

Leonardo Margareto Layunta

Gasto no obligatorio de los municipios

Una muestra de ayuntamientos valencianos

Estudios y Documentos

21



Gasto no obligatorio de los municipios

Una muestra de ayuntamientos
valencianos

Leonardo Margareto Layunta

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

Colección: Desarrollo Territorial
Serie Estudios y Documentos, 21

Director: Joan Romero



Esta publicación no puede ser reproducida, ni total ni parcialmente, ni registrada en, o transmitida por, un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, ya sea fotomecánico, fotoquímico, electrónico, por fotocopia o por cualquier otro, sin el permiso previo de la editorial. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

© Del texto: Leonardo Margareto Layunta, 2017

© De esta edición: Publicacions de la Universitat de València, 2017

Publicacions de la Universitat de València

<http://puv.uv.es>

publicacions@uv.es

ISBN: 978-84-9134-123-9

*A María Teresa, mi esposa,
que es quien más ha sufrido este trabajo.*

A mis hijos Leonardo, Maite y Núria.

A mis nietos Leo y Jaume.

También quisiera dedicar unas líneas de agradecimiento a todos mis profesores de Geografía y Humanidades de la Universitat de València, y en especial, al Catedrático Dr. Joan Romero González, que durante el largo camino de desarrollo de este trabajo ha tenido la sabiduría de guiarme en los momentos en los que me sentía perdido. Su dirección me ha permitido ampliar mis conocimientos, a la vez que me ha dado la oportunidad de profundizar en nuestra amistad, de la que me siento tan honrado.

ÍNDICE

CAPÍTULO 1. BREVE APROXIMACIÓN TEÓRICA	11
1. Introducción	11
2. Sobre el papel del sector público. Algunas consideraciones teóricas	15
2.1. La teoría de la localidad y la provisión de bienes públicos	15
2.2. La descentralización: el federalismo fiscal en España	16
2.3. Distribución de competencias	17
2.4. Distribución de ingresos	17
2.5. Otras funciones de la hacienda pública: crecimiento estable y distribución de la renta. El papel del capital social	18
2.6. El financiamiento del Régimen Local	19
2.7. Reflexiones y sugerencias finales	20
3. Los gobiernos locales en España: breve recorrido histórico sobre cambios legislativos	20
3.1. La etapa franquista	21
3.2. La financiación de los ayuntamientos democráticos	21
3.3. Los tributos locales tras la reforma fiscal de 1978	23
3.4. Ley de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las haciendas locales de 1983 y sus avatares constitucionales	24
3.5. Consecuencias de la implantación del IVA. Las transferencias	25
3.6. La LRHL. Ley reguladora de las haciendas locales de 1988	25
3.7. Estabilidad presupuestaria y reformas en la financiación local	27
3.8. Comentarios finales	27
4. Los 80 y 90: escenario político, económico y social en el desarrollo de las entidades municipales	28
4.1. Los ochenta: la década de las políticas reparadoras	28
4.2. Los años noventa: la década de la acción externa	30
5. Evolución del mapa municipal en la época contemporánea	31
5.1. Macro y micro municipios	34
6. Otras experiencias del municipalismo en Europa	35
6.1. La experiencia en las reformas de la República francesa	38
6.2. La modernización de la administración pública italiana	38
6.3. La organización municipal en Alemania	40
6.4. La organización municipal en Portugal	44
6.5. El caso español	46
6.6. El caso valenciano	48
7. Situación legislativa y presupuestaria de los municipios en la actualidad: gastos obligatorios versus gastos no obligatorios	49
7.1. Evolución del tipo y cuantía de los gastos municipales	50
7.2. Legitimidad y principios económicos del gasto local	50
7.3. Categorías del gasto local	51
7.4. Incremento del gasto local	51
8. Los gastos no obligatorios de los municipios según la LRBRL de 2005	52
8.1. Código de clasificación funcional de los gastos	54
9. La modificación de la LRBRL de 2013	70

CAPÍTULO 2. INVESTIGACIÓN	75
1. Objetivos e hipótesis	75
2. Método	76
2.1. Selección de la muestra	76
2.2. Procedimiento	82
2.3. Variables / Diseño	85
2.4. Instrumentos	86
2.5. Análisis de datos	86
3. Descripción de la muestra	87
4. Resultados	96
4.1. Gastos no obligatorios de los municipios de la Comunitat Valenciana	96
4.2. Gastos no obligatorios según el tamaño de la población del municipio	107
4.2.1. Municipios de hasta 5.000 habitantes	107
4.2.2. Municipios entre 5.001 y 20.000 habitantes	116
4.2.3. Municipios de entre 20.001 y 50.000 habitantes	125
4.2.4. Municipios de más de 50.000 habitantes	135
4.2.5. Grandes municipios	144
4.2.6. Comparación según tamaño del municipio	153
4.3. Gastos no obligatorios según vocación productiva de los municipios	170
4.3.1. Agricultura	171
4.3.2. Industria Textil	179
4.3.3. Industria Cerámica	187
4.3.4. Industria del Mueble	196
4.3.5. Turismo	205
4.3.6. Comparación según la vocación productiva del municipio	214
4.4. Evolución de los gastos no obligatorios (2005-2010)	228
5. Relaciones entre los ingresos municipales totales, los relacionados con la actividad económica y el territorio y los gastos no obligatorios	257
6. Comparación con otros estudios	264
7. El gasto no obligatorio de los ayuntamientos valencianos. Aspectos cualitativos	272
8. Discusión y conclusiones	309
9. Epílogo. Liquidaciones 2014	314
Referencias bibliográficas	353
Anexos	357

A MODO DE JUSTIFICACIÓN

El Ayuntamiento es la institución de Gobierno que mayores presiones recibe, al ser la más accesible para los ciudadanos, como instancia de poder más próxima y los municipios, por su parte, intentan responder a esa presión financiando una serie de gastos que no recogen como obligatorios ni la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), aprobada en 2005¹, ni el resto de leyes que abordan esta cuestión.

La legislación vigente establece cuáles son las obligaciones que deben atender los ayuntamientos en relación con su número de habitantes. Pese a ello, como se verá más adelante, los municipios asumen muchas otras funciones, principalmente por esa cercanía al ciudadano, por la falta de financiación suficiente y por la indefinición de esas normas y leyes a las que se hace referencia en este trabajo.

Si, además, se suma a estas cuestiones el contexto político-económico en el que se desenvuelven, se observa que deben adaptarse a los constantes cambios sociales, para dar respuesta a esas necesidades. El impacto de la crisis, además, ha provocado un incremento en la necesidad de ayuda, así como de la presión para percibirla.

Con todo ello, no se debe confundir las obligaciones legales de los ayuntamientos con las competencias reales que acaban asumiendo.

Con esta investigación se abordan estas cuestiones desde diversos puntos de vista:

1. La legislación actual no es proclive a la delimitación de esas responsabilidades y, por tanto, crea confusión entre las competencias que deben asumir el gobierno central, la comunidad autónoma y los ayuntamientos.
2. Los municipios, al ser los entes gestores más cercanos al ciudadano, asumen una parte importante de gasto no obligatorio que, en realidad, pueden corresponder a niveles de gobierno distintas.
3. El hecho de la asunción de estos gastos por parte de los ayuntamientos puede llegar a ponerles en dificultades financieras en lo que se refiere a los gastos que sí son obligatorios.
4. El presente trabajo aborda ampliamente estos aspectos para los años 2005 y 2010, y realiza una radiografía sobre la situación económica de los ayuntamientos agrupados según su número de habitantes en esos mismos años, lo que nos permite analizar la evolución de la situación. El objetivo final es ver si la actual realidad económica ha influido en la estructura general de esos gastos o no².

¹ En 2013 se produjo una modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

² En principio las noticias son negativas. El informe de la Sindicatura de Comptes sobre las cuentas de los municipios en el 2010 el 71% presentan incidencias y el resultado presupuestario negativo afecta a 223 entidades locales. Los ayuntamientos redujeron ingresos en un 14% y los gastos sólo en un 6%.

CAPÍTULO 1. BREVE APROXIMACIÓN HISTÓRICA

1. INTRODUCCIÓN

Pese a que España iniciara en 1975 el camino hacia la democracia, los ayuntamientos no accedieron al proceso de democratización hasta 1979, momento en el que se convocaron las primeras elecciones municipales libres. De hecho, las corporaciones locales fueron las últimas instituciones en incorporarse al proceso democrático. Sin embargo, tras 9 convocatorias electorales municipales y 35 años de democracia local, siguen teniendo la consideración de administraciones periféricas, menores de edad y, en cierta manera, subalternas.

La nueva Constitución de 1978 (arts. 137³ y 140⁴) contemplaba la organización territorial del Estado como una cuestión con dos únicos protagonistas: la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. Ese punto de vista dejó a los ayuntamientos como meros gestores de la descentralización administrativa y mientras las provincias fueron definidas como una agregación de municipios (art. 141⁵).

El desarrollo de la autonomía de las administraciones locales (Caamaño, 2004) no era un centro de interés general, cabe señalar que la Constitución española no contiene la definición de “administración local”, enumera, eso sí, las instituciones que gozan de dicho rango: “Las que gobiernan, fomentan intereses públicos, prestan servicios y resuelven los problemas de los ciudadanos del lugar en que ejercen sus competencias“. Las instituciones locales, sufrirían el exilio constitucional: “La autonomía local *no* es autonomía política” (STC 4/1981); “Está en la Constitución pero *no* tiene un específico contenido constitucional” (STC 170/1989). Frases que significaban, simple y llanamente, que la autonomía local solo poseía jurisdicción administrativa y que, por tanto, quedaba al albur de posteriores leyes cómo se llevaría a la práctica.

Esta situación ha sido una constante en la vida de las corporaciones locales, y en su recorrido constitucional actual. La falta de contenido en el articulado constitucional, respecto a las corporaciones locales, no hizo sino favorecer que, en democracia, los órganos de autogobierno más próximos al ciudadano (los ayuntamientos) tuvieran la consideración de simples administraciones públicas de naturaleza corporativa.

Por otra parte, los escándalos y corruptelas que se conocen a diario sobre las corporaciones no ayudan a mejorar esta situación, más bien al contrario, refuerzan la idea de que el centralismo (en su expresión “central” o “autonómica”) es la manifestación de una cualidad racional superior frente a lo que se percibe como irresponsabilidad y falta de moralidad de los encargados de la política municipal. Tampoco ayuda que sigan permaneciendo en sus cargos ediles, de todos los partidos, implicados en causas judiciales. Sin embargo, tras conocer a través de esta investigación la verdadera gestión presupuestaria de más de 123 municipios de la Comunitat Valenciana y del dinero que destinan a hacer frente a los gastos que, en principio, no les corresponde asumir según la legislación vigente, creo en la necesidad perentoria, del fortalecimiento y desarrollo de auténticos gobiernos locales, para poder mantener esa cohesión social que tanto necesita el país ya que el espacio en el que se desenvuelven es

³ Art. 137. El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

⁴ Art. 140. La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto.

⁵ Art. 141 (apartado 1). La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.

el más adecuado para responder, de forma directa y rápida, a los problemas del ciudadano. La reivindicación del concepto de “gobierno local” no es solo un problema de matices semánticos; manifiesta la intención de reclamar una verdadera autonomía local que responda a las necesidades cambiantes de sus ciudadanos con plena independencia.

Si volvemos la vista atrás, por ejemplo, hace treinta y cinco años, las necesidades de los municipios españoles eran evidentes (Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, 2005). Bastaba con pasear por cualquier localidad para comprobar el lamentable estado de sus equipamientos y servicios, cuando los había. La administración local no había sido hasta entonces más que un satélite de la administración estatal; una mera terminal periférica que se plasmaba en el nombramiento del alcalde por parte del gobernador civil o el ministro de la Gobernación de turno.

Desde finales de 1975 (Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, 2005) los municipios se encontraban en una situación de incertidumbre ante una perspectiva de cambio que tardaba en llegar y que agravó aún más su marginación institucional. Así, a los cuarenta años de subordinación y postración política, se sumaba un incomprensible quinquenio de retraso en su resurgir democrático. Sin embargo, en 1979 el trabajo que debían desarrollar ya estaba bien definido. En abril de 1979 fueron elegidos los primeros alcaldes y concejales, quienes se entregaron con entusiasmo a recuperar el tiempo perdido. En pocos años, pueblos y ciudades cambiaron de imagen: casas de la cultura, instalaciones deportivas, alumbrado, pavimentación, saneamientos, agua potable, etc. Por fin los ciudadanos podían disfrutar de cierto bienestar. Fueron ellas y ellos (alcaldes y concejales) los protagonistas de un esfuerzo, político y personal, que inauguró una tradición democrática municipal que nos permite hoy mirar el pasado con una perspectiva de futuro. Por ello, cualquier demócrata tiene una deuda de gratitud con aquella generación que entregó un valioso legado que debemos conservar y mejorar.

Sin embargo, en la actualidad las necesidades de la mayoría de nuestros municipios ya no son tan evidentes como cuando los primeros alcaldes tomaron posesión de sus cargos a finales de los setenta. Así, podemos afirmar que las necesidades más elementales están razonablemente cubiertas, aunque no debemos bajar la guardia, ni ser autocomplacientes, el reto hoy es otro, mucho menos aparente, quizás menos visible, pero que apremia a los Ayuntamientos de la misma manera.

A finales de los setenta y ochenta los municipios tenían tantas necesidades que cubrir, que dejaron en un segundo plano importantes cuestiones como cuáles eran las prioridades, cómo había que hacer las cosas o qué protagonismo tenía cada institución. La sociedad ha evolucionado y lo que demanda ahora es clarificar qué tipo de ciudad o pueblo quiere, qué tipo de gobierno precisa o qué distribución de protagonismos y responsabilidades es la más ventajosa en cada caso (iniciativa pública, iniciativa social o respuestas mercantiles).

En este contexto, en los últimos años se han ido transformando las políticas públicas, en general, y las locales, en particular (García, 2007). Cada vez se hace más difícil desde ámbitos centrales o autonómicos de gobierno dar respuestas universales y de calidad a las demandas de una población más diversa, culta, educada y consciente de sus carestías específicas. Y esto hace que el foco de tensión se traslade a los ayuntamientos como la institución más próxima al ciudadano. Se ha pasado de una concepción en la que el “bienestar” significaba seguridad en el mantenimiento de los derechos sociales para todos, a otra en la que “bienestar” se entiende como una nueva forma de ver las relaciones sociales, de manera más conciliadora y solidaria.

Y en este nuevo contexto de proceso de cambio ¿Qué tipo de información y gestión espera recibir un ciudadano de su administración local? Quiere obtener la mayor información posible con el menor esfuerzo posible, de forma ágil y rápida (Arribas, 2004). Pero la información que la administración

ofrece no solo debe ser útil sino también veraz. Por ello, los ayuntamientos deben hacer el esfuerzo de agilizar los trámites y proporcionar un conocimiento, en tiempo real, del estado de los procedimientos en los que figura como interesado el ciudadano (Subirats, 2009). Hay que evitar que este tenga que desplazarse a los diversos centros de gestión en los que se dividen la mayoría de las administraciones locales. En la actualidad, en el ámbito local, la presión de los problemas obliga al gestor a ser flexible y actuar de forma coordinada.

No es extraño que hoy las corporaciones locales sean espacios importantes en el bienestar individual y colectivo (Subirats, 2009). Es en el territorio municipal donde conviven todos y además saben que lo que pasa en su municipio es decisivo en relación con el futuro de la comunidad porque es ahí donde los ciudadanos mantienen los vínculos de pertenencia y se implican en los asuntos que les afectan.

No obstante, es importante señalar aquí que el tamaño del municipio es determinante a la hora de desarrollar esa autonomía de decisiones a la que hacíamos referencia ya que, aunque tengan la misma consideración legal, cada uno de ellos posee características distintas que hay que tener en cuenta (Rodríguez, 2006). De este modo, las deficiencias y desajustes del actual mapa municipal español se resumen, en un creciente infra-municipalismo en a las áreas rurales; y por otra, en una expansión de la ciudad en un proceso que desborda los límites municipales. La solución a estos problemas (al margen de las diferentes propuestas de cooperación territorial que no presentan un balance demasiado positivo) puede encauzarse a través de la fusión integral de municipios perfectamente posible en el actual marco jurídico.

Conviene recordar que en España hay 8.116 municipios⁶ de los cuales el 85.6% tiene menos de 5.000 habitantes. Además, en la mayoría de las ocasiones (salvo espacios periurbanos) son municipios rurales, fuertemente envejecidos y en vías de despoblación. Hace unas pocas décadas los ciudadanos de los municipios rurales se conformaban con los escasos servicios de que disponían. En la actualidad se movilizan contra las limitaciones que les impone el hecho de que las políticas sanitarias y escolares, la formación profesional y ocupacional o los servicios sociales especializados no formen parte de la base competencial de sus ayuntamientos. Y un territorio con faltas e insuficiencias en lo referente a la cobertura de los servicios locales, se hace poco atractivo para las familias y unidades económicas y lo aboca a una pérdida de población y de potencial productivo.

En esta línea argumental es significativa la coincidencia general existente respecto al agotamiento de la actual estructura territorial y política de la administración local. Además de obsoleta, está sumida en una situación de fuertes privaciones y carencias, con importantes desajustes entre sus responsabilidades y capacidades. Es, por tanto, necesario acometer reformas de inmediato.

En cuanto a la participación de los municipios españoles en el gasto público global está todavía lejos de la realidad de otros países europeos (Subirats, 2009). Mientras las comunidades autónomas han pasado de no existir a controlar más de una tercera parte del gasto público, los ayuntamientos siguen anclados en cifras que rondan el 15%. A pesar de que el gobierno local se enfrenta al futuro con una perspectiva de actuaciones mucho más compleja y variada de la que tenía años atrás. El cambio de época en el que estamos sumergidos resitúa el significado y la capacidad de gobierno de los ayuntamientos. La política local tiene que ver hoy en día con normalidad, modos, maneras y formas de vida. Y son los ayuntamientos y sus equipos los que, desde situaciones de privilegio para ver y juzgar deben gestionar y tratar de implicar a la población en el gobierno de la vida local, y en la resolución de unos problemas cada vez más complejos de resolver.

En conclusión, a lo largo de los últimos treinta años la administración pública española ha vivido un intenso proceso de descentralización del poder del Estado hacia las comunidades autónomas (Círculo

⁶ El Instituto Nacional de Estadística (INE) indicó en enero de 2012 que en España hay 8.116 municipios.

de Empresarios, 2007). Sin embargo, las administraciones locales han permanecido estancadas política y financieramente, a mucha distancia de los niveles alcanzados por sus homólogas europeas. Por ello, los municipios se han visto obligados a adaptarse a los cambios que está viviendo la sociedad española (demográficos, sociales, tecnológicos, etc.) con un marco jurídico y económico anclado en el pasado.

Si la administración central es quien debe establecer las reglas generales que determinen el poder de los tres niveles (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos), la meta que guíe cualquier reforma ha de ser la consecución de una organización eficiente del conjunto de las administraciones públicas (Subirats, 2009). Para ello, deben aplicarse principios de racionalidad económica, de manera que la administración que provee el servicio o bien público correspondiente lo haga del mejor modo posible, aunque ello implique una cesión de competencias desde las comunidades autónomas a la Administración local. Así, el principio de eficiencia debe regir, junto con otros que se consideren oportunos en cada campo específico, cualquier reorganización del sector público.

Es preciso adaptar el marco administrativo local a las nuevas realidades de nuestro país y, especialmente, es de vital importancia observar los siguientes aspectos:

1. Un mayor volumen de población (sobre todo inmigrante) distribuido de forma desigual.
2. El proceso de envejecimiento de la población también heterogéneo desde el punto de vista municipal.
3. La aparición de servicios públicos, impensables hace pocos años, cuya provisión se enfrenta a problemas de economías de escala (con un elevado número de micro municipios) o de congestión (en las grandes áreas metropolitanas).
4. Nuevas demandas de entender la democracia y la transparencia a escala local.

No estamos solamente ante un problema de financiación; la cuestión es mucho más amplia, pues obliga a replantearse qué Administración debe gestionar qué servicios, y asumir las correspondientes competencias (Círculo de Empresarios, 2007). Por ello, la asignación de competencias a las corporaciones locales debe ser real y es fundamental aplicar el binomio subsidiariedad-eficiencia, de modo que quien provea el bien o servicio sea la administración con óptima capacidad para hacerlo. En este sentido, resulta esencial reestructurar los niveles competenciales de las comunidades autónomas y las corporaciones locales. Este último aspecto supone un enorme desafío, ya que la descoordinación ha sido una de las deficiencias que ha lastrado el proceso de descentralización administrativa española, con un enredo regulador que supone una carga para los agentes económicos y dificulta la normal realización de la actividad económica.

Asimismo, es imprescindible adoptar un sistema de financiación que promueva la corresponsabilidad fiscal de las corporaciones locales, no aumentando la presión fiscal, sino elevando su participación en la recaudación de determinados tributos, a costa no tanto del Estado como de las comunidades autónomas. Además, es imprescindible establecer mecanismos que garanticen la suficiencia presupuestaria de los ayuntamientos para evitar, especialmente, que la gestión del suelo siga siendo su fuente principal de financiación, con los problemas que ello ha provocado desde todos los puntos de vista.

El resumen y como ya expresaba palmariamente Joan Subirats en la conferencia “Valor y capital social” celebrada en Barcelona en 2004: “Tenemos una nueva sociedad, una nueva economía, pero seguimos teniendo una vieja política. Es por ello que, cansados de los políticos y las políticas tradicionales, los individuos buscan otras formas de participación social, con campañas más puntuales”.

2. SOBRE EL PAPEL DEL SECTOR PÚBLICO. ALGUNAS CONSIDERACIONES TEÓRICAS

Puede que una característica llamativa de la moderna economía sea el elevado papel que ocupa el sector público (Albi, E., González Páramo, JM y Zubiri, J. 2004), ahora bien ¿Qué es el sector público? Podemos aceptar como aquél sector de la economía encargado de la provisión de bienes públicos. La defensa nacional es el ejemplo más recurrido. Otros bienes, tales como la educación o la sanidad.

Damos por sentado que se pueden disponer tales bienes por cualquier ciudadano en cualquier economía, cuando en realidad su disposición constituye un problema económico, y si tenemos en cuenta que en la actualidad las economías modernas llegan a destinar la tercera parte de la riqueza nacional a sufragar el sector público, vemos que no es una cuestión que carezca de importancia.

Ante esta situación debemos:

- 1.- Entender que son los bienes públicos
- 2.- Tratar de explicar su producción y distribución
- 3.- Evaluar la eficiencia de todo el proceso

Tenemos que plantear si un tercio de la riqueza nacional está destinada a procesos poco eficientes lo que puede suponer pérdidas considerables en términos de costes.

No obstante, ¿qué es un bien público? *Es un tipo de bienes muy especial que no son susceptibles de comprar ni vender en ningún mercado, pues tienen la característica de ser “colectivos” y cuyo uso y disfrute puede llevarse a cabo por cualquier ciudadano sin distinción, con independencia de que este deba respetar la jurisdicción aprobada al respecto para protegerlos*

Por lo que vemos un bien público no puede repercutir su coste sobre sus consumidores de forma directa. Éste coste sólo puede sufragarse de forma indirecta y aun así resulta imposible determinar cuál sería la contribución de cada individuo, dada la dificultad de distinguir la frecuencia y proporción del consumo de cada individuo en cada caso.

La única provisión posible es a gran escala y únicamente puede descansar sobre el Estado, al margen de cualquier sistema de precios, y soportando la ineficiencia que dicho proceso suele conllevar para la economía. La labor del sector público sería adaptativa, es decir, el sector público tendría que “adaptarse” a las preferencias de los consumidores a través de un método de ensayo y error y tiene que confirmarse a través de las elecciones periódicas.

2.1 La teoría de la localidad⁷ y la provisión de bienes públicos

En el mítico trabajo que, en 1956, el economista Charles M. Tiebout publica llamado “*A Pure Theory of Local Expenditures*” se propone nuevas ideas que propiciaban la posibilidad de aparición de una nueva Economía Pública moderna y su desarrollo.

La idea argumental es la siguiente: efectivamente la provisión de bienes públicos a nivel central se encuentra ante los problemas. Los consumidores no tienen demasiado donde elegir, el sector público en la región donde nacen es algo que les viene dado. Lo único que puede hacer éste es adaptarse” en la medida de sus posibilidades a las preferencias de los consumidores. No obstante, no tenemos que asumir lo mismo con la provisión de bienes públicos locales. A fin de cuentas los individuos suelen cambiar de localidad y lo harán tomando en cuenta una serie de consideraciones muchas de ellas

⁷ En Física, el principio de localidad establece que dos objetos suficientemente alejados uno del otro no pueden interactuar, de manera que cada objeto sólo puede ser influido por su entorno inmediato.

relacionadas con los bienes públicos que en ella se proveen tales como la tranquilidad de la localidad, la seguridad, el carácter de sus habitantes, su oferta de ocio, calidad de sus escuelas y de su atención sanitaria, las zonas verdes, la calidad de sus playas, etc.

Asimismo, las corporaciones locales cobran diferentes niveles de impuestos con el que poder sufragar estos bienes públicos, lo cual es algo que los individuos también tienen en consideración antes de elegir en qué zona vivir.

De esta forma Tiebout explica, que a diferencia de la provisión de bienes públicos por parte de alguna autoridad central, la descentralización nos permite contemplar los bienes públicos ofertados por cada corporación local o región como un sistema competitivo, en el que las distintas regiones se esfuerzan por captar población a la vez que maximizan el bienestar conjunto de sus habitantes

De todas maneras, todo no es tan fácil pues a pesar de la vía abierta por la teoría de Tiebout en torno a la posible eficiencia en la provisión de bienes públicos a nivel local, las cosas no son tan sencillas. Debemos tener en cuenta que los supuestos del modelo son bastante restringidos. Para que lo apreciemos mejor los enumeraremos de manera resumida:

- 1.- Los costes de desplazamiento son inexistentes y los consumidores gozan de una movilidad sin trabas.
- 2.- El conocimiento de los consumidores sobre el patrón de la recaudación y el gasto en cada jurisdicción es total.
- 3.- El número Administraciones es elevado
- 4.- Los problemas con el empleo son nulos.
- 5.- Los bienes o servicios públicos ofertados no generan externalidades.
- 6.- Las Administraciones, pueden optimizar el tamaño de su población.
- 7.- Por tanto, en relación con el supuesto anterior, tratan de atraer población si su tamaño es menor al óptimo, de expulsarla si es mayor, o de mantenerla si es igual. La inmigración, en este sentido, es perfectamente controlable.

En cualquier caso, el modelo de Tiebout, más allá de sus supuestos, ha supuesto un enorme avance en el campo de la Economía Pública en un aspecto muy claro: el haber señalado que, si adoptamos un enfoque más reducido en la provisión de bienes públicos, podemos encaminarnos hacia una solución que antes parecía inalcanzable.

2.2 La descentralización: el federalismo fiscal⁸ en España

Desde un punto de vista económico, la descentralización (Álvarez y Molero 2011) está justificada en la medida en que permite alcanzar los objetivos de eficiencia, equidad y estabilización que son las razones básicas de intervención del sector público en la economía. El análisis económico elemental recomienda que los bienes y servicios públicos sean provistos por el sistema que resulte más eficiente y más barato.

Una vez determinados cuáles son los bienes y servicios que corresponde proveer al sector público, el siguiente paso será decidir cuál es el nivel de gobierno más apropiado para proveer un bien o servicio público determinado.

⁸ Federalismo fiscal es el nombre que recibe la distribución territorial del gasto público entre las distintas entidades gubernamentales de un sistema federal.

En la Constitución de 1978 España estableció un sistema que se ha denominado “El Estado de las Autonomías”, es un Estado formalmente unitario pero que funciona como una federación muy descentralizada de comunidades autónomas cada una de ellas con diferentes niveles de autogobierno. Las diferencias se deben fundamentalmente a que en un principio se pensó como un proceso asimétrico en su financiación, debido principalmente a su legado histórico.

Hoy España es uno de los estados europeos más descentralizados, junto con Alemania, Austria, Bélgica y Suiza y en menor grado Reino Unido e Italia. España en sus 505.997 km² tiene algo más de 44 millones de habitantes es una nación integrada por 17 Comunidades Autónomas y 2 Ciudades Autónomas que controlan un amplio abanico de competencias en poderes legislativos, presupuestarios, administrativos y ejecutivos.

2.3 Distribución de competencias

La Constitución del Estado Español estableció una división de responsabilidades en tres niveles de gobierno diferenciados, el Estado Central (Gobierno Nacional), las comunidades autónomas (Gobierno Regional) y los ayuntamientos (Gobierno Local). La asignación de responsabilidades ha seguido los principios aceptados del federalismo fiscal, es así como las competencias que se han asignado al gobierno central son servicios que benefician a todo el territorio nacional, la Defensa, la Representación Internacional, la Justicia, la Policía Nacional, la Regulación y Planificación Económica, la regulación del Sistema Financiero, la redistribución del Ingreso y la Riqueza, la Seguridad Social Básica y las Infraestructuras Nacionales.

A los gobiernos regionales se les ha entregado fundamentalmente el manejo de la educación a todos los niveles y la salud y responsabilidades en agricultura, industria, energía y minas, medio ambiente, turismo, comercio doméstico, servicios sociales protección del patrimonio artístico e histórico, territorio y viviendas, protección del idioma propio y las infraestructuras regionales.

A los gobiernos locales, como primer escalón de la estructura política de España y por lo tanto de contacto directo con los ciudadanos, se le han entregado las responsabilidades que benefician el área de su jurisdicción: distribución de agua potable, alcantarillado, recogida de basuras, alumbrado público, protección social, cementerios, mantenimiento de centros escolares no universitarios, parques y jardines, pavimentación de calles. Junto a otras en función del tamaño de los municipios como transporte público o protección ambiental.

2.4 Distribución de ingresos

Inicialmente la financiación de las regiones en el régimen común se basó en un sistema de transferencias generales, estas transferencias se calculaban mediante el método del “Coste Efectivo Neto” que no es otra cosa que calcular cuánto era el gasto que el Gobierno Central destinaba a las competencias que iba descentralizar, transfería competencias y el coste que tenía por ejecutarlas, de modo que no se consiguió reducir las diferencias existentes entre regiones y no se realizó una igualdad de los servicios en las distintas regiones. No se garantizó una igualdad en el suministro de los servicios públicos. La dependencia de las regiones de las transferencias, opuesto al sistema de impuestos propios hizo que los gobiernos regionales no tuvieran ingresos autónomos lo que propició que los beneficios asociados a la descentralización fiscal no se obtuvieran toda vez que el principio de autonomía financiera y el principio de responsabilidad y eficiencia, que requiere que el coste de los servicios recaigan en los individuos que se benefician, no se ejecutara en esta primera etapa.

En 1986 se pasó del “Coste Efectivo Neto” a “calcular las necesidades del gasto” para lo que se establecieron algunos criterios, pasándose a un esquema de dos fuentes de ingresos: los tributos cedidos y la participación en los ingresos del estado. Desde 1997 se empiezan a ceder también algunas

competencias normativas en algunos tributos lo que empieza a conformar unos impuestos propios para los gobiernos regionales.

En el derecho comparado (Cantarero, 2005) existen dos modelos: el de *soberanía fiscal compartida* (Canadá, Estados Unidos, Suiza), que atribuye una soberanía fiscal plena en las áreas determinadas constitucionalmente para cada nivel de Hacienda; y el de *soberanía fiscal derivada* (Alemania, Austria, Australia), caracterizado por la existencia de una *soberanía fiscal central*. Así pueden identificarse dos sistemas genéricos de financiación de los entes subcentrales, según el sistema fiscal sea múltiple o único.

Entre los países federales que cuentan con un sistema fiscal más próximo al sistema único podemos examinar el caso de Alemania:

1.- Aunque la Constitución atribuye a los *Länder* y al *Bund* capacidad de colegislación en los principales tributos (Renta, Sociedades e IVA), en la práctica es el Gobierno central el que ejerce la soberanía fiscal. Si bien el grueso de los ingresos de los Estados (hasta el 94 por 100) constituye rentas fiscales propias, en la práctica el ejercicio de la responsabilidad fiscal en impuestos que, en la práctica, regula el Gobierno federal. Por ello, el ejercicio de la responsabilidad se circunscribe a la intervención de los representantes de los gobiernos de los *Länder* en la Cámara Alta; lo que ha llevado a concluir a algunos autores que el alemán es un sistema impositivo único, donde el ejercicio de la responsabilidad fiscal por los gobiernos subcentrales es mínimo. De esta forma, en Alemania apenas se producen efectos de competencia fiscal, excluyéndose la aparición de las tendencias limitadoras del crecimiento del sector público derivadas del federalismo competitivo.

2.- En el polo opuesto se encuentran los Estados Unidos, Suiza, y Canadá, cuyos sistemas impositivos múltiples se diferencian por el mayor o menor grado de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Veamos el caso de los Estados Unidos. Allí el Gobierno federal sólo tiene competencias exclusivas en los impuestos de aduana y las licencias fiscales. Los Estados disfrutan de plena soberanía para establecer tributos propios sobre la renta de las personas físicas, de las sociedades, y ventas. Los Estados gozan, por tanto, de una muy amplia soberanía fiscal, si bien el conjunto del sistema tributario refleja la superposición de diferentes normas que gravan los mismos hechos imposables.

Como en otros países federales, y en claro contraste con España, los Estados no pueden generar ingresos mediante el recurso al endeudamiento; en sus constituciones figuran cláusulas que les obligan a equilibrar el presupuesto.

2.5 Otras funciones de la hacienda pública: crecimiento estable y distribución de la renta. El papel del capital social

Ya encontramos antecedentes del análisis de la relación entre crecimiento y distribución de la renta en *La República*⁹ de Platón. En la Grecia clásica ya comprobamos la existencia en los estudiosos de pensamiento económico. Siglos después algunos autores musulmanes, entre los que identificamos a Averroes¹⁰ (siglo XII) e Ibn Jaldún¹¹ (siglo XIV), y al igual que determinados escritores mercantilistas, que realizaron aportaciones en la relación que nos ocupa si bien con las ideologías y circunstancias de cada momento. Si seguimos avanzando por ese camino debemos citar a Adam Smith¹² y Carlos Marx¹³. Todavía en el XIX Alfred Marshall¹⁴ abordó esa cuestión desde el

⁹ Libro IV Las virtudes, el Estado ideal y la justicia.

¹⁰ Filósofo cordobés 1126-1198.

¹¹ Historiador tunecino 1332-1406.

¹² Economista autor de La riqueza de las naciones.

pensamiento neo-clásico. Últimamente el mismo J.M. Keynes¹⁵ fijaría en su transcendental “*General Theory*” su posición acerca de la influencia de la distribución de la renta con el crecimiento económico, al tiempo que su contemporáneo J.A. Schumpeter¹⁶ proponía una teoría del desarrollo económico capitalista con algunas aportaciones importantes sobre la relación entre crecimiento y distribución de la renta.

No es hasta la segunda mitad del siglo XX cuando se concede la importancia que merece esta relación por parte de los autores que estudian esta conexión dentro de la disciplina económica. En este sentido constituye una referencia obligada la aportación de Simón Kuznets¹⁷, Premio Nobel de Economía en 1971, cuya posición ha sido durante años la más aceptada, hasta el punto que ha logrado eclipsar a todas las demás.

En los últimos veinte años y en especial durante los años noventa, la relación entre crecimiento económico y distribución de la renta ha constituido un campo de estudio que ha despertado un desmedido interés entre los economistas. Cada vez mayor número de autores se preocupan por el aumento del bienestar colectivo en términos de crecimiento con equidad, y sobre todo aportando la posibilidad de alcanzar ambos objetivos de política económica conjuntamente.

Existe un efecto adicional que hay que considerar. Nos referimos al papel que juega el capital social, considerando que existe un nexo entre distribución y crecimiento (Grootaert 1996). Este concepto, que ha sido desarrollado en ámbitos científicos distintos a la economía, ha ido introduciéndose también en el mundo económico, aunque todavía no existen conclusiones definitivas sobre sus efectos y utilidad en este campo de estudio.

Disponemos de distintas definiciones de capital social como aquel “conjunto de redes sociales y de normas recíprocas asociadas a estas que el capital físico o el humano, crean valor tanto individual como colectivo” (Putman y Gross, 2003).

También el “conjunto de normas, redes y organizaciones construidas sobre relaciones de confianza y reciprocidad, que contribuyen a la cohesión, el desarrollo y el bienestar de la sociedad, así como a la capacidad de sus miembros para actuar y satisfacer sus necesidades de forma coordinada en beneficio mutuo” (Pérez de Armiño, 1999).

Existen diferentes modelos para calcular el capital social siendo el canal fundamental de su generación las relaciones económicas (Fernández, Pérez y Serrano, 2015).

En definitiva con este concepto se introduce no sólo el papel de las instituciones, sino también el comportamiento de los propios individuos dentro de la sociedad, en lo que se refiere a la cooperación ciudadana. Aparecen, conceptos, virtudes y valores que hay que tener presentes, tales como la honestidad, el mantenimiento de los acuerdos, la reciprocidad, etc. que propician que la sociedad no afronte tensiones y así se incentive la productividad de los agentes económicos, lo que es beneficioso para el crecimiento económico (Álvarez, 2007). Supone aumentar el grado de confianza y de cooperación entre las personas, haciendo de esta manera que la sociedad pueda ser más próspera.

2.6 El financiamiento del Régimen Local

Los gobiernos locales poseen sus propios recursos (Vilalta 2011) separadamente de los gobiernos regionales. Se encuentra establecido en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales LRHL. Los municipios cuentan con el manejo normativo del 60% de sus ingresos, lo que les permite una gran

¹³ Filósofo, autor de *El Capital*.

¹⁴ Economista, autor de *Principios de economía e industria y comercio*.

¹⁵ Economista, autor de *Teoría general del empleo, el interés y el dinero*.

¹⁶ Economista, autor de *Análisis del cambio económico*.

¹⁷ Economista, autor de *El crecimiento económico de las naciones: PIB total y estructura de producción*.

autonomía. Una parte de los ingresos son los obtenidos por el cobro de servicios o tasas locales. Los municipios reciben transferencias incondicionadas del Gobierno Central, los fondos distribuidos dependen de fórmulas diferentes en función del tamaño.

2.7 Reflexiones y sugerencias finales

Federalismo Fiscal en España reúne características que la literatura sobre estos temas establece como condición necesaria para poder alcanzar los beneficios que se obtienen por la descentralización, es así como podemos observar que además de entregarles a los gobiernos regionales y locales las competencias propias de sus jurisdicciones también se les han entregado los recursos necesarios y el manejo normativo de sus principales ingresos para asumir sus responsabilidades

“la teoría ortodoxa del federalismo fiscal (modelo Tiebout-Oates-Musgrave o modelo TOM) hace referencia a la actuación de las distintas Administraciones Públicas (central, autonómica y local) desde la doble vertiente del ingreso y del gasto. En este sentido y según esa teoría esos tres niveles de gobierno se repartirían las tres funciones de la Administración Pública de la siguiente forma: Los tres niveles se dedicarían a facetas de asignación de bienes y servicios, y el central atendería, sino de forma exclusiva, si de manera preponderante, los que tuvieran connotaciones distributivas o de intervención en la economía”

Probablemente en España no se ha dado una auténtica descentralización funcional del gasto con criterios justos de eficiencia, de modo que cada nivel haya recibido responsabilidades de gasto en funciones en las que de verdad tuviera ventajas comparativas, sino más bien hemos sido testigos de una descentralización “geográfica” acompañada en algunos casos de connotaciones políticas.

3. LOS GOBIERNOS LOCALES EN ESPAÑA: BREVE RECORRIDO HISTÓRICO SOBRE LOS CAMBIOS NORMATIVOS

La Ley de 3 de febrero de 1823 es considerada la primera Ley de Régimen Local de la historia de España (Orduña, 2012). Esta nueva ley giraba en torno a los siguientes aspectos: rebajar la base económica para ser elector y elegible, y dotar de un mayor grado de autonomía y competencias a los municipios.

Para ello, la nueva ley tomó como referencia la diferenciación entre competencias propias de los ayuntamientos y competencias delegadas por el gobierno, aumentando mucho las primeras para potenciar la autonomía municipal (higiene, infraestructuras locales, sanidad, beneficencia y abastecimientos).

Las atribuciones delegadas se limitaron a funciones de control policial tales como la elaboración de censos y registros civiles, la construcción de obras públicas, el cuidado de montes, la administración y recaudación de fondos públicos y, por último, las tareas relacionadas con el ejército. Asimismo, se realzó la figura del alcalde al asignarle competencias propias del ejecutivo municipal y otras otorgadas por delegación del gobierno.

En un constante clima de reformismo político se planteó la necesidad de cambiar la administración municipal para hacerla más eficaz. El encargado de este ambicioso proyecto fue Javier de Burgos, quien acabó dividiendo el territorio español en 49 provincias y marcó para siempre a través del Decreto del 30 de noviembre de 1833 la historia administrativa de España, no solo porque en el futuro apenas se realizarían modificaciones en la estructura provincial, sino porque sentó las bases de una nueva forma de gobierno.