

LA FINANCIACIÓN MUNICIPAL GALLEGA: REFORMAS INAPLAZABLES

JOAQUÍN ÁLVAREZ CORBACHO

Departamento de Economía Aplicada

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Universidad de A Coruña

Recibido: 22 de marzo de 2002

Aceptado: 18 de septiembre de 2003

Resumen: *Un rasgo característico del municipalismo gallego es su raquitismo presupuestario y fiscal. Este rasgo se explica por la presencia de políticas clientelares extensivas. El trabajo muestra la distribución de estos recursos públicos mediante convenios, proponiendo a su vez ideas alternativas para mejorar la hacienda local de Galicia.*

Palabras clave: *Presupuesto / Hacienda local / Clientelismo / Convenios entre administraciones públicas / Estabilidad presupuestaria / Solidaridad territorial.*

THE LOCAL PUBLIC FINANCE IN GALICIA: A NECESSARY REFORM

Abstract: *One feature characterizing the Galician municipalism is its budget and fiscal atrophy. These features can be explained through the existence of a policy of subsidies distributed in a clientism way. The paper exposes the subsidies organised via agreements and it proposes alternative ideas to local public finance in Galicia.*

Keywords: *Budget / Local public finance / Clientelism / Public agreements / Budget stability / Territorial solidarity.*

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo ofrece un conjunto de reflexiones sobre tres aspectos de la financiación municipal que consideramos relevantes por su cualidad y por su interés social. En primer lugar, se reiteran aquellos rasgos más singulares, atípicos y recurrentes que caracterizan los ingresos presupuestarios de los municipios gallegos. El segundo lugar, se consideran también determinados aspectos del Fondo Autonómico de Cooperación Local, incluyendo los cambios normativos que experimenta en la actualidad. Finalmente, se subraya la posible incidencia de la Ley de estabilidad presupuestaria en la actividad inversora de los entes locales, así como sus efectos políticos y financieros. El trabajo concluye incorporando una serie de propuestas básicas sobre la financiación de los municipios gallegos que tienen su origen y fundamento en los problemas y deficiencias previamente mencionados.

2. FINANCIACIÓN MUNICIPAL: ASPECTOS GENERALES

“Dime como funcionan tus municipios y te diré en qué país vives” es una expresión singular que resume de modo inteligente la incidencia de la administración local en el progreso y en el bienestar de los pueblos. Porque los municipios prestan

servicios que afectan a la calidad de vida ciudadana, ordenan la convivencia en el territorio, protegen el medio ambiente y el patrimonio cultural, desarrollan proyectos estratégicos y constituyen, además, una magnífica escuela de educación democrática.

Son objetivos ambiciosos que en buena medida explican las lamentaciones eternas de los alcaldes ante la escasez de recursos disponibles. La crónica insuficiencia financiera de los municipios españoles se proyecta históricamente como un desajuste estructural entre lo posible y lo deseable, desequilibrio motivado por factores que empujan el gasto (proximidad de la administración al ciudadano y legislación laxa sobre competencias locales) y también por aspectos que dificultan el ingreso (coste político y resistencia fiscal del contribuyente). Esta presión contradictoria explica en buena medida por qué determinados municipios prestan a veces más servicios de los que en realidad le corresponden (Chavero y Tarrach, 1990; Álvarez Corbacho, Monasterio Escudero y Suárez Pandiello, 1998).

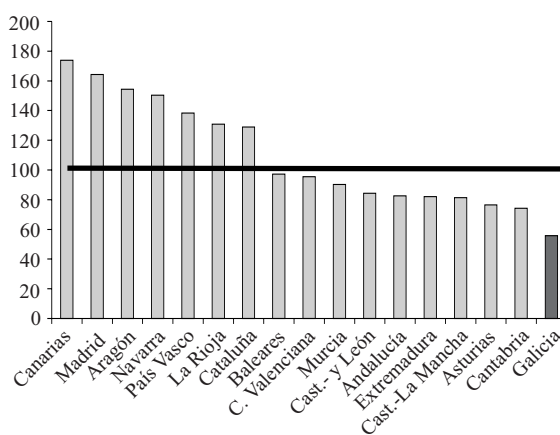
Pues bien, operando en este contexto político y normativo de carácter general, los municipios gallegos constituyen un caso particular, una singularidad extraña, una patología que interesa conocer, analizar y superar por sus efectos negativos en la equidad, en la asignación de los recursos públicos y en la modernización del país. Escenificaremos la situación mediante una obra desarrollada en tres actos y un epílogo.

Acto primero. Se abre el telón y las gráficas del presupuesto medio en municipios menores de 50.000 habitantes, ordenados por comunidades autónomas y estratos de población, aparecen danzando y exhibiendo sus encantos. Las cifras se expresan en pesetas *per cápita* para efectuar comparaciones y se relacionan con la cifra media española (100) en términos de porcentaje (gráficos 1, 2 y 3). Galicia destaca pronto porque sus municipios son la inmensa mayoría (98% del total) y porque lucen una estatura raquítica y tragicómica. Galicia tiene los presupuestos más bajitos de todas las comunidades autónomas (apenas superan la mitad de la media española), con cifras que resultan escandalosas para los municipios menores de 5.000 habitantes. Los porcentajes con respecto a Canarias (32%), a Madrid (34%), a Navarra (37%) o a Cataluña (43%) son bien ilustrativos. Pero los presupuestos danzan ignorando su descalcificación y enanismo estructural. Son datos objetivos y recurrentes que niegan el discurso de la convergencia (Álvarez Corbacho, 1995). Nos encontramos así ante unos ingresos muy desiguales, regulados por una legislación común, que sin duda deberían explicarse mejor. El telón se baja dejando inquieto y preocupado al espectador.

Acto segundo. Se abre de nuevo el telón y aparece otra perspectiva presupuestaria que completa la anterior. Ahora los municipios se comparan entre sí dentro de cada comunidad autónoma. Galicia vuelve a dar la nota. Vuelve a ser otra vez sitio distinto (cuadro 1). Las diferencias presupuestarias entre las ciudades (50.000-500.000 habitantes) y el resto de municipios son las más amplias de todas. Además

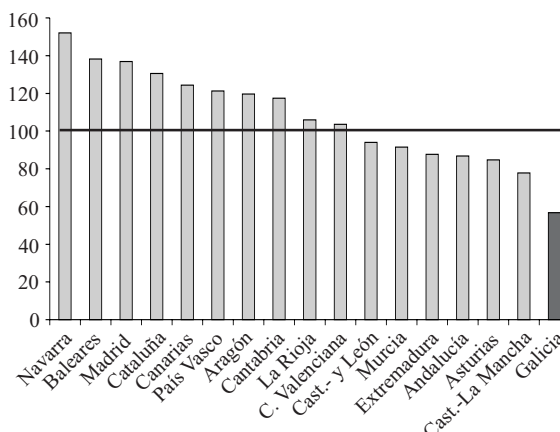
de enanos, los presupuestos de los municipios gallegos son también duales o asimétricos, circunstancia que provoca la aparición de espacios de convivencia extraños y distantes. Esta situación no existe en otras comunidades autónomas, donde la relación entre población municipal e ingresos presupuestarios es más gradual y lógica. La curiosidad intelectual del espectador se excita mientras cae el telón. ¿Qué razones explican estos hechos? ¿Qué brechas se están generando? ¿Hacia donde camina Galicia con municipios tan singulares?

Gráfico 1.- Presupuestos iniciales en municipios con menos de 5.000 habitantes, 1999 (en porcentaje; 100 media española)

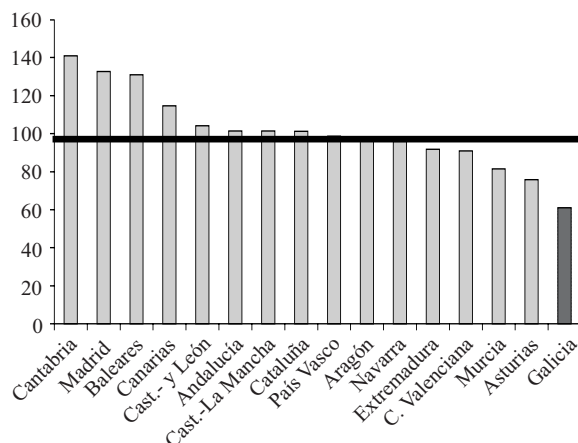


FUENTE: Ministerio de Hacienda. Elaboración propia.

Gráfico 2.- Presupuestos iniciales en municipios entre 5.000 y 20.000 habitantes, 1999 (en porcentaje; 100 media española)



FUENTE: Ministerio de Hacienda. Elaboración propia.

Gráfico 3.- Presupuestos iniciales en municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes, 1999 (en porcentaje; 100 media española)

FUENTE: Ministerio de Hacienda. Elaboración propia.

Cuadro 1.- Ingresos municipales en Galicia y España, 1998 (en pesetas *per cápita*)

TRAMOS DE POBLACIÓN	GALICIA	ESPAÑA	G/E 100
1. Menores de 50.000	60.013	105.487	56,9
2. Ciudades (50.001 – 500.000)	93.349	107.923	86,5
(1) / (2) . 100	64,3	97,7	--

FUENTE: Presupuestos liquidados y Ministerio de Hacienda. Elaboración propia.

Acto tercero. La subida del telón ofrece ahora una coreografía más sofisticada. Hay que dar argumentos y ello exige conocer primero cómo son los distintos ingresos que integran el presupuesto municipal. Los ingresos por tributos propios (TP), por endeudamiento (END) y de carácter patrimonial (OTROS), pertenecen al ámbito de decisión interno y tienen límites normativos y concretos. Los ingresos por transferencias (TRAN) dependen de decisiones ajenas. Todo ello configura la dimensión económica del presupuesto. Como muestra el cuadro 2, los ingresos que proceden de decisiones internas explican el 80% del raquitismo presupuestario municipal, siendo la inhibición tributaria el factor clave o más relevante. Las subvenciones, que en parte también dependen del esfuerzo fiscal, explican el resto. Dicho en otros términos, los presupuestos de los municipios gallegos son raquíticos, duales y dependientes por decisión propia; porque utilizan poco la capacidad tributaria y aún menos los recursos urbanísticos, al contrario de lo que sucede en las ciudades (y algún municipio singular), que ofrecen a este respecto comportamientos más homogéneos. Las consecuencias de estos hechos son dramáticas para el municipalismo gallego.

Cuadro 2.- Ingresos municipales 1998 (en pesetas *per cápita*)

a) 20.000-50.000 HABITANTES					
Concepto	Galicia	España	G/E	G-E	Índice
TP	29.605	56.686	52,2	-27.081	61
TRAN	24.895	34.413	72,3	-9.518	21
END	3.871	10.727	36,1	-6.856	15
OTROS	4.355	5.484	71,4	-1.129	3
TOTAL	62.726	107.310	58,5	-44.584	100

b) 10.000-20.000 HABITANTES					
Concepto	Galicia	España	G/E	G-E	Índice
TP	28.946	55.656	52,0	-26.710	57
TRAN	28.583	37.203	76,8	-8.620	19
END	4.144	10.081	41,1	-5.937	13
OTROS	1.789	6.988	25,6	-5.199	11
TOTAL	63.462	109.928	57,7	-46.466	100

c) MENORES DE 10.000 HABITANTES					
Concepto	Galicia	España	G/E	G-E	Índice
TP	17.915	44.356	40,3	-26.441	59
TRAN	36.464	45.955	79,3	-9.491	21
END	2.039	6.496	31,4	-4.457	10
OTROS	995	5.586	17,8	-4.591	10
TOTAL	57.413	102.393	56,0	-44.980	100

FUENTE: Presupuestos liquidados y Ministerio de Hacienda. Elaboración propia.

Pero esto es sólo una parte de la historia. Interesa conocer también por qué existe esa inhibición fiscal tan acusada cuando la renta disponible por habitante de los gallegos es el 91% de la media española, cuando los valores catastrales se aproximan a esa media, cuando el coste unitario de los servicios locales tiende a ser elevado (por orografía y dispersión poblacional) y cuando otros elementos de capacidad tributaria son igualmente similares a las cifras medias españolas. Algo adicional debe estar pasando que no se quiere decir o denunciar. Ese algo constituye el epílogo de esta peculiar opereta y será expuesto a continuación.

Epílogo. La obra finaliza exhibiendo un paisaje falsamente bucólico. Una nube gris circula lenta sobre el mapa municipal gallego repartiendo favores de forma calculada y clientelar. La nube se llama Administración autonómica (las diputaciones son ahora modestas nubecillas) y utiliza el convenio como arma arrojadiza y discrecional. Los datos corresponden al período 1998-1999. Los recursos canalizados por la vía de los convenios (se incluyen también los convenios anteriores con incidencia en dichos ejercicios) suman 29.490 millones de pesetas. Su distribución entre las diputaciones provinciales (cuadro 3) ofrece una desigualdad relevante merecedora de explicación política. El cuadro 4 proporciona información más amplia mostrando los gobiernos locales beneficiados en función del partido político del alcalde o presidente de la entidad que firma el convenio. Las cifras obtenidas son radicalmente desiguales y también deberían explicarse. Finalmente, el cuadro 5 completa la información anterior al mostrar cómo se distribuye la población gallega por gobierno municipal antes y después de las elecciones de 1999. Los resultados son

concluyentes. El convenio es el eslabón perdido que cierra un círculo de hierro asfixiante. Los presupuestos son enanos y asimétricos porque existe inhibición fiscal, pero existe inhibición fiscal porque abundan las subvenciones y las ayudas discrecionales que, además, sólo en parte recoge la contabilidad municipal.

Cuadro 3.- Convenios entre consellerías y diputaciones provinciales, 1998-1999 (en millones de pesetas)

CONSELLERÍAS	A CORUNA	LUGO	OURENSE	PONTEVEDRA	TOTAL
Política Territorial	-	648,3	1.637,4	1.618,2	3.903,9
Familia	-	44,0	14,4	15,0	73,4
Sanidad	1,7	15,1	2,5	6,7	26,1
Industria	-	120,0	-	50,0	170,0
Cultura	4,5	45,5	52,1	188,4	290,5
Educación	-	17,0	17,0	17,0	51,0
Medio Ambiente	-	-	-	-	-
Justicia	-	40,5	145,8	-	186,3
Agricultura	-	-	25,0	60,5	85,5
Presidencia	-	9,3	15,0	-	34,3
Pesca	-	-	-	-	-
TOTAL	6,2	949,7	1.909,2	1.955,8	4.821,0

FUENTE: Xunta de Galicia. Elaboración propia.

Cuadro 4.- Convenios entre consellerías y gobiernos locales, 1998-1999 (en millones de pesetas)

CONSELLERÍAS	PP	%	PSOE	%	BNG	%	OTROS	%	TOTAL	%
Política Territorial	17.218,1	96,3	594,6	3,3	33,0	0,2	25,0	0,1	17.870,6	100
Familia	2.713,8	93,9	152,2	5,3	7,8	0,3	16,5	0,6	2.890,5	100
Sanidad	2.180,1	78,8	433,1	15,7	87,7	3,2	64,0	2,3	2.765,0	100
Industria	1.700,3	97,2	6,0	0,3	-	-	43,0	2,5	1.749,3	100
Cultura	1.519,7	88,0	146,1	8,5	42,6	2,5	19,2	1,1	1.727,6	100
Educación	700,1	78,6	69,3	7,0	195,3	19,9	18,2	1,9	982,8	100
Medio Ambiente	462,6	60,7	218,0	28,6	46,5	6,1	35,3	4,6	762,4	100
Justicia	437,3	99,5	2,0	0,5	-	-	-	-	439,3	100
Agricultura	153,5	99,5	-	-	-	-	0,7	0,5	154,2	100
Presidencia*	132,1	91,2	8,6	6,0	2,0	1,4	2,2	1,5	144,8	100
Pesca	2,0	50,0	2,0	50,0	-	-	-	-	4,0	100
TOTAL	27.219,6	92,3	1.631,9	5,5	414,9	1,4	224,1	0,8	29.490,5	100

* Incluye 42,2 millones de subvenciones.

FUENTE: Xunta de Galicia. Elaboración propia.

Cuadro 5.- Población gallega y gobierno municipal

GOBIERNO MUNICIPAL	HABITANTES (A)	%	HABITANTES (B)	%
PP	1.818.134	66,7	1.202.481	44,1
PSOE	676.700	24,8	863.407	31,7
BNG	95.765	3,5	513.086	18,8
OTROS	133.945	4,9	145.570	5,3
	2.724.544	100,0	2.724.544	100,0

(A): antes del 15 de junio de 1999; (B) después del 15 de junio de 1999.

Pero los recursos obtenidos por la vía de los convenios no son todos. Los municipios gallegos reciben también de la Comunidad Autónoma subvenciones diversas, ingresos procedentes del Fondo de Cooperación Local (FCL), así como otras inversiones y ayudas financiadas con Fondos Europeos (FE) y con el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) que afectan a sus competencias exclusivas o compartidas. Así, en el período mencionado (1998-1999), los recursos del FCL rondaron los 9.000 millones de pesetas, mientras que las inversiones financiadas con FCI/FE se aproximaron a 20.000 millones. En total, 60.000 millones, lo que equivale a una cifra media en el período analizado que oscila en torno a 30.000 millones de pesetas anuales¹

3. LA COOPERACIÓN AUTONÓMICA LOCAL

Aunque el primer programa de cooperación local se aprueba en la Ley 1/1987, de 10 de abril, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia, es el Decreto 373/1990, de 31 de mayo, quien crea el Fondo de Cooperación Local (FCL), la Comisión Galega de Cooperación Local (órgano estable de coordinación y colaboración entre administraciones) y quien propicia además una distribución de los recursos presupuestados por ejercicio mediante la aplicación de criterios diversos en dos fases distintas: una distribución provincial previa y una distribución municipal posterior dentro de cada provincia. El FCL se fundamentó teóricamente (hasta el ejercicio 2002) en la cooperación y en la solidaridad territorial, benefició a los municipios menores de 50.000 habitantes y su cuantía osciló entre los 3.000 y los 4.500 millones de pesetas/año en la década de los años noventa (Rego Veiga, 1998; Ramos Mulero, 1994).

Las ponderaciones y los criterios de reparto del FCL fueron aprobados por la Comisión 3ª de Economía, Hacienda y Presupuestos del Parlamento de Galicia (mayo de 1991), criterios posteriormente ratificados en la Comisión Galega de Cooperación Local y aplicados con ligeras modificaciones en los años siguientes. El cuadro 6 muestra los porcentajes que resultan de la distribución provincial previa², expresando a continuación los criterios y ponderaciones utilizados para el reparto municipal.

Cuadro 6.- Distribución provincial del FCL

PROVINCIA	PORCENTAJE
A Coruña	19,0
Lugo	30,3
Ourense	32,0
Pontevedra	18,7
Total	100,0

¹ Datos similares a los estimados anteriormente por Álvarez Corbacho y Rego Veiga (1999).

² Esta distribución previa utiliza y pondera variables provinciales con respecto al total de Galicia (población, superficie, número de municipios menores de 50.000 habitantes, ingresos corrientes por habitante de esos municipios y renta *per cápita*).

Una vez determinada la cuota provincial, el reparto municipal en cada provincia se consigue aplicando la fórmula siguiente:

$$SUB_i = \left(0,15 \frac{P_i}{P_h} + 0,20 \frac{S_i}{S_h} + 0,20 + \frac{E_i}{E_h} + 0,15 \frac{\frac{RFD_i}{RFD_h}}{\sum_{i=1} \frac{RFD_i}{RFD_h}} + 0,30 \frac{\frac{FCL_i}{FCL_h}}{\sum_{i=1} \frac{FCL_i}{FCL_h}} \right) * CP_h$$

donde *SUB* es la subvención municipal, *P* la población, *S* la superficie, *E* las entidades singulares de población, *RFD* la renta familiar disponible, *FCL* los ingresos de cooperación local y *CP* la cuota de reparto provincial. Los subíndices *i* y *h* hacen referencia a un ámbito municipal singular y al ámbito municipal agregado de la provincia (municipios menores de 50.000 habitantes).

El FCL se formuló así como un instrumento de legitimación institucional y de solidaridad territorial aparente, circunstancia que no impide realizar ciertas objeciones relevantes que afectan a su primera etapa de funcionamiento. Estas críticas u objeciones son las siguientes:

- a) La distribución provincial previa de los recursos del FCL genera efectos perversos para el conjunto de municipios gallegos. Así, en 1994 existían en las provincias de Lugo y de Ourense 45 municipios con una renta disponible por habitante igual o mayor que la cifra media de Galicia, mientras que en las provincias de A Coruña y de Pontevedra se localizaron 138 municipios con renta disponible *per cápita* igual o menor que la cifra media gallega. Pues bien, la subvención por habitante que obtuvieron los municipios primeros del FCL fue muy superior a la recibida por los segundos, efecto perverso que provoca la distribución provincial previa mencionada con anterioridad y que tiene difícil justificación en un fondo de carácter municipal.
- b) El FCL refuerza de modo significativo el protagonismo político e institucional de las diputaciones de Lugo y de Ourense, tanto por la cuantía de los recursos recibidos como por las funciones atribuidas en la intermediación y gestión de los proyectos municipales. El hecho de que las transferencias netas entre estas diputaciones y sus respectivos municipios arrojen un saldo a favor de las primeras, evidencia un control singular y un paternalismo político difícilmente justificable desde la defensa de la autonomía municipal. Pero ambas provincias suman el 26% de la población gallega, mientras sus diputados representan el 39% del Parlamento de Galicia.
- c) Añadiremos, por último, que la funcionalidad originaria del FCL (cooperación y solidaridad territorial) está en la actualidad desvirtuada y deteriorada por el escaso peso relativo que tiene éste (15%) dentro del volumen total de recursos autonómicos que reciben los municipios. El 85% restante se distribuye con menor

transparencia y mayor discrecionalidad, (mediante convenios, inversiones y ayudas diversas), lo que altera significativamente la distribución originaria del FCL.

En la actualidad (Ley 2/2002, de 29 de abril, de presupuestos de la Comunidad Autónoma gallega) se produjeron cambios normativos relevantes para convertir el FCL en un mecanismo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma, figura prevista en la Constitución española (artículo 142) y exigida en la Ley 5/1977 de Administración local de Galicia³ y que incorpora también de forma transitoria recursos para atender la cooperación local en municipios con población inferior a 15.000 habitantes. Esto es, en un mismo instrumento (FCL) se funden (y confunden) suficiencia financiera y solidaridad. En breve plazo, ni eso.

Los criterios y ponderaciones mínimos (que completará y aprobará la Comisión Galega de Cooperación Local) para el reparto de recursos que benefician a todos los municipios según criterios de suficiencia financiera se exponen en el cuadro 7. Del reparto solidario aún nada se sabe. Pero los municipios tienen ingresos futuros garantizados no inferiores a los recibidos en el ejercicio anterior. Todo ello presenta, a nuestro juicio, objeciones fundadas que resumiremos a continuación.

Cuadro 7.- Criterios y ponderaciones mínimas do FCL

CRITERIOS	PONDERACIONES (%)
Población	65
Superficie	10
Entidades de población	3
Esfuerzo fiscal	5

Una objeción reiterar la confusión y debilidad funcional que se produce cuando un instrumento como el FCL atiende objetivos tan dispares (suficiencia financiera y solidaridad). Otra es que la solidaridad decaiga paulatinamente hasta extinguirse en el año 2005. La tercera crítica es que el FCL sigue representando un porcentaje muy reducido de todos los recursos autonómicos que benefician a los municipios. Del resto (subvenciones, convenios, ayudas diversas) nada se dice, legitimando de nuevo un reparto discrecional que altera radicalmente cualquier fin perseguido con la distribución reglada. Finalmente, también resulta cuestionable la utilidad de la variable esfuerzo fiscal, porque tiene una ponderación reducida y porque siempre se garantizan recursos superiores a los del ejercicio anterior. En vez de incentivar el esfuerzo fiscal con subvenciones generosas, favoreciendo así la convergencia presupuestaria, se opta una vez más por ignorar ese mal endémico del

³ Véase también el Decreto 260/2001, de 4 de octubre, que desarrolla la disposición adicional octava de la Ley 5/2000 de medidas fiscales y de régimen presupuestario y administrativo de la comunidad autónoma.

municipalismo gallego que es el raquitismo presupuestario y la inhibición fiscal que lo sustenta.

4. LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y FINANCIACIÓN MUNICIPAL

La Ley general de estabilidad presupuestaria (LEP)⁴, tiene por objeto garantizar que en los próximos años (afectará por vez primera a los presupuestos públicos de 2003) el equilibrio presupuestario sea la norma exigida para la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de todas las administraciones y empresas públicas. En este sentido el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria para las entidades locales, encargándose además de velar por su cumplimiento. Si ese objetivo no se consigue, las entidades locales están obligadas a elaborar un plan económico-financiero para su corrección, plan que aprobará el pleno de la corporación antes de su remisión al Ministerio de Hacienda. El cuadro 8 resume los aspectos básicos de esta ley.

Cuadro 8.- Ley general de estabilidad presupuestaria. Entidades locales

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1) <i>Las entidades locales deberán ajustar sus presupuestos al objetivo marcado de estabilidad presupuestaria.</i> 2) <i>El Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria a las entidades locales, previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local. Este objetivo debe ser aprobado por las Cortes Generales.</i> 3) <i>El incumplimiento del mencionado objetivo obligará a las entidades locales a elaborar, en el plazo de tres meses, un plan económico-financiero a medio plazo para corregir el desequilibrio. Este plan debe aprobarse por el pleno de la corporación y su seguimiento compete al Ministerio de Hacienda.</i> 4) <i>La autorización para realizar operaciones de crédito y emisión de deuda está sujeta al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, concediéndose esa autorización cuando el plan económico-financiero permita el equilibrio presupuestario en tres ejercicios como máximo.</i> 5) <i>Cuando las sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las entidades locales incurran en pérdidas, están obligadas a elaborar un informe de gestión, dirigido al pleno de la corporación, explicando sus causas y estableciendo en su caso un plan de saneamiento para su aplicación en el medio plazo.</i> |
|---|

La estabilidad presupuestaria, entendida como situación de equilibrio o superávit (capacidad de financiación) de todas las administraciones públicas y de equilibrio financiero para el resto de los agentes públicos, aparece así como un elemento central y controvertido de la política presupuestaria del Gobierno a la hora de conseguir la estabilidad económica, el crecimiento y la convergencia real con los países europeos más avanzados (Buiter, Corsetti y Roubini, 1993; Roldán Alegre, 1998; González-Páramo, 2001; Utrilla y Urbano, 2001), porque el desarrollo y la convergencia de Galicia se asocian a su capitalización intensa y urgente, esto es, al

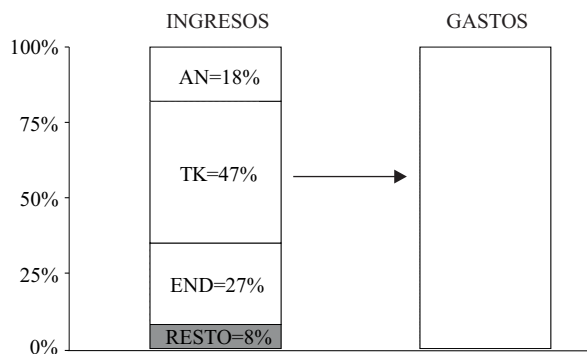
⁴ Ley 18/2001, de 12 de diciembre, y Ley orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior. Véase también los comentarios de Calle Sáiz y Gonzalo González (2001) al proyecto de la ley.

aumento significativo de inversiones públicas en capital físico, humano y tecnológico. Por eso conviene analizar los criterios utilizados para contabilizar el déficit público (evitando la ingeniería financiera), así como considerar también los efectos económicos y políticos que la LEP introduce, de forma singular y contradictoria (con elementos de ilusión fiscal), en el crecimiento económico del país, en la riqueza neta de las administraciones y en la propia cuenta de capital de los municipios gallegos (Barea y Dizy, 1995; Easterly, 1999; Albi, 2000; Costa Campi, 2002). Tres efectos relevantes mencionaremos a continuación:

- a) La LEP refuerza todavía más la dependencia financiera de los municipios y por lo tanto consolida cualquier poder clientelar establecido. Recordemos que la financiación de las inversiones públicas se realiza básicamente mediante tres segmentos de ingresos: ahorro neto (AN), transferencias de capital (TK) y endeudamiento (END). También existen otros ingresos menores y más aleatorios que proceden de enajenaciones patrimoniales (RESTO). Los gastos se clarifican a su vez en inversiones reales (IR) y transferencias de capital (TC). Pues bien, si la deuda que cubre la necesidad de financiación queda prohibida y si el ahorro neto de los municipios gallegos continúa en estado anémico, las inversiones dependerán cada vez más de las transferencias de capital y del poder político que las otorga. El gráfico 4 muestra como fue la cuenta de capital agregada de los municipios gallegos en 1998⁵.
- b) Además, la LEP abre las puertas para que el capital privado entre con fuerza en el sector público mediante fórmulas diversas. Estas fórmulas permiten financiar infraestructuras y equipamientos a cambio de un precio, así como gestionar múltiples servicios locales. Las concesiones administrativas, el sistema alemán de “llave en mano” o el sistema anglosajón de “peaje en la sombra” (*shadow toll*), son algunas de ellas. Los arrendamientos financieros (*leasing*, *renting* o *confirming*) son otros modos de penetración de la empresa privada en el mundo local, situación que no siempre es justificable en términos de cuantía, distribución o naturaleza del servicio afectado.
- c) Finalmente, la LEP estaría penalizando los municipios que gestionaron con prudencia y racionalidad los recursos públicos, disponiendo en la actualidad de una hacienda saneada, frente a otras entidades que administraron los presupuestos con menor rigor y utilizaron la deuda de forma más intensa (el endeudamiento para financiar amortizaciones futuras no está prohibido). En todo caso, la legislación vigente ofrece ya cautelas y exigencias suficientes para tutelar la solvencia financiera municipal. Prohibir el endeudamiento a una entidad local con hacienda saneada puede resultar tan injusto como probablemente ineficiente.

⁵ La cifra media de transferencias de capital en los municipios gallegos menores de 10.000 habitantes supuso en 1998 el 71% de los ingresos totales de la cuenta de capital. Véase también Estévez Cepeda (1996).

Gráfico 4.- Cuenta de capital. Presupuestos municipales, 1998



FUENTE: Presupuestos liquidados y Ministerio de Hacienda. Elaboración propia.

5. CONCLUSIONES: PROPUESTAS DE REFORMA

Expuestos ya algunos problemas financieros relevantes del municipalismo gallego, se propone a continuación una serie de medidas que estimamos útiles para su corrección. Así, la financiación municipal exige, a nuestro juicio, afrontar de forma inaplazable dos cuestiones previas que afectan al núcleo duro del sistema y que ya no pueden ignorarse por más tiempo. La primera subraya e insiste en las causas que explican y reproducen el raquitismo presupuestario municipal. Sin afrontar y corregir gradualmente ese problema estructural, cualquier medida reformista será siempre transitoria e ineficaz. La segunda cuestión es conocer la cuantía y distribución de los recursos que reciben los municipios de otras administraciones, organismos autónomos, entes y empresas públicas, ya sea mediante convenios, fondos, subvenciones, inversiones y ayudas diversas. La transparencia y las reglas son aquí decisivas.

Conviene recordar, igualmente, que el raquitismo presupuestario municipal, y la inhibición tributaria que los sustenta, es más un problema político que económico. No estamos ante una patología parcial o individualizada que pueda resolverse subiendo los impuestos de uno o de varios municipios. El problema afecta al conjunto del sistema y desde esa perspectiva hay que resolverlo. Por eso se proponen cinco líneas de reforma sustantivas que hacen referencia a la suficiencia financiera y a la solidaridad municipal⁶. Su aplicación podría graduarse en un horizonte de tres a cinco años. Estas medidas son las siguientes:

- 1) Los ayuntamientos deberían financiar de manera progresiva el coste de los servicios individualizados mediante tasas y precios públicos. Estos servicios carecen de dimensión redistributiva significativa para justificar la incorporación

⁶ Estas medidas complementan la legislación general que regula las haciendas locales.

permanente de precios políticos. La eficiencia y la equidad exigen, en este caso, que el usuario financie en su totalidad su coste.

- 2) Urge diseñar programas de convergencia tributaria municipal. El papel de la comunidad autónoma es aquí decisivo. Estos programas, de carácter opcional, deberían fundamentarse en objetivos y plazos concretos (aproximación de las cifras fiscales del municipio al 80% o 90% de la cifra media española en un plazo de 3/5 años), incentivando el esfuerzo tributario municipal con subvenciones generosas.
- 3) También es urgente (por obligación legal) desarrollar en toda su extensión el título VIII de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia. En este sentido, sería deseable la creación de una verdadera participación municipal en los tributos de la comunidad autónoma, una vez conocido el volumen de recursos manejados con anterioridad. Por eso la participación no debería ser inferior al 3% de los ingresos contabilizados en los capítulos uno, dos y tres del presupuesto autonómico. Estos ingresos tienen carácter incondicionado, deben distribuirse con criterios de necesidad y son, obviamente, diferentes a los ingresos de solidaridad que canaliza el fondo de cooperación local.
- 4) El FCL mencionado en el artículo 332 de la Ley 5/1997 debería mantenerse e integrarse con los programas de cooperación local que protagoniza el Estado a través de las diputaciones provinciales. Su finalidad consistiría en atender sólo la cooperación y la solidaridad territorial, potenciando y coordinando así objetivos comunes de distintas administraciones.
- 5) Convendría, por último, flexibilizar la Ley general de estabilidad presupuestaria (a través de su desarrollo reglamentario o introduciendo modificaciones legales), a los efectos de permitir que las entidades locales con hacienda saneada pudieran endeudarse hasta los límites establecidos por la legislación vigente.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBI IBÁÑEZ, E. (2000): *Público y privado. Un acuerdo necesario*. Barcelona: Ariel.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1995): *La agonía del municipalismo gallego*. A Coruña: Fundación Caixa Galicia.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X.; MONASTERIO ESCUDERO, C.; SUÁREZ PANDIELLO, J. (1998): *Déficit y endeudamiento en las haciendas territoriales españolas*. Santiago de Compostela: Fundación Caixa Galicia.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X.; REGO VEIGA, G. (1999): "Clientelismo político y gastos de capital en los municipios gallegos", *Hacienda Pública Española*, núm. 150.
- BUITER, W.; CORSETTI, G.; ROUBINI, N. (1993): "Maastricht Fiscal Rules", *Economic Policy*, (abril).
- BAREA, J.; DIZY, D. (1995): *¿Está el Estado español en quiebra?* Madrid: Encuentro.
- CALLE SÁIZ, R.; GONZALO Y GONZÁLEZ, L. (2001): *Los proyectos de ley general de estabilidad presupuestaria y orgánica complementaria*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.

- CHAUVERO, J.; TARRACH, A. (1990): *La despesa municipal supletoria a Catalunya*. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya.
- COSTA CAMPI, M.T. (2002): "Sobre la Ley de Estabilidad Presupuestaria", *Revista Española de Control Externo*, núm. 10, (enero). Tribunal de Cuentas.
- EASTERLY, W. (1999): "When is Fiscal Adjustment an Illusion?", *Economic Policy*.
- ESTÉVEZ CEPEDA, E. (1996): *El déficit de las corporaciones locales*. Madrid: Banco de Crédito Local.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (2001): *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- RAMOS MULERO, F. (1994): "El Fondo de Cooperación Local 1994-1999: su inclusión en las ayudas comunitarias de los fondos estructurales", *III Xornadas sobre Economía das Corporacións Locais*. Xunta de Galicia.
- REGO VEIGA, G. (1998): *Transferencias intergubernamentais e financiamento municipal en Galicia*. (Tesis doctoral). Universidad de A Coruña.
- ROLDÁN ALEGRE, J.M. (1998): "Viviendo con el pacto de estabilidad", *Economistas*, núm. 77.
- UTRILLA, A.; URBANOS, R.M. (2001): *La Economía Pública en Europa*. Madrid: Síntesis.