipios que recaudan mucho más de lo que 'necesitan' y viceversa. Además, el principio de 'recuperación de costes' es totalmente inaplicable en el caso de servicios de tipo redistributivo, en los que se quiere garantizar el acceso de los ciudadanos con independencia de su nivel de renta. Cierta grado de nivelación parece imprescindible para garantizar la igualdad de acceso a los servicios sociales municipales, en la atención a los inmigrantes, en los servicios recreativos y culturales, o incluso en el urbanismo si se considera, por ejemplo, que la rehabilitación de barrios es un complemento necesario a las políticas sociales.

La evidencia. Tanto en Solé (2001) como en Bosch y Solé (2005) y Sánchez y Solé (2004) se obtiene evidencia del impacto de las diferencias en 'capacidad fiscal' y 'necesidades de gasto' sobre el gasto municipal y sobre la calidad de los servicios prestados. En Solé (2001) se sugiere que ambos factores tienen una capacidad explicativa similar. Estos trabajos sugieren que muchas de las variables de necesidades están relacionadas con la actividad económica (ver Cuadro 1.b más arriba), por lo que ambos índices están correlacionados positivamente. En Solé (1999) se realiza un cálculo de estos índices para los municipios de la provincia de Barcelona con más de 5.000 habitantes con datos de 1996; en este trabajo también se calcula una transferencia de nivelación como la presentada más arriba (t_i) y una transferencia niveladora tan sólo de las diferencias en 'capacidad fiscal' (esto es, que supone que no existen diferencias en 'necesidades de gasto' por habitante: $\tau_i = (\alpha - \beta \cdot c_i) \cdot t_i$)

En el Gráfico 1.a se muestra la relación de esta segunda transferencia y el índice de 'capacidad fiscal' (c_i) y también se muestra la relación de la PMTE con este índice. Puede observarse como la relación entre τ_i y c_i es una línea recta con pendiente negativa igual a $-\beta$ mientras la relación entre la PMTE y c_i es prácticamente una línea horizontal, lo que demuestra que ésta transferencia tiene un impacto nivelador nulo. En el Gráfico 1.b se muestra la relación entre t_i y c_i . Obsérvese que esta relación aún es negativa, aunque ahora se produce una cierta dispersión arriba y abajo de la recta con pendiente igual a $-\beta$, explicada por el efecto de las necesidades de gasto. En el gráfico se han señalado con un círculo tres grupos de municipios interesantes: (a), en el cuadrante superior izquierdo, formado por municipios con baja capacidad fiscal que reciben menos transferencia de la que deberían recibir; (b) en el cuadrante superior derecho, con municipios con elevada capacidad fiscal, pero que también reciben menos transferencias de las que debieran; y (c), en el cuadrante inferior derecho, municipios con elevada capacidad fiscal y que reciben muchas más transferencias de las que deberían. Obsérvese que hay incluso varios municipios que, de acuerdo con la fórmula propuesta, deberían recibir una transferencia negativa.

En el Gráfico 1.c se muestra, finalmente la relación entre los índices de capacidad fiscal y necesidades de gasto. Tal como hemos avanzado, la correlación entre los dos índices es positiva. La conclusión es, por tanto, que los tributos municipales tienen, en efecto, una cierta función de 'recuperación de costes', pero que en algunos municipios los ingresos recuperados exceden a los costes generados en una magnitud considerable, mientras que en otros los ingresos adicionales no consiguen recuperar totalmente los costes. Resulta necesario, por tanto, aplicar algún tipo de transferencia de nivelación que corrija, al menos en parte, estos desequilibrios.

Gráfico 1.a
Subvención niveladora de capacidad fiscal (τ) vs. PMTE

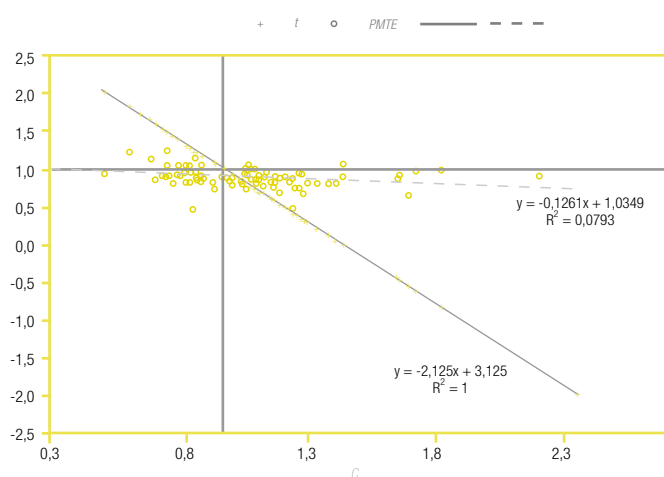


Gráfico 1.b
Subvención niveladora de capacidad y necesidades (t) vs. PMTE

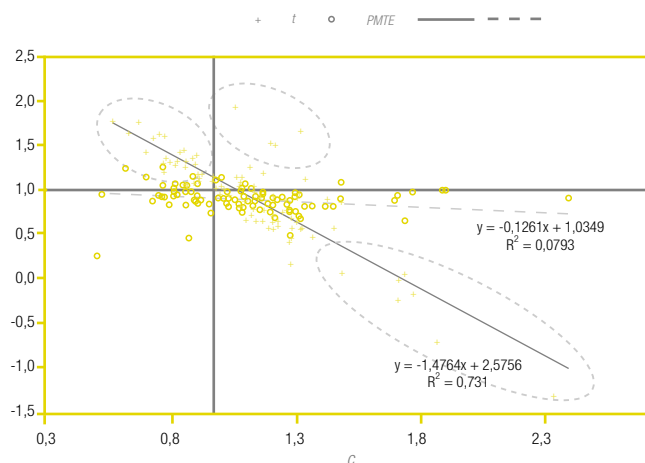
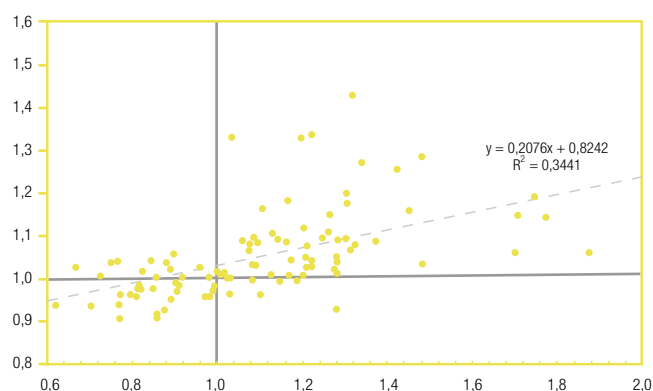


Gráfico 1.c
Índice de necesidades de gasto (n) vs. Índice de capacidad fiscal (c)



FUENTE: Solé (1999).

Nota: Municipios de la provincia de Barcelona con más de 5.000 hab., 1996.

3.4 Recursos financieros insuficientes

Según la opinión de los propios responsables municipales, de las asociaciones de municipios y de los expertos, uno de los problemas recurrentes que arrastran los municipios españoles es la escasez de recursos financieros con que hacer frente a las crecientes demandas ciudadanas con las que se enfrentan. Detrás de esta queja podemos encontrar tres tipos de argumentos.

En primer lugar, los municipios argumentan que tienen acceso a unas fuentes de financiación cuyo crecimiento es muy inelástico; es decir, los incrementos en la recaudación de los tributos municipales no responden adecuadamente al crecimiento de la economía, que es un factor que está detrás del incremento en la demanda de servicios locales¹⁶. Esto significa que cada vez que los municipios quieren mejorar la calidad de los servicios locales (o mantener la calidad dado un incremento en los costes) tienen que pasar por el engorroso trámite de elevar la presión fiscal sobre sus ciudadanos. Además, tal como hemos visto en el punto 2.3, esta decisión puede acarrear en determinadas ocasiones un coste político sustancial. Esto es, además, algo a lo que no se ven obligados (o, al menos, no tan frecuentemente) otros niveles de administración. Aunque este argumento está sustentado por cierta evidencia empírica, creemos que no se puede llevar muy lejos, puesto que la falta de recursos de un nivel de gobierno sólo puede considerarse en términos relativos (respecto a otros niveles).

Por ejemplo, no está nada claro que un incremento de renta se traslade antes a incrementos en la demanda de servicios locales que a mayores demandas de servicios autonómicos (sanidad y educación).

Por tanto, quizás resulta saludable que se exija que los beneficios de un mayor gasto local deban superar a los costes que generan los impuestos necesarios para financiarlo

Esta presión es, de hecho, la que se ha argumentado anteriormente que ha hecho a los municipios más eficientes y más respetados por los ciudadanos.

En segundo lugar, se argumenta que los municipios están prestando de hecho muchos servicios que no deberían, bien porque no se trata de competencias obligatorias (según la Ley de Bases de Régimen Local de 1985), bien porque se trata claramente de competencias pertenecientes a otros niveles de administración (esto es, el denominado gasto supletorio). En el Cuadro 3 se muestra el peso del gasto dedicado a estas competencias para el caso de los municipios catalanes. Puede observarse que el gasto no obligatorio supone un 29% del gasto realizado por los municipios, correspondiendo un 10.4% a gasto supletorio y un 18.6% a gasto en competencias no obligatorias. Estas cifras se mantienen bastante estables en los distintos tramos de población, aunque el gasto supletorio crece con el tamaño del municipio mientras que el gasto en otras competencias no obligatorias disminuye con el tamaño. Aunque esta es una realidad incontestable, es menos claro que la mera existencia de estos gastos constituya un argumento a favor del incremento de la financiación municipal. El argumento es probablemente más claro en el caso del gasto supletorio, correspondiente a servicios que son claramente competencia de otras administraciones. En este caso, o bien el nivel de gobierno correspondiente debería hacerse cargo de esta competencia o bien los municipios deberían recibir la financiación adecuada.

Cuadro 3

Peso del gasto no obligatorio en % del gasto según tamaño del municipio

| | Menos de 5.000 h. | De 5.001 a 20.000 h. | De 20.001 a 50.000 h. | Más de 50.000 h. | Total |
|-----------------------------------|-------------------|----------------------|-----------------------|------------------|-------|
| <i>Gasto supletorio</i> | 6,5 | 8,8 | 10,4 | 10,8 | 10,4 |
| <i>Gasto no supletorio</i> | 28,0 | 25,5 | 20,4 | 16,6 | 18,6 |
| <i>Total gasto no obligatorio</i> | 34,5 | 34,4 | 30,9 | 27,4 | 29,0 |
| <i>Total gasto</i> | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Nota: Gasto total no financiero liquidado, ejercicio 2001, municipios catalanes.
FUENTE: Vilalta *et al.* (2004).

16. La eliminación del IAE a partir de 2002 puede haber reducido aún más la elasticidad de los tributos municipales ante el crecimiento económico. La sustitución de la PMTE por las participaciones territorializadas en IRPF, IVA e Impuestos Especiales puede haber compensado este efecto para los municipios que participan en este nuevo sistema (Capitales de provincia, mayores de 50.000 habitantes y municipios turísticos). El efecto es, sin embargo, dudoso, puesto que con excepción de la participación en el IRPF, el resto de participaciones son imputadas (en primer lugar, se imputa la recaudación correspondiente a la CA utilizando un indicador de consumo, y en segundo lugar la correspondiente al municipio utilizando su participación en la población).

El argumento a favor de una mayor financiación está menos claro en el caso del resto de competencias no obligatorias. En este caso el gasto se materializa en servicios cuyas competencias suelen ser concurrentes con las de la CA y en las que, por tanto, no existe ninguna obligación legal de prestación del servicio por parte del municipio. A pesar de la no obligatoriedad de estos servicios, los municipios arguyen que es precisamente su mayor proximidad a los ciudadanos lo que les obliga a atender estas necesidades (ver argumento desarrollado en la sección 2.1). Sin embargo, siempre se puede argumentar que si los ciudadanos demandan más servicios esto debería ser a cambio del pago de unos mayores impuestos. Después de todo, no está nada claro que el sistema de financiación municipal (incluido la potestad de incrementar los tipos impositivos de los tributos municipales) deba quedar circunscrito solamente a los servicios obligatorios.

En tercer lugar, en ocasiones se argumenta que los municipios deberían recibir más recursos con objeto de aumentar su participación en el sector público español. Se aduce que, puesto que es la administración más próxima al ciudadano y la que mejor satisface sus necesidades (tal como se ha visto en la sección 2.1), debería gestionar un volumen mayor de recursos. En ocasiones se ha sugerido incluso que las corporaciones locales deberían representar alrededor de un 25% del gasto público. Sin embargo, y aunque en el presente trabajo se valora positivamente la actividad desarrollada por los municipios, un incremento de los recursos municipales de esta magnitud sólo puede justificarse en caso de que se decida transferir a los municipios competencias de un cierto calado. En un estudio reciente, Bosch (2003) calcula que el peso de las corporaciones locales pasaría del 13.7% del gasto consolidado de las AAPP al 17.4% si se transfirieran las competencias en *Vivienda, Servicios sociales, Políticas activas de empleo y Educación primaria*. Esta cifra se elevaba al 19.3% en caso de transferir también la *Educación secundaria*. Por tanto, la equiparación de las haciendas locales españolas a las de los países donde tienen un peso sustancial¹⁷ sólo puede producirse si se descentraliza la educación, algo que parece difícil en la actualidad.



17. En EE UU, por ejemplo, los gobiernos locales gestionan en 1998 el 22.14% del gasto público, y en Suiza el 19.37% (FMI, Government Finance Statistics Yearbook, 2000).

4. Conclusión

En este trabajo se han ilustrado algunos aspectos tanto positivos como negativos del funcionamiento de los municipios. En el lado positivo, se ha argumentado que éstos tienen una alta capacidad de adaptación a las demandas y necesidades de los ciudadanos de distintas jurisdicciones, que innovan en el diseño de las políticas públicas, y que rinden cuentas ante los ciudadanos por el uso de los recursos públicos. En el negativo, se ha argumentado que muchos municipios son demasiado pequeños para aprovechar las economías de escala en la prestación, que están demasiado fragmentados para tener en cuenta algunos efectos de sus políticas que van más allá de los límites municipales, y que su sistema de financiación genera diferencias territoriales en la calidad de los servicios públicos y aporta un volumen de recursos insuficiente dados los servicios prestados. Bajo nuestro punto de vista, sin embargo, los aspectos positivos tienen una mayor incidencia que los negativos y, por lo tanto, el balance global debe ser considerado positivo. La principal razón de ello es que, mientras los aspectos positivos deben achacarse a aspectos relacionados con la ventaja comparativa de los municipios en la prestación de los servicios, los aspectos negativos nada tienen que ver con las ventajas o desventajas de la descentralización a nivel municipal, sino más bien con el diseño concreto de la organización (tamaño municipal y asignación de competencias) y financiación (impuestos transferidos y diseño de las transferencias) de los municipios españoles. Por tanto, la respuesta correcta a los aspectos negativos remarcados no tiene por qué ser necesariamente reducir el número y alcance de las tareas asignadas a los gobiernos locales, sino más bien reformar aquellos aspectos cruciales para su funcionamiento.

Entre los aspectos que requerirían una reforma, cinco son los que creemos que son especialmente importantes. En primer lugar, la reconsideración del número y tamaño de los municipios y/o del nivel de gobierno supramunicipal. Esto significa, en algunos casos, abogar por la fusión de municipios y, en otros, por la creación de gobiernos supramunicipales adaptados a las necesidades de cada territorio (comarcas en zonas no urbanas y gobiernos metropolitanos en zonas urbanas) y, probablemente, en cualquier caso, replantear las funciones e incluso la necesidad de la existencia de las Diputaciones. Las competencias candidatas a quedar en manos de estos gobiernos supramunicipales son aquellas en las que existen importantes economías de escala (transporte público, distribución de aguas, tratamiento de residuos) o las más afectadas por los problemas de ‘desbordamiento de beneficios’ comentados anteriormente (urbanismo, protección del medio ambiente y promoción económica).

En segundo lugar, definir con más precisión las competencias de los municipios, optando por un sistema lo más parecido a una ‘lista cerrada’, que permitiera solucionar los conflictos actuales sobre competencias que, en última instancia, son conflictos sobre financiación (por ejemplo, gasto supletorio). Una vez dotados de un mapa de competencias transparente, los municipios sólo podrían intervenir en aquellos ámbitos de su competencia o en los de competencia autonómica en caso de delegación expresa de la gestión por parte de la CA (que, por supuesto, debería ir acompañada de los fondos necesarios). En caso de que se hubiese solucionado previamente la cuestión del tamaño municipal creemos que debería considerarse la transferencia de competencias adicionales de cierto calado como, por ejemplo, la educación. La gestión de la educación podría ser descentralizada en los términos que se considerase oportunos pero creemos que, en cualquier caso, la financiación debería ser bien totalmente centralizada, bien descentralizada, pero acompañada de una potente transferencia de nivelación.

En cuarto lugar, el sistema tributario municipal debe estar basado en los mismos pilares que hasta el momento (sobre todo si no se descentraliza la financiación de la educación); esto quiere decir: tasas y precios públicos, IBI y un nuevo impuesto sobre negocios que debería sustituir a los actuales restos del IAE. Tanto este nuevo impuesto como algunas de las características del IBI (esto es, procedimiento de revisiones catastrales) deberían reformarse con objeto de mitigar la percepción de inequidad e incluso arbitrariedad que en ocasiones rodea a estos impuestos y que, al elevar sustancialmente sus costes políticos, dificultan su utilización para financiar incrementos adicionales de gasto. En el caso en que se transfirieran nuevas competencias, por ejemplo, en educación, y se quisieran financiar de forma descentralizada (aunque con transferencias de nivelación) debería considerarse la posibilidad de transferir capacidad normativa en el IRPF a los municipios, al estilo del modelo nórdico. Obviamente, esto sólo tendría sentido con municipios de un tamaño considerablemente mayor al actual, condición por otro lado que hemos exigido a la descentralización de estas nuevas competencias.

En quinto lugar, la transferencia incondicionada que reciben los municipios debería diseñarse según criterios de nivelación financiera: deberían recibir más recursos aquellos municipios con una menor capacidad fiscal y con unas mayores necesidades de gasto. En caso de no realizar una nivelación de necesidades debido a su complejidad, la nivelación de capacidad fiscal debería ser tan sólo parcial, con objeto de permitir la ‘recuperación de costes’ (que es el objetivo de la reintroducción de un impuesto sobre negocios). No obstante, incluso en el caso de realizar un cálculo de necesidades preciso, no sería recomendable realizar una nivelación total, dados sus efectos negativos sobre los incentivos a promover para el desarrollo económico a nivel municipal.

En cualquier caso, nótese que el cálculo de necesidades sería totalmente imprescindible en el caso de la descentralización de la educación, incluso si se opta por una financiación centralizada. Asimismo, la fórmula de nivelación podría ser más precisa y adaptarse mejor a las circunstancias locales si se permitiese que fuese diseñada por cada CA, algo que por otro lado ya prevén algunos de los nuevos estatutos de autonomía.

Somos totalmente conscientes de que unas reformas de este calado son muy difíciles de llevar a cabo en el caso español, tanto por motivos culturales (apego a la identidad local que impide las fusiones de municipios) como jurídicas (competencias sobre gobierno local compartidas entre Estado y CCAA). Hemos querido, sin embargo, terminar con esta lista de propuestas para ilustrar nuestra opinión de que los problemas o limitaciones que podemos ver en el funcionamiento de los gobiernos locales españoles no provienen tanto de unos defectos intrínsecos a este nivel de administración como de la incapacidad política de reformarlo en la dirección adecuada. De hecho, nuestra opinión es que, con las reformas apropiadas, el potencial de los municipios españoles para aumentar el bienestar de los ciudadanos es aún muy elevado.

5. Referencias bibliográficas

BEL, G. (2006)

"Economía y política de la privatización local", Marcial Pons, Madrid.

BEL, G. y MIRALLES, A. (2003)

"Factors influencing privatization of urban solid waste collection in Spain", Urban Studies, 40 (7), 1323-1334.

BOSCH, N. (2001)

"La Hisenda Municipal: línies de reforma", Documents de Síntesi 2, Centre per a la Innovació Local, Diputació de Barcelona.

BOSCH, N. y ESPASA, M. (2006)

"La Hisenda Local a la Unió Europea (UE-15)", Col·lecció Món Local 18, Centre per a la Innovació Local, Diputació de Barcelona.

BOSCH, N y SOLÉ, A. (2005)

"On the relationship between authority size and the costs of providing local services: lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain", Public Finance Review 33, 318-342.

BOSCH, N y SOLÉ, A. (2007a)

"(When) do tax increases cause electoral damage? The case of local property taxes in Spain", J. Casas-Pardo y F. Schwartz (eds.): Public choice and the problems of democracy, Edward Elgar (en prensa).

BOSCH, N y SOLÉ, A. (2007b)

"Yardstick competition and the political costs of raising taxes: an empirical analysis of Spanish municipalities", International Tax and Public Finance (en prensa).

CARBONELL, J., SIMÓ, N. y TORT, A. (2003)

"Magribins a les aules". El model de Vic a debat, Ed. Eumo.

INMAN, R.P. (2005)

"Financing cities", NBER Working Paper 11203.

NEL·LO, O. (ED.) (2004)

"Aquí no! Els conflictes territorials a Catalunya", Ed. Ampúries.

SÁNCHEZ, A. y SOLÉ, A.(2004)

"Cálculo de la compensación de los costes derivados de la capitalidad de Sta. Cruz de Tenerife", Mimeo, Institut d'Economia de Barcelona (IEB), Universitat de Barcelona.

SOLÉ, A. (1999)

"Estimació de les necessitats de despesa dels governs subcentrals. Aspectos metodològics i aplicació al càlcul d'una subvenció anivelladora municipals", Tesis Doctoral no publicada, Universitat de Barcelona.

SOLÉ, A. (2001)

"Determinantes del gasto público local: ¿Necesidades de gasto o capacidad fiscal?", Revista de Economía Aplicada 25 (9), 115-156.

SOLÉ, A. (2003)

"Electoral accountability and tax mimicking: the effects of electoral margins, coalition government, and ideology", European Journal of Political Economy 19, 685-713.

SOLÉ, A. y VILADECANS, E. (2003)

"Creación de empleo e impuestos municipales: un estudio empírico de las externalidades fiscales", Investigaciones Económicas 27(2), 393-417.

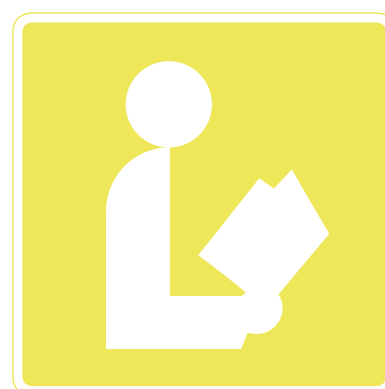
SOLÉ, A. (2006a)

"Expenditure spillovers and fiscal interactions: empirical evidence from local governments in Spain", Journal of Urban Economics 59, 32-53.

VILALTA, M., MAS, D., SÁNCHEZ, A. y JOFRE, J. (2004)

"La despesa de caràcter discrecional dels Ajuntaments i el seu finançament", Elements de Debat Territorial 20, Diputació de Barcelona.

<http://www.diba.es/territori/fitxers/20elements.pdf>.



...10 11 12 13 14 15

NÚMEROS ANTERIORES

Actualidad 01

Aportaciones para entender el efecto de la inmigración en Andalucía

Actualidad 02

Cómo entender el debate de la Financiación Autonómica

Actualidad 03

La Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: contexto e inicio

Actualidad 04

Valores democráticos de la II República

Actualidad 05

El gasto y el endeudamiento en las familias españolas

Actualidad 06

¿Es viable el copago en el sistema de financiación sanitaria?

Actualidad 07

La brecha digital de Andalucía

Actualidad 08

Dependencia en personas mayores en Andalucía

Actualidad 09

La política en Andalucía desde una perspectiva de género

Actualidad 10

Propuestas para el uso racional del agua en Andalucía

Actualidad 11

La Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: la proposición parlamentaria

Actualidad 12

La evolución del bienestar en Andalucía

Actualidad 13

Los andaluces y la Unión Europea

Actualidad 14

Aproximación a la Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Junta de Andalucía

Actualidad 15

Economía política de los gobiernos locales. Una valoración del funcionamiento de los municipios