

LOS GOBIERNOS LOCALES EN ESPAÑA REALIDAD Y PROPUESTA

María Dolores Cadaval Sampedro
Universidade de Santiago de Compostela

Resumen

La falta de uniformismo o la diversidad es la tónica dominante en los municipios españoles. En un contexto de globalización como el actual cobran especial importancia la urbanización de los municipios. Así, veremos cómo en España, a pesar de que son numerosas las unidades administrativas, la mayor parte de la población se sitúa en unos pocos municipios. Esta situación hace poco probable una descentralización única e igual para todas las entidades locales, si no se emprende una redefinición de los límites administrativos. Junto con ello, una vez que se consiga redefinir el cuadro de competencia, se hace evidente una reforma en el sistema de financiación local, tratando de aproximar al máximo los recursos propios con las necesidades.

Palabras-clave

Entidades locales; Supramunicipalidad; Descentralización; Financiación local

Abstract

The lack of uniformity or the diversity is the dominant topic in the spanish cities. In the present context of globalization, takes special interest the municipal urbanizacion. We will see how, in Spain, although the number of administrative units, great part of the population is located in a few urban areas. This situation turns the decentralization unique and equal to all local entities less probable, if a redefinition of administrative boundaries is not implemented. In combination to this, once a competence plan is defined, a reform in the local financing system is required, in the attempt to maximize own resources to necessities.

Keywords

Local entities; Supramunicipality; Decentralization; Local Financing

LOS GOBIERNOS LOCALES EN ESPAÑA REALIDAD Y PROPUESTA

María Dolores Cadaval Sampedro
Universidade de Santiago de Compostela

1 Introducción

En un contexto de globalización imparable, el fenómeno urbano se está convirtiendo en la nueva realidad municipal. Al contrario de lo que en un principio se pensó, la difusión de las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento no debilitó los procesos urbanos. Así, estamos asistiendo a la afirmación de lo propio frente a la estandarización, lo que da un mayor protagonismo a lo local.

Que la población mundial se asiente progresivamente en las ciudades nos lleva a pensar que será cada vez más un contrapeso privilegiado de lo local ante lo global. Y sobre lo urbano empezó a edificarse la gobernanza del mañana, en la medida en que la economía será, sobre todo, la economía del conocimiento y de la información. Ni los nostálgicos ruralistas ni los profetas de la dispersión general acertaron a dibujar la actual dinámica urbana, ante la cual el sector público local ha de conseguir adaptarse con el objeto de evitar disfunciones y contribuir a su gestión eficiente.

Es la gestión la que precisa de una realidad que lastra cual rémora pesada la evolución institucional del mundo local. Nos referimos a situaciones de “balcanización” administrativa

que introduce una realidad funcional distinta, incluso también a la relacional. (CADAVAL y CARAMÉS, 2.007).

España no es una excepción y sus núcleos urbanos, especialmente aquellos con rasgos metropolitanos, permanecen privados de los medios necesarios para llevar a cabo una gestión eficiente. Además de exponer la realidad, nuestra propuesta busca fundamentación en la teoría y las reformas llevadas a cabo en la experiencia comparada, de tal modo que pueda encontrarse el camino para conseguir municipios urbanos con unas instituciones más eficientes, tanto desde el punto de vista económico como social.

2 La hacienda local en España. Una síntesis

La organización territorial del Estado Español ha sufrido un cambio sustancial durante el último tercio del S. XX. El proceso de descentralización llevado a cabo no tenía precedentes y dotó a las comunidades autónomas de un conjunto de responsabilidades en la gestión pública no conocido con anterioridad. Así, hemos asistido en apenas un cuarto de siglo a la descentralización del 30% del sector público en un contexto de crecimiento importante del mismo, vinculado a la expansión del Estado de bienestar (tal y como podemos observar en el cuadro 1).

**CUADRO 1. EVOLUCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO
EN ESPAÑA (% sobre el gasto público total)**

AÑO	ADMINISTRACIÓN CENTRAL	ADMINISTRACIÓN INTERMEDIA (CC.AA.)	ADMINISTRACIÓN LOCAL
1978	89.00	-----	11.00
1984	72.60	14.40	13.00
1990	59.52	23.91	16.57
1995	57.49	28.09	14.42
1998	55.17	29.12	15.72
2004	52.04	35.10	12.50

**Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas. INE.
Elaboración propia.**

Podemos ver, sin embargo, cómo este proceso se lleva a cabo fundamentalmente para las Comunidades Autónomas, si bien, las entidades locales apenas han visto crecer su dimensión relativa, quedándose en una situación semejante a la predemocrática. De ahí que se hable del S.XXI como el de las entidades locales, al hilo de la necesaria aplicación del Principio de Subsidiariedad o de la aplicación práctica del conocido Pacto Local¹. Existe un consenso a la hora de afirmar que es necesaria una profundización en la descentralización local, al objeto de conseguir el ansiado 25% del gasto público total, pero no sólo eso, sino que es hora de hacer frente a los problemas de dimensión administrativa así como también de la insuficiencia crónica de recursos a nivel local.

¹ Un Pacto Local que dé cumplimiento al mandato constitucional y estructure la organización territorial del Estado en torno al Gobierno Central, las Comunidades Autónomas y los Poderes Locales.

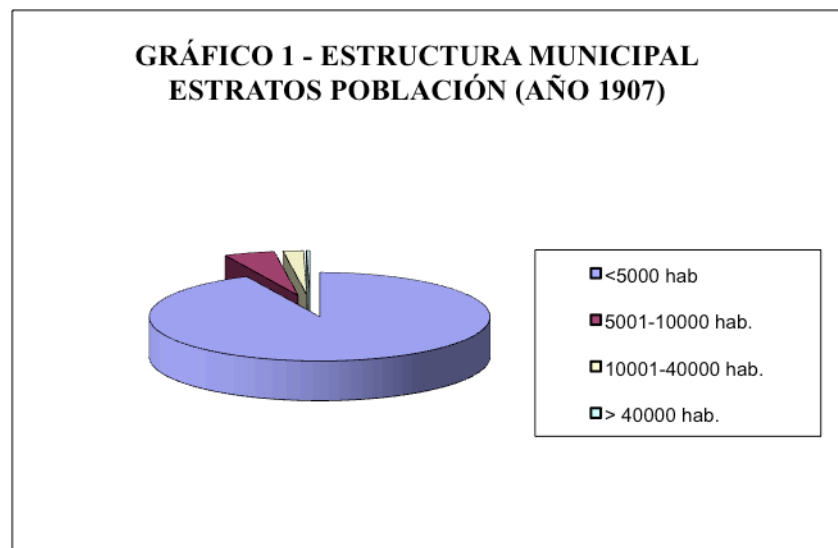
1.1 Evolución histórica de la dimensión municipal en España

La configuración del mapa municipal español nace bajo el paraguas de la ideología liberal, por mandato expreso del artículo 11 de la Constitución de 1.812: “*se hará una división más conveniente del territorio español...*”, que quedará así vertebrado en pueblos y provincias, confiándose el gobierno de aquéllos a los ayuntamientos. Se establece además – artículos 310 y 335- que “*...se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan, y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas...*”. Si bien esta situación es efímera. Con la vuelta a España de Fernando VII se restablece el aparato administrativo del Antiguo Régimen, eliminando los ayuntamientos constitucionales para retornar a la situación de 1.808 (SOSA y DE MIGUEL, 1.987). Las vicisitudes históricas hacen que durante el trienio constitucional -1.820-1.823-, se vuelva a reorganizar el entramado municipal de acuerdo con las orientaciones de 1.812, declarado nulo, de nuevo, en octubre de 1.823. Habrá que esperar hasta la promulgación del Real Decreto de 23 de junio de 1.835 para el establecimiento de una regulación específica destinada a la unión y segregación de municipios. El *Arreglo Provisional de los Ayuntamientos del Reino* sólo sirve para contener la excesiva disgregación espacial que había propiciado la legislación precedente². Destronada Isabel II, se aprueba la nueva constitución - 1 junio 1.868-, que instaura una serie de principios, usados como telón de fondo en la Ley Municipal de 20 de agosto de 1.870, en la que se contempla, por primera vez, la posibilidad de que se produzcan asociaciones de municipios para la resolución de problemas comunes a través de las mancomunidades intermunicipales:

² Una buena contribución al conocimiento de la revolución liberal y el régimen local en España puede verse en DE CASTRO, C. (1.979).

[...] se permite la autorización para que los ayuntamientos puedan formar entre sí y con las inmediatas asociaciones y comunidades para construcción y conservación de caminos, guardería rural, aprovechamientos vecinales y otro objeto de su exclusivo interés; las comunidades habrían de regirse por una Junta, compuesta por un delegado de cada Ayuntamiento y presidida por un vocal elegido por la Junta [...].

Pese al empeño descrito, el esfuerzo de concentración no dio fruto alguno, observándose en el censo municipal de 1.907 en torno a 9.297 jurisdicciones, con una estructura poblacional como la que sigue:



El 3 de febrero de 1.906 el Conde de Romanones presenta al Congreso de los Diputados un nuevo proyecto de bases para la reforma de la Ley Municipal. La novedad más destacable es la posibilidad que ofrece a los ayuntamientos de mancomunarse, prestando directamente los servicios que corresponderían al régimen provincial. Las mancomunidades podían ser de una doble tipología: municipales y provinciales, siendo éste, en parte, el modelo que aplicamos en nuestros días.

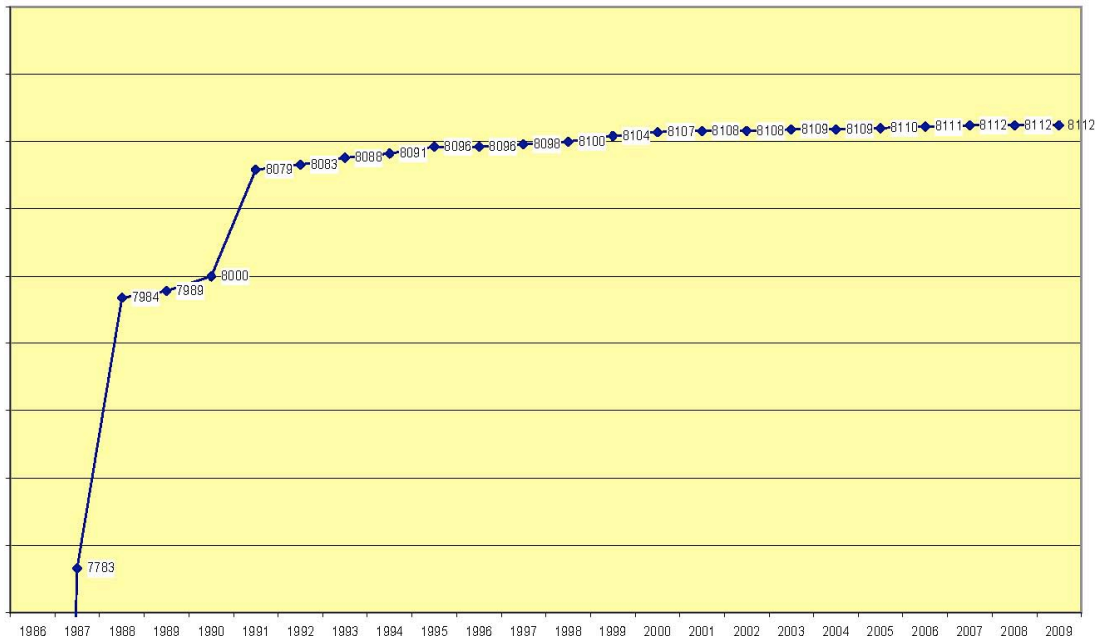
Andando el tiempo, comprobamos que la legislación posterior tampoco hace demasiados esfuerzos para tratar de adaptar los límites institucionales a las realidades urbanas emergentes. La Nueva Ley de Bases de Régimen Local de 1.953, cuyo texto articulado y refundido es de 1.955, introduce en su artículo 13 la posibilidad de fusión de dos o más municipios limítrofes. La Ley 48/66 de 23 de julio, aporta algunas técnicas de apoyo a las llamadas *agrupaciones municipales*, que nunca llegaron a aplicarse. Vigente hasta 1.976, el saldo no ha sido especialmente brillante, fusionándose un total de 1.025 municipios que, en su mayoría, recobran su independencia años más tarde.

Como ya hemos señalado, el actual sistema administrativo español nace con la Constitución de 1.978, que distribuye el poder en tres niveles: estatal, autonómico y local, quedando dividido el mapa administrativo en 8.112 municipios, 50 provincias y 17 comunidades autónomas. Bajo el paraguas de un estado unitario, podemos considerar a España como un auténtico país federal, resultado del protagonismo que en términos de competencias y presupuesto reciben las CC.AA. Éstas constituyen el escalón esencial de la descentralización española, circunstancia que se pone de manifiesto a través de la continua evolución de la legislación y su adaptación a las disparidades políticas y culturales de nuestro país, lo que le confiere su actual complejidad.

El régimen local, por su parte, asume un conjunto de funciones derivadas del Estado y las CC.AA., de tal suerte que ninguno de ellos puede monopolizar esta descentralización. Por lo que respecta a la alteración de los límites administrativos municipales, la Constitución concede a las comunidades autónomas la posibilidad de decidir "...las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio...", a raíz de lo que, prácticamente, todos los Estatutos de Autonomía han asumido competencias en esta materia. Lo curioso es que, en

lugar de poner en práctica el instrumento legal para confeccionar un mapa institucional acorde con las exigencias de eficacia que hemos venido señalando, se segregan los municipios fusionados en otro tiempo³.

GRÁFICO 2 - EVOLUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES



FUENTE: Ministerio de Administraciones Públicas

Según datos del Instituto Nacional de Estadística, el número actual de municipios se cifra en 8.112, y su escasa dimensión se hace patente cuando nos fijamos con detalle: 6.822 tienen una dimensión inferior a los 5.000 habitantes, y sólo 61 superan los 100.000 habitantes:

³ Para conocer el listado de los mismos véase: DE MIGUEL, P. y SOSA, F.(1.987) *op. cit.* p. 62

Tramos población	Número municipios
< 5.000	6822
5.001-20.000	906
20.001-50.000	239
50.001-100.000	84
> 100.000	61

FUENTE: INE, Elaboración propia

Esta heterogeneidad en la composición va a condicionar, de entrada, la definición de competencias obligatorias que hace la Ley. Aquellos municipios con menos de 5.000 habitantes no tendrán entre sus obligaciones el tratamiento de agua y residuos, las bibliotecas, o los parques públicos. Sólo los que tengan una población superior a 20.000 deberán prestar servicios de protección civil, lucha contra incendios, servicios sociales e instalaciones deportivas, reservando para los mayores de 50.000 lo relativo a la protección del medio ambiente y el transporte colectivo urbano.

La distribución en el número de municipios por tramos de población nada tiene que ver con los asentamientos humanos. En España, sólo un 13,7 por ciento de la población vive en los municipios más pequeños –que representan un 84 por ciento del total-, mientras que un 1,8 por ciento de los entes –los mayores de 50.000 habitantes- alberga más del 50 por ciento de la población. Esto muestra el primer rasgo estructural de la vida local española, con gran incidencia en los problemas de gestión que la definen: la mayor parte de los entes locales españoles ofrecen sus servicios a un número reducido de habitantes, mientras, un pequeño número de municipios prestan servicios a la mayoría de la población. Así, pues, tenemos un número ingente de pequeños municipios, poco poblados y con escasa capacidad financiera y

técnica, que deben asumir la tarea de gestionar la práctica totalidad del territorio que compone el Estado. Este fenómeno tiene profundas raíces históricas. Las circunstancias políticas del período y las orientaciones centralistas de la dictadura dieron lugar a que la respuesta al problema del inframunicipalismo no reposase tanto en la relación intergubernamental horizontal, como en la dirección jerárquica de las entidades locales por los niveles territoriales superiores. Esta tradición ha dado lugar a que la fórmula asociativa tradicional por excelencia sea la mancomunidad, promovida por autoridades superiores para el cumplimiento de los servicios básicos de carácter obligatorio en razón del aprovechamiento de las economías de escala. Su creación es mayor en las zonas de municipios poco poblados y, en ocasiones se afirma que han sido el germen del proceso –todavía experimental- de comarcalización de Aragón. También en Extremadura, las llamadas mancomunidades integrales, asumen las competencias y formas de actuar de las comarcas.

La tendencia observada es una evolución creciente en su número, para la prestación, fundamentalmente, de servicios sociales, defensa del medio ambiente, del patrimonio histórico y el turismo, aguas, alumbrado público, servicio contraincendios, alcantarillado, recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos. Destacando especialmente este último. Son más de mil las mancomunidades especializadas en la prestación de unos pocos servicios públicos. Debemos señalar, sin embargo, que este elevado número de entidades no es capaz de dar respuesta a la necesidad de la mayor dimensión buscada, como así lo demuestra el hecho de que casi dos tercios de las entidades de colaboración tengan menos de cinco mil habitantes.

REGISTRO DE ENTIDADES LOCALES INSCRITAS A 05/01/2009

Comunidad Autónoma	Municipios	Provincias	Islas	EATME S	Mancomunidades	Comarcas	Áreas		Total
							Metropolitanas	Otras	
Andalucía	770	8	0	47	89	0	0	0	914
Aragón	731	3	0	43	62	32	0	0	871
Asturias, Principado de	78	1	0	39	19	0	0	1	138
Baleares, Illes	67	1	4	1	7	0	0	0	80
Canarias	88	2	7	0	17	0	0	0	114
Cantabria	102	1	0	524	22	0	0	0	649
Castilla y León	2248	9	0	2233	244	1	0	13	1748
Castilla-la Mancha	919	5	0	40	134	0	0	1	1099
Cataluña	946	4	0	58	73	41	2	0	1124
Ciudad de Ceuta	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Ciudad de Melilla	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Comunitat Valenciana	542	3	0	7	61	0	2	0	615
Extremadura	383	2	0	26	73	0	0	0	484
Galicia	315	4	0	9	41	0	0	0	369
Madrid, Comunidad de	179	1	0	2	49	0	0	0	231
Murcia, Región de	45	1	0	0	8	0	0	0	54
Navarra, Comunidad Foral de	272	1	0	352	60	0	0	2	687
Pais Vasco	251	3	0	340	37	7	0	0	638
Rioja, La	174	1	0	4	27	0	0	0	206
TOTAL	8112	50	11	3725	1023	81	4	17	13023

Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas

El artículo 141 de la Constitución posibilita el nacimiento de las comarcas como una entidad supramunicipal, creada a iniciativa de las CC.AA., con el fin de reagrupar varios municipios para la gestión de uno o más servicios en común que ellas mismas delegan. En la actualidad, se cuenta casi un centenar, que centra sus esfuerzos en las labores de ordenación del territorio, servicios sociales, cultura, deportes, salud pública, transporte, turismo, entre otros. Como hemos dicho, es reciente el proceso de comarcalización puesto en marcha en Aragón, que si bien se había iniciado en el año 1.993, su verdadero impulso se produce a partir de 1.999 y, sobre todo, de la Ley 23/2001. Esta experiencia supone una apuesta de largo alcance sin precedentes en nuestro país. A las comarcas se les atribuye un importante conjunto de funciones en el terreno del transporte, protección civil, recogida y tratamiento de basuras, ordenación del territorio, sanidad, asuntos sociales, agricultura, cultura, patrimonio, energía eléctrica, etc. Además, cada una de las entidades creadas dispondrá de total discreción sobre los recursos que le serán transferidos para el desempeño de sus funciones. Sin embargo, algunas voces ya se han manifestado escépticas ante esta solución, pues apuntan a que el reducido tamaño que adquieren no es el idóneo para el ejercicio de las funciones que se les traspan, lo que llevará a una pérdida de eficiencia reflejada, de nuevo, en el desaprovechamiento de las economías de escala, y el desbordamiento intermunicipal, además de un incremento en los costes de gestión (BARBERAN, 2003).

Las Áreas metropolitanas, concebidas como reagrupación de municipios en zonas de alta concentración urbana, se encargan de la gestión en común de uno o más servicios. El proceso de concentración de la población española en los núcleos urbanos que se ha llevado a cabo durante el S.XX, supone que uno de cada dos habitantes resida en las Redes Funcionales

Urbanas, y uno de cada tres reside en Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza y Bilbao.

En el ordenamiento legal español, al contrario que en otros países europeos y americanos, no existe una tradición metropolitana. Se detecta alguna referencia en el proyecto de ley de reforma local de Maura, en 1.907, para las ciudades mayores de 250.000 habitantes. En 1.919 se presentó por Manuel de Burgos un proyecto de Ley de Bases para regular la vida municipal en las grandes ciudades, que afectaba a las de más de 100.000 habitantes. El estatuto municipal de Calvo Sotelo -1924- tampoco abordó directamente la cuestión metropolitana. En el año, 1955, la Ley de Régimen Local posibilita su creación para dar respuesta a los nuevos problemas de las grandes ciudades. Se crean así la de Madrid, Bilbao, Valencia, Zaragoza y Barcelona. Hoy no existe en la Constitución española mención específica a esta fórmula de colaboración, si bien el artículo 141.3 abre la posibilidad de su formación. Por primera vez en la historia de España las áreas metropolitanas tuvieron reconocimiento expreso en la LRBRL de 1985, en el artículo 43⁴, que estableció una norma susceptible de serles aplicada, calificándolas expresamente como entidades locales (ORDUÑA, 2.004). Pero el nacimiento y desarrollo del estado de las autonomías pone de relieve la desconfianza con que éstas eran contempladas por el nivel intermedio de gobierno, al considerarlas potencialmente peligrosas para sus intereses. Esta afirmación se corrobora con lo ocurrido en la Corporación Administrativa de Gran Bilbao y con la Corporación Metropolitana de Barcelona. En la actualidad, el Ministerio de Administraciones Públicas

⁴ El mencionado artículo define las Áreas Metropolitanas como «Entidades Locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras» (por ejemplo, en **materia** de transportes o residuos sólidos). Se ha acuñado la expresión «Área Metropolitana» para identificar «el conjunto formado por el Casco urbano de una gran ciudad y su área suburbana, que alcanza a las poblaciones próximas, afectadas por la influencia de aquéllas.»

recoge en sus datos el registro de cuatro áreas metropolitanas activas, dos de ellas en Barcelona y las otras dos en Valencia. La *Entitat Metropolitana del Transporte* reagrupa a 18 municipios y se encarga fundamentalmente de coordinar servicios de transporte urbano e interurbano. La *Entitat Metropolitana de Serveis Hidraulics i Tractament de Residus*, está formada por 33 jurisdicciones locales de la comunidad de Barcelona con el fin de captar, tratar y distribuir el agua potable, así como el tratamiento de las aguas residuales y de los residuos sólidos urbanos. Valencia, una vez desaparecida la Corporación Administrativa de Gran Valencia en 1986, cuenta también con dos entidades metropolitanas para gestionar los servicios hidráulicos y el tratamiento de residuos –Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos y la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos-. Pero lejos de responder a la estructura “ideal” de área metropolitana o aglomeración urbana -aunque sean denominadas áreas metropolitanas sectoriales- se han convertido en meras asociaciones de municipios de carácter urbano.

Existen otras agrupaciones de municipios, tales como los consorcios, cuyo carácter diferenciador consiste en la reagrupación de jurisdicciones locales con otras colectividades, públicas o privadas sin ánimo lucrativo, para la defensa del interés público, si bien su nacimiento es incipiente y su funcionamiento reducido⁵.

Así, pues, en este repaso por las fórmulas de reconstrucción administrativa local en España, no debemos obviar que, a pesar de las notorias dificultades que muchos municipios muestran para la prestación de los servicios mínimos, no ha habido verdaderos intentos de “racionalización” y “simplificación” del mapa municipal en el pasado reciente, ni se

⁵ Hay autores que diferencian tres tipos de consorcio: los constituidos entre administraciones locales; los mixtos, en los que se vincula a una o varias entidades locales con la Administración del Estado o la Comunidad Autónoma, , y aquellos en los que participan entidades privadas sin ánimo de lucro. (WAGNER S.,1.992 Y PRIETO, C., 2.008)

vislumbran tampoco en el futuro inmediato, por lo que no realista plantear –como algunos lo hacen- una reducción del mapa municipal en aras de alcanzar dimensiones idealmente más eficaces, al menos a corto plazo⁶.

2.2 Evolución del sistema de financiación local

La evolución histórica de la Hacienda Local española, desde que ésta pierde su carácter patrimonialista –durante la primera mitad del X. XIX- y se convierte en una Hacienda eminentemente fiscal, podemos afirmar que es la crónica de una institución afectada por una insuficiencia financiera endémica.

Nuestra Carta Magna reconoce de forma expresa a los municipios la capacidad para la toma de decisiones políticas que afectan al interés general de sus ciudadanos y para la gestión de sus propios intereses, pero no se pronuncia, sin embargo, acerca de su capacidad para obtener recursos. Así, en poco más de tres décadas han sido varias las reformas legislativas que han intentado poner fin a esta situación. Un claro exponente de esta situación es la reforma llevada a cabo por la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, que entró en vigor en enero de 1977 y que desemboca en la necesidad de aprobar el Real Decreto-Ley 11/1979, de 20 de julio, sobre Medidas Urgentes de Financiación de las Corporaciones Locales, cuya rúbrica expresa claramente la situación existente dos años y medio después de la implantación de la reforma. La aprobación de la Constitución el 27 de Diciembre de 1978, determina el establecimiento de prioridades en el ámbito de organización

⁶ MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2.005): *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*. Madrid

territorial, centrándose en la construcción del llamado Estado de las Autonomías, sin prestar atención a las entidades locales. La ley 24/1983, de Medidas de Saneamiento y Regulación de las Haciendas locales, dio paso a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local, antecedente de la Ley reguladora de 1.988, no sin antes proceder a sanear las deudas de los municipios y a absorber los déficit acumulados, en una operación de rescate técnicamente mejor a la llevada a cabo en 1980.

Así, el legislador hace frente a la situación financiera que arrastraba la hacienda local española, caracterizada por un amplio abanico de tributos de reducido potencial recaudatorio, un escaso margen de maniobra a la hora de establecer los tipos impositivos de sus figuras tributarias, y una fuerte dependencia de las transferencias procedentes de otros niveles de gobierno, lo que acentuaba su dependencia. Habiendo transcurrido diez años desde la aprobación de la Carta Magna, la fiscalidad propia municipal se caracterizaba por su escasa recaudación así como por una inelasticidad con respecto a la actividad económica. Con el fin de alcanzar los objetivos de autonomía y suficiencia financiera, se procede a la reforma del sistema de recursos, llevado a cabo a partir de las fuentes de financiación propias y adaptando el modelo a tres grupos diferenciados de ingresos: los recursos tributarios, los no tributarios y la participación en los ingresos del Estado. La “racionalización” del sistema tributario local exigía superar la situación en la que estaba, caracterizada por una larga lista de tasas y contribuciones especiales y por un conjunto de hasta diez figuras impositivas diferentes, desconectadas entre sí y carentes de una justificación común. Esto se transforma en la creación de tres grandes tributos: el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto de Actividades Económicas y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, con la consiguiente supresión correlativa de ese elevado número de tributos que inciden sobre la

misma materia imponible que los nuevos, como son las Contribuciones Territoriales Rústica y Pecuaria y Urbana, el Impuesto municipal sobre Solares, las Licencias Fiscales de Actividades Comerciales e Industriales y de Profesionales y Artistas, el impuesto municipal sobre Radicación y el Impuesto sobre Circulación de Vehículos. De esta manera, se consigue simplificar el sistema tributario local, afianzar la autonomía tributaria, la mejora técnica del contenido de la fiscalidad propia, dándole, al igual que ocurre en la mayor parte de países europeos, un carácter patrimonial a la tributación sobre inmuebles y mitigando la doble imposición existente.

Años más tarde, la ley 51/2002, de 27 de diciembre, modificación de la Ley 39/1988, Reguladora de Haciendas Locales, viene a completar la reforma de financiación local, introduciendo cambios tanto desde el punto de vista tributario como también del financiero. Por lo que respecta a los tributos, modifica el articulado de los principales impuestos, con el objetivo de potenciar la autonomía municipal. Como instrumento financiero, y con el fin de reforzar la suficiencia financiera de las entidades locales, se introducen reformas sustanciales en la participación en Ingresos del Estado (PIE)⁷.

⁷ Ley 51/2002. Exposición de Motivos: “Desde la entrada en vigor de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, de acuerdo con su redacción inicial, se han venido definiendo modelos de participación de las entidades locales en los tributos del Estado referidos a horizontes temporales quinquenales, que tenían como objetivos prioritarios contribuir a la suficiencia financiera de aquéllas y dotar de automatismo a la fijación de los montantes totales de aquella participación, aplicando unos criterios objetivos previamente definidos. En esta reforma, obedeciendo también a estos objetivos, se plantean unos mecanismos de financiación con vocación de permanencia en el tiempo, con el establecimiento de unos criterios similares a los ya definidos para las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Por este motivo, se configura, por un lado, una estructura dual de financiación, de naturaleza analítico-sintética, a favor de los grandes municipios y de las capitales de provincia de régimen común. De naturaleza analítica, por cuanto se canaliza hacia estas entidades una parte de los rendimientos obtenidos por la Hacienda del Estado en las figuras impositivas de mayor potencialidad recaudatoria, cedidas parcialmente a las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, según lo dispuesto en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas de su nuevo sistema de financiación. De naturaleza sintética, ya que se fija para los grandes municipios una participación en tributos del Estado que evolucionará al mismo ritmo que los ingresos tributarios del Estado, con determinación de este índice en los mismos términos que para las Comunidades Autónomas. Este componente de participación se configura como

Si bien, el conjunto de modificaciones que introduce esta normativa tienen como finalidad mantener y fortalecer la garantía del principio de suficiencia financiera e incrementar la autonomía municipal en el ámbito de los tributos locales, no podemos afirmar que se haya conseguido. Así, siete años después de la aprobación de esta Ley, sigue habiendo un amplio consenso sobre el hecho de que las corporaciones locales son las grandes olvidadas en la definición de sus competencias, y en el diseño de una fórmula adecuada de financiación. La garantía de suficiencia financiera de las entidades locales no se ha conseguido, debido a las mayores necesidades de los entes, vinculadas a la asunción de “gastos impropios” o, por lo menos, no contemplados para determinadas entidades como pueden ser, por ejemplo, los problemas derivados de la inmigración, la dispersión de la población, etc., aunque también debido a la insuficiente compensación que los entes locales reciben tras la supresión para el 92 por 100 de los contribuyentes -en el año 2003-, de uno de los impuestos con mayor importancia recaudatoria, el Impuesto sobre Actividades Económicas.

No debemos olvidar tampoco que el diseño de un sistema que utiliza la ponderación de la población a efectos de la distribución de la PIE está provocando desigualdades entre los municipios, a la vez que la diferenciación entre municipios según sean capitales de provincia o de comunidad autónoma, de municipios turísticos, etc. pone de manifiesto una complicación del modelo, que consigue aumentar las desigualdades entre municipios desde una perspectiva dinámica, no mejora la autonomía municipal y presenta problemas de imputación territorial de determinados impuestos (RUBIO, 2.008).

complementario de los recursos que obtengan los municipios por la cesión de los rendimientos recaudatorios en los impuestos estatales citados. Por otro lado, para el resto de municipios se establece un modelo de participación en tributos del Estado definido por variables. La reforma también alcanza a los criterios que este modelo incluye para determinar el montante global de la financiación y para su distribución entre las entidades afectadas.”

3 Conclusión

Los datos estudiados evidencian que el tamaño de los municipios españoles es heterogéneo, y poco coincidentes los territorios funcionales e institucionales, lo cual hace poco probable una descentralización de competencias única e igual para todos, salvo que exista una redefinición de sus límites administrativos. En treinta años de democracia hemos conseguido crear el “estado de la autonomías”, pero no un Estado descentralizado, que era lo que se pretendía. Para llegar aquí, no sólo el Estado central, sino también las comunidades autónomas han de actuar con responsabilidad y poner en práctica la “segunda descentralización” trabajando con el mismo discurso que en su día reclamaron al gobierno central.

En lo que respecta al sistema de financiación, surge, en primer lugar, la necesidad de definir con claridad las competencias locales, para, después abordar de manera global la financiación de los entes territoriales, en coordinación con la reforma del sistema de financiación autonómico. El nuevo sistema ha de fortalecer la capacidad de obtención de recursos propios, consiguiendo una mayor equivalencia entre los niveles de ingresos y la actividad económica, por lo que habrá que acercar la fiscalidad local a la evolución de otras variables económicas como la renta o el consumo, más allá de la propiedad, modernizar algunos elementos de los impuestos municipales, introduciendo, entre otras, mejoras técnicas. En cuanto a las transferencias, habrá que abogar por un sistema tendente a las transferencias incondicionales tanto de la administración general del Estado como de las CC.AA., alejando la participación en ingresos de las comunidades autónomas de los proyectos finalistas que

ellas mismas determinan, con el objetivo de evitar el clientelismo político y proporcionar autonomía política y de gasto.

4 Referencias

BARBERÁN, R. (2.003): “La Comarcalización de Aragón. Una Valoración desde la Economía del Federalismo Fiscal” en CARAMÉS, L. (Ed.) *Situación Actual de la Hacienda Local en España*, IV Jornadas de la AGEESP, Santiago de Compostela.

CADAVAL, M. (2.006): *Las Aglomeraciones Urbanas desde la Perspectiva de la Hacienda Pública*. Universidad de Santiago de Compostela.

_____; CARAMÉS, L. (2.007): *Os Municipios Galegos entre o Minifundismo e a Ineficiencia: Especial Consideración das Aglomeracións Urbanas*, Xunta de Galicia.

CARAMÉS, L. (2.004): *Economía Pública Local*, Ed. Civitas. Madrid

DE CASTRO, C. (1.979): *La Revolución Liberal en los Municipios Españoles*, Ed. Alianza, Madrid.

DE MIGUEL, P.; SOSA, F. (1.987): *Creación, Supresión y Alteración de los Términos Municipales*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2.005): *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*. Madrid.

ORDUÑA, E. (2.004): *Las Áreas Metropolitanas*, Documento de Trabajo de la OICI, Mimeo.

PRIETO, C. (2.008): “Tipología de Entidades Locales y Financiación”, *Papeles de Economía Española*, nº 115.

RUBIO, J. (2.008): “La Financiación Tributaria de los Entes Locales en España. Problemas y Perspectivas de Reforma”, *Hacienda Pública Española*, nº 115.

SOSA, F. (1.992): *La Gestión de los Servicios Públicos Locales*, Ed. Civitas, Madrid.

Sobre a autora:

María Dolores Cadaval Sampedro

Doutora em Economia pela Faculdade de Ciencias Económicas e Empresariais da Universidade de Santiago de Compostela. É professora do Departamento de Economia Aplicada dessa mesma instituição.

e-mail: maria.cadabal@usc.es