NE

Nota d'Economia

Revista d'economia catalana i de sector públic

Les finances de les hisendes locals

Número 101
2013

Generalitat de Catalunya
Departament d'Economia i Coneixement

Nota d'Economia
Revista d'economia catalana i de sector públic
Número 101. 2013

Consell Assessor
Joan B. Casas
Pere Condom
Marta Espasa
Jordi Gual
Joan Miquel Hernández
Guillem López
Anna Matas
Carlos Losada
Elisenda Paluzié
Joan Ramon Rovira
Jaume Ventura
Maite Vilalta
Xavier Vives

Consell de Redacció
Directora: Ester Obach
Secretària tècnica: Tatiana Fernández

Elsa Artadi
Montse Bassols
Albert Carné
Albert Carreras
Salvador Estapé
Joan Luria
Josep Miralpeix
Ivan Planas
Frederic Udina

Coordinació editorial
Montserrat Romagosa

© Generalitat de Catalunya. Departament d'Economia i Coneixement

Aquesta obra està subjecta a una llicència Creative Commons del tipus reconeixement d'autoria, usos no comercials i sense obra derivada.
Resum de la llicència:
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/deed.ca
Llicència completa:
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca

Edició
Direcció General de Política i Promoció Econòmica
Rambla de Catalunya, 19-21
08007 Barcelona
http://gencat.cat/economiaiconeixement

Disseny gràfic
Enric Jardí

Maquetació
Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions

ISSN: 2013-8709
Dipòsit legal: B. 3917-1983

La revista no comparteix necessàriament les opinions dels autors.

Sumari

Les finances de les hisendes locals

Introducció 4

Una diagnosi de la situació actual de la hisenda dels municipis de Catalunya
Marta Espasa i Maite Vilalta 9

Organització territorial i marc competencial
Joaquín Tornos 32

Estructura del sector públic local a Catalunya. Incidència en l'aplicació del règim de comptabilitat pública i del control intern i extern
Maria Petra Sáiz 46

Els impostos municipals: anàlisi i proposta de millora
Josep M. Durán 66

Sostenibilitat ambiental i finances municipals
Ignasi Puig 79

Les subvencions d'anivellament i les necessitats de despesa municipal
Miriam Hortas i Paula Salinas 90

Reflexions sobre l'estimació dels costos dels serveis municipals
Daniel Mas i Daniel Montolio 107

El deute de les corporacions locals: situació i perspectives
César Cantalapiedra i Carmen López 125

La tutela financera dels ens locals en el marc de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera
Ramon Auset 140

Apèndix

Resúmenes de los artículos de la revista 158

Abstracts of the articles included in this number 163

Introducció

La reforma de l'actual marc regulador de les hisendes locals s'ha posposat diverses vegades al llarg dels darrers anys. Quan es va aprovar l'acord de finançament de les comunitats autònomes, el desembre del 2009, ja es parlava de la reforma de la hisenda local i del seu sistema de finançament. Actualment, doncs, resulta extremament necessari conèixer, des de totes les perspectives, els aspectes que configuren el règim local i el seu sistema de finançament i poder aportar elements de debat que ajudin a reformar-lo.

Un dels temes cabdals que s'han de tractar és la reforma del règim local a Catalunya, que ha esdevingut absolutament necessària després de l'aprovació de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, especialment en un context econòmic i social que marca la necessitat de simplificar les estructures administratives, eliminar duplicitats d'actuació i garantir l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera. S'ha de recordar que l'Estatut va fer un pas endavant en la definició de les competències d'àmbit local en afirmar que correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim local. En virtut d'aquesta competència exclusiva, en aquests moments s'està preparant l'avantprojecte de llei de governs locals de Catalunya, que desenvolupa l'Estatut d'autonomia de Catalunya amb l'objectiu de dissenyar un model institucional propi i construir una organització territorial local que abasti tots els governs locals catalans. Un cop aprovat aquest avantprojecte de llei, s'haurà d'aprovar també la llei de finances locals per desplegar els principis i les disposicions estatutàries. Paral·lelament, es preveu que l'avantprojecte de llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local de l'Estat arribarà al Congrés dels Diputats a mitjan juliol del 2013.

D'altra banda, la hisenda local s'ha vist afectada de manera important per la bombolla immobiliària. Durant els anys d'expansió del mercat de l'habitatge, els ajuntaments van disposar d'importants augments de

recursos, que malgrat tenir necessàriament el caràcter d'extraordinaris, ja que procedien d'una situació molt particular, es van consolidar com recursos "normals" dins de la hisenda local. La desaparició d'aquests recursos en el moment de l'explosió de la bombolla immobiliària va afectar de manera molt diferent els diversos ajuntaments, però va comportar un empitjorament general de la seva situació econòmica. Malgrat això, en general es pot afirmar que els ajuntaments catalans tenen una situació financera relativament estable, en part a causa de les restriccions que ja tenien per accedir a l'endeutament, restriccions que s'han incrementat amb la nova regulació sobre estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. Caldrà fer un seguiment de l'impacte que pot tenir aquesta nova regulació sobre les finances dels ens locals.

Aquest número de *Nota d'Economia* recull una sèrie d'articles sobre les finances de les hisendes locals que, des de diferents vessants, posen en relleu elements de reflexió sobre la situació actual de les finances locals a Catalunya. Aquests articles volen abastar els aspectes més rellevants dels recursos dels ens locals, especialment els municipis, però també analitzen aspectes de caràcter competencial i de l'organització institucional de les entitats locals.

En l'article de **Marta Espasa** i **Maite Vilalta** es mostra una visió panoràmica de la hisenda dels municipis de Catalunya. Es tracta d'una anàlisi descriptiva de la situació econòmica actual dels municipis catalans centrada en l'objectiu de detectar-hi els elements problemàtics i aportar aspectes per reflexionar sobre el futur del marc regulador dels ens locals. En aquest sentit, l'article descriu les despeses i els ingressos dels municipis en els darrers anys, així com la seva situació financera. Pel que fa a les despeses, s'observa que els municipis en destinen la major part a serveis que es poden catalogar com típicament municipals i que principalment aquesta despesa és de caràcter corrent. Quant als ingressos, la crisi ha ocasionat una forta disminució de la recaptació dels impostos vinculats al mercat immobiliari, de manera que l'impost sobre béns immobles, que és força estable en el temps, ha esdevingut la principal font de recursos. Les autores presenten unes reflexions finals per obrir un debat sobre les qüestions que s'haurien de plantejar davant la situació actual de les finances locals; concretament, citen temes com la necessària reforma de l'organització territorial, la indefinició del marc competencial que tenen actualment els ens locals, la reforma del model de finançament, que amb la crisi actual s'ha fet encara més necessària, i la situació del dèficit, l'endeutament i la solvència dels municipis.

L'article de **Joaquín Tornos** presenta el marc constitucional i estatutari en matèria de règim local. En primer lloc, l'autor exposa el que estableix la Constitució en matèria d'organització territorial i fa referència a les diverses sentències del Tribunal Constitucional que atorguen a l'Estat les competències per establir les bases de règim local. En segon

lloc, destaca que l'Estatut d'autonomia de Catalunya va voler ampliar l'abast competencial de la Generalitat en matèria de règim local introduint aspectes relatius a l'organització territorial i les competències dels ens locals, si bé la sentència del Tribunal Constitucional de 28 de juny sobre l'Estatut d'autonomia ha rebaixat de forma substancial el contingut de l'Estatut d'autonomia en matèria de règim local, ja que en fa una interpretació restrictiva. Finalment, fa referència al desenvolupament normatiu posterior a la sentència del Tribunal Constitucional i destaca la creació del Consell de Governs Locals i de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

Des d'una perspectiva estructural i organitzativa, l'article de **Maria Petra Sáiz** planteja el problema que suposa la indefinició de l'àmbit subjectiu que conforma el sector públic local, que s'agreuja encara més amb l'entrada en vigor de la Llei orgànica d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. En aquest sentit, l'article fa un repàs dels ens que conformen el sector públic en l'àmbit local i destaca la multiplicitat d'ens que hi ha en l'àmbit local a Catalunya. Tot seguit, l'article explica que l'existència d'aquests ens dificulta l'aplicació del règim pressupostari i de control i destaca que cal una única regulació de l'àmbit subjectiu dels ens locals i l'establiment de criteris homogenis per a l'assignació d'un ens concret a l'entitat local que correspongui.

L'article de **Josep M. Durán** presenta una anàlisi dels impostos locals a Catalunya en comparació amb els del conjunt d'ens locals espanyols. Primer tracta l'evolució de les fonts d'ingressos dels ens locals, i després analitza més exhaustivament cadascun dels impostos que formen la hisenda dels municipis (l'impost sobre béns immobles, l'impost sobre activitats econòmiques, l'impost sobre vehicles de tracció mecànica, l'impost sobre l'increment del valor dels terrenys de naturalesa urbana, i l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres) i la participació en els impostos estatals (IRPF, IVA i impostos especials). L'article acaba amb una sèrie de propostes i recomanacions sobre com hauria de ser la imposició local i destaca que s'ha de centrar en l'impost sobre béns immobles, del qual s'hauria de revisar el sistema d'estimació de valors cadastrals, i que la participació en l'IRPF hauria de tenir més rellevància i més visibilitat per a la ciutadania.

Ignasi Puig descriu els instruments de fiscalitat ambiental en les administracions locals i destaca que el seu ús tindria dos objectius clars: incentivar conductes més ecològiques i reduir el pes d'ingressos vinculats a nous desenvolupaments urbanístics, poc sostenibles ambientalment. L'autor exposa els diferents elements que configuren cada impost local des d'una perspectiva de sostenibilitat ambiental. A continuació, fa una referència especial a les taxes, que en la hisenda local tenen una rellevància considerable i és on els municipis tenen més marge de maniobra. En aquest sentit, destaca els aspectes de les taxes que tenen a veure

amb la sostenibilitat ambiental, com ara els incentius d'estalviar d'aigua, fomentar el reciclatge o també d'utilitzar el transport públic i millorar la mobilitat urbana. L'article conclou que, d'una banda, hi ha raons per argumentar un canvi en la imposició local, per enfocar-la des d'una perspectiva mediambiental, i de l'altra, que en el camp de les taxes els municipis poden desenvolupar moltes actuacions que dotin la hisenda municipal d'una òptica mediambiental i de sostenibilitat.

Miriam Hortas i **Paula Salinas** presenten una metodologia de càlcul de l'indicador de necessitats dels ens locals. En un sistema de subvencions d'anivellament, el càlcul de les necessitats esdevé un element essencial per assolir els objectius fixats en qualsevol sistema de finançament que tingui per objectiu assolir un model equitatiu, eficient. Els altres elements que cal tenir en compte tenen relació amb la capacitat fiscal de cada municipi. Les autores presenten una metodologia alternativa de càlcul dels indicadors de necessitats, basant-se en els factors de cost, que poden ser demogràfics, socials i econòmics, i en factors de demanda. Presenten també els resultats d'aquests indicadors per als municipis de Catalunya i els comparen amb els utilitzats en la distribució de la participació dels ingressos de l'Estat als municipis i amb els emprats en el repartiment del fons de cooperació local de Catalunya. Per acabar, les autores indiquen que quan es plantegi una reforma del sistema de finançament local s'haurien de tenir en compte elements que estimin de forma objectiva les necessitats de despesa dels municipis.

Daniel Mas i **Daniel Montolio** aborden un aspecte concret que ha de servir per millorar i avaluar la tasca de l'activitat pública: la comptabilitat de costos, ja que conèixer el cost final d'un servei és necessari per a la presa de decisions sobre la seva prestació directa o sobre la seva possible externalització. L'article exposa la implantació que hi ha hagut fins ara del càlcul de costos en el món local, tant a Espanya com a Catalunya, i a continuació explica els diferents models de càlcul de costos i fa una referència especial al model basat en els costos complets, que és el que presenta més avantatges, si bé a causa de la seva complexitat també té alguns inconvenients. Els autors proposen les qüestions que cal tractar prèviament quan es vol implantar un sistema de costos, com ara els objectius que s'han d'assolir, els serveis que es volen analitzar, l'existència de factors de conflictivitat en el procés, el detall al qual es vol arribar, els canvis que pot suposar a l'organització, el seu cost i la possible difusió dels resultats del treball.

César Cantalapiedra i **Carmen López** tracten la situació actual i les perspectives del deute de les corporacions locals i mostren que en els darrers anys el deute dels ens locals no ha crescut de forma important, de manera ben diferenciada del que ha succeït a l'Estat i al conjunt de comunitats autònomes. Una part d'aquesta evolució tan diferent es deu a les fortes restriccions normatives de l'endeutament local que hi ha hagut.

Ara bé, els autors indiquen que aquestes restriccions no s'han mostrat del tot eficaces, perquè han comportat un augment de la morositat, un augment de les pòlisses de crèdit i l'acumulació de factures impagades. Tot i això, en l'article es diu que el deute local computat des d'una perspectiva àmplia se situaria prop del 5% del PIB, valor que es pot considerar sostenible. Ara bé, cal tenir presents les dificultats que comportarà el compliment de la nova normativa d'estabilitat pressupostària, que obliga a reduir l'endeutament dels ens locals. És per això que els autors proposen analitzar les experiències nòrdiques de coordinació de les polítiques de finançament per millorar les condicions d'accés als mercats.

L'article de **Ramon Auset** exposa el marc normatiu de la tutela financera dels ens locals a Catalunya i els canvis que suposa la nova Llei orgànica d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. En particular, l'autor explica les diferències que hi ha entre l'objectiu d'estabilitat pressupostària avaluat a partir de la capacitat o necessitat de finançament i els indicadors de solvència que es calculen per a cada entitat local i que s'utilitzen per avaluar la tutela financera dels ens locals, i assenyala que aquests darrers proporcionen molta més informació sobre la situació de l'ens local que un indicador macroeconòmic com la capacitat o necessitat de finançament. En aquest punt també fa referència a la conveniència de distingir entre els objectius globals per al conjunt d'ens locals i els individuals per a cada entitat local.

Una diagnosi de la situació actual de la hisenda dels municipis de Catalunya

Marta Espasa
Maite Vilalta
Universitat de Barcelona

1. Introducció

Malgrat que les entitats locals són les administracions que tenen una relació més directa amb els ciutadans, probablement no se'ls ha prestat tanta atenció com a d'altres. Un clar exemple d'aquest fet és la paralització sistemàtica de la necessària reforma de les hisendes locals, que la crisi econòmica ha convertit en un element indefugible. Aquesta reforma ha de clarificar les competències que han d'assumir els governs locals i ha de dotar-los dels recursos suficients per atendre les despeses associades a l'exercici d'aquestes competències.

L'objectiu del present article és fer una diagnosi de la situació econòmica de la hisenda dels municipis de Catalunya, amb la finalitat de detectar els principals problemes i aportar elements de reflexió sobre quins aspectes s'haurien de modificar davant d'una reforma del marc regulador dels governs locals.

L'article s'articula en set apartats, el primer dels quals és aquesta breu introducció. En el segon es detalla l'actual marc legal que regula la hisenda local, i en el tercer es mostra el conjunt d'ens que configuren les entitats locals a Catalunya. El quart i cinquè apartats es destinen a analitzar el comportament que han tingut la despesa i els ingressos municipals durant el període 2005-2010. El sisè apartat analitza l'evolució de la seva situació financera, i en el setè i darrer apartat s'especifiquen un conjunt de reflexions sobre les qüestions que inevitablement s'haurien de tractar en qualsevol debat sobre la situació actual de la hisenda local i del seu futur.

Generalitat de Catalunya
Departament d'Economia i Coneixement

2.
Una breu referència al marc legal que regula la hisenda local

A partir de la Constitució espanyola de l'any 1978 es configura un Estat compost per tres nivells de govern: el central, l'autonòmic i el local. Amb relació al nivell local, els principals aspectes que determina el text constitucional són: *a*) la garantia de l'autonomia dels municipis; *b*) l'existència de les províncies com a entitats locals amb personalitat jurídica pròpia, així com la possibilitat de crear agrupacions de municipis diferents de la província; *c*) la determinació que les hisendes locals disposin dels mitjans suficients per a l'exercici de les funcions que la llei els atribueixi, i *d*) la procedència dels ingressos de les corporacions locals, que es nodriran de tributs propis i de la participació en els de l'Estat i de les comunitats autònomes.

La Constitució determina que la potestat originària per establir tributs correspon exclusivament a l'Estat. Les comunitats autònomes i les corporacions locals podran establir i exigir tributs, d'acord amb la Constitució i les lleis. Així mateix, estableix que l'Estat té competència exclusiva sobre matèries com la hisenda general i les bases del règim jurídic de les administracions públiques. Així doncs, a partir del text constitucional queda clar que la legislació sobre règim local és estatal. D'aquesta manera, es pot afirmar que l'actual funcionament de la hisenda dels municipis de Catalunya és fruit del desenvolupament, al llarg del temps, de normativa estatal.[1] A continuació es descriuen els trets més essencials d'aquesta normativa.

Pel que fa al disseny del marc competencial dels municipis, cal recórrer al contingut de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local. Aquesta Llei enumera quines competències han d'exercir els municipis, i determina que, ja siguin sols o associats, han de prestar un conjunt de serveis que varia segons la seva mida. Concretament, el grau d'obligatorietat dels serveis que han de prestar els municipis canvia segons si tenen menys de 5.000 habitants, entre 5.001 i 20.000 habitants, entre 20.001 i 50.000 habitants, i més de 50.001. Però a més a més d'aquests serveis que s'han de prestar obligatòriament, la mateixa llei estableix que el municipi *pot promoure* tota classe d'activitats i prestar tots els serveis públics que contribueixin a satisfer les necessitats i aspiracions dels seus ciutadans, i preveu la possibilitat que realitzin activitats complementàries de les pròpies d'altres administracions públiques, en particular les relatives a l'educació, la cultura, la promoció de la dona, l'habitatge, la sanitat i la protecció del medi ambient. Per tant, s'obre

1 La Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local; la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals; la Llei 51/2002, de 27 de desembre, de reforma de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals, i el Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals.

la porta a permetre que els ajuntaments acabin prestant serveis que no els són legalment obligatoris, la qual cosa fa que el seu marc competencial es pugui classificar en obligatori i no obligatori. Finalment, altres aspectes destacables d'aquesta llei són: *a*) es preveu la possibilitat que l'Estat i les comunitats autònomes deleguin competències als municipis; *b*) es preveu que els municipis puguin sol·licitar a la seva comunitat autònoma la dispensa de l'obligació de prestar els serveis mínims que els corresponguin, en cas que això els sigui impossible o de molt difícil compliment, i *c*) s'estableix que les comunitats autònomes puguin cooperar amb les diputacions per garantir la realització dels serveis atribuïts als municipis. Així mateix, les diputacions poden cooperar amb els ens comarcals en el marc establert per la legislació autonòmica.

Pel que fa al disseny del model de finançament dels municipis, cal recórrer a la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals, i al Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals.[2] L'objectiu de la llei de l'any 1988 va ser dotar les entitats locals d'un marc financer que els permetés disposar de recursos suficients i exercir l'autonomia financera. Concretament, aquella llei va establir un sistema d'obtenció de recursos basat en una cistella tributària i en una participació dels governs locals en els tributs de l'Estat.

Si bé, tal com acabem d'esmentar, l'actual marc competencial dels municipis i el seu model de finançament són els dissenyats i determinats per la normativa estatal, cal tenir present que l'actual Estatut d'autonomia de Catalunya regula aspectes importants dels governs locals, tant pel que fa al seu marc competencial com pel que fa al seu finançament. De fet, l'Estatut preveu que el Parlament de Catalunya aprovi la seva pròpia llei de finances locals.[3]

3. Els ens que configuren el sector públic local a Catalunya i la seva mida

El sector públic local català no només està constituït pels municipis, sinó que està configurat per un complex conglomerat d'ens. Concretament, en aquests moments el formen 947 ajuntaments, 4 diputacions, 76 mancomunitats, 62 entitats municipals descentralitzades, 41 consells comarcals i 1 entitat metropolitana. Evidentment, tots aquests ens presten

2 La Llei de 1988 va ser reformada en el moment en què es va aprovar la Llei 51/2002, de 27 de desembre, el contingut de la qual queda recollit en el reial decret legislatiu de 2004 pel qual se n'aprova el text refós. Cal recordar que l'objectiu d'aquesta reforma va ser, quasi exclusivament, la supressió de l'impost sobre activitats econòmiques (IAE).

3 Vegeu Vilalta (2009).

serveis, i per tant, gasten. Val a dir que aproximadament el 83% d'aquesta despesa la fan els municipis. L'any 2010 la despesa realitzada pel conjunt de municipis de Catalunya va ser de 10.422,9 milions d'euros. Doncs bé, la despesa de les quatre diputacions va ser de 1.177,0 milions d'euros; la dels consells comarcals, de 520,1 milions d'euros, i la de les entitats metropolitanes, de 446,1 milions d'euros. Aquesta importància quantitativa dels municipis dins el món local explica que l'anàlisi que es farà a continuació se centri només en l'àmbit municipal.

Un dels trets que caracteritza els municipis és la mida reduïda. A Catalunya hi ha 328 municipis que tenen menys de 500 habitants. El 51% dels municipis té menys de 1.000 habitants, i el 78%, menys de 5.000. Només una quarta part dels municipis catalans té més de 5.000 habitants (vegeu el quadre 1).

Quadre 1. Municipis de Catalunya segons la mida. 2011

	Nombre	%	Nombre acumulat	%
Menys de 101 habitants	25	2,6%	25	3%
De 101 a 501 habitants	303	32,0%	328	35%
De 501 a 1.000 habitants	151	15,9%	479	51%
De 1.001 a 2.000 habitants	118	12,5%	597	63%
De 2.001 a 3.000 habitants	70	7,4%	667	70%
De 3.001 a 5.000 habitants	71	7,5%	738	78%
De 5.001 a 10.000 habitants	88	9,3%	826	87%
De 10.001 a 20.000 habitants	58	6,1%	884	93%
De 20.001 a 30.000 habitants	21	2,2%	905	96%
De 30.001 a 50.000 habitants	19	2,0%	924	98%
De 50.001 a 100.000 habitants	13	1,4%	937	99%
De 100.001 a 500.000 habitants	9	1,0%	946	100%
Més de 500.001 habitants	1	0,1%	947	100%
Total	**947**	**100,0%**		

Font: elaboració pròpia a partir de dades de l'INE.

Qualsevol anàlisi de la despesa realitzada pels municipis segons la mida posa de manifest algunes diferències significatives, tal com es veurà més endavant. Els comportaments són heterogenis. Els municipis més petits són els que registren més volum de despesa per habitant. I les diferències no només resideixen en el volum total de despesa per habitant, sinó també en la naturalesa econòmica d'aquesta, així com en el seu destí.

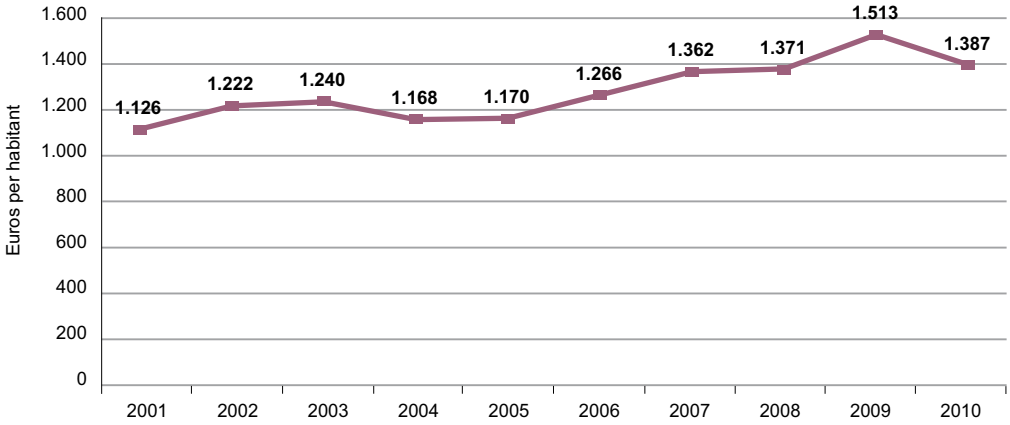
La conclusió és, doncs, que parlar dels governs locals és parlar d'un complex i ampli conjunt d'ens la mida dels quals és majoritàriament reduïda, la qual cosa planteja el dubte de si les competències que tenen assignades poden ser exercides amb el grau d'eficiència i equitat que seria recomanable, atès la seva poca grandària.

4.
La despesa dels municipis de Catalunya

La despesa corresponent al conjunt dels governs locals de l'Estat espanyol suposa actualment (any 2010) el 13,4% del total de la despesa pública realitzada.[4] Aquest percentatge és gairebé idèntic al 13,0% que es donava fa vint-i-cinc anys. A Espanya s'ha produït un important procés descentralitzador en una única direcció: del Govern central als governs autonòmics. Les comunitats autònomes, inexistents l'any 1978, tenen actualment una participació del 36,2% en el total de la despesa pública.

Si bé el pes del sector públic local s'ha mantingut estable al llarg dels anys, la despesa municipal per habitant dels municipis no ha deixat de créixer. En termes reals, aquesta despesa per habitant ha crescut a una taxa mitjana anual del 3%. Per exemple, tal com mostra el gràfic 1, la despesa per habitant realitzada pel conjunt de municipis catalans l'any 2001 va ser de 1.126 euros per capita en valors de l'any 2010, mentre que la corresponent a l'any 2010, tot i ser un 8,3% inferior a la registrada l'any 2009, va ser de 1.387 euros per capita.

Gràfic 1. Despesa dels municipis de Catalunya. Liquidació 2001-2010
(euros constants 2010)



Font: elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Per fer-nos una idea de la dimensió que té el sector públic local a Catalunya, es pot afirmar que la despesa realitzada pel conjunt de municipis l'any 2010 va ser del 5,3% del PIB català. La corresponent a la Generalitat de Catalunya va suposar el 16,7%.

4 Intervenció General de l'Administració de l'Estat. *Avance de la actuación económica y financiera de las administraciones públicas. 2010.*

4.1.
El destí i la naturalesa econòmica de la despesa realitzada pels municipis

El quadre 2 mostra que els municipis de Catalunya han fet durant el període 2005-2010 una mitjana de despesa anual de 1.280 euros per habitant. Aquesta despesa ha anat destinada, fonamentalment, a la prestació de serveis públics bàsics (un 38,7%), dins dels quals destaquen habitatge i urbanisme (construcció, millora i conservació d'habitatges; manteniment de la via pública; manteniment dels edificis oficials; enllumenat públic; etc.) i el benestar comunitari i medi ambient (recollida i tractament de residus, neteja viària, proveïment i distribució d'aigua, clavegueram, enllumenat públic, cementiri, etc.). En segon lloc, els municipis de Catalunya han destinat la seva despesa a la producció de béns públics de caràcter preferent (un 18,9%), dins dels quals destaquen l'educació i la cultura.

Quadre 2. Despesa dels municipis de Catalunya. Classificació funcional. Liquidació 2005-2010. Euros per habitant

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Mitjana 2005-2010	%
Deute públic	**86**	**78**	**89**	**102**	**86**	**85**	**88**	**6,8**
Serveis públics bàsics	**404**	**454**	**480**	**493**	**571**	**572**	**496**	**38,7**
Seguretat i mobilitat ciutadana	72	75	80	83	88	101	83	6,5
Habitatge i urbanisme	176	202	211	214	273	234	218	17,1
Benestar comunitari i medi ambient	156	176	190	195	210	237	194	15,2
Actuacions de protecció i promoció social	**81**	**89**	**98**	**107**	**124**	**113**	**102**	**8,0**
Pensions, altres prestacions econòmiques a ocupats i serveis socials i de promoció social	65	73	81	89	100	90	83	6,5
Foment d'ocupació	15	16	17	18	24	23	19	1,5
Producció de béns públics de caràcter preferent	**176**	**207**	**244**	**267**	**284**	**275**	**242**	**18,9**
Sanitat	12	17	25	34	36	18	24	1,9
Educació	63	75	86	94	100	103	87	6,8
Cultura	59	67	80	83	84	96	78	6,1
Esport	41	48	53	55	64	58	53	4,1
Actuacions de caràcter econòmic	**128**	**161**	**185**	**181**	**208**	**84**	**158**	**12,3**
Agricultura, ramaderia i pesca	1	1	1	1	1	1	1	0,1
Indústria i energia	2	2	3	8	3	2	3	0,3
Comerç, turisme i petites i mitjanes empreses	36	38	46	53	53	29	42	3,3
Transport públic	18	20	21	24	23	19	21	1,6
Infraestructures	65	91	102	85	121	22	81	6,3
Recerca, desenvolupament i innovació	5	6	7	7	1	0	5	0,4
Altres actuacions de caràcter econòmic	2	3	4	3	5	10	5	0,4

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Mitjana 2005-2010	%
Actuacions de caràcter general	**155**	**167**	**185**	**190**	**211**	**259**	**195**	**15,2**
Òrgans de govern	18	20	28	30	30	22	25	1,9
Serveis de caràcter general i administració financera i tributària	119	126	134	139	155	217	148	11,6
Transferències a altres administracions públiques	18	20	23	22	26	21	22	1,7
Total despesa	**1.030**	**1.155**	**1.280**	**1.341**	**1.484**	**1.387**	**1.280**	**100,0**

Font: elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Aquestes xifres posen de manifest que els municipis presten un conjunt de serveis que podríem classificar de "típicament locals" (urbanisme, enllumenat públic, manteniment de les vies públiques, recollida d'escombraries i benestar social bàsic, entre altres). Si es fes una comparació amb els serveis que presten els municipis del conjunt de països europeus, s'observaria que els governs locals d'aquests països, a més de prestar serveis "típicament locals", estan també molt més implicats en la prestació de serveis vinculats a la sanitat, l'educació i la protecció social (Bosch i Espasa, 2006).

Pel que fa a la naturalesa econòmica de la despesa municipal, el quadre 3 ens permet afirmar que es tracta sobretot de despesa corrent. Durant els anys 2005-2010 la despesa corrent realitzada pel conjunt de municipis de Catalunya ha estat d'una mitjana anual de 864 euros per habitant, la qual cosa suposa el 67,5% del total de despesa.

Quadre 3. Despesa dels municipis de Catalunya. Classificació econòmica. Liquidació 2005-2010. Euros per habitant

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Mitjana 2005-2010	%
Despeses de personal	302	313	332	357	369	369	340	26,6
Compra de béns i serveis	310	339	374	389	396	394	367	28,7
Interessos	17	18	22	25	18	15	19	1,5
Transferències corrents	97	119	133	151	162	161	137	10,7
Total operacions corrents	**726**	**789**	**862**	**923**	**944**	**938**	**864**	**67,5**
Inversions reals	181	238	282	253	393	298	274	21,4
Transferències de capital	50	65	63	66	66	70	64	5,0
Total operacions de capital	**231**	**304**	**345**	**320**	**459**	**368**	**338**	**26,4**
Actius financers	3	3	6	21	12	10	9	0,7
Passius financers	69	60	67	77	68	72	69	5,4
Total operacions financeres	**72**	**62**	**73**	**98**	**80**	**82**	**78**	**6,1**
Total despesa	**1.030**	**1.155**	**1.280**	**1.341**	**1.484**	**1.387**	**1.280**	**100,0**

Font: elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Les dades del quadre 3 permeten fer les observacions següents:

a) Més d'una quarta part de la despesa municipal es destina a pagar sous (despeses de personal). Les retribucions pagades pel conjunt de municipis de Catalunya han estat d'una mitjana anual de 340 euros per habitant durant els anys 2005-2010.

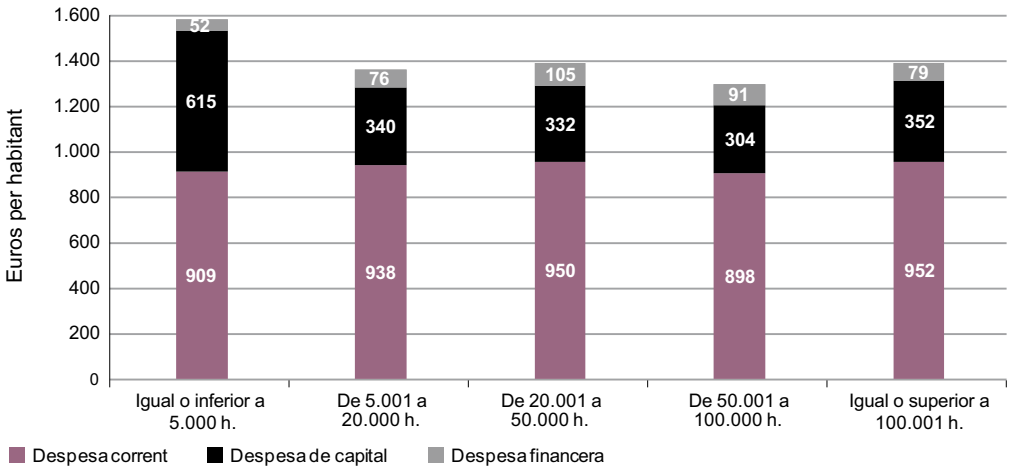
b) La compra de béns i serveis (adquisició de material, subministraments, pagament de lloguers, etc.) suposa el 28,7% del pressupost municipal (una mitjana anual de 367 euros per habitant).

c) Un 26,4% del pressupost municipal es destina a operacions de capital, o bé en forma d'inversions reals que fan directament els ajuntaments (una mitjana anual de 274 euros per habitant), o bé a través de transferències que els consistoris donen a altres ens perquè siguin aquests els que facin la inversió (una mitjana de 64 euros per habitant). Això posa de manifest que, tot i la naturalesa majoritàriament corrent de la despesa local, l'activitat inversora dels ajuntaments és significativa.[5] Així és: el tipus de serveis que presten els municipis requereix la realització de despeses d'inversió (instal·lacions esportives, equipaments culturals, pavimentació de les vies públiques, etc.).

d) Les despeses financeres dels municipis, és a dir, les que estan lligades fonamentalment a l'endeutament, suposen un 6,1% del total. Concretament, durant els anys 2005-2010 han estat d'una mitjana anual de 78 euros per habitant.

Aquestes xifres responen al comportament del conjunt de municipis, però si l'anàlisi es fa per intervals de població s'observen algunes diferències. Això és precisament el que posa de manifest el gràfic 2.

Gràfic 2. Naturalesa econòmica de la despesa dels municipis de Catalunya per trams de població. Liquidació 2010



Font: elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

5 Per a una anàlisi detallada de la inversió de les entitats locals en el marc de la UE-15, vegeu Espasa (2008).

Els municipis més petits són els que realitzen un volum de despesa per habitant més alt, però tal com es pot observar això es deu fonamentalment al fet que la despesa de capital per habitant és més elevada que en la resta de casos: els més petits destinen a les operacions de capital 615 euros per habitant (exercici 2010), i els altres municipis n'hi destinen quasi la meitat. En canvi, la despesa lligada a les operacions financeres és més baixa en termes per capita als municipis petits que a la resta.

4.2.
La despesa no obligatòria dels municipis

Tal com s'ha dit anteriorment, la normativa legal enumera una sèrie de serveis que han de ser prestats obligatòriament pels municipis, però al mateix temps preveu la possibilitat que en prestin d'altres per tal de donar resposta a les demandes de la ciutadania. En aquests moments es disposa d'un conjunt d'estudis que quantifiquen el volum de despesa que els municipis han realitzat en la prestació de serveis no obligatoris.[6] Una de les dades més rellevants que es desprèn d'aquests estudis és que durant els anys 2006-2008 els municipis de Catalunya van destinar un 31,3% de la seva despesa a la prestació de serveis legalment no obligatoris. El principal destí d'aquesta despesa no obligatòria han estat els serveis de caràcter cultural, i els serveis lligats a la seguretat i protecció civil i a l'educació. Són els municipis de menys de 5.000 habitants els que més despesa no obligatòria per habitant han realitzat: aquests municipis han destinat a serveis no obligatoris 483 euros per habitant, mentre que el total de municipis de Catalunya n'hi ha destinat una mitjana de 351.

Cal tenir en compte que tot allò que fan de manera no obligatòria els municipis no ho fan sempre suplint allò que li correspondria fer a alguna altra administració. Per exemple, quan un ajuntament organitza una activitat cultural, la llei no l'obliga a fer-ho, però si ho fa no està suplint cap altra administració. En canvi, quan un ajuntament està prestant el servei d'escoles d'adults o conservatoris de música, o el de residències per a la gent gran, està fent una despesa de suplència. En aquest cas, podem afirmar que els municipis de Catalunya han destinat, durant els anys 2006-2008, un 9,9% de la seva despesa a la prestació de serveis que tenen aquest caràcter de suplència. Val a dir que aproximadament un 21% d'aquesta despesa està finançada amb recursos procedents de transferències d'altres administracions, fonamentalment de la Generalitat.

6 Vegeu Mas i Vilalta (2008), Vilalta (2010) i Vilalta (2011).

5.
El finançament dels municipis de Catalunya

El 2010 els ingressos consolidats de les hisendes locals catalanes (ajuntaments, diputacions, àrees metropolitanes i comarques) pugen a 12.768,93 milions d'euros, xifra que suposa 1.700 euros per habitant i el 6,5% del PIB català. Els municipis són les entitats més importants, ja que acaparen, amb 11.074,45 milions, el 87% del total dels ingressos locals. Aquesta quantia, en termes relatius, suposa 1.474 euros per habitant.

Tal com s'ha avançat més amunt, el model de finançament municipal es basa, fonamentalment, en dos grans instruments: una cistella d'impostos i un sistema de transferències, en la qual sobresurt la participació municipal en els tributs de l'Estat.[7] Formen part de la cistella d'impostos l'impost sobre béns immobles (IBI), que és el que aporta un volum de recursos impositius més elevat a la hisenda municipal; l'impost sobre vehicles de tracció mecànica (IVTM); l'impost sobre activitats econòmiques (IAE), i dos impostos potestatius: l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres (ICIO) i l'impost sobre l'increment del valor dels terrenys de naturalesa urbana (IIVTNU). Els municipis de més de 75.000 habitants i les capitals de província i de comunitat autònoma tenen, a més, una participació en l'IRPF, en l'IVA i en els impostos especials, i els municipis considerats turístics[8] participen en l'impost sobre hidrocarburs i tabac.

El 2010 els impostos i les transferències aporten el 70% dels ingressos municipals (el 32% i el 38%, respectivament). La resta de recursos prové de les taxes, preus públics i altres (15%) i dels ingressos financers (12%). Cal mencionar també, malgrat el seu reduït pes, els ingressos derivats dels rendiments del patrimoni i de la venda d'inversions reals, que suposen tan sols el 2% restant (vegeu el quadre 4).

Quadre 4. Ingressos dels municipis de Catalunya. Liquidació 2005-2010. Milers d'euros

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Impostos	**2.953.885**	**3.206.395**	**3.312.303**	**3.336.575**	**3.403.232**	**3.559.118**
Impost sobre béns immobles (IBI)	1.433.159	1.551.214	1.677.583	1.854.771	2.022.026	2.189.493
Impost sobre activitats econòmiques (IAE)	325.926	344.463	349.725	368.140	367.303	369.269
Impost sobre vehicles de tracció mecànica (IVTM)	379.933	400.684	413.570	422.741	424.445	422.155

7 Vegeu Vilalta (2011) per a una descripció detallada del model de finançament municipal i del seu funcionament.

8 Es consideren municipis turístics els que no compleixen els requisits d'accés al sistema de cessió d'impostos, tenen una població superior a 20.000 habitants i un nombre d'habitatges de segona residència superior al d'habitatges principals.

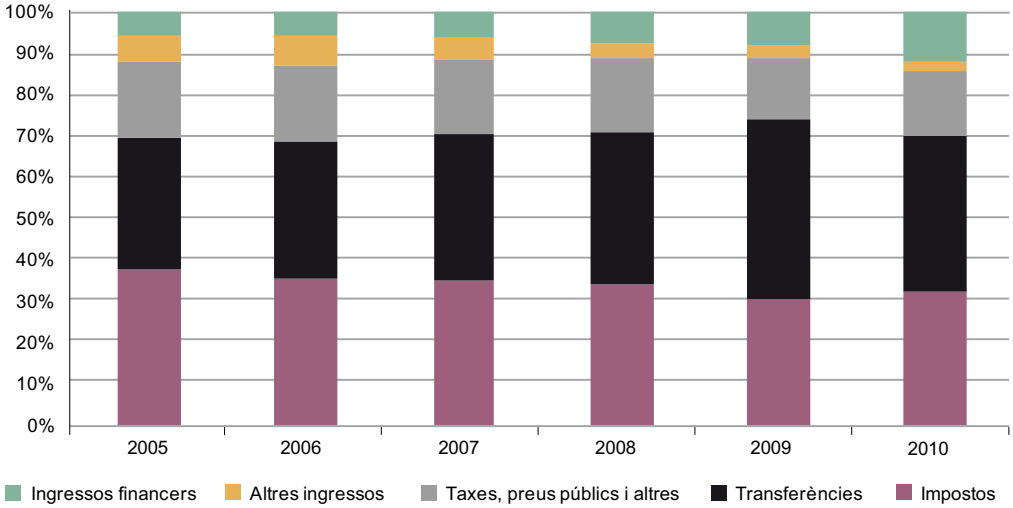
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Impost sobre l'increment de valor dels terrenys de naturalesa urbana (IIVTNU)	334.598	354.268	360.972	289.602	278.481	308.817
Impost sobre construccions, instal·lacions i obres	328.665	411.073	357.555	232.332	131.879	122.478
Altres impostos i impostos extingits	1.675	283	182	152	155	484
Total d'ingressos impositius	**2.803.955**	**3.061.985**	**3.159.586**	**3.167.737**	**3.224.289**	**3.412.697**
Participació en l'IRPF	76.554	72.762	78.105	90.418	110.603	88.943
Participació en l'IVA	52.864	51.195	58.092	63.178	50.929	39.215
Participació en impostos especials	20.513	20.453	16.519	15.243	17.411	18.263
Total de participacions impositives	**149.930**	**144.409**	**152.716**	**168.838**	**178.943**	**146.421**
Transferències	**2.504.752**	**3.023.820**	**3.351.882**	**3.596.748**	**4.870.033**	**4.205.128**
Transferències corrents	**2.067.130**	**2.407.047**	**2.765.088**	**2.959.637**	**3.023.286**	**2.826.361**
De l'Estat	1.551.975	1.776.003	2.069.147	2.134.734	2.104.734	1.850.200
De comunitats autònomes	362.815	456.161	504.066	600.021	667.255	727.892
De diputacions	42.104	89.751	34.730	40.667	45.725	90.888
D'entitats locals	75.595	45.729	114.387	137.254	153.754	113.216
Altres	34.642	39.404	42.759	46.960	51.818	44.165
Transferències de capital	**437.622**	**616.773**	**586.793**	**637.111**	**1.846.747**	**1.378.767**
De l'Estat	8.948	31.268	24.569	32.749	1.184.508	672.320
De comunitats autònomes	210.616	306.215	325.890	385.379	394.271	412.593
De diputacions	92.437	106.454	94.594	99.182	119.710	134.690
D'entitats locals	39.300	47.185	29.796	29.726	44.610	38.224
Altres	86.321	125.651	111.944	90.075	103.647	120.941
Taxes, preus públics i altres	**1.449.667**	**1.684.547**	**1.711.408**	**1.752.076**	**1.676.344**	**1.711.804**
Taxes	813.240	889.519	917.383	946.203	973.746	1.017.857
Preus públics	137.023	162.720	167.656	186.351	170.259	176.585
Contribucions especials	90.605	116.846	115.271	92.240	74.118	34.869
Altres ingressos (vendes, multes, reintegraments, etc.)	408.799	515.462	511.097	527.283	458.221	482.493
Altres ingressos	**464.779**	**622.972**	**517.363**	**387.076**	**329.608**	**269.715**
Ingressos patrimonials	130.255	182.781	226.111	214.298	223.614	205.281
Venda d'inversions reals	334.524	440.191	291.252	172.778	105.994	64.434
Total d'ingressos no financers	**7.373.083**	**8.537.733**	**8.892.955**	**9.072.475**	**10.279.218**	**9.745.766**
Ingressos financers	459.768	535.140	586.489	717.786	890.877	1.328.688
Total	**7.832.851**	**9.072.873**	**9.479.444**	**9.790.261**	**11.170.095**	**11.074.454**

Font: elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Aquesta estructura no ha estat estable en el temps, sinó que en els darrers anys, com a conseqüència de la crisi econòmica i de les mesures implementades per fer-hi front, ha sofert variacions rellevants. En concret, del 2005 al 2010 hi ha hagut una caiguda important del pes dels impostos (el 2005 representaven el 38 % dels ingressos municipals, i el 2010,

el 32 %), de les taxes i preus públics (el 19 % dels ingressos municipals del 2005 i el 15 % dels del 2010) i dels ingressos vinculats al patrimoni (el 6 % dels ingressos municipals del 2005 i el 2 % dels del 2010) a favor de les transferències (que han augmentat del 32 % al 38 %) i dels ingressos financers (que han passat del 6 % al 12 %). És a dir, es pot afirmar que hi ha hagut una substitució d'ingressos propis per ingressos aliens, ja sigui d'altres administracions o d'entitats financeres (vegeu el gràfic 3).

Gràfic 3. Evolució de l'estructura dels ingressos municipals, 2005-2010



Font: elaboració pròpia a partir del quadre 4.

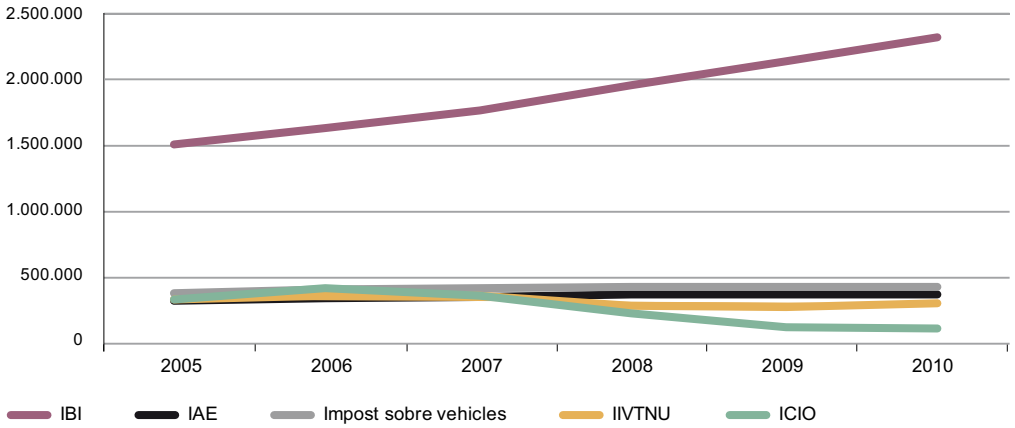
L'explicació d'aquesta evolució respon a la conjugació de diverses dinàmiques. En primer lloc, hi ha la caiguda de la recaptació dels impostos vinculats al sector immobiliari, que ha contrarestat l'augment persistent i estable de la recaptació provinent de l'impost sobre béns immobles (IBI). Així, destaquen les pronunciades oscil·lacions dels ingressos associats a l'impost sobre construccions, obres i instal·lacions (ICIO): si en els anys de fort creixement immobiliari aquest impost presentava unes taxes de creixement de més del 25%, en els anys 2008 i 2009, en el moment de l'explosió de la bombolla immobiliària, la caiguda de la recaptació va ser del 35% i del 43%, respectivament. Un comportament similar, però menys pronunciat, s'observa en l'impost sobre l'increment del valor dels terrenys de naturalesa urbana (IIVTNU). Cal assenyalar que, malgrat ser dos impostos potestatius, a la pràctica tots els municipis els han aplicat, i van ser uns instruments fiscals molt importants en els anys anteriors a la crisi.

Per la seva banda, l'IBI és un impost que genera una recaptació molt més estable en el temps ja que grava una circumstància recurrent, com és el valor de l'estoc d'habitatges i terrenys, que, en la mesura que ha anat augmentant el nombre de propietats a gravar, ha incidit positivament en la recaptació. A més, com que la base és un valor allunyat del preu de mercat (el valor cadastral), les possibles variacions dels preus de mercat dels immobles no afecten la seva recaptació, que ha augmentat any rere

any amb taxes superiors al 8%, inclús en els anys de recessió econòmica, la qual cosa ha fet que cada vegada sigui una figura més rellevant dins del sistema fiscal municipal. De fet, ha passat de representar el 49% dels ingressos impositius l'any 2005 a suposar el 62% el 2010. La resta d'impostos obligatoris (IAE i impost sobre vehicles), atesa la seva naturalesa i estructura, presenten també una forta estabilitat, i mantenen el volum de recaptació pràcticament constant al llarg de tot el període.

Pel que fa a l'ICIO i l'IIVTNU, cal assenyalar que al principi del període, en termes recaptatoris, tenien un pes similar a l'IAE i l'impost sobre vehicles, i que fins i tot l'any 2006 l'ICIO va ser la segona figura impositiva en ordre d'importància recaptatòria, però a partir d'aquell any va anar perdent la capacitat de generar ingressos per als municipis (vegeu el gràfic 4).

Gràfic 4. Impostos municipals



Font: elaboració pròpia a partir del quadre 4.

Les participacions impositives, per la seva part, presenten una importància relativa molt reduïda, i se situen entorn del 5% del total dels ingressos impositius. Això passa perquè són molt pocs els municipis que poden disposar d'aquests recursos (els de més de 75.000 habitants i els turístics), i perquè els percentatges de participació són reduïts.[9]

En segon lloc, l'evolució recent constata un augment extraordinari de les transferències, que assoleixen el nivell màxim l'any 2009, quan van arribar a significar el 44% dels ingressos municipals. Les mesures contracícliques adoptades pel Govern central, materialitzades en la creació del

9 En el cas de l'IRPF, és l'1,6875% de la quota líquida produïda en el territori; en l'IVA, l'1,7897% de la recaptació líquida d'IVA imputable al municipi, i en el cas dels impostos especials, el 2,0454% de la recaptació líquida imputable al municipi pels impostos especials sobre la cervesa, el vi i les begudes fermentades, sobre productes intermedis, sobre alcohol i begudes derivades, sobre hidrocarburs i sobre les labors del tabac.

En el cas dels municipis turístics, es tracta del 2,0454% de la recaptació líquida imputable al municipi de l'impost sobre hidrocarburs i del 2,0454% de l'impost sobre les labors del tabac.

fons estatal d'inversió local, en van ser la causa. Cal recordar que l'any 2009 les transferències de capital provinents de l'Estat van augmentar un 3.517%, en passar de 32,7 milions d'euros el 2008 a 1.184,5 milions el 2009. La continuació d'aquest fons el 2010 va suposar un total de 672,3 milions per aquell any.

Si s'aïlla aquest fet conjuntural, ens hem de centrar en les transferències corrents que provenen de l'Estat, que són les més rellevants i les que conjuntament amb els impostos configuren la base del model de finançament municipal.[10] Aquestes transferències s'articulen mitjançant la participació municipal en els tributs de l'Estat (per als municipis de menys de 75.000 habitants) i del fons complementari (per als municipis de més de 75.000 habitants i les capitals de província i comunitat autònoma). Durant el període 2005-2008 suposaven al voltant del 60% del total de les transferències que rebien els municipis, però els dos darrers anys el seu pes relatiu cau fins al voltant del 44%, tant per l'augment de les transferències de capital com per la seva pròpia inèrcia evolutiva, que està en funció de la variació dels ingressos estatals. Així, el 2010 els ingressos per PIE van caure un 12%. L'Administració autonòmica és la segona entitat que atorga transferències corrents als municipis. En concret, el seu pes relatiu s'ha mantingut al voltant del 15%, la qual cosa suposa que durant els sis anys analitzats les transferències han presentat taxes de creixement positives que oscil·len entre el 9% del 2010 i el 26% de l'any 2006.

Pel que fa a les transferències de capital destaquen, a part de les provinents de l'Estat en els anys 2009 i 2010, les provinents de la Generalitat, que al llarg de tot el període es mantenen al voltant del 10% del total de transferències rebudes, que s'articulen, fonamentalment, a través del Pla únic d'obres i serveis (PUOSC).[11] Les transferències provinents de les diputacions tenen un paper més residual, i se situen al voltant del 3% (vegeu el gràfic 5).

En tercer lloc, cal tenir en compte que als municipis, pel fet de ser unes administracions bàsicament subministradores de serveis públics, és on més s'utilitzen els ingressos basats en el principi de contraprestació. Així, les taxes, preus públics, contribucions especials i altres ingressos suposaven al voltant del 18,5% els primers quatre anys analitzats i van reduir el seu pes fins al 15% els dos darrers anys. No obstant això, les dificultats financeres actuals dels municipis fan preveure que aquests instruments tinguin una utilització més intensa en els anys vinents.[12]

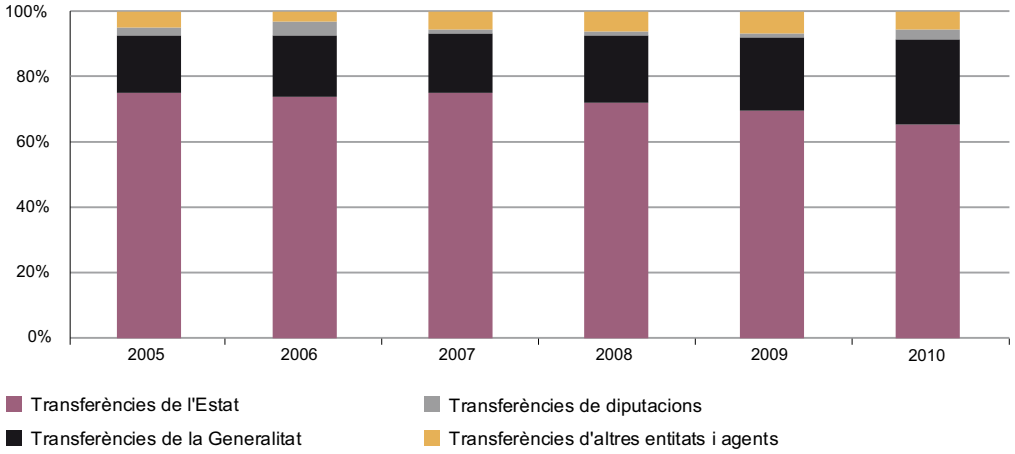
10 Vegeu Pedraja (2011) per a una descripció i valoració de les subvencions generals en el finançament municipal espanyol i Bosch, Espasa i Costas (2009) per a una anàlisi de les subvencions dels governs locals a Europa.

11 Per a una anàlisi comparativa dels diversos fons de cooperació local de les diferents comunitats autònomes, vegeu Torres i Angoitia (2008).

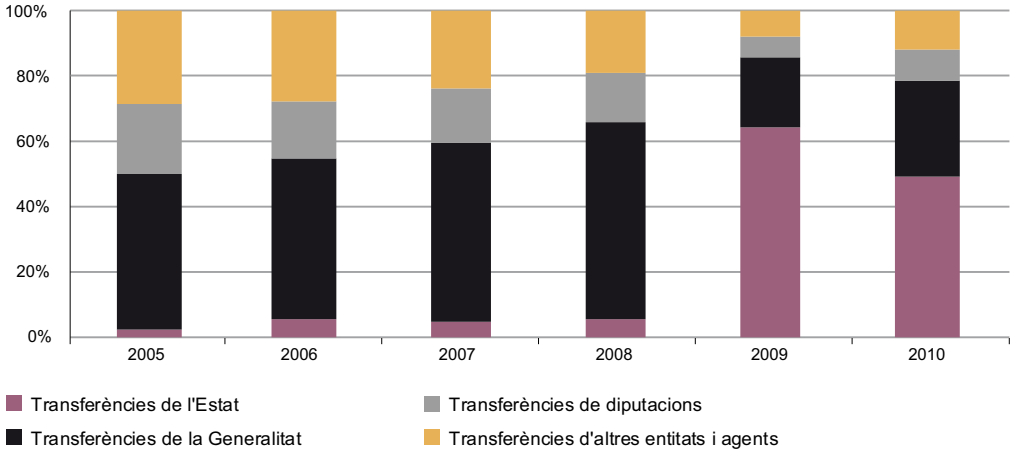
12 Vegeu Suárez-Pandiello i Fernández (2008) per a una anàlisi teòrica i aplicada al cas espanyol d'aquest tipus de recursos en l'àmbit municipal.

Gràfic 5. Estructura de les transferències municipals corrents i de capital

Estructura de les transferències municipals corrents



Estructura de les transferències municipals de capital



Font: elaboració pròpia a partir del quadre 4.

Un quart factor té a veure amb els ingressos patrimonials i els derivats de la venda d'inversions reals. Aquests darrers ingressos van assolir el màxim el 2006, quan van suposar el 7% del total, i a partir d'aquell moment van endegar una trajectòria decreixent fins al 2010, quan només suposen el 2%. La raó també cal buscar-la en el sector immobiliari, perquè els ingressos associats a la venda d'inversions (bàsicament terrenys que s'obtenien per noves promocions urbanístiques) van augmentar un 32% l'any 2006, però a partir de llavors van caure cada any en unes taxes properes al 40%.[13]

Finalment, s'ha d'esmentar l'augment sostingut i accelerat dels ingressos financers, que l'any 2010, amb una taxa de creixement anual del 49%, han passat a suposar el 12% del total dels ingressos, mentre que el 2005 en representaven tan sols el 6%. Aquesta necessitat de finançar-se via endeutament és conseqüència directa d'una dinàmica de creixement de la despesa i una caiguda dels ingressos fiscals, juntament amb una re-

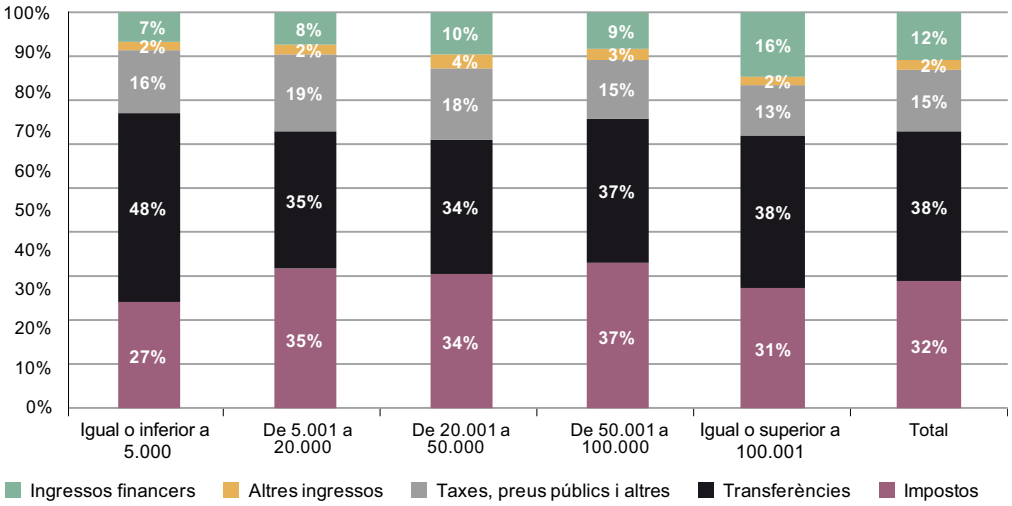
13 Vegeu Solé-Ollé i Viladecans (2011) per a una anàlisi de la relació entre urbanisme i finançament municipal a Espanya.

ducció dels ingressos provinents de la subvenció incondicionada procedent de l'Estat, als quals s'afegeixen les liquidacions negatives resultants d'una sobreestimació dels lliuraments a compte. A més, els municipis també han sofert els efectes de la morositat d'altres administracions. Això els ha portat a tenir unes necessitats de finançament cada vegada més grans que s'han cobert via crèdit.[14]

Així doncs, la crisi econòmica, i la crisi del sector immobiliari en particular, ha condicionat i afectat de manera molt directa tant el volum com l'estructura del sistema de finançament municipal.

Un últim aspecte a analitzar dins del sistema de finançament és si l'estructura d'ingressos varia entre municipis depenent de la població. Tal com es pot observar en el gràfic 6, són els municipis de menys de 5.000 habitants els que presenten una estructura d'ingressos més diferent en relació amb la resta. En aquests municipis els ingressos impositius tenen un pes relatiu més baix i depenen més de les transferències d'altres administracions, i alhora són els municipis on el pes dels ingressos financers és més baix. A grans trets es constata que a mesura que augmenta la població augmenta el pes dels ingressos impositius (excepte en el cas dels municipis més grans) i dels ingressos financers i baixa el pes dels ingressos per taxes, preus públics i altres. Les transferències tenen un comportament similar en tots els municipis independentment del tram de població, excepte en els més petits.

Gràfic 6. Estructura dels ingressos dels municipis de Catalunya per trams de població. Liquidació 2010



Font: elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

14 Vegeu Prieto (2011) per a una explicació més detallada de la situació fiscal i financera dels municipis espanyols.

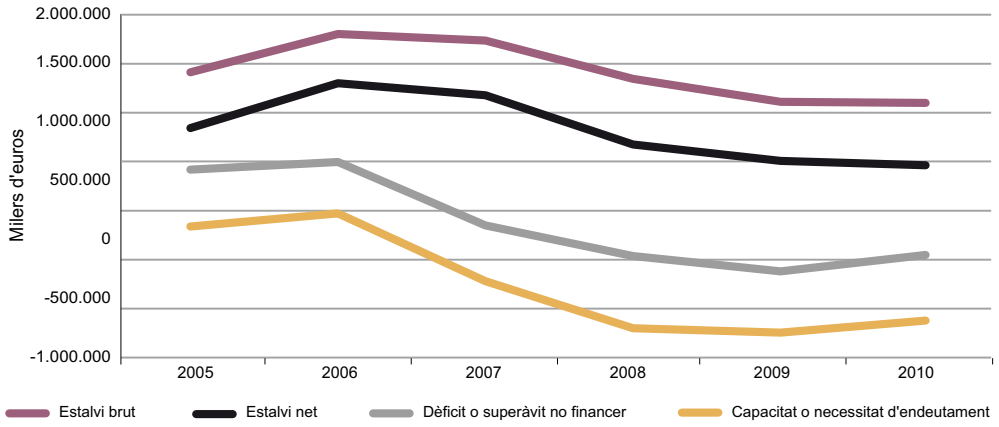
6.
Situació financera dels municipis catalans

L'anàlisi de l'evolució recent de la situació financera dels municipis catalans constata un progrés molt favorable fins a l'any 2006, quan tots els indicadors assoleixen un nivell màxim, però a partir d'aquest any la tendència canvia, i empitjora ràpidament i profundament fins al 2009, moment en què sembla que es toca fons, atès que el 2010 hi ha certes mostres de millora.

En concret, els indicadors d'estalvi, ja sigui brut (ingressos menys despeses corrents) o net (estalvi brut menys amortització del deute) han estat positius durant tot el període analitzat i han arribat a suposar el 25% i el 19% dels ingressos corrents respectivament, l'any 2006. És a dir, l'any 2006, els ingressos corrents permetien cobrir la totalitat de la despesa corrent i un 25 % d'aquests ingressos quedava com a estalvi per poder destinar al finançament d'inversions. El 2010 aquest percentatge s'ha reduït 10 punts i s'ha situat en el 15 %. Val a dir, però, que altres administracions, com la Generalitat o l'Estat, el 2010 van presentar un estalvi brut negatiu, per la qual cosa es pot afirmar que la situació financera dels municipis és relativament millor que la d'aquestes administracions.

Una segona variable que permet analitzar de manera sintètica la situació financera dels ajuntaments és la capacitat o necessitat de finançament (el superàvit o dèficit no financer). Aquesta magnitud es defineix com l'estalvi brut més els ingressos de capital menys les despeses de capital, i mostra la capacitat de finançar la despesa de capital amb els recursos no financers. Tal com es veu en el gràfic 7, durant els anys 2005 i 2006 els ajuntaments catalans van presentar un superàvit que se situava en 673,7 i 740,1 milions d'euros, respectivament. El 2007 aquest superàvit es va reduir fins als 191,1 milions, i en els anys següents ja es va incórrer en dèficit, que el 2009 va arribar al nivell més alt amb 211,6 milions d'euros. El 2010 es redreça una mica aquesta situació negativa, atès que el dèficit es redueix fins a arribar als 64,6 milions d'euros.

Gràfic 7. Indicadors financers dels municipis catalans



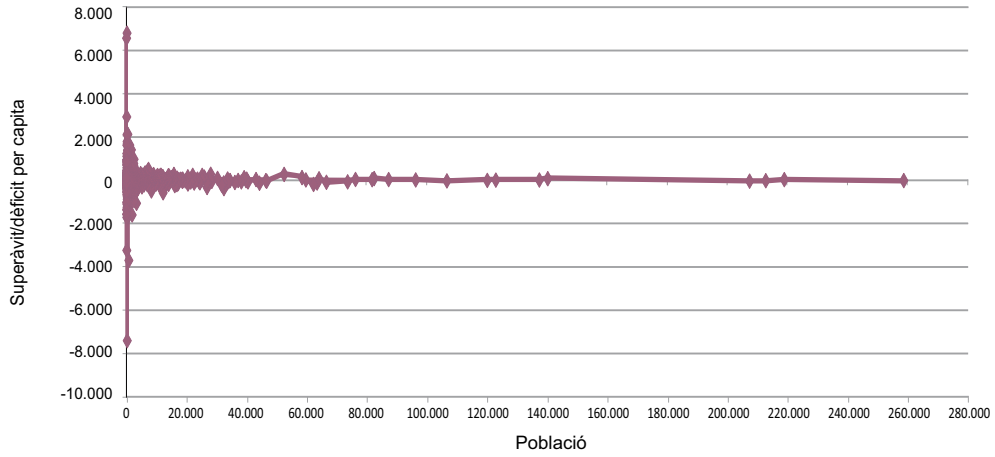
Font: elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Un tercer indicador financer a considerar és la capacitat o necessitat d'endeutament, que es defineix com el superàvit o dèficit no financer més els ingressos per actius financers i menys les despeses per adquisició d'actius i per amortització del deute, és a dir, indica la necessitat d'acollir-se a la via de l'endeutament per poder atendre el conjunt de les despeses una vegada s'han utilitzat tota la resta de recursos disponibles. Doncs bé, en els anys 2005 i 2006 els ajuntaments catalans en conjunt presentaven una capacitat d'endeutament que el 2006 va arribar a ser de 297,3 milions d'euros, mentre que a partir de l'any 2007 van tenir una necessitat d'endeutament que va assolir el nivell màxim l'any 2009 amb 743,3 milions d'euros.

Una qüestió a tenir en compte a l'hora de valorar la situació financera dels municipis és la gran heterogeneïtat de situacions que es donen en el món municipal. De fet, segons dades liquidades del 2010, 412 municipis van tancar l'exercici amb dèficit, mentre que 534 ho van fer amb superàvit. A banda del signe, la magnitud és també molt dispar, tal com es pot observar en el gràfic 8, on es constata que són els municipis més petits, i especialment els de menys de 5.000 habitants, els que presenten més divergència en el superàvit o dèficit per capita.

Val a dir que tota l'anàlisi s'ha fet amb dades liquidades, és a dir, a partir dels drets reconeguts i les obligacions contretes, per tant, no amb la recaptació i els pagaments líquids. Això implica que fins i tot els ajuntaments que presenten superàvit poden tenir importants tensions de tresoreria que els obliguin a sol·licitar crèdit per pagar els proveïdors. Així, per exemple, les dades del 2010 confirmen que, malgrat que hi hagi un dèficit no financer en termes de liquidació de 64,6 milions d'euros, en termes de recaptació i pagaments efectuats aquest dèficit augmenta a 167,8 milions.

Gràfic 8. Distribució dels municipis catalans segons la relació entre el superàvit/dèficit no financer per capita i la seva població. Liquidació 2010*

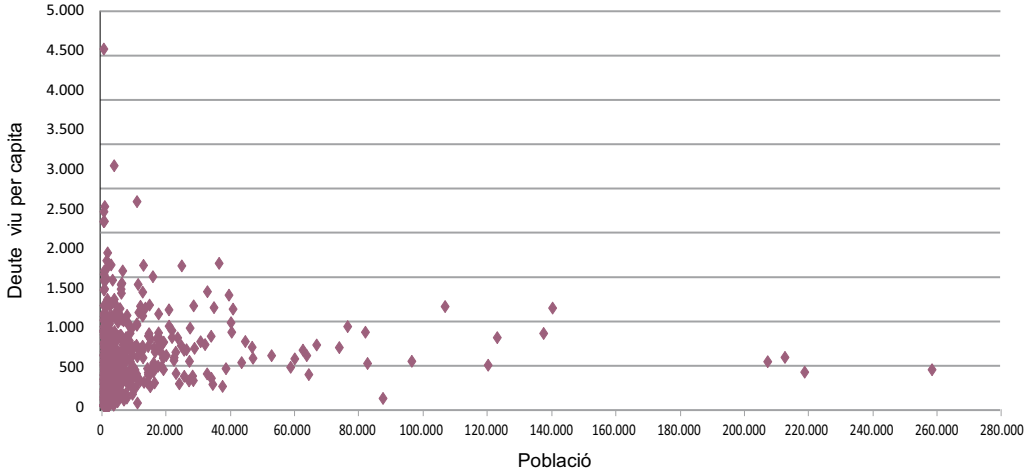


* Per motius d'escala, en el gràfic s'ha exclòs Barcelona; el dèficit no financer d'aquest municipi va ser de 47,9 euros per habitant.

Font: Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Finalment, pel que fa al volum de deute viu dels municipis catalans, segons les darreres dades del Ministeri d'Hisenda, el 31 de desembre del 2011 era de 5.100,5 milions d'euros, xifra que suposa el 2,55% del PIB català i 679 euros per habitant. De la mateixa manera que en els indicadors anteriors, la principal característica d'aquesta variable és que hi ha una gran heterogeneïtat de comportaments. Així, hi ha quinze municipis (els més grans) que acaparen el 50% del deute. Però si es relativitza en termes d'euros per habitant es posa de manifest, una vegada més, la gran heterogeneïtat de situacions, especialment pel que fa als municipis petits (vegeu el gràfic 9).

Gràfic 9. Distribució dels municipis catalans segons el deute viu per capita el 31 de desembre del 2011 i la seva població*



* Per motius d'escala, en el gràfic s'han exclòs Barcelona, que, amb 1.619.337 habitants, presenta un deute viu de 673 euros per habitant, i Aguilar de Segarra, que, amb una població de 253 habitants, té un deute viu de 8.680 euros per habitant.

Font: Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Cal assenyalar que el 2008 el volum de deute viu dels municipis catalans era de 4.050 milions d'euros, el 2009 es va incrementar un 11%, fins als 4.489 milions, i el 2010 es va accentuar aquesta tendència, ja que el deute es va incrementar un 14% i va assolir el nivell màxim de 5.136 milions. El 2011 es va reduir un 1% i es va situar en els 5.100 milions. Així doncs, aquesta variable confirma la tendència observada en la resta d'indicadors, si bé amb un any de retard.

7.
Reflexions finals per a un debat

La informació recollida en aquest article i l'anàlisi que se n'ha fet permeten oferir de forma esquemàtica un conjunt de reflexions sobre les qüestions que inevitablement haurien de ser tractades en qualsevol debat sobre la situació actual de la hisenda local i del seu futur. Entre aquestes qüestions destaquen les següents:

1. Tot i que no s'ha tractat de manera específica, una qüestió que plana sobre el debat de la hisenda local és l'organització territorial de l'Administració local a Catalunya. En aquests moments hi ha un conglomerat de més d'un miler d'ens (entitats menors descentralitzades, ajuntaments, mancomunitats, consells comarcals, entitats metropolitanes i diputacions) que en molts casos evidencien duplicitats, ineficiències i una excessiva burocratització. En aquest sentit, seria necessari aprovar una normativa que reguli l'organització del territori tenint en compte aspectes com l'eficiència amb què es presten els serveis, la simplificació administrativa, l'eliminació de duplicitats, una millora en la governança, un sistema d'elecció directa dels diferents governs locals i l'establiment d'un sistema de rendiment de comptes.

2. La indefinició del marc competencial dels ens locals ha estat una de les causes de l'expansió de la despesa, que amb la caiguda de les fonts d'ingressos ha provocat que alguns municipis tinguin greus problemes financers. En aquest sentit, es requereix un marc competencial clar en funció de la mida de la població o d'altres variables que es puguin considerar adients, de manera que permeti implementar un sistema de finançament suficient per cobrir les necessitats associades a les competències que tenen assignades els ajuntaments. En aquest sentit, a més a més de les competències "típicament locals", com poden ser les relacionades amb la propietat immoble (clavegueram, enllumenat, abastament d'aigua, pavimentació, neteja viària i recollida i tractament de residus...), també en podrien prestar d'altres, com ara l'educació o les adreçades a les persones la vida quotidiana de les quals es desenvolupa quasi exclusivament en l'àmbit territorial del seu municipi, per exemple els infants i la gent gran. De fet, en alguns països del nostre entorn aquest tipus de serveis són prestats habitualment pels municipis.

   Aquesta discussió sobre el marc competencial porta també implícita la qüestió de la reassignació de competències entre els diferents nivells de govern. L'experiència internacional i la teoria econòmica mostren que hi ha un conjunt de servies més enllà dels típicament locals que poden ser prestats amb més eficiència pels governs més propers als ciutadans. Ara bé, cal tenir en compte que en alguns casos hi pot haver economies d'escala que aconsellen que determi-

nades competències s'assignin als municipis o ens locals que tinguin un determinat volum de població. Per tant, serà necessari analitzar quina és la millor manera organitzativa de prestar el servei tenint en compte que no hi ha solucions úniques que es puguin aplicar a tots els serveis ni a tots els ens locals.

3. Pel que fa al model de finançament, cal posar de manifest que des de fa temps arrossega problemes que la crisi econòmica ha agreujat. De fet, fa anys que es posposa una reforma que ara és inevitable. Els principals problemes que presenta el model de finançament actual són els següents:

   a) Manca d'autonomia financera provocada per una dependència excessiva de les transferències. Aquest fet comporta una manca de coresponsabilitat fiscal i la dependència d'altres administracions.

   b) Dificultat de complir el principi d'equilibri vertical i suficiència financera, atès que l'actual marc competencial dels municipis dificulta el càlcul de quins són els recursos necessaris per fer-se càrrec del cost de la prestació dels serveis que tenen assignats.

   c) Inexistència d'un mecanisme anivellador dels recursos dels municipis que doni compliment a algun principi explícit d'equitat. S'observen diferències importants en el volum de recursos per habitant que tenen els municipis pels recursos que garanteix el model (ingressos tributaris i participació en ingressos de l'Estat). Aquest és un element que cal reformar per garantir més equitat del sistema.

   d) Manca de mecanismes de seguiment i actualització del model que assegurin l'estabilitat dels recursos municipals. La canviant situació social i econòmica fa necessària l'existència de mecanismes (tècnics i institucionals) que permetin adaptar el model a la nova realitat. En aquest sentit, és necessari aprofundir en l'anàlisi de les possibles vies d'actualització del model.

   e) Manca de mecanismes de coordinació que facilitin la lleialtat institucional. La distribució de fonts d'ingressos i de despeses entre diferents nivells de govern comporta necessàriament una coordinació sistemàtica de les seves actuacions, de manera, per exemple, que el fet de crear noves necessitats de despesa a altres administracions vagi acompanyat dels recursos suficients per poder atendre-les.

4. Finalment, amb relació a la situació financera, cal assenyalar que l'Administració local és la que compleix millor els objectius tant de dèficit públic com d'endeutament, i que atesa la situació de gran heterogeneïtat que s'observa en el món municipal les mesures generals i uniformes no són les més escaients, perquè podrien penalitzar els ajuntaments que han tingut un bon comportament financer. És necessari que els objectius de dèficit o endeutament es fixin tenint en compte la situació de solvència dels municipis.

8. Bibliografia

Bosch, N.; Espasa, M. *La hisenda local a la Unió Europea (UE-15)*. Diputació de Barcelona, 2006.

Bosch, N.; Espasa, M.; Costas, E. *Les subvencions d'anivellament fiscal dels governs locals a Europa*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2009. (Estudis).

Espasa, M. *La inversió de les entitats locals*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament d'Economia i Finances, 2008. (Monografies; 6).

Mas, D.; Salinas, P.; Vilalta, M. "Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007". *Fundación Democracia y Gobierno Local*. Madrid, 2001.

Mas, D.; Vilalta, M. *La despesa de caràcter discrecional dels ajuntaments i el seu finançament. Exercicis 2004-2005*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2008. (Estudis).

Pedraja, F. "Las subvenciones generales en la financiación municipal española". A: Bosch, N.; Solé-Ollé, A. (ed.). *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal en España 2010*. Barcelona: Institut d'Economia de Barcelona, 2011, p. 26-33.

Prieto, C. "Situación fiscal y financiera de los municipios". A: Bosch, N.; Solé-Ollé, A. (ed.). *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal en España 2010*. Barcelona: Institut d'Economia de Barcelona, 2011, p. 58-65.

Solé-Ollé, A.; Viladecans, E. "Urbanismo y financiación municial en España". A: Bosch, N.; Solé-Ollé, A. (ed.). *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal en España 2010*. Barcelona: Institut d'Economia de Barcelona, 2011, p. 74-83.

Suárez-Pandiello, J. "La imposición local en España. ¿Hay vida después de la crisis?". A: Bosch, N.; Solé-Ollé, A. (ed.). *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal en España 2010*. Barcelona: Institut d'Economia de Barcelona, 2011, p. 10-25.

Suárez-Pandiello, J. (coord.); Bosch, N.; Pedraja, F.; Rubio, J.; Utrilla, A. *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias, 2008.

Suárez-Pandiello, J.; Fernández, R. "El principio del beneficio en la financiación de los municipios españoles. Teoría y práctica". *Papeles de Economía Española,* núm. 158, 2008, p. 190-211.

Torres, P.; Angoitia, M. "La inversión en los planes autonómicos de cooperación local". *Papeles de Economía Española*, núm. 158, 2008, p. 166-179.

Vilalta, M. "Estatutos de Autonomía y financiación local". *Anuario del Gobierno Local 2008*. Institut de Dret Públic: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009, p. 117-140.

Vilalta, M. "Los servicios prestados por los municipios españoles: una aproximación a través del análisis de su presupuesto de gastos". *Informe sobre Financiación Local*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2010, p. 97-125.

Vilalta, M. "La hacienda municipal española: una reforma necesaria". A: Institut D'economia De Barcelona. *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal en España'11*. Barcelona: Instituto de Estudios Fiscales: Institut d'Economia de Barcelona, 2012.

Vilalta, M. (dir.). *La reforma del modelo de financiación de los municipios españoles: una propuesta del mecanismo de subvenciones* (mimeo). 2011.

Organització territorial i marc competencial

Joaquín Tornos
Universitat de Barcelona

1. Introducció

Aquest breu treball tracta d'exposar el marc constitucional i estatutari que determina el repartiment de competències entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya en matèria de règim local, tenint en compte de forma particular la jurisprudència del Tribunal Constitucional que ha interpretat el bloc de constitucionalitat.

El nou Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 ha intentat ampliar de forma substancial l'abast competencial de la Generalitat en matèria de règim local, introduint a l'Estatut les regles fonamentals dels ens locals de Catalunya i assumint les competències en aquesta matèria, diferenciant les matèries d'organització territorial i règim local i, dintre d'aquestes, les seves respectives submatèries.

La Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010 sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya, malgrat que salva la constitucionalitat de la pràctica totalitat dels articles estatutaris en matèria de règim local, en fa una interpretació que en rebaixa de forma important el contingut autonòmic. La conclusió final és que Catalunya té en l'actualitat un nivell important de competències en matèria d'organització i règim local, però que l'Estat manté una posició prevalent en la mesura que disposa de les competències bàsiques en aquesta matèria, tant pel que fa a la garantia dels nivells bàsics d'administració local, municipis i províncies, com pel que fa a les bases del règim jurídic dels ens locals i pel que fa a les bases del finançament local.

Generalitat de Catalunya
Departament d'Economia i Coneixement

2.
L'organització territorial local a la Constitució espanyola. La primera interpretació del Tribunal Constitucional sobre la distribució de competències en aquesta matèria

La Constitució espanyola configura el model d'organització territorial del conjunt de l'Estat en els articles 137, 140, 141 i 143. Segons aquests preceptes, en l'àmbit local hi ha dos ens locals obligatoris en tot el territori, els municipis (article 140) i les províncies (article 141), als quals es reconeix autonomia per a la gestió dels interessos respectius. Es reconeix també la possibilitat de crear agrupacions de municipis diferents de la província. Finalment, l'article 142 afirma que les hisendes locals hauran de disposar dels mitjans suficients per desenvolupar les funcions que la llei atribueix a les respectives corporacions.

Pel que fa a la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes, l'article 149.1 de la Constitució no conté cap referència expressa a la matèria d'organització territorial i règim local. Malgrat això l'Estat ha trobat el seu títol jurídic per intervenir en matèria local en la competència estatal sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques, tenint en compte la naturalesa de les administracions locals com a administracions públiques.

D'acord amb aquest marc competencial, l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 va assumir la competència sobre el règim local en els termes següents: "La Generalitat de Catalunya té competència exclusiva en matèria de [...] règim local, sens perjudici del que disposa el número 18 de l'apartat primer de l'article 149 de la Constitució. Alteracions dels termes municipals i denominació oficial dels municipis i topònims". Per la seva banda, l'article 5 va configurar els principals trets de l'autonomia territorial catalana, "de conformitat amb allò que preveuen els articles 137 i 141 de la Constitució": "5.1 La Generalitat de Catalunya estructurarà la seva organització territorial en municipis i comarques; també podrà crear demarcacions supracomarcals. 2. Així mateix podran ser creades agrupacions basades en fets urbanístics i metropolitans i altres de caràcter funcional i amb fins específics. 3. Una llei del Parlament regularà l'organització territorial de Catalunya d'acord amb el present Estatut, tot garantint l'autonomia de les diferents entitats territorials. 4. Allò que estableixen els apartats anteriors s'entendrà sense perjudici de l'organització de la província com a entitat local i com a divisió territorial per a l'acompliment de les activitats de l'Estat".

El Tribunal Constitucional en diverses sentències va interpretar el significat dels preceptes constitucionals i estatutaris i va precisar l'abast de les competències estatals i de la Generalitat de Catalunya en aquesta matèria. Importa destacar-ne tres aportacions.

En primer lloc, davant l'intent del legislador català de suprimir les províncies, el Tribunal va utilitzar la teoria de la "garantia institucional" per dir que aquest ens local no es podria suprimir. En concret, va dir que "la garantia institucional no assegura un contingut concret o un àmbit competencial determinat i fixat d'una vegada per sempre, sinó la preservació de la institució en termes recognoscibles per a la imatge que en té la consciència social en cada temps i lloc" (STC 32/1981, FJ 3). Per tant, aquest nivell d'organització territorial era indisponible pel legislador català.

En segon lloc, el Tribunal Constitucional va afirmar que les administracions locals formen part de l'Administració pública i en aquest sentit han de quedar sotmeses a uns principis mínims que garanteixin una certa homogeneïtat. Es reconeix, per tant, a l'Estat la competència per establir les bases del règim local d'acord amb la previsió de l'article 149.1-18 de la Constitució i la referència que s'hi fa a l'article 9.8 del mateix Estatut d'autonomia de Catalunya (STC 32/1981, 3/1988, 259/1988 i 214/1989). Segons aquesta última Sentència, fonaments jurídics 1 i 4, "correspon al legislador estatal fixar uns principis o bases relatius als aspectes institucionals (organitzatius i funcionals) i a les competències locals". Es consagra d'aquesta manera l'anomenat *caràcter bifront* del règim local, fet que suposa reconèixer que en aquesta matèria concorren competències bàsiques estatals i competències autonòmiques.

Finalment, i amb relació als aspectes financers, la STC 233/1999, que va resoldre el recurs contra la Llei d'hisendes locals del 1988, va dir que les competències estatals sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques –article 149.1-18 CE– i la competència estatal sobre la hisenda general –article 149.1-14– donaven base suficient per dur a terme una regulació estatal quasicompleta del règim financer municipal.

Tenint en compte aquests criteris competencials, el legislador estatal ha establert el marc general del règim local en la Llei 7/1985, de 26 d'abril, reguladora de les bases del règim local, modificada en part per la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de modernització del govern local; en el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local, aprovat pel Reial decret llei 781/1986, de 18 d'abril (declarat constitucional per la STC 385/1993); en la llei d'hisendes locals, Reial decret llei 2/2004, de 5 de març, i en la llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general, articles 176 a 200, declarada també constitucional per la Sentència 38/1983.

En el desenvolupament d'aquest ampli marc normatiu estatal la Generalitat va establir el seu model d'organització territorial i règim local en les lleis següents: Llei 5/1987, de 4 d'abril, de règim provisional de les competències de les diputacions provincials; text refós de la Llei de l'organització comarcal de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 42/2003,

de 4 de novembre (la llei original era la Llei 6/1987, de 4 d'abril); Llei 7/1987, de 4 d'abril, reguladora de les actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona; text refós de la Llei municipal i de règim local, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril (la llei original era la Llei 8/1987, de 15 d'abril), i Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona. També es van aprovar diferents reglaments en matèria de règim local: el de demarcació territorial i població (Decret 140/1988); el de patrimoni (Decret 336/1988); el de personal al servei dels ens locals (Decret 214/1990), i el d'obres, activitats i serveis de les entitats locals (Decret 179/1995).

3.
El nou marc competencial a l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006

L'Estatut d'autonomia de Catalunya de l'any 2006 (Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol) va voler ampliar de forma significativa l'abast competencial de la Generalitat en matèria de règim local. Aquesta ampliació es fonamentava en la tesi segons la qual l'únic marc normatiu que havia de respectar l'Estatut era el contingut a la Constitució. La doctrina del Tribunal Constitucional s'havia elaborat d'acord amb la Constitució i l'Estatut d'autonomia de 1979, que també forma part del bloc de constitucionalitat. Conseqüentment, si es modificava l'Estatut es podria ampliar l'abast competencial de la Generalitat, ja que la Constitució es limita a fixar uns principis molt generals en matèria de règim local, i la jurisprudència del Tribunal Constitucional s'hauria d'adaptar al nou bloc de la constitucionalitat.

La idea central per ampliar les competències autonòmiques era "interioritzar" la regulació del règim local i reduir el caràcter bifront de la matèria local, que hauria de passar a ser regulada de forma principal pel legislador autonòmic. La regulació fonamental del règim local havia de passar a mans de l'Estatut d'autonomia i del legislador català.

D'acord amb aquesta premissa teòrica, l'Estatut va introduir novetats significatives en aquesta matèria.

1. El règim local passa a ser una matèria estatutària. Si bé l'article 147.2 de la Constitució, quan enumera les matèries pròpies dels estatuts d'autonomia, no fa referència a l'Administració local, s'entén que l'article 147.2 fa referència a les matèries que en tot cas s'han de regular a l'Estatut, però res no impedeix introduir-ne d'altres.
   Dintre del títol II, "De les institucions", l'Estatut dedica el capítol VI a la regulació del govern local. Aquesta regulació tracta de desplaçar el contingut de la legislació bàsica estatal.

Pel que fa al contingut del capítol VI, cal destacar el següent:

1.1. S'estableix que l'organització territorial bàsica la configuren els municipis i les vegueries. Les comarques han d'existir, però com a ens supramunicipals de suport als municipis, no com a ens territorials representants d'una col·lectivitat (article 83). S'estableix el règim orgànic dels municipis, les vegueries i les comarques, i es reconeix un règim especial per al municipi de Barcelona i per a l'Aran (articles 86 a 94).

1.2. Es fixen les competències dels governs locals (article 84.2).

1.3. Es fixen uns criteris per dur a terme l'assignació de competències als ens locals: subsidiarietat, diferenciació i suficiència financera (article 84.3).

2. El règim local s'interioritza també en el sentit institucional, en afirmar que "els municipis, les vegueries, les comarques i els altres ens locals que les lleis determinin integren també el sistema institucional de la Generalitat, com a ens en els quals aquesta s'organitza territorialment, sens perjudici de llur autonomia" (article 2.3 de l'Estatut).

   Els ens locals passen d'aquesta manera a ser institucions de la Generalitat, no de l'Estat, tot respectant la seva autonomia. La "interiorització" institucional justifica l'increment competencial de la Generalitat en la regulació del règim local i determina una relació preferent dels ens locals amb la Generalitat.

3. L'assumpció de competències en matèria de règim local es fa diferenciant dues grans matèries: la relativa a l'organització territorial (article 151), en relació amb la qual l'abast de la competència autonòmica ha de ser més àmplia, ja que no queda directament afectada per la competència estatal sobre el règim jurídic de les administracions públiques (article 149.1-18 de la Constitució), i la matèria de règim local (article 160).

   Aquestes matèries es divideixen respectivament en submatèries, i en relació amb aquestes submatèries s'afirma en quins supòsits s'assumeixen com a competències exclusives o compartides amb la legislació estatal. En detallar de forma precisa les submatèries es vol concretar a l'Estatut el que pertany a la competència autonòmica, per evitar que sigui el Tribunal Constitucional el que fixi l'abast concret de conceptes materials més amplis. Es tractava de "blindar" estatutàriament les competències pròpies.

4. Per reforçar la importància de la matèria local s'estableix que el desenvolupament dels articles 2.3 i 94.1 (règim especial de l'Aran) s'haurà de dur a terme mitjançant una llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut (article 62.2).

5. El capítol tercer del títol VI regula el règim financer dels ens locals.

4.
La Sentència 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya

L'abast real de les competències de la Generalitat de Catalunya assumides a l'Estatut de 2006 requereix conèixer el contingut de la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, amb un fort contingut interpretatiu. Malgrat que la pràctica totalitat dels articles de l'Estatut de 2006 en matèria de règim local van ser declarats constitucionals, el seu veritable contingut normatiu s'obté de la lectura conjunta dels preceptes estatutaris i la interpretació que en va fer el Tribunal Constitucional, ja que el Tribunal en molts casos declara la constitucionalitat del precepte sempre que s'interpreti d'acord amb la seva doctrina. Aquesta lectura conjunta determinarà la realitat de la distribució actual de les competències entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya en matèria local.

1. El Tribunal Constitucional reconeix que l'Estatut d'autonomia pot incloure en el seu redactat el tractament del règim local (FJ 5). Nega, per tant, que aquesta sigui una matèria exclosa de l'àmbit propi dels estatuts d'autonomia i, per tant, convalida genèricament el capítol VI del títol II de l'Estatut i els preceptes dedicats al finançament dels ens locals al títol VI. Per tant, s'admet aquesta interiorització del règim local, i tampoc es qüestiona la interiorització institucional de l'article 2.3 de l'Estatut.

   Ara bé, l'admissió en abstracte de la regulació del règim local a l'Estatut no comporta que el seu contingut s'imposi al que es pugui establir a la legislació bàsica estatal. El Tribunal Constitucional manté en aquest punt la seva doctrina sobre el caràcter bifront de la matèria local. En aquest sentit el Tribunal fixa uns límits al contingut de l'Estatut, i així diu que la seva regulació és constitucionalment correcta, "sempre que es deixin fora de perill les reserves establertes per la Constitució en favor de lleis específiques o per a la disciplina de matèria orgànica no estatutària" (FJ 36). L'Estatut, malgrat ser una llei orgànica, no imposa el seu contingut a la llei bàsica estatal, ja que el que compta per determinar la norma aplicable no és el criteri competencial sinó el jeràrquic.

   El Tribunal afegeix un altre límit genèric a l'Estatut: la seva regulació no pot ser detallada, ja que això suposaria reduir la competència del legislador ordinari i petrificar l'ordenament, ja que la reforma de l'Estatut és molt més complexa. El legislador estatutari no pot imposar per al futur un model complet del règim local.

   En definitiva, si bé s'admet la regulació estatutària del règim local, aquesta regulació ha de tenir en compte la competència estatal reco-

neguda a l'article 149.1-18 de la Constitució i, per tant, el contingut de la legislació bàsica estatal.

2. La fixació de les competències dels governs locals a l'article 84.2 de l'Estatut és constitucional sempre que aquesta atribució de competències als ens locals s'entengui referida a les competències que són pròpies de la Generalitat de Catalunya, no a les matèries que són competència de l'Estat.

3. L'Estatut pot diferenciar la matèria "règim local" en les dues matèries "organització territorial" i "règim local" en sentit estricte, pot subdividir aquestes dues matèries en submatèries per concretar el que pertany a la Generalitat, i pot determinar quines matèries li pertanyen a títol exclusiu o compartit.

   Ara bé, el Tribunal afegeix immediatament després que el que no pot fer l'Estatut és imposar el seu criteri d'exclusivitat al marge del que diu la Constitució i la interpretació que n'ha fet o en pugui fer en el futur el Tribunal. Per tant, conclou que "l'article 160.1 de l'EAC –aquest article fa referència al règim local, però la doctrina del Tribunal serveix també per a l'article 151 en matèria d'organització territorial–, en reconèixer a la comunitat autònoma les competències examinades en exclusivitat, ho fa de manera impròpia, i no impedeix que sobre aquestes competències autonòmiques puguin operar plenament les bases estatals, específicament les de l'article 149.1-18 CE" (FJ 100).

   No es declara la inconstitucionalitat dels preceptes que afirmen que la competència de la Generalitat és exclusiva, malgrat el que disposen l'article 149.1-18 CE i la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el seu abast, però es puntualitza que on es diu "exclusiu" de fet moltes vegades es vol dir "compartit". En aquest punt la sentència més que interpretativa és certament "manipulativa".

4. Pel que fa a les vegueries, nivell territorial creat a l'Estatut com a ens local bàsic dins l'estructura territorial de la Generalitat i com a demarcació de l'Administració perifèrica de la Generalitat, el Tribunal Constitucional recorda la seva doctrina sobre la garantia institucional de la província com a entitat local (al marge, per tant, de la província com a circumscripció electoral i com a demarcació de l'Administració perifèrica de l'Estat), i per tant la impossibilitat que desaparegui. De nou amb una sentència interpretativa, el Tribunal declara constitucionals els articles relatius a les vegueries sempre que s'entenguin conformes a alguna de les explicacions següents: o bé la vegueria és una nova entitat territorial pròpia de Catalunya que s'afegeix a municipis i províncies, o bé la vegueria es la província amb un nom diferent, governada per un consell de vegueria en comptes d'una diputació.

En aquest segon cas l'alteració dels límits territorials actuals de les províncies requerirà una llei orgànica estatal (FJ 41).

5. Finalment, pel que fa al finançament dels ens locals (capítol tercer del títol VI), el Tribunal recorda que la Constitució garanteix el principi de suficiència financera dels ens locals, i no el d'autonomia financera (FJ 139), i que l'article 149.1-14 de la Constitució atribueix a l'Estat la competència en matèria d'hisenda general i bases del règim local de les administracions públiques, matèria que inclou les mesures relatives al finançament dels ens locals, la suficiència financera dels quals correspon assegurar a l'Estat.

D'acord amb aquests criteris, el Tribunal declara inconstitucional el segon incís de l'article 218.2 de l'Estatut, segons el qual la Generalitat té "capacitat legislativa per establir i regular els tributs propis dels governs locals", i la constitucionalitat de la resta dels articles 218 i 219. Ara bé, de nou la constitucionalitat d'aquests preceptes en matèria d'hisendes locals queda condicionada a la interpretació del Tribunal. Així, amb referència al tercer incís de l'article 218 de l'Estatut (que atribueix a la Generalitat la capacitat de fixar els criteris de distribució de les participacions a càrrec del pressupost autonòmic), el Tribunal afirma que la competència de la Generalitat s'ha d'entendre limitada als criteris de distribució a favor dels locals pel que fa als ingressos propis de la Generalitat, no als que provenen de l'Estat (FJ 140).

També, pel que fa a la tutela financera sobre els ens locals (article 218.5 de l'Estatut), el Tribunal recorda que aquesta intervenció s'haurà de fer d'acord amb les normes bàsiques estatals (FJ 141).

La conclusió final és que l'Estatut d'autonomia de 2006 incrementa en principi de manera substancial les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria de règim local. Part d'aquesta competència ja està exercida en l'Estatut mateix (així passa en el capítol VI del títol II i en el capítol III del títol VI), i l'altra part dependrà del desenvolupament normatiu dels títols competencials "organització territorial" i "règim local" (articles 151 i 160 de l'Estatut) que pugui fer el legislador català.

El Tribunal Constitucional, mitjançant la seva Sentència 31/2010, ha dut a terme una interpretació del contingut estatutari que ha rebaixat de forma substancial el contingut real de l'autonomia de la Generalitat en matèria de règim local. Sense declarar la inconstitucionalitat de la immensa majoria dels preceptes estatutaris relatius al règim local, el seu potencial autonomista queda substancialment rebaixat amb la interpretació que en fa la Sentència 31/2010. En aquest sentit el Tribunal recorda que es manté la competència estatal sobre les bases del règim local en els termes de la seva pròpia doctrina anterior al nou Estatut; que la definició de les competències "exclusives" que duen a terme els articles 151 i 160 són en molts casos competències compartides, de desenvolupament de la normativa bàsica

estatal; que pel que fa al model d'organització territorial s'ha de respectar la garantia institucional de la província, sens perjudici que se'n pugui modificar el nom i l'òrgan de govern, i que en matèria d'hisendes locals l'Estat manté també la seva competència bàsica per regular els tributs locals i la distribució dels seus fons als ens locals de Catalunya.

5.
El desenvolupament del règim local a Catalunya després de la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010

En exercici de les seves competències legislatives, i dins del marc fixat per la Constitució i l'Estatut d'autonomia de 2006 i la jurisprudència del Tribunal Constitucional, en particular la continguda en la STC 31/2010, el legislador autonòmic i l'Administració de la Generalitat poden fer ús de la seva autonomia normativa per tal d'establir el nou model de règim local a Catalunya.

Fins al moment actual, setembre del 2012, no s'ha definit amb caràcter general aquest nou model i, per tant, no s'ha fet un ús significatiu de l'ampliació competencial en matèria de règim local i organització territorial. No hi ha un ampli consens entre les forces polítiques catalanes sobre aquest necessari nou model d'organització territorial i govern dels ens locals, i per tant no s'ha aprovat la reforma de l'organització territorial ni una nova llei general sobre el règim jurídic dels ens locals catalans.

Malgrat aquesta manca de reforma legal general, es pot fer esment de la redacció d'un document de bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de llei de governs locals de Catalunya, realitzat l'any 2007 pel Departament de Dret Públic de la Universitat Rovira i Virgili de Tarragona. Aquest document va servir de punt de partida perquè el mateix departament universitari elaborés un esborrany d'avantprojecte de llei de governs locals de Catalunya, de gran extensió (350 articles), posteriorment reformat i reduït en part (293 articles). Aquests documents, elaborats en l'època del Govern tripartit, en el moment actual han perdut tota la força.

Malgrat aquesta manca d'acord general sobre un model global d'organització territorial que servís de punt de referència per a reformes puntuals, al llarg de l'any 2010 es van aprovar quatre lleis significatives en desenvolupament del text estatutari en matèria local.

En compliment del mandat estatutari contingut a l'article 85 es va aprovar la Llei 12/2010, de 19 de maig, de creació del Consell de Governs Locals de Catalunya, òrgan de representació dels municipis i vegueries en les institucions de la Generalitat. Aquest òrgan ha de permetre als ens locals participar en els procediments d'elaboració de normes autonòmiques que afectin de forma específica les administracions locals.

Els membres no nats del Consell seran designats pels partits polítics en funció dels seus resultats electorals a les eleccions municipals, i no pels ens locals, cosa que sembla no respectar el que disposa l'Estatut, que defineix el Consell com a òrgan de "representació de municipis i vegueries".

Més contingut polític té la Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries, que tracta de desenvolupar els articles 90 i 91 de l'Estatut. Sense tenir el necessari consens polític entre els partits catalans, la llei fixa de manera progressiva i amb remissions confuses a la legislació estatal un futur mapa del país amb set vegueries (les quatre províncies actuals més les vegueries de les Terres de l'Ebre, Catalunya Central i alt Pirineu), i la transformació inicial de les quatre províncies en quatre vegueries després de les eleccions locals de l'any 2011.

Aquesta manca d'acord polític va portar a aprovar posteriorment la Llei 4/2011, de 8 de juny, de modificació de la llei de vegueries, que de fet té l'única finalitat d'ajornar la conversió de les quatre diputacions avui existents en els nous consells de vegueria. Aquest ajornament es fa de forma indefinida (fins que s'hagin dut a terme les reformes prèvies necessàries de la legislació estatal relatives a la delimitació territorial de les noves vegueries i del seu règim electoral).

En definitiva, sense un acord ampli sobre el nou model d'organització territorial, i sobre el lloc que hi ocuparien les vegueries, les comarques i els municipis, va semblar oportú paralitzar una creació unilateral i molt limitada de les vegueries.

El 3 d'agost del 2010 es va aprovar la Llei 31/2010, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Si bé l'Estatut de 2006 no preveu específicament l'existència d'aquesta entitat, sí que recull genèricament la possibilitat de crear entitats metropolitanes en l'article 93.

Aquesta llei tracta de recuperar l'existència d'una entitat territorial única que representi la realitat metropolitana de la conurbació de Barcelona, i de simplificar el conjunt d'entitats que fins aquell moment incidien en el govern i administració d'aquest territori. Es tracta de donar força i visibilitat a la realitat més dinàmica del teixit productiu de Catalunya.

Amb aquesta finalitat es crea l'Àrea Metropolitana de Barcelona com a ens local supramunicipal de caràcter territorial, integrat pels municipis determinats en l'article 2 de la Llei, i amb competències en urbanisme, transport, aigua, medi ambient, infraestructures d'interès metropolità, desenvolupament econòmic i social i cohesió social i territori.

Malgrat la manca de model general d'organització territorial, cosa que planteja el problema de l'encaix de la nova Àrea Metropolitana amb la vegueria i les comarques del seu territori, la creació d'aquest nivell d'Administració local es va jutjar, crec que encertadament, inajornable.

Finalment cal fer esment de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya, aplicable a totes les administracions catalanes i, per tant, també a l'Administració local.

L'anàlisi d'aquest període postestatutari permet concloure que manca encara abordar políticament el model d'organització territorial que es vol per a Catalunya, definint el paper dels principals nivells territorials, la seva organització i les seves relacions. En aquest àmbit, que és el propi de la matèria "organització territorial", les competències autonòmiques són àmplies, encara que no exclusives. En qualsevol cas, s'haurà de respectar la garantia institucional dels municipis i províncies –que poden passar a ser anomenades *vegueries*– i la seva autonomia. Es poden redefinir els límits territorials de municipis i províncies, es pot donar un nou contingut a la figura de les comarques, es poden crear noves entitats metropolitanes i regular de nou les entitats municipals descentralitzades. També es pot dur a terme una redefinició dels respectius àmbits competencials i del sistema de finançament de cada nivell territorial, respectant en aquest segon cas les normes bàsiques estatals.

Al mateix temps, respectant les bases estatals també es pot adequar la regulació legal i reglamentària del règim jurídic dels ens locals a la nova situació derivada de la crisi econòmica, situació que imposa respectar el principi d'estabilitat pressupostària consagrat en l'actualitat a l'article 135 de la Constitució, especialment rigorós pel que fa als ens locals.

Sembla necessari insistir en la necessitat de seguir l'ordre lògic de les reformes. Primer cal definir el model general d'organització territorial que es vol per a Catalunya, tractant d'assolir el grau de consens polític més ampli possible, i després dur a terme les reformes legals i reglamentàries que calguin per fer efectiu aquest model, que a més haurà d'adequar-se a la situació de crisi econòmica en què ens trobem.

6.
Crisi econòmica, reforma local i el nou debat sobre la distribució de competències estatals i autonòmiques

L'actual crisi econòmica està impulsant, en els àmbits estatal i autonòmic, un seguit de reformes normatives que afecten els elements estructurals del model constitucional espanyol, en particular la seva configuració com a Estat social. Dintre d'aquest procés de reformes, que tenen com a objectiu principal reduir la despesa pública i complir el principi d'estabilitat pressupostària, s'ha començat a parlar d'una reforma en profunditat del règim local espanyol.

Aquesta reforma, encara no ben definida, intentaria reduir el nombre de municipis, fixaria amb més precisió les competències municipals, potenciaria la província com a ens supramunicipal i de suport dels municipis i incrementaria els mecanismes de tutela sobre els ens locals (hi ha un avantprojecte de llei "per a la racionalització i sostenibilitat de l'Administració local" de l'any 2012).

Sense entrar a valorar ni l'oportunitat ni el contingut de les reformes que es proposen, sí que cal fer notar que l'Estat sembla voler fer una interpretació àmplia de les seves competències en matèria de règim local i organització territorial per dur a terme les reformes, cosa que pot entrar en conflicte amb les actuals competències de la Generalitat en aquestes matèries. La reforma que, si escau, l'Estat vulgui dur a terme haurà d'aconseguir, doncs, el consens previ amb les comunitats autònomes, i en particular amb la Generalitat de Catalunya, si tot aquest procés no vol acabar davant del Tribunal Constitucional.

7. Conclusions

L'Estatut d'autonomia de Catalunya ha ampliat de forma substancial les competències de la Generalitat en matèria de règim local. Ha regulat dintre de l'Estatut els principis bàsics dels governs locals de Catalunya i del seu finançament (capítols VI i III dels títols II i VI). Aquesta regulació s'ha d'interpretar, sigui com sigui, de conformitat amb la legislació bàsica estatal, que segons la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 31/2010) no es veu desplaçada pel contingut de l'Estatut.

D'altra banda, després de l'Estatut de 2006, en parlar de la matèria "règim local" i tractar de fixar les competències legislatives autonòmiques en aquesta matèria cal diferenciar les matèries "d'organització territorial" i de "règim local en sentit estricte". La matèria d'organització territorial inclou la determinació, creació i supressió dels diferents nivells d'administració local, així com la regulació de les relacions entre els diferents ens locals i d'aquests amb les altres administracions territorials.

En aquesta matèria l'Estat no té un títol competencial propi, ja que la competència sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques afecta la matèria de "règim local" en sentit estricte, és a dir, l'establiment d'un règim jurídic de funcionament bàsic per als ens locals en la mesura que són administracions públiques.

Malgrat aquesta distinció, i la precisió amb què l'Estatut ha tractat de fixar les seves competències en els articles 151, 160, 218 i 219 (aquests dos últims en matèria d'hisendes locals), el cas és que el veritable abast de les competències de la Generalitat en matèria d'organització territorial

requereix llegir els preceptes estatutaris conjuntament amb la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional, malgrat l'aprovació d'un nou Estatut d'autonomia que forma part del bloc de constitucionalitat, ha mantingut la seva doctrina anterior sobre l'abast de les competències de l'Estat en matèria de règim local, en sentit ampli. En aquesta línia, ha reiterat la posició prevalent de la competència bàsica estatal derivada de l'article 149.1-18 de la Constitució, el caràcter no exclusiu de moltes competències definides com a tals en els articles 151 i 160 de l'Estatut, la subsistència del nivell provincial com a ens local obligatori i la competència estatal per fixar les bases del règim financer dels ens locals.

La Generalitat té, doncs, una àmplia competència per definir un nou model d'organització territorial. Però aquest model haurà de respectar la presència del nivell provincial, i els ens locals catalans actuaran sotmesos a les bases comunes del règim jurídic de totes les administracions públiques.

Finalment cal assenyalar que la crisi econòmica actual pot donar lloc a una reforma en profunditat de l'organització territorial a tot l'Estat espanyol. Per dur a terme aquesta reforma l'Estat pot provar de reforçar les seves competències en matèria local amb una interpretació àmplia del contingut de l'article 149.1-18 de la Constitució i de la competència en matèria d'ordenació general de l'economia. La garantia del principi constitucional d'estabilitat pressupostària (article 135 de la Constitució) pot servir d'argument per reforçar la intervenció estatal en matèria d'organització territorial vinculant la seva intervenció a la competència estatal en matèria d'ordenació general de l'economia.

8. Bibliografia

Argullol i Murgadas, E. "El desarrollo estatutario de los gobiernos locales en Cataluña". *Anuario del Gobierno Local 2008*. IDP-Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 67-seg.

Barrat i Esteve, J. "Els fonaments constitucionals i estatutaris de l'administració local a Catalunya". A: Grifeu i Fuentes (dir.). *Règim jurídic dels governs locals a Catalunya*. València: Tirant lo Blanch, 2009, p. 63-seg.

De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T. "Corporaciones locales, reforma de los Estatutos y competencias estatales". A: Ruiz Ojeda, A. (coord.). *El Gobierno local. Estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*. Madrid: Cosital-Iustel, 2010, p. 405-seg.

Diversos autors. *El régimen local en la reforma de los Estatutos de autonomía*. Madrid: CEC, 2006.

Galán Galán, A. "El reparto de poder sobre los gobiernos locales: Estatuto de autonomía, Tribunal Constitucional e interiorización autonómica del régimen local". *Anuario del Gobierno Local 2010*. IDP-Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 97-seg.

Galán Galán, A.; Gracia Retortillo, R. "Incidencia de la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional en la regulación del Estatuto de autonomía de Cataluña sobre los gobiernos locales". *Revista Catalana de Dret P*ública. Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2010, p. 225-seg.

— "Estatuto de autonomía de Cataluña, gobiernos locales y Tribunal Constitucional". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12, 2011, p. 237-seg.

Gimeno Feliu, J. M. (coord.). *La organización local. Nuevos modelos*. Cizur Menor: Thomson-Reuters, 2011.

Pomed Sánchez, L. "El régimen local de Cataluña tras la STC 31/2010: interiorización en los términos de la Constitución". *Anuario del Gobierno Local 2010*. IDP-Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 69-seg.

Tornos Mas, J.; Gracia Retortillo, R. "La organización territorial en los nuevos estatutos de autonomía. En especial, el nivel local supramunicipal en Cataluña". *Anuario del Gobierno Local 2008*. IDP-Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 75-seg.

Torres Cobas, F. "Sobre la interpretación constitucional, los argumentos y el veredicto de la STC 31/2010 respecto a la regulación de las competencias locales y los controles sobre los municipios contenidos en el Estatuto de autonomía de Cataluña". *Anuario del Gobierno Local 2010*. IDP-Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 161-seg.

Vilalta Ferrer, M. "Estatutos de autonomía y financiación local". *Anuario del Gobierno Local 2008*, IDP-Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 117-seg.

Estructura del sector públic local a Catalunya. Incidència en l'aplicació del règim de comptabilitat pública i del control intern i extern

Maria Petra Sáiz
Interventora de l'Administració local

1. Introducció

El títol vuitè de la Constitució espanyola (CE) defineix un model d'organització territorial descentralitzat integrat pels municipis, les províncies i les comunitats autònomes, als quals reconeix el dret a l'autonomia per a la gestió dels seus respectius interessos, alhora que determina que el govern i l'administració dels municipis correspon als ajuntaments, i el de les províncies, a les diputacions o a altres corporacions de caràcter representatiu.

Aprovada la CE, es va iniciar un primer procés de descentralització territorial en favor de les comunitats autònomes (CA) que s'havien constituït, que va anar acompanyat d'una altra important descentralització funcional caracteritzada per l'externalització de les formes tradicionals de prestació dels serveis públics que va afectar primer, en la dècada dels noranta, l'estructura de l'Administració general de l'Estat, però que es va estendre posteriorment a la resta d'administracions públiques autonòmiques i locals, les quals van crear múltiples ens dependents a l'empara tant del dret públic –organismes autònoms, mancomunitats i consorcis– com del dret privat –societats mercantils i fundacions–, o bé de naturalesa mixta –com les entitats públiques empresarials–, de manera que avui l'estructura de l'organització juridicoadministrativa de cadascun dels subsectors que integren el sector públic –l'estatal, l'autonòmic i el local– és força complexa.

La Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL), és la legislació bàsica estatal que regula el règim jurídic, l'estructura, l'organització i les competències de l'Administració local,[1]

1 Encara no s'ha desenvolupat el model organitzatiu dels governs locals de Catalunya establert als articles 83, 86 i 92 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de

Generalitat de Catalunya
Departament d'Economia i Coneixement

que es fonamenta en les competències exclusives de l'Estat sobre les bases del règim jurídic de les administracions púbiques i la hisenda pública previstes en els apartats 14 i 18 de l'article 149.1 de la CE.[2] No obstant això, altres lleis bàsiques estatals que desenvolupen el règim econòmic, pressupostari, financer i de control i l'aplicació dels principis d'estabilitat pressupostària en el sector públic local –Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'hisendes locals (TRLHL), i Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (LOEPSF)– i algunes normes autonòmiques –Llei 18/2010, de 7 de juny, de la Sindicatura de Comptes de Catalunya (LSC), Reglament d'estabilitat pressupostària dels ens locals (RLEP) i Llei 4/2008, de 24 d'abril, del llibre tercer del Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques (LCCC)– preveuen, en els respectius àmbits subjectius, ens dependents dels ens locals de diversa naturalesa, no sempre definits amb criteris coincidents.

En aquest treball es vol posar de manifest com la deficient regulació de l'àmbit subjectiu dels ens que conformen el sector públic local ha obert escletxes jurídiques que han facilitat el que s'ha anomenat la "fugida del dret administratiu" en l'aplicació del règim jurídic pressupostari, la subjecció al règim de comptabilitat pública i al control intern i extern en alguns dels ens instrumentals finançats o controlats pels ens locals, com els consorcis o les fundacions públiques locals, així com en altres ens dependents amb una participació indirecta o no majoritària.

2. Àmbit subjectiu del sector públic local en la normativa de règim local

2.1. Ens locals territorials i no territorials

Segons els articles 1 i 2 de la LBRL, els municipis són les entitats bàsiques de l'organització territorial de l'Estat, els quals, juntament amb la província i les illes, tenen garantida constitucionalment l'autonomia per a la gestió dels seus propis interessos en el marc de les competències que els atribueixen la legislació de l'Estat i de les CA. L'article 3, per la seva banda, classifica les entitats locals entre les que tenen la condició de territorials –el municipi, la província i l'illa, als arxipèlags balear i canari– i les que no tenen aquesta condició –les entitats d'àmbit inferior

2006 en municipis, vegueries i comarques, ni s'han dut a terme les previsions de l'article 218 sobre l'autonomia pressupostària i de despesa dels governs locals i les competències financeres.

2 STC 233/1999, de 16 de desembre; STC 214/1989, de 21 de desembre, i STC 187/1988, de 17 d'ocubre.

al municipi, instituïdes o reconegudes per les CA, les comarques o altres entitats que agrupin diversos municipis, les àrees metropolitanes i les mancomunitats de municipis. La legislació autonòmica que regula el règim jurídic dels ens locals –el Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei 8/1987, de 15 de abril, municipal i de règim local de Catalunya (LMRLC), i el Reglament d'obres, activitats i serveis de Catalunya, aprovat pel Decret 179/1995, de 13 de juny (ROAS)– no incorpora diferències substancials en l'àmbit subjectiu dels ens locals en relació amb la norma estatal.

2.2.
Ens instrumentals dependents del sector públic local vinculats a la gestió directa i indirecta de serveis públics

L'article 85 de la LBRL regula les formes de gestió dels serveis públics de competència local a través de diferents ens instrumentals i amplia l'àmbit subjectiu del sector públic local definit en l'article 3 de la LBRL. Entre les formes de gestió directa inclou els organismes autònoms locals,[3] les entitats públiques empresarials locals i les societats mercantils[4] amb capital social de titularitat pública, mentre que per a la gestió indirecta es remet a les formes previstes en la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic (LCSP), que preveu, entre altres figures, les societats d'economia mixta.[5]

3 La modificació introduïda per la disposició transitòria segona de la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local en la LBRL, estableix que els organismes autònoms i les entitats públiques empresarials locals es regiran respectivament pels articles 45 a 52 i 53 a 60 de la Llei 6/1987, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració general de l'Estat (LOFAGE), igual que els organismes públics estatals. La diferència essencial entre totes dues figures instrumentals és el règim jurídic d'aplicació, públic per als organismes autònoms i mixt, públic i privat, per a les entitats públiques empresarials.

4 La societat mercantil local està regulada també als articles 85.2.*a.d* i 3 i 85.*ter* de la LBRL, als articles 255 a 257 del LMRLC, i als articles 211 a 226 del ROAS. Està subjecta al règim jurídic privat, excepte en allò pel qual li és d'aplicació la normativa pressupostària, comptable, de control financer, de control d'eficàcia o de contractació, independentment de la forma jurídica que adopti, que serà en tot cas de societat anònima o de responsabilitat limitada.

5 La societat d'economia mixta està regulada a l'article 277 de la LCSP; a l'article 182 del Reial decret 1898/2001, de 12 d'octubre, pel qual s'aprova el reglament general de la Llei de contractes de les administracions públiques; als articles 264 a 266 del LMRLC, i als articles 282 a 296 del ROAS. Té com a particularitats que l'ens local hi pot participar directament o per mitjà d'un organisme autònom o d'una societat de capital públic aportant únicament la concessió del servei o una altra classe de drets o béns patrimonials, així com un doble component públic i privat derivat de ser una forma de gestió indirecta amb base societària i del vincle contractual que obliga a la conciliació dels principis de publicitat i de concurrència per a la seva constitució i limita la seva durada, que segons l'art. 279 de la LCSP serà de cinquanta anys per als contractes d'execució de les obres i explotació de servei públic, de seixanta anys si aquest és un mercat o una llotja central

2.3.
Els consorcis

El consorci[6] és també un ens instrumental de naturalesa associativa i voluntària per a la gestió d'obres o serveis públics que té el caràcter d'entitat pública que es configura com una eina de cooperació econòmica, tècnica i administrativa constituïda entre l'Administració estatal, l'autonòmica i la local per a la prestació de serveis locals i la cooperació en assumptes d'interès comú; segons l'article 87 de la LBRL, també hi poden participar entitats privades sense ànim de lucre.

Els consorcis apareixen per primera vegada en el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les corporacions locals, de 17 de maig de 1952, i han estat regulats posteriorment per la Llei 41/1975, de bases de l'estatut de règim local, aprovada pel Reial decret 3046/1977, de 6 d'octubre (LBERL), i la LBRL. Però la proliferació de consorcis, integrats no únicament per entitats locals sinó també per l'Administració autonòmica i l'estatal, es produeix a partir que la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques (LRJPAC), defineix el consorci com una organització comuna, amb personalitat jurídica pròpia per a la gestió dels convenis de col·laboració entre l'Administració general de l'Estat i els seus organismes públics vinculats o dependents.

La dificultat per incloure els consorcis en l'àmbit subjectiu dels ens locals ve de la succinta regulació del seu règim jurídic, que ha suscitat no poques controvèrsies, sobretot des de l'entrada en vigor de la LBRL,[7] amb la qual perden la naturalesa d'ens local que els atorgava la LBERL.

2.4.
Les fundacions constituïdes per ens locals

Les anomenades fundacions públiques de servei apareixen en la legislació de règim local al Reglament de serveis de les corporacions locals, de 17 de juny de 1955, com a eines per a la prestació de serveis, sense personalitat jurídica, vinculades orgànicament i funcionalment a l'ens local, però posteriorment no han estat regulades ni per la legislació de règim jurídic estatal ni autonòmica.

---

majorista, de vint-i-cinc anys en contractes que incloguin l'explotació d'un servei públic no relacionat amb la prestació de serveis sanitaris i de deu anys per als contractes d'explotació d'un servei públic sanitari.

6 Vegeu l'article 58 de la LBRL i els articles 269 a 272 del LMRLC, l'article 110 del Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents de règim local, i els articles 312-324 del ROAS, i 2 de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària (LGP).

7 La STS de 28/11/2007 i la STS de 30/4/1999 donen als consorcis la naturalesa d'ens local.

A Catalunya, segons la darrera modificació de l'article 331.2 de la LCCC, feta per la Llei 7/2012, de 15 de juny, poden constituir fundacions les persones físiques i les persones jurídiques, privades i públiques. A diferència de la redacció anterior, ara aquest article ja no esmenta les condicions que han de concórrer perquè una fundació pertanyi al sector públic de la Generalitat o a una administració local de Catalunya, cosa que diferencia novament la llei de la legislació estatal sobre fundacions, que sí que ho fa.[8]

2.5.
Resum dels ens que conformen el sector públic local a Catalunya

Quadre 1. Àmbit subjectiu del sector públic local a Catalunya en la LBRL

Ens locals		
Territorials	No territorials	Ens instrumentals dels ens locals
• El municipi • La província • L'illa, en els arxipèlags balear i canari	• Les entitats d'àmbit inferior al municipi, instituïdes o reconegudes per les CA[1] • Les comarques o altres entitats que agrupin municipis[2] • Les àrees metropolitanes[3] • Les mancomunitats de municipis[4] • Els consorcis locals[5]	• Els organismes autònoms locals • Les entitats públiques empresarials locals • Les societats mercantils locals • Les societats d'economia mixta • Els consorcis[6] • Les fundacions públiques locals[7]

1 Segons l'article 45 de la LBRL, aquí s'inclourien les entitats municipals descentralitzades.
2 Article 42 de la LBRL.
3 Article 141.3 de la CE, que preveu la possibilitat d'agrupació de diferents municipis de la província. L'article 43.1 de la LBRL preveu que les comunitats autònomes, prèvia audiència de l'Administració de l'Estat i dels ajuntaments, podran crear àrees metropolitanes, d'acord amb el que preveuen els seus respectius estatuts.
4 Article 44 de la LBRL.
5 Els consorcis constituïts a l'empara del RD 3047/1977, abans de l'entrada en vigor de la LBRL, i els constituïts entre entitats locals, Administració de l'Estat i/o Administració de les CA, per a la gestió de serveis o interessos propis de les entitats locals.
6 Participats majoritàriament per entitats locals que els formen o bé que les entitats locals que l'integren tinguin majoria de vots en els òrgans de govern o per nomenar la majoria dels membres de l'òrgan de govern.
7 Fundacions locals constituïdes segons la LCCC.

Font: elaboració pròpia.

8 L'article 44 de la Llei 50/2002, de 26 de desembre, de fundacions (LF) assenyala: "Als efectes d'aquesta Llei, es consideren fundacions del sector públic estatal les fundacions en les quals concorri alguna de les circumstàncies:

"*a*) Que es constitueixin amb una aportació majoritària, directa o indirecta, de l'Administració general de l'Estat, els seus organismes públics o altres entitats del sector públic estatal.

"*b*) Que el seu patrimoni fundacional, amb un caràcter de permanència, estigui format en més d'un 50 per 100 per béns o drets aportats o cedits per les referides entitats."

El quadre 1 resumeix la tipologia dels ens que conformen el sector públic local de Catalunya d'acord amb el que preveu la LBRL, i en el quadre 2 es classifiquen el total dels 2.329 ens que l'integren, segons la seva naturalesa jurídica. D'aquesta classificació cal observar:

- Del total de 2.329 ens, 1.140 són entitats locals, territorials i no territorials; 338 són consorcis, sense diferenciar els que tenen la condició d'ens local; 68 són fundacions; 64, societats mercantils amb una participació pública inferior al 50%, i 719 són ens dependents dels anteriors.
- 719 ens són ens dependents dels ens principals o matriu. D'aquests, 702 depenen d'ens locals territorials i no territorials, i 17, de consorcis.
- Els consorcis, fundacions i societats mercantils amb una participació pública inferior al 50% no estan classificats com a ens dependents de cap ens local.
- No es diferencien els consorcis que poden tenir naturalesa d'ens locals.[9]
- Entre els ens dependents conviuen encara organismes autònoms administratius amb organismes autònoms i organismes autònoms comercials amb entitats públiques empresarials, fet que posa de manifest que no s'ha dut a terme l'adaptació prevista en la disposició transitòria tercera de la Llei 57/2003, que fixava un termini de sis mesos perquè els plens dels ajuntaments adeqüessin els organismes autònoms i adaptessin els seus estatuts al règim jurídic dels organismes públics previst a la Llei 6/1987, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració general de l'Estat (LOFAGE).

9 Es pot fer la següent classificació dels consorcis:

a) Consorcis amb naturalesa d'ens local i als quals se'ls aplica el règim jurídic local

- Els constituïts segons l'article 107.2 del RD 3047/1977, abans de l'entrada en vigor de la LBRL.
- Els constituïts entre entitats locals, l'Administració de l'Estat i/o de les CA, per a la gestió de serveis o interessos propis de les entitats locals.
- Els constituïts íntegrament per entitats locals.

b) Consorcis que no tenen la naturalesa d'ens local

- Els constituïts entre entitats locals, l'Administració de l'Estat i/o de les CA, per a la gestió de competències concurrents. Sols se'ls aplica el règim jurídic local si així ho determinen els seus estatuts.
- Els constituïts per entitats locals amb entitats privades sense ànim de lucre. El règim jurídic aplicable el determinen els seus estatuts, però sembla lògic que el règim jurídic local els sigui aplicable si es presta un servei públic local o es du a terme una activitat econòmica de competència local.

Quadre 2. Resum quantitatiu dels ens del sector públic local de Catalunya

		Ens dependents					
Tipus d'ens	Ens principal	Organisme autònom administratiu	Organisme autònom	Organisme autònom comercial	Entitat pública empresarial	Societat mercantil pública	Total ens dependents
Ajuntaments	947	230	70	4	27	297	628
Diputacions	4	7	7		1	2	17
Mancomunitats	83					2	2
Comarques	41	26	7	2	2	11	48
Àrees metropolitanes	1		1		1	4	6
Agrupacions de municipis	2						0
Entitats locals menors	62	1					1
1. Ens locals territorials i no territorials	**1.140**	**264**	**85**	**6**	**31**	**316**	**702**
2. Consorcis	**338**	**6**	**1**	**1**		**9**	**17**
Fundacions	68						0
Societats mercantils amb participació pública inferior al 50%	64						0
3. Altres ens	**132**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
TOTAL	1.610	270	86	7	31	325	719

Font: elaboració pròpia, a partir de la informació obtinguda de la pàgina web de l'Oficina Virtual per a la Coordinació Financera de les Entitats Locals del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

3. Àmbit subjectiu d'aplicació del règim comptable, pressupostari i de control al sector públic local de Catalunya

El TRLHL és la norma estatal bàsica que desenvolupa de forma uniforme el règim jurídic pressupostari, comptable, financer i de control dels ens del sector públic local de l'Estat espanyol i determina a quins ens els és aplicable i el seu abast. Però els principis rectors de la política pressupostària, de l'estabilitat pressupostària i de la sostenibilitat financera a què estan subjectes els ens del sector públic local, fixats per la Unió Europea (UE) per assolir els objectius de consolidació fiscal i de deute públic, estan regulats per altres normes bàsiques estatals aplicables de forma general a tots els subsectors del tot públic.

L'obsoleta i deficient definició de l'àmbit subjectiu dels ens del sector públic local subjectes al règim de comptabilitat í control públic que fa el TRLHL encara es posa més de manifest amb la nova regulació sobre estabilitat pressupostària –LOEPSF–[10] i també amb les normes de

10 La LOEPSF determina l'àmbit d'aplicació subjectiu dels organismes del sector públic local subjectes als principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera i el RLEP, que enumera els ens que integren l'inventari d'ens del sector públic local.

control extern, ja siguin estatals –Llei orgànica 2/1982, de 12 de maig, del Tribunal de Comptes (LOTCU), i Llei 7/1988, de 5 d'abril, de funcionament del Tribunal de Comptes– o autonòmiques –LSC i Ordre del Departament d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya ECF/138/2007, de 25 d'abril, sobre procediments en matèria de tutela financera dels ens locals (OTF)–, ja que cadascuna estableix, als seus efectes, àmbits subjectius diferents.

Aquesta situació no es dóna en el sector públic estatal, en el qual la definició i regulació de l'àmbit subjectiu del règim econòmic i financer, de comptabilitat i de control, determinat en la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària (LGP), que classifica el sector públic estatal entre els ens que pertanyen al sector públic, administratiu, empresarial i fundacional, segueix els mateixos criteris del sistema europeu de comptes (SEC 95),[11] i és coincident amb la LOEPSF.

---

11 Segons l'article 2.1 de la LGP, als efectes d'aquesta Llei, formen part del sector públic estatal:

a) L'Administració general de l'Estat.

b) Els organismes autònoms dependents de l'Administració general de l'Estat.

c) Les entitats públiques empresarials, dependents de l'Administració general de l'Estat, o de qualssevol altres organismes públics vinculats o que en depenen.

d) Les entitats gestores, serveis comuns i les mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social en la funció pública de col·laboració en la gestió de la Seguretat Social, així com els seus centres i entitats mancomunats.

e) Les societats mercantils estatals, definides en la Llei 33/2003, de 3 de novembre, del patrimoni de les administracions públiques.

f) Les fundacions del sector públic estatal, definides en la LF.

g) Les entitats estatals de dret públic diferents de les esmentades en els paràgrafs *b* i *c* d'aquest apartat.

h) Els consorcis dotats de personalitat jurídica pròpia a què es refereixen els articles 6, apartat 5, de la LRJPAC, i 87 de la LBRL, quan un o diversos dels subjectes enumerats en aquest article hi hagin aportat majoritàriament diners, béns o indústria, o s'hagi compromès, en el moment de la seva constitució, a finançar majoritàriament l'ens esmentat i sempre que els seus actes estiguin subjectes directament o indirectament al poder de decisió d'un òrgan de l'Estat.

D'acord amb l'article 3 (sector públic administratiu, empresarial i fundacional), als efectes d'aquesta Llei, el sector públic estatal es divideix en els següents:

1. El sector públic administratiu, integrat per: *a*) els subjectes esmentats en els paràgrafs *a*, *b* i *d* de l'apartat 1 i l'apartat 3 de l'article anterior; *b*) les entitats esmentades en els paràgrafs *g* i *h* de l'apartat 1 de l'article anterior que compleixin alguna de les dues característiques següents:

   1a. Que la seva activitat principal no consisteixi en la producció en règim de mercat de béns i serveis destinats al consum individual o col·lectiu, o que efectuïn operacions de redistribució de la renda i de la riquesa nacional, en tot cas sense ànim de lucre.

   2a. Que no es financin majoritàriament amb ingressos comercials, entenent com a tals als efectes d'aquesta Llei els ingressos, sigui quina sigui la seva naturalesa, obtinguts com a contrapartida dels lliuraments de béns o prestacions de serveis.

3.1.
Ens subjectes al règim pressupostari, de comptabilitat pública i de control intern en el text refós de la Llei d'hisendes locals

El TRLHL no fa una delimitació expressa ni homogènia dels ens i organismes els pressupostos dels quals s'integren en el pressupost general dels ens locals, estan subjectes al règim de comptabilitat pública, formen part del compte general o sobre els quals s'exerciran les diferents modalitats del control intern, tal com es resumeix en el quadre 3.

Quadre 3. Àmbit subjectiu dels ens locals segons el TRLHL

Pressupost general. Art. 162, 164 i 166	Subjecció al règim de comptabilitat pública. Art. 200	Compte general. Art. 209	Control intern. Art. 213, 214, 220, 221
• **Entitat local**[1]	• **Entitat local**	• **Entitat local**	**Ens subjectes a funció interventora i control financer**
• **Organismes autònoms locals**	• **Organismes autònoms locals**	• **Organismes autònoms locals**	• **Entitat local**
• **Societats mercantils locals** (capital íntegrament local)	• **Societats mercantils locals** (capital majoritari o íntegrament local)	• **Societats mercantils locals** (capital íntegrament local)	• **Organismes autònoms locals**
• **Entitats públiques empresarials locals**	• **Entitats públiques empresarials locals**	• **Entitats públiques empresarials locals**[2]	**Ens subjectes a control financer**
• Programes anuals d'inversió i finançament, societats mercantils amb participació majoritària			• **Serveis de l'ens local**[3]
			• **Organismes autònoms locals**
			• **Societats mercantils locals** (dependents)
			• **Entitats públiques empresarials locals**

1 Es refereix a les entitats locals territorials i no territorials assenyalades a l'article 3 de la LBRL.
2 Inclou les entitats públiques empresarials, tot i que no estan citades en el TRLHL. L'article 164.2 b) diu que integraran el pressupost general els estats de previsió d'ingressos i depeses dels organismes autònoms de caràcter comercial, industrial financer i anàleg, que la Llei 57/2003 substitueix per les entitats públiques empresarials.
3 Sota qualsevol de les formes de gestió directa o indirecta previstes l'article 85 de la LBRL.

Font: elaboració pròpia.

Les peculiaritats en el tractament dels ens que integren el pressupost general i estan subjectes al règim de comptabilitat pública són les següents:

- *Les societats mercantils:* el TRLHL inclou en el pressupost general i en el compte general de l'ens local matriu únicament els estats provisionals d'ingressos i despeses de *les societats mercantils de capital íntegrament local* i exclou les societats mercantils en les quals l'ens local participa *majoritàriament* en el capital social, per a les quals

2. El sector públic empresarial, integrat per: *a*) les entitats públiques empresarials, *b*) les societats mercantils estatals i *c*) les entitats esmentades en els paràgrafs *g* i *h* de l'apartat 1 de l'article anterior no incloses al sector públic administratiu.

3. El sector públic fundacional, integrat per les fundacions del sector públic estatal.

únicament requereix que s'adjuntin, com a annexos al pressupost general, els programes anuals d'inversió i finançament. No obstant això, l'article 200 del TRLHL sí que les sotmet al règim de comptabilitat pública i al retiment de comptes dels òrgans de control extern.[12]

- *Els consorcis i fundacions:* no estan previstos en el TRLHL, de manera que ni aquests ens ni els que en depenen s'inclouen, en cap cas, en el pressupost dels ens locals ni en els seus estats i comptes anuals.

Respecte al control intern de la gestió econòmica dels ens locals, que és competència dels interventors de l'Administració local, l'article 213 del TRLHL estableix que es durà a terme a l'ens local mateix, en els organismes autònoms i en les societats mercantils dependents, en la triple accepció de funció interventora, funció de control financer i funció de control d'eficàcia, amb l'abast i les actuacions delimitats en els articles 214 a 219 del TRLHL. El control financer i el control d'eficàcia, per la seva banda, abasten els serveis de les entitats locals, dels seus organismes autònoms i de les societats mercantils dependents, segons preceptuen els articles 220 i 221 del TRLHL. Respecte a l'àmbit subjectiu del control intern es fan les consideracions següents:

- *Els consorcis, les fundacions públiques i les entitats públiques empresarials* tampoc estan inclosos en l'àmbit subjectiu del control intern del TRLHL. No obstant això, la disposició addicional sisena de la Llei 26/2009, de 23 de desembre, de mesures fiscals, financeres i administratives de la Generalitat de Catalunya estableix que els ens locals amb una població superior a 50.000 habitants o amb un pressupost superior a 50 milions d'euros han de sotmetre a auditories financeres, en els termes previstos en la Llei d'hisendes locals, els comptes de les entitats del seu sector públic, i en concret els organismes autònoms, les societats mercantils, les entitats públiques empresarials i les fundacions i els consorcis i, en general, qualsevol entitat en la qual l'ens local sigui majoritari i no estigui sotmès a fiscalització prèvia. Aquests auditories financeres s'han de fer sota la supervisió i direcció dels interventors dels respectius ens locals, s'han de sotmetre als òrgans de govern de l'entitat i s'han de publicar a les seves seus electròniques corporatives.

- *Els consorcis* que tinguin la condició d'ens locals[13] han d'estar sotmesos a la funció interventora, a la funció de control financer i a la

12 Cal esmentar que el TRLHL no estableix els criteris per determinar quan una societat mercantil local és majoritària. És a dir, si aquesta condició s'obté quan l'aportació en el capital social, econòmica o en espècie, supera el 50%, o si quan l'aportació ho és al finançament de la societat, o bé al control directe o indirecte dels òrgans de govern.

13 Vegeu la nota 9.

funció de control d'eficàcia en els termes dels articles 213 a 222 del TRLHL. Però aquells consorcis que, no tenint la consideració de locals, tinguin una participació de l'ens local majoritària i prestin serveis o realitzin activitats de caràcter local, estan subjectes a control financer per part de l'ens local matriu, en aplicació de l'article 220 del TRLHL.

- *Les fundacions públiques locals* estan sotmeses a la funció de control financer, d'acord amb la disposició addicional sisena de la Llei 26/2009. En aquest sentit, s'ha d'esmentar que l'article 333.11[14] estableix les circumstàncies en què les fundacions també s'han de sotmetre a auditoria externa.

- *Els organismes autònoms i les entitats públiques empresarials locals i totes les societats mercantils dependents* estan subjectes a control financer.

3.2.
Àmbit subjectiu de la tutela financera

L'OTF aplica els procediments de tutela financera als ens locals de Catalunya i als ens dependents que no es financen majoritàriament amb ingressos de mercat, i determina que són ens dependents els organismes autònoms locals, les entitats públiques empresarials locals i les societats mercantils en les quals la participació de l'ens local en el capital supera, directament o indirectament, el 50%. L'article 1.2 de l'OTF diu que s'entén que un ens dependent no es finança majoritàriament amb ingressos de mercat quan l'administració de què depèn cobreix els seus costos de producció, de forma estable en el temps, en un percentatge superior al 50%, ja sigui per cobertura de dèficit d'explotació o per un acord bilateral per compensar els costos de producció.

14 Article 333.11 LCCC: "Auditoria de comptes. 1. Els comptes anuals de la fundació s'han de sotmetre a una auditoria externa si, durant dos anys consecutius, en la data del tancament de l'exercici, concorren almenys dues de les circumstàncies següents:

"*a*) Que el total de l'actiu sigui superior a 6 milions d'euros.

"*b*) Que l'import del volum anual d'ingressos ordinaris sigui superior a 3 milions d'euros.

"*c*) Que el nombre mitjà de treballadors durant l'exercici sigui superior a cinquanta.

"*d*) Que almenys el 40% dels ingressos provinguin de les administracions públiques per mitjà de subvencions, convenis o qualsevol tipus de contracte de prestació de serveis.

"*e*) Que hagi rebut ingressos de qualsevol tipus provinents de qualsevol administració pública per un valor superior a 60.000 euros en el conjunt de l'exercici".

Així doncs, novament els consorcis locals i els que no tenen aquesta condició però estan participats pels ens locals i les fundacions públiques locals s'escapen del règim de tutela financera establert en el TRLHL.

3.3.
Àmbit subjectiu de la LOEPSF

La LOEPSF té com a objectiu establir els principis rectors que vinculen tots els poders públics als quals s'ha d'adequar la política pressupostària del sector públic orientada a l'assoliment de l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera en el marc de l'article 135 de la CE i de la normativa europea, i determina els procediments per al compliment dels límits fixats anualment pel Govern central sobre l'estabilitat pressupostària, la sostenibilitat financera, el deute públic i la regla de despesa, en termes consolidats, pels ens inclosos dins l'àmbit d'aplicació subjectiu definit en l'article 2 de la LOEPSF, que són:

1. Les administracions públiques, d'acord amb la definició i la delimitació que en fa el sistema europeu de comptes nacionals i regionals aprovat pel Reglament (CE) 2223/96 del Consell, de 25 de juny, que està integrat pels sectors següents:
   a) Administració central (l'Estat i els organismes de l'Administració central),
   b) comunitats autònomes,
   c) corporacions locals i
   d) administració de la Seguretat Social.

2. La resta d'entitats públiques empresarials, societats mercantils i altres ens de dret públic dependents de les administracions públiques no incloses en l'apartat anterior tindran també la consideració de sector públic.

Supera l'abast d'aquest article aprofundir en els criteris del SEC 95,[15] però de forma resumida pertanyen al sector institucional "S.13, administracions públiques", regulat a l'article 2.1 de la LOEPSF, les unitats institucionals que són productors no de mercat, la producció de les quals es destina al consum individual o col·lectiu, sempre que es financin principalment amb pagaments obligatoris efectuats per unitats pertanyents a altres sectors i/o que efectuïn operacions de redistribució de la renda i de la riquesa nacional.

15 Vegeu el manual del SEC 95 sobre el dèficit públic i el deute públic de l'Oficina Estadística de la Comissió Europea (Eurostat) i el manual del dèficit en comptabilitat nacional adaptat a les corporacions locals de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat (IGAE).

En sentit ampli, el sector de les administracions públiques, que inclou el subsector de les corporacions locals (S.1313),[16] està format per un conjunt d'unitats institucionals delimitades per criteris econòmics i no jurídics, motiu pel qual es pot donar que no coincideixin el concepte d'administració pública segons l'ordenament jurídic i la seva classificació com a administració pública en comptabilitat nacional. Per tant, en el cas de la LOEPSF, els consorcis, les fundacions, les entitats públiques empresarials i les societat mercantils dependents dels ens locals que compleixin els criteris del SEC 95 estan subjectes als principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

Per a tots els ens del sector públic local que compleixin els requisits descrits per pertànyer al sector de les administracions públiques, inclosos en l'article 2.1 de la LOFAGE, s'entendrà per estabilitat pressupostària la situació d'equilibri o superàvit estructural, mentre que per a la resta d'ens que, tenint la consideració de sector públic local, no compleixin els requisits per ser administracions públiques en termes SEC 95, però estiguin enumerats en l'article 2.2 de la LOFAGE, l'estabilitat pressupostària estarà determinada per la posició d'equilibri financer.

3.4. Control extern

L'article 136 de la CE estableix que el Tribunal de Comptes (TC) és l'òrgan fiscalitzador suprem dels comptes i de la gestió econòmica de l'Estat i del conjunt del sector públic. Els articles 2 i 4 de la LOTCU determinen les funcions i l'àmbit subjectiu del TC.

Les dues funcions bàsiques del TC són: la fiscalització externa, permanent i consumptiva de l'activitat financera de tot el sector públic, que du a terme únicament en les CA en què els respectius estatuts d'autonomia no hagin previst l'existència dels seus propis òrgans de control extern (OCEX), o en aquelles en què no s'hagin constituït, i la competència exclusiva i plena en tot el territori de l'Estat espanyol de l'enjudiciament de

16 Així, segons el SEC 95, seran unitats institucionals del sector de les administracions públiques els ens i organismes de les entitats locals que:

1. Tinguin autonomia de decisió per dur a terme la seva funció principal i disposin de comptabilitat completa.
2. Siguin una entitat institucional pública, és a dir, que amb independència de la seva forma jurídica estiguin sotmesos al control d'altres unitats públiques, segons el criteris fixats pel SEC 95.
3. Siguin una unitat institucional pública no de mercat, és a dir, que tinguin com a funció principal la redistribució de renda i riquesa oferint serveis i béns gratuïts o semigratuïts, o bé que efectuïn activitats comercials i els ingressos que obtinguin siguin inferiors al 50% dels costos de producció.

la responsabilitat comptable, en què poden incórrer els que tenen al seu càrrec el maneig de cabals o d'efectes públics.

Per la LOTCU integren el sector públic: l'Administració de l'Estat, les comunitats autònomes, les corporacions locals, les entitats gestores de la Seguretat Social, els organismes autònoms, les societats estatals i altres empreses públiques. La LOTCU no fa cap més detall dels ens que integren el subsector del sector públic, i per tant ens hem de remetre a les normes pressupostàries i de control: la LGP per al sector públic estatal, o el TRLHL i les normes dels OCEX de cada CA en el cas dels ens locals.

A Catalunya la LSC ha ampliat i concretat l'àmbit subjectiu de la seva activitat fiscalitzadora en el sector públic català i també la del sector públic local en particular, que delimita a:

- l'Administració local de Catalunya i

- els organismes, les entitats, les societats mercantils, les fundacions del sector públic local, els consorcis i, en general, qualsevol persona jurídica sota qualsevol modalitat admesa en dret, si és participada o finançada de manera directa o indirecta per les corporacions locals, o si la seva participació minoritària sumada conjuntament amb la d'altres ens de la Generalitat de Catalunya o de les universitats catalanes implica, en un mateix ens, una participació majoritària.

A la pràctica, a Catalunya l'àmbit subjectiu del control intern de les entitats locals se cenyeix al que estableix la LSC, ja que és a aquesta a qui reten comptes els ens locals, atès que des del 18 de desembre del 2009 i en virtut del conveni signat amb el TC s'han unificat els continguts i criteris de remissió dels comptes dels ens locals.

En definitiva, en els apartats 2 i 3 d'aquest article s'ha posat de manifest que la deficient regulació que fa el TRLHL de l'àmbit subjectiu dels ens que estan subjectes al règim pressupostari, de comptabilitat pública i de control intern i extern en el subsector públic local, repercuteix en el fet que ens com els consorcis, les fundacions públiques locals i les societats mercantils, no finançades íntegrament per l'ens local, així com els ens dependents d'aquests, no s'incloguin en el pressupost dels ens locals i els seus comptes no es retin als òrgans de control extern, ni se sotmetin a la tutela financera de la Generalitat de Catalunya, tot i estar finançats amb recursos públics i pertànyer al sector públic local, en termes SEC 95, ja que no estan subjectes al règim de comptabilitat pública.

Les modificacions introduïdes per la LSC no resolen el problema, tot i que suposen un pas endavant per acostar-se a la regulació de la LGP. L'entrada en vigor de la LOEPSF evidencia la necessitat de l'adequació de l'àmbit subjectiu del TRLHL als nous criteris de la UE, fent prevaler

criteris econòmics i no jurídics per a la delimitació de l'àmbit subjectiu dels ens inclosos en el sector públic local.

Quadre 4. Resum de l'àmbit subjectiu dels ens locals segons el règim jurídic comptable, financer i de control

Àmbit subjectiu determinat per criteris jurídics					Àmbit subjectiu determinat per criteris econòmics. Sec 95	
TRLHL			OTF	LSC	LOEPSF. Subsector públic local	
Pressupost general, i compte general. Art. 164, 209	Subjecció al règim de comptabilitat pública. Art. 200	Control intern. Art. 213, 214, 220, 221	Ens de no mercat	Control extern, retiment comptes. Art. 3	Corporació local. Sector administracions públiques. Ens de no mercat. Art 2.1 c)	Ens dependents Corporació local No administracions públiques. Ens de mercat. Art. 2.2
• **Entitat local**[1] • **Organismes autònoms locals** • **Societats mercantils locals** (capital íntegrament local) • **Entitats públiques empresarials locals** • PAIF, societats mercantils amb participació majoritària	• **Entitat local**[1] • **Organismes autònoms locals** • **Societats mercantils locals** (capital majoritari o íntegrament local) • **Entitats públiques empresarials locals**	**Ens subjectes a funció interventora i control financer** • **Entitat local**[1] • **Organismes autònoms locals** **Ens subjectes a control financer** • **Organismes autònoms locals** • **Societats mercantils** (dependents) • **Entitats públiques empresarials locals**	• **Entitat local**[2] • **Organismes autònoms locals** • **Societats mercantils** (participades íntegrament per l'entitat local o en més del 50%). • **Entitats públiques empresarials locals**	• **Entitat local**[1] • **Organismes autònoms locals** • **Societats mercantils** (participades o finançades directament o indirectament de forma majoritària per l'entitat local) • **Entitats públiques empresarials locals** • **Fundacions públiques locals** (participades o finançades directament o indirectament de forma majoritària per l'entitat local) • **Consorcis** (participats o finançats directament o indirectament de forma majoritària per l'entitat local)	• **Entitat local**[1] • **Organismes autònoms locals** • **Societats mercantils** (participades majoritàriament/ íntegrament, o controlades directament o indirectament per l'entitat local) • **Entitats públiques empresarials locals** • **Fundacions** (controlades i finançades directament o indirectament per l'entitat local) • **Consorcis** (finançats majoritàriament per l'ens local)	• **Entitat local**[3] • **Organismes autònoms locals** • **Societats mercantils** (participades majoritàriament/ íntegrament, o controlades directament o indirectament per l'entitat local) • **Entitats públiques empresarials locals** • **Consorcis** (finançats majoritàriament per l'ens local)

1 Entitats locals territorials i no territorials. Art 3 LBRL: ajuntaments, diputacions, *cabildos* i consells insulars, comarques, àrees metropolitanes, mancomunitats. També s'haurien d'incloure els consorcis amb naturalesa d'ens local (nota 16), si bé no se citen ni en el TRLHL ni en l'OTF. Cal observar també que el TRLHL no subjecta a control intern ni els consorcis ni les fundacions.
2 L'OTF no inclou en el règim de tutela financera cap consorci, ni tan sols els que tenen la naturalesa d'ens locals, ni tampoc les fundacions controlades o finançades íntegrament pels ens locals.
3 Inclouria mancomunitats o consorcis amb la consideració d'ens locals de mercat segons SEC 95.

Font: elaboració pròpia.

4.
Conclusions

La indefinició de l'àmbit subjectiu dels ens que conformen el sector públic local s'ha agreujat amb l'entrada en vigor de la LOEPSF, que ha evidenciat més que mai l'obsolescència del TRLHL i la necessitat d'una revisió de l'esmentat àmbit subjectiu, així com de la delimitació dels ens que estan subjectes al règim pressupostari, econòmic financer, de comptabilitat pública i de control, fent prevaler criteris econòmics i no jurídics, d'acord amb els criteris del sistema europeu de comptes nacionals i regionals aprovat pel Reglament CE 2223/96, del Consell, com ja fa la LGP.

Les modificacions previstes en la LBRL i en el TRLHL en l'actual avantprojecte de llei per a la racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, justificades per l'adaptació als principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, que varien el marc competencial dels ens locals reforçant el paper de les diputacions i que preveu un règim transitori per als consorcis i la dissolució de les entitats locals menors, sense afrontar els problemes de fons de la dimensió i gestió dels serveis públics units a una definició del model de planta local voluntària, ni abordar en la seva globalitat l'àmbit subjectiu dels ens locals subjectes al règim pressupostari, de comptabilitat pública i de control intern, no resolen els problemes plantejats en aquest article.

En resum i com a conclusió, urgeix una única regulació de l'àmbit subjectiu dels ens locals, en termes SEC 95, així com l'establiment de criteris homogenis per assignar a un ens concret del sector públic aquells ens participats directament o indirectament per diversos ens públics i en el qual cap ens sigui majoritari. Sols així s'aconseguirà a la pràctica que determinats ens instrumentals finançats o controlats pel sector públic quedin exclosos de la subjecció al règim de comptabilitat pública i del control intern i extern.

5.
Abreviatures

- CA. Comunitats autònomes.
- CE. Constitució espanyola de 1978.
- Eurostat. Oficina Estadística de la Comissió Europea.
- IGAE. Intervenció General de l'Administració de l'Estat.
- LBERL. Llei 41/1975, de bases de l'Estatut de règim local, aprovada pel Reial decret 3046/1977, de 6 d'octubre.

- LBRL. Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.

- LCCC. Llei 4/2008, de 24 d'abril, del llibre tercer del Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques.

- LCSP. Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic.

- LF. Llei 50/2002, de 26 de desembre, de fundacions.

- LGP. Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària.

- LMRLC. Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya.

- LOEPSF. Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

- LOFAGE. Llei 6/1987, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració general de l'Estat.

- LOTCU. Llei orgànica 2/1982, de 12 de maig, del Tribunal de Comptes.

- LRJPAC. Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques.

- LSC. Llei 18/2010, de 7 de juny, de la Sindicatura de Comptes de Catalunya.

- OCEX. Òrgans de control extern.

- OTF. Ordre del Departament d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya ECF/138/2007, de 25 d'abril, sobre procediments en matèria de tutela financera dels ens locals.

- RLEP. Reglament d'estabilitat pressupostària dels ens locals.

- ROAS. Reglament d'obres, activitats i serveis de Catalunya, aprovat pel Decret 179/1995, de 13 de juny.

- SEC 95. Sistema europeu de comptes nacionals i regionals aprovat pel Reglament (CE) 2223/96 del Consell, de 25 de juny.

- STS. Sentència del Tribunal Suprem.

- TC. Tribunal de Comptes.

- TRLHL. Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'hisendes locals.

- UE. Unió Europea.

6. Bibliografia

Alonso, C. "Ens de caràcter associatiu: consorcis, mancomunitats i comunitats de municipis". Ponència de la Jornada Ens Instrumentals en el Sector Local Català. Diputació de Barcelona, 11 de desembre de 2003.

Bosch, F.; Larrainzar, J. M. "Els sistemes pressupostaris, comptables, de control intern i extern en els ens instrumentals del subsector públic local de Catalunya". Ponència de la Jornada Ens Instrumentals en el Sector Local Català. Diputació de Barcelona, 11 de desembre de 2003.

Cabra de Luna, M. A. "Regulación y funcionamiento de las fundaciones. Las fundaciones de titularidad pública. Especial referencia a las fundaciones sanitarias". *Revista Española de Control Externo*, vol. 3, núm. 8, 2001.

Castillo Blanco, F. "Los consorcios de entidades locales: análisis y valoración a la luz de la nueva legislación de régimen local". *Revista de Administración Pública*, núm. 124, gener-abril de 1991.

Chico Martínez, F. "Una nebulosa llamada consorcio". *Auditoría Pública*, núm. 2. 2001.

Cuenca, A. "Los principios de estabilidad presupuestaria en su aplicación a les entidades locales". *Revista Española de Control Externo*, núm. 29, 2008.

Consuegra Revuelta, M. A. "La utilización instrumental de las fundaciones por las administraciones públicas". Auditoría Pública, núm. 34. 2004.

Fuertes, F. J.; Pizarro, M. J.; Sola, A. *Código de fundaciones*. Thomson / Aranzadi, 2006.

d'Anjou, J. "Los consorcios. La importante sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1999 (Art. 39, párrafo segundo, de la LRBRL)". *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 23, t. 2, p. 3671. 1999.

Fernández, A. "Estabilidad presupuestaria y entidades locales: una visión de conjunto". *Revista Española de Control Externo*, núm. 29, 2008.

Garcés Sanagustín M. "El control económico-financiero de los consorcios: tendencias y alternativas". *Revista Análisis IGAE,* 2007.

Intervención General de la Administración del Estado. *Sector público empresarial y fundacional. Composición y estructura*. Ministerio de Economía y Hacienda, 2007.

Intervención General de la Administración del Estado. *Fundaciones estatales. Informe económico financiero 2007*. Ministerio de Economía y Hacienda, 2007.

Intervención General de la Administración del Estado. *Informe económico financiero sobre empresas estatales*. Ministerio de Economía y Hacienda, 2007.

La Torre Martínez, J. "Nueva regulación del régimen jurídico de las fundaciones catalanas". Conferència de la sessió organitzada per la Direcció General de Dret i d'Entitats Jurídiques. Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya, 2008.

López-Quiñones, L. "Régimen jurídico de las fundaciones estatales y la incidencia del mismo en la reforma de la Ley de fundaciones". *Revista Española de Control Externo*, vol. 3, núm. 9, 2001.

Martínez-Alonso Camps, J. L. "Las personificaciones instrumentales autonómicas: organismos autónomos, entidades públicas, consorcios, sociedades mercantiles y fundaciones públicas autónomas". VII Congreso Español de Ciencia Política de la Administración, Democracia y Buen Gobierno. Madrid, 2005.

Martínez-Alonso Camps, J. L. *Los servicios públicos locales: concepto, configuración y análisis aplicado*. Bayer Hnos, SA, 2007.

Malalet, M.; marsal, M. "Las fundaciones de iniciativa pública: un régimen jurídico en construcción. La singularidad de las fundaciones locales". Fundació Carles Pi i Sunyer, 2005. (Estudis; 20).

Mauri, J. "El particularisme de les relacions de treball en els ens instrumentals del sector local". Ponència de la Jornada Ens Instrumentals en el Sector Local Català. Diputació de Barcelona, 11 de desembre de 2003.

Pané, O.; Francesc, J. M. "Consorcios, fundaciones y empresas públicas en atención primaria". *Cuadernos de Gestión*, gener de 2001.

Pérez Cristóbal, J. "Régimen fiscal de las fundaciones y de las entidades sin fines lucrativos. Aspectos básicos y consideraciones valorativas". *Actualidad Tributaria*, núm. 23, 5 de juny de 1995.

Ríos Sanagustín, J. A. "Los consorcios locales: una aproximación a su naturaleza y régimen jurídico". *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 23, 2006 p. 4137, t. 3.

Sáiz Antón, M. P.; Sagalés Guillamón, J. R. *Els consorcis i les fundacions participats pels ens locals. Aspectes pressupostaris, financers, fiscals i de control.* ACM/UAB, Càtedra Enric Prat de la Riba d'Estudis Jurídics Locals, 2010. (Estudis Locals).

Sáiz Antón, M. P.; Sagalés Guillamón, J. R. "Las haciendas locales". Tirant lo Blanch, 2012. (Esfera Local).

Sagalés Guillamón, J. R. *La elaboración de las cuentas de las entidades locales.* Bayer Hnos, SA, 2004.

Sueiras Pascual, M. "Delimitación del ámbito subjetivo de aplicación del TRLCAP. Especial referencia a las fundaciones del sector público (estatal)". *Auditoría Pública*, núm. 34, 2005.

Els impostos municipals: anàlisi i proposta de millora*

Josep M. Durán
Universitat de Barcelona i Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

1. Introducció

El sistema fiscal espanyol requereix una profunda reforma, i aquesta reforma lògicament també ha d'afectar els impostos que integren la cistella impositiva municipal. La societat i la seva economia canvien. Els mitjans tecnològics també canvien, i encara més espectacularment. Fins i tot costa d'imaginar-se com podíem treballar fa poc més de quinze anys sense correu electrònic ni Internet. Però, en canvi, si analitzem els impostos que apliquen avui en dia els nostres ajuntaments, sembla com si res no hagués canviat, ja no durant els darrers quinze anys, sinó fins i tot durant els últims cinquanta o cent anys. I és que la inèrcia, l'anar fent sense aplicar cap reforma en profunditat és el que ha passat, especialment en l'àmbit impositiu local. Si algú pensa que exagero, segurament canviarà d'opinió en analitzar la manera de calcular l'impost sobre vehicles de tracció mecànica, o la coneguda com plusvàlua municipal, per posar algun exemple.

La crisi econòmica que estem patint des de fa ja prop de cinc anys es manifesta en tots els impostos i provoca greus problemes de finançament al conjunt de les administracions públiques espanyoles. Els seus efectes són espectaculars, i en algun cas eren difícilment previsibles. Qui podia pensar que la recaptació de l'IVA podia baixar en només dos anys, 2008 i 2009, un 40%? Sí, en l'IVA, un impost que vol gravar tot el consum i que, per tant, té una base impositiva àmplia i estable (almenys això ensenyàvem a classe abans de la crisi)! En altres casos, però, sí que es podia sospitar que la recaptació d'alguns impostos difícilment es podria mantenir en nivells tan elevats en un futur i que, per tant, cauria. No sembla-

* Una part important d'aquest article es fonamenta en idees plantejades en Vilalta *et al.* (2011).

Generalitat de Catalunya
Departament d'Economia i Coneixement

va normal que l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres (ICIO) fos la segona font d'ingressos impositius més important en els municipis espanyols i catalans. Encara que una baixada en la recaptació d'un 70% (entre 2006 i 2009) segurament era menys esperable.

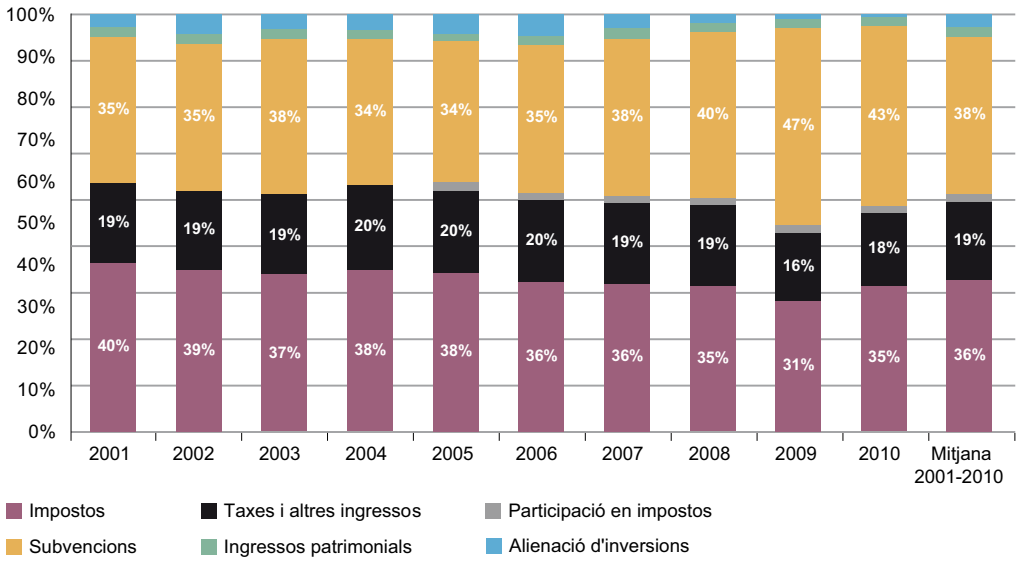
En tot cas, però, la crisi econòmica, en l'àmbit de les finances municipals, no fa més que posar sobre la taula la necessitat de reformar profundament les figures impositives locals amb la finalitat de fixar impostos millors, on quedi clar què es grava, com es calcula el que es vol gravar i a qui es paga. Amb aquesta finalitat, en la secció següent d'aquest article analitzaré breument els aspectes més discutibles dels actuals impostos municipals, tot destacant-ne les implicacions. A continuació, en la secció tercera, es plantejaran els grans trets del que podria ser la nova cistella impositiva municipal, per finalitzar amb unes breus conclusions finals.

2.
Anàlisi dels impostos municipals a Espanya

El model de finançament municipal espanyol presenta els elements propis de l'anomenat model llatí, com són l'existència d'una cistella impositiva integrada per diversos impostos, cinc en el nostre cas, amb un poder recaptatori en general no gaire elevat, i unes subvencions que tenen un paper important dins de les finances locals. En concret, com es pot veure en el gràfic 1, les subvencions, tant les corrents com les de capital, són la font principal d'ingressos dels municipis espanyols durant la primera dècada del segle XXI, ja que representen de mitjana el 41% del total d'ingressos no financers, mentre que els impostos són la segona font, amb un pes del 33% sobre el total d'ingressos no financers. Aquests percentatges varien al llarg del temps perquè lògicament estan condicionats per la situació del cicle econòmic, però en tot cas aquestes variacions no contradiuen els grans trets esmentats anteriorment de gran pes de les subvencions i de fonts impositives diferents sense que cap tingui un pes gaire elevat. Després matisarem aquesta afirmació, perquè sens dubte l'IBI és una font rellevant d'ingressos, però el que es vol destacar ara és que el pes dels impostos municipals a Espanya, tot tenint present que es tracta de cinc figures impositives, no és gaire elevat.

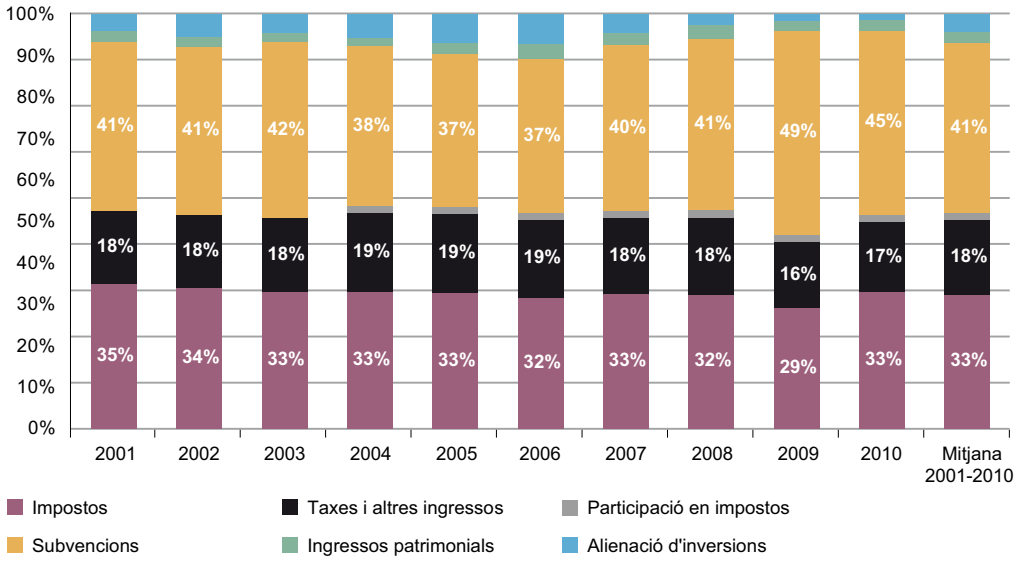
Si l'anàlisi anterior la fem per als municipis catalans (vegeu el gràfic 2), ens trobem en canvi amb més equilibri en la importància de les fonts d'ingressos entre impostos i subvencions. Fins i tot durant la primera meitat de la dècada analitzada, els impostos han tingut un pes lleugerament superior que les subvencions, si bé posteriorment, i clarament amb l'arribada de la crisi, aquest ordre d'importància s'inverteix.

Gràfic 1. Pes dels ingressos no financers dels municipis espanyols. Període 2001-2010



Font: *Liquidación de presupuestos de las entidades locales*. Secretaria General de Coordinació Autonòmica i Local.

Gràfic 2. Pes dels ingressos no financers dels municipis catalans. Període 2001-2010

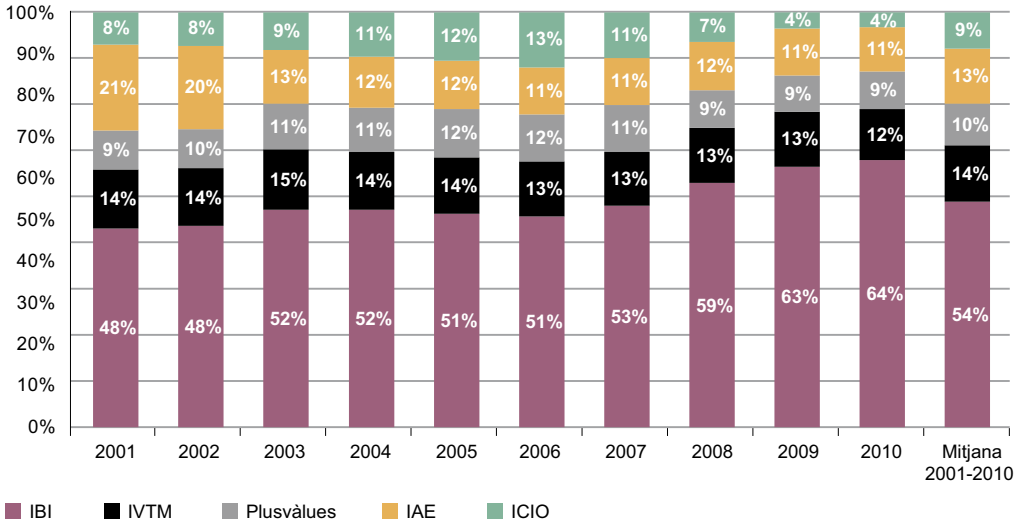


Font: *Liquidación de presupuestos de las entidades locales*. Secretaria General de Coordinació Autonòmica i Local.

La cistella impositiva, que constitueix l'objecte d'anàlisi d'aquest article, està integrada per cinc impostos: els tres obligatoris –impost sobre béns immobles (IBI), impost sobre activitats econòmiques (IAE) i impost sobre vehicles de tracció mecànica (IVTM)– més els dos potestatius, si bé els apliquen la gran majoria de municipis –l'impost sobre l'increment del valor dels terrenys de naturalesa urbana i l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres (ICIO). Per tant, en comparació amb altres models de finançament local, com l'anglosaxó o el nòrdic, on els governs municipals només tenen un o dos impostos, el model espanyol es caracteritza per un ventall d'impostos variat, amb cinc. Ara bé, la seva capaci-

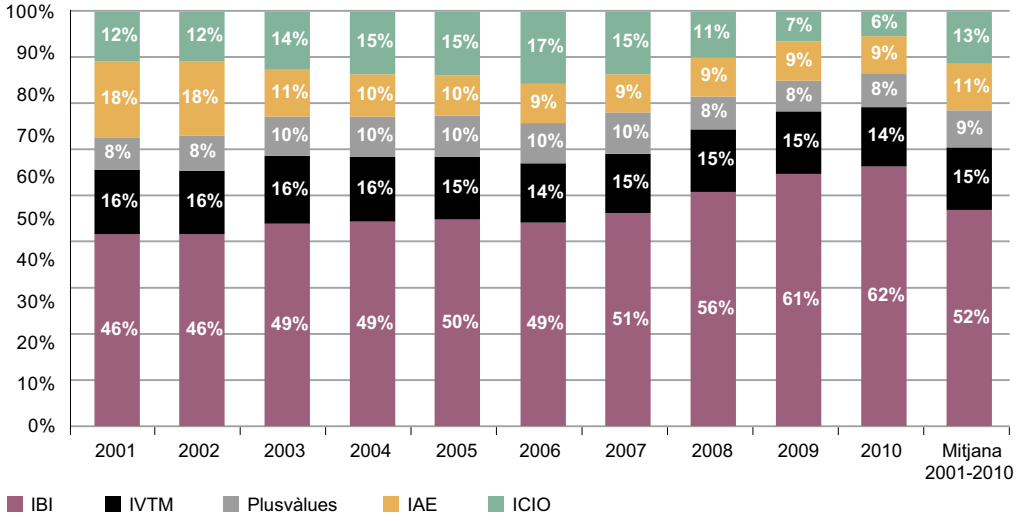
tat recaptatòria és reduïda, amb l'excepció de l'IBI, que, com es pot veure al gràfic 3, representa en mitjana durant el període 2001-2010 una mica més de la meitat d'ingressos impositius, pes que en el cas dels municipis catalans (vegeu el gràfic 4) és lleugerament superior. A continuació analitzem amb més detall els elements més discutibles de cadascuna d'aquestes figures impositives, sense ànim de ser exhaustius, però sí de constatar la necessitat de la reforma.

Gràfic 3. Pes dels diferents impostos sobre el total de la cistella impositiva dels municipis espanyols. Període 2001-2010



Font: *Liquidación de presupuestos de las entidades locales*. Secretaria General de Coordinació Autonòmica i Local.

Gràfic 4. Pes dels diferents impostos sobre el total de la cistella impositiva dels municipis catalans. Període 2001-2010



Font: *Liquidación de presupuestos de las entidades locales*. Secretaria General de Coordinació Autonòmica i Local.

2.1.
Impost sobre béns immobles

L'IBI és, amb molta diferència, l'impost municipal més important en termes recaptatoris, com hem vist anteriorment. De fet és l'impost local per excel·lència en tots els sistemes fiscals, perquè grava una base immòbil fàcilment coneguda que és present en tots els municipis i que permet obtenir d'una manera senzilla una recaptació elevada i estable (Costa *et al.*, 2005).

Un aspecte clau de l'IBI, i sempre problemàtic, és el de la valoració dels béns immobles, perquè la capacitat de pagament que justifica haver de pagar l'IBI depèn d'aquest valor. L'objectiu hauria de ser establir uns valors cadastrals que tinguessin com a referència el valor de mercat, com de fet està previst en la normativa espanyola, que estableix un coeficient de referència del preu de mercat de 0,5 (Ordre ministerial de 14 d'octubre de 1998). Ara bé, a la pràctica això no ha estat així, per dues raons principals: la manca d'actualització dels valors cadastrals i la forta variació experimentada pels preus dels béns immobles. Els valors s'han d'actualitzar anualment, però també cal revisar periòdicament aquests valors, que no evolucionen de la mateixa manera ni entre diferents municipis ni dintre d'un mateix municipi. En aquest sentit, no deixa de ser sorprenent i criticable que els municipis puguin en últim terme ajornar indefinidament la revisió dels valors cadastrals, com de fet succeeix en el nostre cas. No és just ni eficient, però és que a més la no-revisió té també implicacions en altres impostos recaptats per altres nivells de govern, com ara el mateix IRPF a l'hora de calcular la imputació de rendes immobiliàries, o en impostos com el de patrimoni a l'hora de valorar els béns immobles. En interès no només del món local, sinó del conjunt del sistema fiscal espanyol, cal valorar seriosament la possibilitat de crear un registre que permeti tenir un valor únic de mercat dels béns immobles que serveixi de referència per als diferents impostos implicats. Sobre la base d'aquest valor, la normativa pot preveure que a efectes de l'IBI s'apliqui el coeficient mencionat abans del 0,5 o un altre més proper a la unitat, si es vol que la base de tributació s'apropi més al valor de mercat dels béns immobles. De fet, com bé afirma Esteller Moré (2013), això augmentaria la transparència de l'impost, i d'aquesta manera els ciutadans sabrien si paguen més o menys perquè el tipus impositiu és elevat o perquè el que és elevat és el valor del bé immoble. En definitiva, l'objectiu és fer més justa, eficient i transparent la determinació de la base de l'impost, i després, sobre aquesta base més homogènia, que els municipis fixin els tipus impositius que considerin oportuns.

2.2.
Impost sobre les activitats econòmiques (IAE)

La situació actual de l'IAE és un altre exemple clar de la necessitat de dur a terme una profunda reforma del sistema fiscal espanyol, tal com defensàvem en la introducció de l'article. Certament, resulta molt difícil de justificar avui en dia un impost que grava el simple fet de realitzar una activitat econòmica al marge del seu resultat i que preveu un sistema d'estimació objectiva de la quota a pagar complex i amb una casuística molt elevada, que difícilment pot tenir en compte la situació real de l'activitat. En aquest sentit, la reforma del 2003 constata les dificultats d'aquest impost, però, en lloc de plantejar-se fer-ne una reforma profunda o fins i tot suprimir-lo, l'impost es deixa igual, excepte que es declara l'exempció de les persones físiques i de les societats que tinguin una xifra de negocis inferior al milió d'euros. Es reconeix que ens trobem davant un impost dolent, però la solució és deixar-lo com està, amb la diferència, però, que a partir de la reforma afectarà menys contribuents.[1]

A la literatura acadèmica trobem arguments tant a favor com en contra de la imposició sobre les activitats econòmiques per part dels governs locals.[2] Ara bé, a l'hora de gravar aquestes activitats ens trobem, des del meu punt de vista, davant un doble problema. En primer lloc, és difícil de justificar que una empresa hagi de tributar pel simple fet de realitzar una activitat econòmica en un territori al marge del seu resultat real. Per tant, entenc que si un municipi vol gravar una activitat ho hauria de fer sobre la base de gravar el seu resultat real. Però això ens porta al segon problema, perquè en un món global com l'actual, on el capital és mòbil i on els beneficis sovint es poden deslocalitzar amb facilitat, és complicat que aquests beneficis es puguin gravar en l'àmbit municipal atorgant poder tributari als ajuntaments. En conseqüència, sembla difícil poder aplicar un impost que gravi pròpiament les activitats econòmiques, fet que ens portaria a defensar l'eliminació total d'aquest impost.

Com poden gravar llavors les activitats econòmiques els municipis? La via més clara és que, quan una activitat es beneficiï de determinats serveis locals, llavors caldrà aplicar les taxes, els preus públics i les contribucions especials pertinents. I una segona alternativa és fixar uns tipus impositius més elevats en l'IBI per als béns immobles afectes a activitats. Ara bé, aquesta segona opció s'hauria de valorar bé, perquè si els impostos locals es poden traslladar a tercers (treballadors, proveïdors

1 Curiosament, aquesta mateixa lògica és la que imperarà uns anys més tard quan el 2011 es reintrodueix l'impost sobre el patrimoni. L'impost és dolent, perquè no permet assolir els objectius que van justificar-ne la introducció, i per tant s'elimina. Ara bé, pocs anys després es torna a introduir, amb l'única modificació d'incrementar el mínim exempt. Però no es va eliminar perquè era un impost dolent que no assolia els objectius que en van justificar la introducció?

2 Per exemple: Bird (2003) i Suárez et *al.* (2008).

o clients) llavors es produeix una exportació de la càrrega impositiva que genera ineficiències i injustícies.

2.3.
Impost sobre els vehicles de tracció mecànica (IVTM)

L'estudi d'aquest impost ens porta a assenyalar dos elements importants que caldria modificar. En primer lloc, la configuració de l'impost, que actualment no incorpora la variable ambiental, malgrat que els vehicles són una font important de contaminació atmosfèrica i, per tant, semblaria raonable fer-ho, com succeeix en un nombre creixent de països. Però, de fet, l'impost actual tampoc considera de manera oportuna la capacitat de pagament, que es podria estimar de manera molt més oportuna prenent com a criteri el valor del vehicle. En conseqüència, l'IVTM es podria configurar de manera més adient, tenint en compte a l'hora de calcular l'impost dos elements clau, com són la variable ambiental i el valor del vehicle (Durán Cabré, 2013).

La segona qüestió rellevant a valorar sobre aquest impost fa referència a la seva aplicació pels governs municipals. L'experiència a Espanya ens ensenya que s'han produït problemes de deslocalització, tant de persones físiques com d'activitats econòmiques. L'aplicació de l'impost en l'àmbit autonòmic podria reduir sensiblement aquest problema, al marge que també es millorés la definició dels punts de connexió de l'impost i que, com assenyala Esteller Moré (2013), s'harmonitzés l'impost per a les empreses.

2.4.
Impost sobre l'increment en el valor dels terrenys de naturalesa urbana (IIVTNU)

Aquest impost de nom interminable, més conegut com a "plusvàlua municipal", constitueix al meu parer un altre exemple clar del que necessita el conjunt del sistema fiscal espanyol: una profunda reforma global. L'impost vol gravar només una part de la plusvàlua, la del terreny, que es posa de manifest quan hi ha la transmissió d'un bé immoble. Ara bé, el seu càlcul es fa de manera objectiva, prenent uns coeficients d'increment anual que fixa el municipi i que, multiplicats pel nombre d'anys de generació de l'increment (almenys ha d'haver passat un any, i fins a un màxim de vint), s'apliquen sobre el valor cadastral del terreny. Algú creu que d'aquesta manera el valor obtingut es pot aproximar mínimament a l'increment del valor del terreny? Els coeficients d'increment anual els fixa el municipi, fins a un valor màxim que se situa entre el 3% i el 3,7%, depenent del període de generació de la suposada plusvàlua. Tots els béns immobles d'un municipi augmenten de valor en un mateix percentatge? Els increments

de valor durant el *boom* immobiliari han estat realment entorn del nivell màxim previst del 3%? I el valor cadastral del terreny, realment representa el seu valor de mercat? En resum, la manera de calcular l'increment està allunyada de la realitat, quan de fet l'increment patrimonial real total derivat de la transmissió d'un immoble en general ja es pot conèixer fàcilment per les implicacions que té en altres impostos, com els de la renda, societats, successions i donacions o transmissions patrimonials.

Ara bé, com que el sistema de càlcul de l'increment donava un valor més reduït que el real, en general l'impost es pagava sense més complicacions. Tanmateix, aquest sistema de càlcul tan deficient provoca, en els moments actuals de baixada dels preus dels béns immobles, que propietaris que han perdut diners en la venda d'un bé en canvi hagin de pagar aquest impost per una suposada plusvàlua. On és la capacitat de pagament, la plusvàlua, que es vol gravar? Malgrat perdre diners, cal tributar, fet que, en primer lloc, va en contra dels principis fonamentals del sistema fiscal espanyol que preveu la Constitució en l'article 31, com són el de la capacitat de pagament, el de la justícia, la igualtat i la no-confiscatorietat. Però, en segon lloc, aquesta situació ajuda a generar una opinió molt negativa del sistema fiscal en el seu conjunt, perquè lògicament cap ciutadà pot entendre haver de pagar per un guany quan de fet hi ha una pèrdua.

Davant d'aquesta situació, què cal fer? Esperar que algun ciutadà es planti i després d'un llarg procés arribi una sentència que declari la inconstitucionalitat d'aquest impost? És clar que almenys cal reformar el sistema de càlcul de l'impost, però, anant més enllà, cal també plantejar-se si té sentit gravar en l'àmbit municipal la plusvàlua atribuïble al terreny, quan de fet en renda o societats el contribuent ja tributa per la totalitat de la suposada plusvàlua. Estem, per tant, davant un exemple clar de doble imposició: una mateixa plusvàlua tributa dues vegades. En conclusió, des d'una perspectiva global del sistema fiscal, sembla que caldria eliminar aquest impost.[3]

Si es vol que els municipis espanyols i catalans puguin tenir alguna figura impositiva lligada a les transmissions patrimonials, una possible alternativa seria permetre que els municipis participessin en la recaptació de l'impost sobre les transmissions patrimonials oneroses, desdoblant el tipus impositiu en dos tipus: un d'autonòmic i un de local que fixaria cada municipi. Encara que aquest darrer impost és pagat per l'adquirent en lloc del transmissor de l'immoble, aquesta diferenciació és important des d'un punt de vista legal, però no econòmic, ja que és fàcil pensar que, a l'hora de fer la transmissió, tant comprador com venedor tenen en compte el cost total de l'operació, impostos inclosos. Aquesta alternativa

3 Si el càlcul de la plusvàlua es fes de manera més propera a la realitat, almenys l'impost podria haver tingut un cert paper contracíclic durant l'època daurada del sector immobiliari, en encarir la seva tributació global, al marge, però, del fet que hi pogués haver doble imposició.

s'apunta com a possibilitat a analitzar en el marc d'una reforma, com aquí s'està defensant, del conjunt del sistema fiscal espanyol, que, en conseqüència, també hauria de tenir en compte què passa amb les successions i donacions.

2.5.
Impost sobre construccions, instal·lacions i obres (ICIO)

Aquest impost, cridat a tenir un paper molt secundari en el marc impositiu local, en canvi ha tingut un pes important dins la cistella impositiva com a conseqüència del *boom* experimentat pel sector immobiliari. Per aquesta raó, com es pot veure al gràfic 3, l'ICIO va arribar fins i tot a ser el segon impost municipal més important a Espanya, i també a Catalunya, durant la part final del *boom*. I quan la bombolla ha esclatat ha estat l'impost municipal que ha experimentat una davallada més important en la recaptació. Entre el 2006, quan la seva recaptació arriba al màxim, i el 2010, últim any per al qual disposem de dades de liquidació, la recaptació experimenta una caiguda del 61% en el conjunt espanyol, que en el cas català arriba al 70%.

Des d'una perspectiva econòmica, i com a impost que en una part important recau sobre una activitat econòmica al voltant de la construcció, la qüestió a valorar és si es produeix una translació de l'impost que provoca que l'impost finalment sigui suportat per algú (compradors, treballadors o proveïdors) sense que ell en sigui conscient, amb els problemes d'equitat i eficiència que això genera. D'altra banda, també cal tenir present si en algun cas no es podria justificar millor l'oportuna aplicació de taxes o preus públics en contraprestació de les activitats públiques municipals inherents a les construccions, instal·lacions o obres, en lloc d'exigir l'impost.

Igualment, en un estudi global de l'impost caldria valorar també els costos de gestió, que en general es consideren elevats, així com les dificultats de control que genera.

En conseqüència, en l'àmbit d'una reforma global de la cistella impositiva municipal caldria tenir en compte aquests elements abans de fer una recomanació sobre el futur d'aquest impost, que en qualsevol cas, però, pensem que –si se segueix aplicant– per la naturalesa del fet gravat ha de tenir un paper molt secundari dins d'aquesta cistella.

2.6.
La participació en l'IVA i els impostos especials

Com hem pogut veure al gràfic 1, una part dels ingressos municipals que obtenen els municipis espanyols prové, des del 2004, de les participa-

cions territorialitzades en importants impostos estatals, com són l'IRPF, l'IVA i els impostos especials de fabricació. De fet, en els pressupostos dels ens locals aquestes participacions s'inclouen als capítols I i II com a fonts impositives. Si bé és cert que els ingressos que obtenen els municipis procedeixen de participacions territorialitzades en aquests impostos, no és menys cert que la manca de visibilitat d'aquesta participació, així com de cap poder normatiu o de gestió, porta a pensar que els ciutadans desconeixen totalment aquesta circumstància. Quants ciutadans de grans municipis saben que un percentatge de la quota líquida estatal (l'1,6875%) que paguen per l'IRPF finalment és un ingrés per al seu municipi? No tenim enquestes d'opinió respecte a això, però sí enquestes sobre les comunitats autònomes (CA), i els resultats són molt clarificadors: després de quinze anys de cessió de l'IRPF a les CA, un 75% dels ciutadans espanyols desconeix que l'IRPF és un impost compartit entre l'Estat i les CA (Área de Sociología Tributaria. Instituto de Estudios Fiscales, 2011). I això que la quota autonòmica de l'IRPF ve a representar un 50% del total de l'impost i que, a més, les CA tenen un poder normatiu considerable. En conseqüència, amb més raó desconeixeran que una part de l'IRPF va al seu ajuntament, i no diguem res dels altres impostos en què té participació el municipi. És per aquest motiu que, en l'àmbit d'una reforma global del sistema fiscal, des del meu punt de vista no té sentit mantenir aquestes participacions territorialitzades, almenys en els termes actuals, que *de facto* no són més que subvencions rebudes. Només en el cas de l'IRPF, tot i que en uns termes molt diferents, pot tenir sentit la cessió d'una part de l'impost, però en el cas de l'IVA i dels impostos especials de fabricació no.

3.
Els impostos municipals: cap a on han d'anar?

L'objectiu de reformar els impostos que han d'integrar la cistella impositiva dels municipis espanyols i catalans ha de ser doble. En primer lloc, els ha de permetre obtenir un percentatge elevat dels seus ingressos. Després, lògicament, caldrà complementar els ingressos amb les subvencions anivelladores oportunament calculades, però l'objectiu de la cistella és que els municipis tinguin un grau de responsabilitat fiscal important. En segon lloc, els impostos de la cistella han d'estar correctament configurats, tenint present principis generals de la imposició com són l'equitat, l'eficiència i la simplicitat. No pot ser, com passa actualment, que tinguem impostos l'aplicació dels quals només es pugui entendre si seguim aquella màxima de la imposició que ve a dir que "un impost antic és un bon impost". Encara que els ciutadans estiguin acostumats a un impost, fet que sempre en facilita l'aplicació, cal analitzar si aquest impost està justificat i si la seva configuració és adient d'acord amb la realitat de cada moment.

Tenint en compte aquest doble objectiu, la cistella impositiva municipal podria estar formada pels impostos següents:

- L'impost sobre els béns immobles
  Ja hem afirmat i justificat en la secció anterior que per les seves característiques és l'impost municipal per excel·lència. Per tant, ha de ser un pilar bàsic de les finances municipals, i desenvolupar segurament un paper més important, per la seva potencialitat recaptatòria. En aquest sentit, però, per millorar l'impost és necessari, com hem analitzat abans, revisar profundament el sistema d'estimació dels valors cadastrals. Així mateix, l'IBI grava el valor dels béns immobles; per tant, l'objectiu hauria de ser que a l'hora de fixar la quota a pagar només es tingués en compte aquest valor, sense entrar en tractaments especials i bonificacions que difícilment aconsegueixen el seu objectiu. No tots els impostos serveixen per a tot. L'objectiu de l'IBI no pot ser la progressivitat. Dins del sistema fiscal ja hi ha altres impostos que poden assolir millor aquest objectiu, però a més tenim la despesa pública, que sovint és un instrument més eficient per assolir uns fins socials.

- L'impost sobre la renda de les persones físiques
  La incorporació d'aquest impost en la cistella municipal té sentit, des de la meva perspectiva, només si és per tenir un pes important i si és clarament percebuda pels ciutadans. Per tant, cal que la cessió de l'IRPF als municipis es visualitzi, fet que es pot assolir fàcilment si en la declaració de l'impost s'afegeix un full resum on el ciutadà pugui conèixer d'una manera clara quin és l'import total pagat per l'impost (no la quota diferencial, sinó la líquida!) i quant li correspon a cada nivell de govern (Estat, CA i municipis). Ara bé, la cessió de l'impost sense poder normatiu no suposa cap millora en termes de responsabilitat fiscal i, per tant, si volem que l'IRPF sigui una font important d'ingressos cal plantejar-se que els municipis tinguin poder normatiu per modificar el tipus impositiu dins d'un interval establert. Certament, el minifundisme municipal espanyol dificulta que això es pugui estendre a tots els municipis (una altra reforma necessària hauria de ser aquesta, però això s'escapa clarament de l'objectiu d'aquest treball), però en tot cas almenys es podria aplicar per als municipis més grans.

En conclusió, si la imposició sobre la propietat immobiliària no és suficientment important en termes de recaptació, fet que lògicament depèn de quina importància se li vulgui donar, llavors cal pensar en una altra font important d'ingressos impositius rellevant. La majoria dels altres impostos municipals actuals, com ja hem vist, o s'haurien d'eliminar (IAE i plusvàlues municipals) o s'haurien d'aplicar en l'àmbit autonòmic (vehicles) o, si se segueixen aplicant, només poden tenir un paper molt secundari (ICIO). Només l'IRPF, per tant, pot tenir aquest paper més important, si bé amb un percentatge de cessió molt més elevat que l'actual.

- Altres impostos nous
  La nova cistella impositiva es podria complementar amb la regulació d'un altre impost local, com ara l'impost sobre les pernoctacions turístiques. L'aplicació d'aquest impost seria voluntària per part dels municipis i gravaria la capacitat econòmica que es posa de manifest en pagar per pernoctar en un establiment turístic. La finalitat de l'impost seria que els turistes que es beneficien d'un conjunt de serveis que presten els municipis col·laborin en el seu finançament. Que quedi clar, per tant, que no tindria cap finalitat ambiental, sinó purament recaptatòria. El seu paper com a font d'ingressos seria secundari. A Catalunya s'acaba d'introduir un impost d'aquestes característiques, però la diferència important és que en el cas català els municipis no tenen poder normatiu, tot i que reben una part del que es recapta per l'impost. Perquè l'impost representés un grau de poder tributari més gran, hauria de permetre als governs locals establir el seu propi tipus impositiu.

4. Conclusions

El sistema fiscal espanyol requereix una profunda reforma, i aquesta reforma lògicament també ha d'afectar els impostos que integren la cistella impositiva municipal. Per tant, la reforma de la cistella impositiva s'ha d'encabir en aquest context més ampli de reforma global del sistema fiscal espanyol.

Els municipis han de disposar de suficients recursos per finançar les seves competències i han de tenir prou autonomia tributària. Per aquesta raó, els impostos municipals han de tenir un paper fonamental, si bé caldrà establir el sistema d'anivellament corresponent, que haurà d'estar correctament coordinat amb la cistella impositiva.

Els impostos municipals actuals presenten importants problemes. La nova cistella impositiva ha de pivotar entorn de l'IBI i, si aquesta font impositiva no és suficient, entorn de l'IRPF, però de manera visible per als ciutadans. Com més clara sigui la responsabilitat fiscal dels diferents nivells de govern –també dels municipis, per la banda dels ingressos–, millor serà la seva responsabilitat a l'hora de decidir com s'utilitzen aquests ingressos.

5.
Bibliografia

Área de Sociología Tributaria. Instituto de Estudios Fiscales. "Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2010". *Documentos de Trabajo*, núm. 09/11. Instituto de Estudios Fiscales, 2011.

Bird, Richard M. "A New Look at Local Business Taxes". *Tax Notes International* (2003), 30(7), 695-711.

Costa, M.; Durán, J. M.; *Espasa*, M.; Esteller-Moré, A., i Mora, A. *Teoría básica de los impuestos: un enfoque económico*. Thomson-Civitas, 2005.

Durán Cabré, J. M. "Los impuestos sobre el consumo en el sistema fiscal español: revisión y propuestas de reforma". Foro Fiscal IEB, 2013. <www.ieb.ub.edu/foro-fiscal>.

Esteller Moré, A. "La imposición sobre la riqueza en el sistema fiscal español". Foro Fiscal IEB, 2013. <www.ieb.ub.edu/foro-fiscal>.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. *Liquidación de presupuestos de las entidades locales*. Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

Suárez Pandiello, J. (dir.); Bosch, N.; Pedraja, J.; Rubio, J. J.; Utrilla, A. *La financiación local en España: radiografía del presente y propuesta de futuro*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias, 2008.

Vilalta, M.; Cubel, M.; Durán-Cabré, J. M.; Espasa, M.; Esteller-Moré, A.; de Gispert, C.; Hortas, M.; Montolio, D.; Salinas, P.; Sorribas, P. *La reforma del modelo de financiación de los municipios españoles: una propuesta del mecanismo de subvenciones*. Barcelona: Institut d'Economia de Barcelona (mimeo), 2011.

Sostenibilitat ambiental i finances municipals

Ignasi Puig Ventosa
ENT Environment and Management

1. Introducció

Aquest article aborda un àmbit de la política ambiental poc explorat fins ara a Catalunya a escala local: l'ús d'instruments de naturalesa fiscal.

Actuar en aquest sentit tindria un doble objectiu. D'una banda, incentivar conductes més ecològiques entre ciutadans i responsables d'activitats econòmiques, tant en la forma de beneficis fiscals per a bones pràctiques com en la forma de l'aplicació del principi de "qui contamina paga". De l'altra, tindria l'objectiu de fer dependre menys les hisendes locals d'ingressos poc sostenibles ambientalment i en el temps, en particular els vinculats a nous desenvolupaments urbanístics.

La Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària, estableix en l'article 2 que "els tributs, a més de ser mitjans per obtenir els recursos necessaris per al sosteniment de les despeses públiques, poden servir com a instruments de la política econòmica general i atendre la realització dels principis i les finalitats que conté la Constitució". Aquest reconeixement explícit de la possibilitat que els tributs tinguin un caràcter extrafiscal obre l'opció que puguin tenir una finalitat ambiental.

D'una manera més concreta, l'atribució de competències i la legislació sobre hisendes locals condicionen les possibilitats d'acció dels ens locals en matèria de fiscalitat ambiental. Malgrat aquestes limitacions, les possibilitats d'actuació existeixen i són rellevants, com exposarem tot seguit.

Així, l'objectiu principal d'aquest article és presentar les principals possibilitats dels ens locals per adoptar elements de fiscalitat ambiental en el marc legal espanyol. Atès que l'element del qual disposen les entitats locals per articular els instruments tributaris són les ordenances fiscals, en

Generalitat de Catalunya
Departament d'Economia i Coneixement

certa manera es podria dir que l'objectiu d'aquest article és donar criteris per procedir a la seva *ambientalització*.[1]

2.
Instruments tributaris dels ens locals i propostes d'ambientalització

El text legal que regula les possibilitats d'actuació dels ens locals en qüestions fiscals és el Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals (RDLLHL).

Les possibilitats de fer més ecològica la fiscalitat local no deriven només de fer servir les poques disposicions de caràcter específicament ambiental recollides en el RDLLHL, sinó d'aprofitar els marges existents per definir els tributs locals, de manera que a part de la seva funció recaptadora principal compleixin també la funció d'afavorir pràctiques ambientalment sostenibles.

L'assignació de les competències tant ambientals com tributàries fa que aquest article se centri sobretot en les possibilitats dels municipis d'introduir criteris ambientals en els seus tributs. Tot seguit s'aborden diferents propostes d'ambientalització dels diversos recursos tributaris de què disposen els ajuntaments.

2.1.
Impostos municipals

Els ajuntaments han d'exigir obligatòriament l'impost sobre béns immobles (IBI), l'impost sobre activitats econòmiques (IAE) i l'impost sobre vehicles de tracció mecànica (IVTM). Així mateix, tenen potestat per establir l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres (ICIO) i l'impost sobre l'increment del valor dels terrenys de naturalesa urbana (IVTNU).

En el cas de l'IBI, els ajuntaments poden establir un recàrrec de fins al 50% de la quota líquida de l'impost sobre els "immobles d'ús residencial que estiguin desocupats amb caràcter permanent" (art. 72.4, RDLLHL).[2]

---

1 Val a dir que a les ordenances fiscals, en general, també s'hi regulen els preus públics locals, si bé aquesta qüestió no s'abordarà en aquest article perquè no es tracta d'un instrument tributari.

2 Aquest mateix article estableix que l'Estat ha de determinar reglamentàriament les condicions que s'han de complir perquè un immoble tingui aquesta condició. El reglament que ho ha d'establir encara no s'ha aprovat.

Des d'un punt de vista ambiental és adequat desincentivar l'existència d'habitatges buits, ja que impliquen un ús molt ineficient de materials i energia, i reforcen la pressió per construir habitatges en terrenys de nova ocupació.

També poden "regular una bonificació de fins al 50% de la quota íntegra de l'impost per als béns immobles en els quals s'hagin instal·lat sistemes per a l'aprofitament tèrmic o elèctric de l'energia provinent del sol" (art. 74.5, RDLLHL).

En el cas de l'IAE, els municipis poden articular "una bonificació de fins al 50% de la quota corresponent per als subjectes passius [...] que utilitzin o produeixin energia a partir d'instal·lacions per a l'aprofitament d'energies renovables o sistemes de cogeneració" (art. 88.2.*c*, RDLLHL), i per als que "estableixin un pla de transport per als seus treballadors que tingui per objectiu reduir el consum d'energia i les emissions causades pel desplaçament al lloc de treball i fomentar l'ús dels mitjans de transport més eficients, com el transport col·lectiu o el compartit" (art. 88.2.*c*, RDLLHL).

Pel que fa a l'IVTM, atès que els vehicles de motor són la primera causa de contaminació i congestió a les ciutats, des d'un punt de vista ambiental seria recomanable que els ajuntaments en situessin l'import en el nivell màxim possible, fixant en 2 el coeficient multiplicador previst a l'article 95.4 del RDLLHL, com a mínim per a algunes categories de vehicles, com ara els turismes. D'altra banda, els municipis poden establir sobre la quota de l'impost "una bonificació de fins al 75% en funció de la classe de carburant que consumeixi el vehicle, quant a la incidència de la combustió del carburant en el medi ambient" (art. 95.6.*a*, RDLLHL). Aquesta bonificació es podria aplicar a vehicles que funcionessin amb hidrogen, biogàs, biocarburant, etc. Els municipis també poden establir "una bonificació de fins al 75% en funció de les característiques dels motors dels vehicles i la seva incidència en el medi ambient" (art. 95.6.*b*, RDLLHL), i l'aplicació seria interessant per a vehicles elèctrics o bimodals, entre altres. Les ordenances fiscals poden preveure que en determinats supòsits els beneficiaris gaudeixin d'aquestes bonificacions durant diversos exercicis. Un exemple d'ordenança fiscal particularment detallada en aquest sentit és la de Madrid (2012).

L'ICIO encareix (i, per tant, desincentiva) la construcció, que és una activitat molt intensiva en l'ús de matèries primeres i territori, de manera que des d'un punt de vista ambiental és pertinent el seu establiment (que és opcional per als ajuntaments), com ho és definir el tipus impositiu a la banda alta dins del seu rang legal, si bé s'ha d'evitar accentuar excessivament el pes dels ingressos de caràcter urbanístic dins de les hisendes locals, que definitivament fou excessiu fa uns anys (Puig, 2009) i que està en l'origen de bona part de l'actual crisi econòmica de les hisendes locals. D'altra banda, sobre la quota de l'ICIO les ordenances fiscals poden preveure "una bonificació de fins al 95% a favor de les construccions, instal·lacions o obres que siguin declarades d'especial interès o utilitat municipal perquè concorren circumstàncies socials, culturals, historicoartístiques o de foment de l'ocupació que justifi-

quin aquesta declaració" (art. 103.2.*a*), fet que amb una interpretació àmplia permetria, per exemple, bonificar obres de rehabilitació en zones preferents o declarar d'interès municipal obres que tinguin com a finalitat millorar l'eficiència en l'ús d'energia, aigua i materials als edificis. Així mateix, les ordenances fiscals també poden recollir "una bonificació de fins al 95% a favor de les construccions, instal·lacions o obres que incorporin sistemes per a l'aprofitament tèrmic o elèctric de l'energia solar" (art. 103.2.*b*).

2.2. Taxes

El RDLLHL enumera de forma no exhaustiva alguns dels supòsits en els quals les entitats locals poden establir taxes (art. 20.3 i art. 20.4) o bé, per contra, no en poden exigir (art. 21.1). Bàsicament, es tracta de taxes per la utilització privativa o l'aprofitament especial del domini públic local, o per la prestació d'un servei públic o la realització d'una activitat administrativa en règim de dret públic de competència local.

A diferència d'alguns impostos, les taxes són d'establiment voluntari per part de les entitats locals. A més a més, tot i que cal observar certes limitacions legalment establertes, el marge per dissenyar-les és molt superior al dels impostos, en aspectes tals com la base imposable, el tipus impositiu, l'estructura de quotes, els beneficis fiscals, etc. Això dota les entitats locals de gran autonomia per decidir quines taxes apliquen i en quins termes, cosa que els permet tenir més capacitat per introduir aspectes que les facin més ecològiques. A continuació s'aborden diferents possibilitats.

El nivell i l'estructura de les taxes per subministrament d'aigua[3] poden incentivar l'estalvi. De fet, la Directiva 2000/60/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre, per la qual s'estableix un marc comunitari d'actuació en l'àmbit de la política d'aigües, en l'article 9 disposa que "els estats membres garantiran, com a molt tard l'any 2010: que la política de preus de l'aigua proporcioni incentius adequats perquè els usuaris utilitzin de forma eficient els recursos hídrics". L'establiment de tarifes marginalment creixents en relació amb el consum per capita permetria garantir un nivell bàsic de consum a un preu baix i dissuadir el consum excessiu. Complementàriament, a causa de l'existència de costos fixos, tindria sentit establir una part de la quota independent del consum. Seria adequat que aquesta part fos absorbible, és a dir, que donés dret a un consum bàsic, però que qui se situés per sota d'aquest consum la pagués íntegrament (cosa que desincentivaria els habitatges buits i les segones residències). També seria necessari distingir entre tarifes do-

3 En alguns casos s'articulen com tarifes regulades públicament.

miciliàries i comercials. En el segon cas, el consum s'hauria de ponderar atenent al tipus i el volum de l'activitat efectuada.

Per als domicilis, la taxa per serveis de clavegueram es podria definir considerant els mateixos criteris que per a la taxa per subministrament d'aigua, mentre que en el cas de les activitats també podria considerar la càrrega contaminant aportada.

Les taxes d'escombraries proveeixen un finançament específic per als serveis de recollida i tractament de residus, en comptes d'un finançament a partir de la caixa general municipal. L'establiment d'una taxa és més transparent, tendeix a dotar de més recursos el sistema de gestió i permet la introducció d'incentius de caràcter ambiental. El més comú actualment és que totes les llars paguin el mateix, opció regressiva respecte de la renda i que, a més, no genera cap incentiu. En altres casos les taxes es defineixen en funció del consum d'aigua, del nombre de persones per llar o d'algunes de les característiques de l'habitatge (superfície, valor cadastral, etc.). Cap d'aquestes opcions incentiva la reducció i el reciclatge, ja que reciclar més o produir menys residus no implica pagar menys. Alguns ajuntaments han introduït bonificacions sobre el compostatge casolà o l'ús continuat de la deixalleria, encara que el seu efecte és limitat.

Des d'un punt de vista ambiental, l'única opció satisfactòria seria que la taxa d'escombraries depengués de la generació de residus i de si es participa en la seva recollida selectiva. Això és el que persegueixen els sistemes de pagament per generació, en els quals l'ajuntament estandardita la forma de lliurament d'algunes fraccions dels residus, ja siguin les bosses d'escombraries o els cubells d'ús particular. En el primer cas, la taxa s'incorpora al preu de les bosses i aquestes constitueixen una via de recaptació, mentre que en el segon cas l'import depèn de la grandària i la periodicitat de la recollida dels cubells, del nombre de buidats o del seu pes. Aquests sistemes poden funcionar amb les recollides selectives porta a porta que s'estan implantant amb força a Catalunya i que estan molt esteses en altres països. La primera experiència de pagament per generació a l'Estat espanyol sobre la totalitat de residus municipals fou a Torrelles de Llobregat (Baix Llobregat). Posteriorment hi hagut experiències a Esporles, Argentona, Miravet i Rasquera (Puig *et al.*, 2010).

En països centreeuropeus també hi ha experiències de sistemes de pagament per generació basades en l'ús de contenidors col·lectius, que disposen d'una càmera volumètrica o d'un dispositiu de pesatge i necessiten una targeta magnètica per ser utilitzats.

Els ajuntaments també poden definir taxes amb una incidència ambientalment positiva sobre la mobilitat urbana. En altres països, algunes ciutats graven per l'ús efectiu del vehicle, és a dir, segons la distància

recorreguda o de si s'accedeix a zones congestionades, el que es coneix com *peatge urbà* (*road pricing*).[4] La modalitat més simple i estesa consisteix a fer pagar per entrar a una zona, ja sigui establint un anell de peatges (per exemple Trondheim, a Noruega, que en fou un dels pioners)[5] o un sistema de llicències (com el que hi ha a Londres).[6] En municipis espanyols fins avui hi ha algunes experiències de taxes sobre la circulació de transports especials, sobre la circulació per zones on regeix limitació de pes i per l'entrada de vehicles a espais reservats a vianants,[7] però seria interessant avançar també en aquesta altra direcció més ambiciosa.

D'altra banda, seria positiu fer passos cap a la universalització de les taxes per aparcar a la via pública, en concepte d'ocupació privativa, com una altra forma de desincentivar la circulació en vehicle privat.[8] Lògicament, caldria assolir aquest objectiu de forma progressiva, començant per les zones més congestionades. A les àrees gravades (com ara les zones blaves o verdes) es podrien carregar imports diferents segons l'hora, el dia o la zona del municipi. Els imports haurien de ser més alts com més congestionada fos la zona i més elevat el desincentiu a la circulació que es volgués crear. Res impediria donar un tracte preferent als residents, per exemple, oferint targetes de resident a un cost moderat que donessin dret a aparcar a la zona de residència gratuïtament o en condicions econòmiques o horàries més avantatjoses. L'adquisició d'aquestes targetes podria comportar rebre un abonament personal i intransferible de transport públic, que només seria percebut com un cost addicional per part dels qui no l'utilitzessin.

En el cas d'altres taxes que recauen fonamentalment sobre el vehicle privat, com ara taxes per immobilització, retirada i dipòsit de vehicles abandonats o estacionats defectuosament, guals, reserves de via pública per aparcament exclusiu, reserves per a càrrega i descàrrega i ús d'aparcaments municipals, els imports haurien de tendir a situar-se en nivells elevats.

Les taxes o tarifes del transport públic s'haurien de dissenyar per incentivar-lo. La integració tarifària, la definició de zones tarifàries que tinguin en compte la congestió i l'equilibri territorial, o l'establiment d'abonaments i de descomptes per a certs tipus d'usuaris són algunes de les opcions principals.

---

4 Hårsman (2001).

5 Meland (1994).

6 *www.cclondon.com* (12 de novembre de 2012).

7 Sobre exemples de cada un d'aquests tipus de taxes, vegeu Puig (2004a).

8 Però s'ha de tenir en compte que gravar l'estacionament comporta augmentar la rotació, i això en algunes zones (per exemple en les que tenen molta activitat comercial) pot incentivar l'accés en vehicle privat, per la major seguretat de trobar aparcament.

D'altra banda, els ens locals poden cobrar taxes per les tasques administratives d'autorització que exerceixen. Pel que fa a les taxes per autorització de noves activitats, els municipis poden discriminar la quota segons el tipus d'autorització que necessiti l'activitat sol·licitant i establir bonificacions amb motivacions ambientals, com ara per l'ús d'energies renovables o per la introducció de subproductes en els processos productius. Els municipis poden establir taxes per l'"atorgament de llicències urbanístiques exigides per la legislació del sòl i ordenació urbana o realització de les activitats administratives de control en els supòsits en els quals l'exigència de llicència sigui substituïda per la presentació d'una declaració responsable o comunicació prèvia" (art. 20.4.*h*, RDLLHL). En aquests casos, la taxa pot incloure beneficis fiscals per a obres amb motivacions ambientals: millores en l'eficiència energètica, aprofitament d'energies renovables, reutilització d'aigües de pluja, substitució de materials de construcció problemàtics, habilitació d'espais per a la pràctica del compostatge casolà de la fracció orgànica dels residus, rehabilitació d'immobles, etc.

Respecte de les taxes per tasques administratives de control, els ens locals poden establir una taxa pel servei de mesurament del soroll de vehicles o instal·lacions, que podrien establir que només pagués qui superés els nivells permesos, sense perjudici de la sanció corresponent. De manera anàloga, es podrien imposar taxes sobre el control de vibracions o de la contaminació. Encara que el fet imposable d'una taxa sigui una activitat administrativa, Rozas defensa la possibilitat que el seu import es pugui quantificar en relació amb els nivells de contaminació.[9] Articular una taxa d'aquesta manera en general és més complicat, però aconsegueix que sigui incentivadora de bones pràctiques, en vincular el pagament a la intensitat de l'impacte que es vol minimitzar.

Hi ha altres possibilitats menys rellevants per introduir criteris ambientals en les ordenances fiscals reguladores d'altres taxes. Així, per exemple, les taxes sobre l'extracció de materials de construcció en domini públic local es podrien definir en funció de la quantitat extreta; les taxes sobre el repartiment de publicitat dinàmica es podrien definir d'acord amb la quantitat repartida; es podrien establir taxes per l'accés o per l'acampada en espais naturals de titularitat municipal o per les activitats de recol·lecció en els boscos de domini públic –en particular si l'excessiva freqüentació suposa un risc per a la seva conservació–, entre altres diverses opcions.[10]

9 Rozas Valdés, J. A. "Tasas y precios públicos", a Yábar i Herrera (2002), p. 226-237.

10 Per a una anàlisi més en detall de les diferents opcions existents, vegeu Puig (2004a).

2.3.
Contribucions especials

El fet imposable de les contribucions especials és "l'obtenció pel subjecte passiu d'un benefici o d'un augment de valor dels seus béns com a conseqüència de la realització d'obres públiques o de l'establiment o ampliació de serveis públics, de caràcter local, per les entitats respectives" (art. 28, RDLLHL).

La base imposable de les contribucions especials està constituïda, com a màxim, pel 90% del cost que l'ens local suporti, en els termes detallats en el RDLLHL. La contribució dels diferents subjectes passius variarà tenint en compte la classe i naturalesa de les obres i serveis (art. 32, RDLLHL) i seguint diversos criteris. De forma general, s'aplicaran de manera conjunta o separada els criteris següents (i només aquests): metres lineals de façana dels immobles, superfície, volum edificable i valor cadastral.

Tal com estan concebudes, les contribucions especials no ofereixen cap incentiu ambiental al contribuent. Per tant, l'element ambiental bàsicament s'haurà de tenir en compte a l'hora de decidir si es creen o no, i la mesura en què es volen repercutir els costos de l'obra, i normalment no serà el principal element a tenir en compte. En el cas d'actuacions de caràcter ambiental d'interès general, si les contribucions especials no es creen o són d'un import inferior al màxim legal permès, es facilita l'acceptació ciutadana de l'obra o servei, però per contra l'aportació de l'Administració ha de ser més elevada i, per tant, és menys probable que escometi l'actuació.

També es poden establir contribucions especials "per realització d'obres o establiment o ampliació de serveis a conseqüència d'activitats empresarials" (art. 30.2.*b*, RDLLHL), que en aquest cas es carregarien a les persones o entitats que en fossin titulars. Exemples en aquest sentit podrien ser activitats de prevenció del risc o la construcció de depuradores o instal·lacions de tractament de residus industrials. Aquestes actuacions redueixen les despeses que haurien d'assumir les empreses per complir la normativa ambiental i el risc de responsabilitat per danys futurs.

2.4.
Recàrrecs locals

El RDLLHL preveu específicament alguns recàrrecs que les entitats locals poden establir (per exemple, la potestat de les àrees metropolitanes per aplicar un recàrrec sobre l'IBI), però a més preveu de forma genèrica que "les entitats locals podran establir recàrrecs sobre els impostos propis de la respectiva comunitat autònoma i d'altres entitats locals en

els casos expressament previstos en les lleis de la comunitat autònoma" (art. 38.2, RDLLHL). Un recàrrec local sobre un impost ambiental és també un tribut ambiental. Tanmateix, els impostos ambientals autonòmics actualment existents no preveuen que els municipis puguin crear recàrrecs locals.[11] No obstant això, seria desitjable que, en endavant, nous impostos ambientals autonòmics o la revisió dels existents obrissin aquesta possibilitat.

3. Conclusions

La fiscalitat ambiental està adoptant un paper progressivament més destacat dins la política ambiental, ja que s'ha demostrat que és una eina eficaç i econòmicament eficient, a més de tenir capacitat recaptatòria. Les expectatives per a la implementació del tipus de mesures proposades són, per tant, favorables, i encara més si es considera que l'Estat espanyol i també Catalunya acumulen un endarreriment històric respecte d'altres països de la UE en aquest àmbit. Pel que fa a les administracions locals, els ajuntaments són els que tenen més instruments econòmics i de fiscalitat al seu abast, i amb més possibilitats d'ambientalitzar-los.

A causa de la seva importància quantitativa, els canvis en els impostos, majoritàriament per la via dels beneficis fiscals, són de gran rellevància, especialment si tenim en compte que tres d'aquests impostos són d'institució obligatòria pels ajuntaments. Un altre ampli camp d'actuació és el de les taxes i tarifes, ja que és l'àmbit en què els ens locals tenen més marge de maniobra. Són bons exemples del potencial d'aquest instrument la definició de tarifes marginalment creixents pel consum d'aigua, la implantació de sistemes de pagament per generació de residus, les taxes sobre l'aparcament, les tarifes del transport públic, les taxes per serveis administratius (llicències d'activitats, llicències urbanístiques, control de la publicitat, control del soroll, etc.) o les taxes que graven diversos casos d'utilització privativa o aprofitament especial del domini públic.

Les mesures plantejades tenen un procés d'aprovació administrativa senzill, ja que els ens locals fan cada any el tràmit d'aprovació de les seves ordenances fiscals, i això facilita la possible adopció de les mesures. No obstant això, algunes de les propostes plantegen fórmules de gestió tributària més complexes i que requereixen més control.

Totes les propostes que s'han fet s'han limitat a iniciatives que les entitats locals poden desenvolupar amb l'actual marc legal. Tot i així, hi ha

11 En el passat, el ja derogat cànon d'infraestructura hidràulica creat per la Llei 5/1990, de 9 de març, d'infraestructures hidràuliques, sí que preveia la possibilitat d'aplicar un recàrrec local, que de fet bastants municipis van crear.

raons per argumentar a favor d'una revisió de la regulació sobre hisendes locals des de l'òptica ambiental. Alguns aspectes que s'apunta que són necessaris són, entre altres: prevenir que es pugui repetir l'excessiva dependència dels ajuntaments dels ingressos vinculats amb l'activitat urbanística, la possible creació d'una fiscalitat local diferenciada sobre la segona residència o sobre el turisme,[12] la possible consideració de criteris bioclimàtics en la definició de l'IBI o la reformulació de l'IVTM de manera que la base imposable reflecteixi l'ús efectiu dels vehicles o la contaminació que generen.[13]

És comú que fins i tot la literatura especialitzada en fiscalitat ambiental dediqui un paper menor a les actuacions a desenvolupar des de l'àmbit local. Tanmateix, fins i tot reconeixent que les actuacions més rellevants en aquest camp s'han de desenvolupar des d'instàncies administratives superiors, aquest article ha volgut demostrar que les possibilitats d'actuació a escala local hi són, i que són rellevants.

4. Bibliografia

Blanquer Criado, D. V. (coord.). *Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano*. Tirant lo Blanch, 2000.

Hårsman, B. *Urban road pricing acceptance*. Imprint-Europe Seminar. Brussel·les, 21-22 de novembre de 2001.

Meland, S. Road pricing in urban areas: The Trondheim Toll Ring results from Panel Travel surveys. GAUDI Project Report, STF63 S94006, 1994.

Puig Ventosa, I. *Fiscalitat ambiental local*. Fundació Pi i Sunyer, 2004. (Gestió Local en Medi Ambient; 1).

Puig Ventosa, I. "The unsustainable dependence of Spanish Local Treasuries on taxes and charges related to construction activities". A: Cottrell, J.; Milne, J. E.; Ashiabor, H.; Kreiser, L.; Deketelaere, K. *Critical Issues in Environmental Taxation. International and Comparative Perspectives*, Volume VI. Oxford University Press, 2009, p. 661-679.

12 Bokobo Moiche, S. "Tributación ambiental. Una respuesta a las necesidades económicas de los municipios turísticos", dins Blanquer Criado (2000), p. 279-294.

13 Per conèixer propostes detallades sobre la manera de dur a terme aquesta possible reforma, vegeu Puig i González (2009).

Puig Ventosa, I.; Calaf Forn, M.; Mestre Montserrat, M. *Guia per a la implementació de sistemes de pagament per generació de residus municipals*. Agència de Residus de Catalunya, 2010.

Puig Ventosa, I. (coord.); González Puig, A. *Sostenibilitat i finances municipals. Diagnòstic i propostes per als ens locals de Catalunya*. Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible (CADS), 2009. (Documents de Recerca; 16).

Yábar Sterling, A.; Herrera Molina, P. *La protección fiscal del medio ambiente. Aspectos económicos y jurídicos*. Madrid: Marcial Pons, 2002. (Ediciones Jurídicas y Sociales).

Les subvencions d'anivellament i les necessitats de despesa municipal

Miriam Hortas Rico
Universitat Complutense de Madrid i Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

Paula Salinas Peña
Universitat de Barcelona i Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

1. Introducció

Les subvencions d'anivellament fiscal en l'àmbit local tenen com a objectiu fer que si els ajuntaments duen a terme un esforç fiscal similar, puguin també prestar un nivell de serveis similar als seus ciutadans, o almenys un determinat nivell de serveis mínim, independentment de quina sigui la seva capacitat fiscal i les seves necessitats de despesa.

En el disseny d'una fórmula d'anivellament entre municipis s'ha de precisar, en primer lloc, si es tractarà d'una subvenció d'anivellament vertical o horitzontal, és a dir, si els recursos per a la subvenció procediran d'un nivell de govern superior, dels mateixos municipis, o totes dues coses. En segon lloc, s'ha de determinar si el grau d'anivellament serà total o parcial, si bé està generalment acceptat que sigui parcial, per no desincentivar el creixement de les bases imposables pròpies del municipi. I, finalment, s'han de definir els indicadors de capacitat fiscal i necessitats de despesa que es faran servir en el càlcul de la subvenció, la qual es repartirà de manera directament proporcional a les necessitats de despesa i inversament proporcional a la capacitat fiscal dels municipis (Castells, Sorribas i Vilalta, 2004).

En aquest article ens centrarem en el càlcul de l'indicador de necessitats de despesa. Concretament, presentarem una metodologia que permet obtenir una estimació objectiva de les necessitats de despesa relatives dels municipis, enteses com el nivell de despesa en què un ajuntament hauria d'incórrer per tal d'assolir un determinat nivell de resultats en la provisió de béns i serveis públics (Ladd i Yinger, 1989). Mètodes similars al que proposem en aquesta anàlisi s'han utilitzat en alguns països, com ara Austràlia o el Regne Unit, per al càlcul de les seves subvencions d'anivellament. A Catalunya, en canvi, el finançament que reben actual-

Generalitat de Catalunya
Departament d'Economia i Coneixement

ment els municipis (ja sigui procedent del Govern central o de la Generalitat de Catalunya) es calcula sobre la base d'uns criteris i unes variables que no es fonamenten en cap càlcul objectiu de les seves necessitats de despesa. Per contra, les fórmules de repartiment de recursos donen un pes preponderant a la població com a variable de repartiment, ometent així la possible influència d'altres factors sobre les seves necessitats. Això no obstant, l'Estatut de Catalunya de 2006 estableix l'existència d'un fons de cooperació local i preveu que s'haurà de distribuir tenint en compte indicadors de necessitat de despesa i de capacitat fiscal.

L'article s'estructura de la manera següent. A aquesta introducció la segueix un segon apartat en el qual s'explica la metodologia que proposem per al càlcul de les necessitats de despesa municipals. En el tercer apartat apliquem aquesta metodologia per calcular les necessitats de despesa dels municipis catalans, i en el quart fem una valoració de les fórmules de repartiment de recursos actuals partint de la base dels resultats obtinguts prèviament. Finalment, es presenten les conclusions del treball i la bibliografia.

2. Metodologia[1]

2.1. Definició de les necessitats de despesa

A la introducció hem definit les necessitats de despesa com el nivell de despesa que un govern local hauria de realitzar per assolir un determinat nivell de resultats en la provisió de serveis públics (Ladd i Yinger, 1989). Tot i semblar una definició senzilla, la seva quantificació presenta nombroses dificultats tant des del punt de vista teòric com pràctic.

Des del punt de vista teòric ens trobem que la definició del nivell de resultats en la provisió que es vol tenir en compte en quantificar les necessitats de despesa no és senzilla. En aquest article ens basarem en el criteri de Shah (1996), segons el qual el nivell de resultats en la provisió de serveis públics s'hauria de determinar a partir del nivell de resultats mitjà del conjunt de municipis, i no segons una decisió *ad hoc* sobre un mínim "estàndard" o "raonable". D'altra banda, també és difícil definir amb exactitud quins dels serveis que presten els municipis haurien de ser tinguts en compte a l'hora de determinar les seves necessitats de

1 La metodologia que es presenta en aquest treball per estimar les necessitats de despesa forma part del contingut de l'informe sobre la *Reforma del modelo de financiación de los municipios españoles: una propuesta*, elaborat per diversos membres de l'Institut d'Economia de Barcelona –M. Cubel, J. M. Duran, M. Espasa, A. Esteller, C. Gispert, M. Hortas, D. Montolio, P. Salinas, P. Sorribas i M. Vilalta (dir.)– i encarregat pels ajuntaments de Barcelona i Madrid.

despesa i quins no, en un moment en què sembla haver-hi un consens força generalitzat sobre la necessitat de redefinir les competències municipals. Per tant, en aquest article no diferenciarem entre els diferents serveis que presten els municipis sinó que ens centrarem en el càlcul de les necessitats de despesa corrent global.

Des del punt de vista pràctic, i tenint en compte que les necessitats de despesa d'un municipi serien el resultat de multiplicar el cost unitari de provisió del servei pel nivell de resultats del servei desitjat, ens trobem amb un problema addicional. Si bé es podria disposar de mesures relacionades amb el nivell de provisió de béns i serveis públics, es fa difícil trobar una mesura que en reculli adequadament els resultats i, per tant, que permeti calcular el nivell de resultats desitjat. S'ha de tenir en compte que, donat un nivell de provisió d'un bé o servei públic, els seus resultats dependran d'una sèrie de factors demogràfics, socials i econòmics del municipi que, a més a més, queden fora del control dels governs locals. Per entendre aquesta diferència, considerem el cas del servei de seguretat ciutadana. El nivell de provisió del servei el donaria el nombre de policies, la quantitat d'hores que patrullen, etc. En canvi, els resultats del servei els determinaria la seguretat de què realment gaudeixen els ciutadans de cada municipi, la qual resulta difícil de mesurar. A més, els resultats del servei de seguretat ciutadana podrien variar, no únicament en funció del nivell de provisió, sinó també en funció d'altres factors com ara el percentatge de població que viu per sota del llindar de pobresa, el grau de delinqüència al carrer, etc.

La metodologia que es presenta en aquest article permet resoldre aquests problemes i obtenir així un indicador de necessitats de despesa relativa per a cada municipi basat en criteris totalment objectius, que mostrarà de forma adequada la realitat a què s'enfronten els municipis.

2.2.
Obtenció de l'equació de despesa

Tal com s'apuntava en l'apartat anterior, les necessitats de despesa del municipi i (e_i), on $i = 1, 2, ..., m$, serien el resultat de multiplicar el nivell de resultats del servei desitjat ($\overline{q}$) pel cost unitari de provisió (c_i), és a dir,

$$e_i = \overline{q} \cdot c_i \qquad (1)$$

Ara bé, el càlcul de les necessitats de despesa d'acord amb aquesta fórmula presenta el problema que no és possible obtenir dades sobre el nivell de resultats desitjat del servei públic ($\overline{q}$). Per solucionar aquest problema de manca de dades, ens basarem en el model teòric proposat per Borcheding i Deacon (1972), que permet obtenir una funció de des-

pesa que no depèn de ($\overline{q}$), i a partir de la qual és possible obtenir una funció de necessitats de despesa que tampoc depèn del nivell de resultats dels serveis públics.[2] Concretament, d'acord amb aquest model, el nivell de despesa d'un municipi dependrà d'una sèrie de factors, que podem classificar en factors de cost i factors de demanda.

Quadre 1. Derivació de la funció de despesa pública local per habitant

La funció de despesa que s'utilitza en aquest estudi per calcular les necessitats de despesa dels municipis s'obté a partir de la combinació d'un model teòric de costos de provisió de béns i serveis (o model d'oferta), que permet descriure el procés de presa de decisions dels governs locals, i un model de demanda de béns i serveis públics, que permet descriure el procés de presa de decisions dels ciutadans.

Concretament, se suposa que l'objectiu dels governs locals és minimitzar el cost de provisió dels béns i serveis públics, la qual cosa (suposant una funció de producció Cobb-Douglas) permet obtenir la següent funció de costos per a cada municipi:

$$C_i(w_i, o_i) = F \cdot w_i^{\beta} \cdot o_i \qquad \text{(Q.1)}$$

on F és una constant, w_i és el nivell de salaris del municipi, i o_i és el nivell de provisió de serveis. Ara bé, nosaltres no estem interessats a mesurar els costos necessaris per produir o_i, sinó per produir un determinat nivell de resultats q.

Per tant, hem d'establir la relació mitjançant la qual l'*output* produït (o) es transforma en un determinat nivell de resultats (q). Concretament, suposarem que la qualitat del servei o nivell de resultats (q) depèn del nivell d'*output* (o); de la població (N) –que mesura el nombre d'usuaris dels béns i serveis d'un municipi, i per tant, donat un cert nivell d'*output*, determina el nivell de resultats en el cas dels béns i serveis congestionables–, i d'un conjunt de factors de cost exògens (z), entre els quals s'inclourien factors demogràfics, socials i econòmics:

$$q_i = \frac{o_i}{f(N_i) \cdot h(z_i)} \qquad \text{(Q.2)}$$

Per tant, aïllant o_i de l'expressió (Q.2) i substituint-lo a l'expressió (Q.1) es pot transformar la funció de costos del nivell de provisió (C_i (w_i, o_i)) en una funció de costos del nivell de resultats del servei (C_i (w_i, q_i, N_i, z_i)):

$$C_i = F \cdot w_i^{\beta} \cdot \left[q_i \cdot f(N_i) \cdot h(z_i) \right] \qquad \text{(Q.3)}$$

2 La derivació de la funció de despesa basada en el model de Borcheding i Deacon (1972) es pot trobar al quadre 1.

Per tant, el cost unitari de produir q_i serà donat per:

$$c_i = F \cdot w_i^{\beta} \cdot \left[f\left(N_i\right) \cdot h(z_i) \right] \qquad \text{(Q.4)}$$

Per calcular el nivell de despesa pública, doncs, només ens faltaria obtenir quin és el nivell de resultats de béns i serveis que es proveirà a cada municipi, és a dir, q_i. Concretament, suposarem que el nivell de resultats a proveir serà determinat per la demanda dels ciutadans. I el nivell de serveis que demanen els ciutadans en un municipi, q_i, es pot obtenir a partir d'un model teòric que descrigui el procés de presa de decisions d'aquests ciutadans. Resolent el problema de la presa de decisions dels ciutadans (o problema de maximització de la seva funció d'utilitat Cobb-Douglas), obtenim la següent funció de demanda de béns i serveis públics:

$$q_i^r = (1-\gamma) \cdot \frac{1}{p_i} \cdot y_d^r \qquad \text{(Q.5)}$$

De l'expressió (Q.5) es dedueix, doncs, que el nivell de resultats dels serveis públics que demana cada ciutadà depèn del preu del bé públic al municipi *i*, p_i, que serà determinat per la seva participació en el finançament dels béns i serveis públics locals; de la seva renda disponible, y_d^r, i de les seves preferències pels béns i serveis públics, representades pel paràmetre γ.

A partir de la funció de cost unitari i de la funció de demanda de q_i^r, podem obtenir una expressió per a la despesa pública local per capita:

$$g_i = c_i \cdot q_i^r = F \cdot w_i^{\beta} \cdot f\left(N_i\right) \cdot h(z_i) \left[(1-\gamma) \cdot \frac{1}{p_i} \cdot y_d^r \right] \qquad \text{(Q.6)}$$

de manera que, d'acord amb aquest model, la despesa realitzada per un municipi s'explicaria, d'una banda, pel cost unitari del factor de producció treball w_i, la població del municipi N_i, i una funció d'altres variables socioeconòmiques $h(z_i)$, que constituiran el que anomenarem "factors de cost", i, d'altra banda, per les preferències dels ciutadans γ, el preu que paguen pels béns públics p_i i la seva renda disponible y_d^{ri}, que constitueixen el que anomenarem "factors de demanda".

Els factors de cost inclouen, d'una banda, el preu del factor treball utilitzat en la producció de béns i serveis públics, que determina el cost unitari de producció del servei o *output*; la població, que determina la presència o no d'economies d'escala en el consum, i una sèrie de variables exògenes (*z*) que, juntament amb la població, determinen el resultat del servei (*q*) donat un nivell d'*output* (*o*). En general, aquests factors representen característiques del municipi que queden fora del control directe dels governs locals i que afecten el cost de proveir un determinat nivell de servei o *outcome*. Aquests factors exògens els hem dividit en tres grups: factors demogràfics, que inclouen la composició de la població per grups d'edat (cosa que determina el nivell d'usuaris potencials dels serveis públics) i les pautes de localització de la població al territori

(densitat de població, nombre de nuclis i percentatge de població disseminada), que afecten el cost de provisió dels serveis públics; factors socials, que inclouen el percentatge de població immigrant, que aproxima el nombre d'usuaris potencials de determinats serveis (per exemple, serveis socials), i factors econòmics, que inclouen, per exemple, les necessitats especials dels municipis turístics o la influència dels usuaris no residents sobre la provisió de determinats serveis públics, recollida en les variables de població comarcal i capital de comarca. D'altra banda, també s'inclouen unes variables dicotòmiques que determinen el tram de població al qual pertany el municipi, per tal de recollir el diferent nivell de competències que tenen els municipis en funció de la seva mida.

Els factors de demanda, per la seva banda, són el nivell de renda disponible per capita del municipi, i el preu que pagaria un ciutadà pels serveis públics de cada municipi, que es correspon amb la seva participació en el finançament dels serveis públics proveïts. Igualment, hi afegirem una variable que recull la despesa realitzada als municipis veïns, per tal de recollir el fet que la despesa realitzada en un municipi es pot veure influenciada per la despesa realitzada pels municipis veïns (Besley i Case, 1995). S'inclouen també en aquest grup de variables les transferències rebudes pels governs locals i els ingressos per taxes, que determinen també el volum dels seus recursos i, per tant, influeixen sobre el nivell de despesa.[3]

Quadre 2. Mètode d'estimació de la funció de despesa pública local

Per dur a terme l'estimació de la funció de despesa local per habitant de l'expressió (Q.6), i calcular així la influència de cadascun dels factors, tant de cost com de demanda, un primer pas consisteix a transformar-la en una equació lineal prenent logaritmes a ambdós costats de la igualtat:

$$\ln g_i = \alpha_0 + \alpha_1 \ln w_i + \alpha_2 \ln N_i + \alpha_3 \ln h(z_i) + \alpha_4 \ln p_i + \alpha_5 \ln y_d^{r_i} + \varepsilon_i \qquad \text{(Q.7)}$$

on el paràmetre que recull les preferències, γ, quedaria inclòs en el terme constant. Atès que l'equació està expressada en logaritmes, els coeficients de cada variable s'interpretaran en termes d'elasticitats. És a dir, els resultats indicaran en quin percentatge augmenta la despesa corrent per habitant quan cadascuna de les variables de cost o demanda s'incrementa en una unitat percentual.

A aquesta equació hi afegirem les variables dicotòmiques que recullen el tram de població al qual pertany el municipi, i la despesa (ponderada) realitzada pels municipis veïns. Per tant, l'equació que hem d'estimar seria donada per l'expressió següent:

3 La decisió sobre les variables concretes a incloure en el model es basa tant en el model teòric proposat com en els estudis previs realitzats. Per a una descripció detallada dels arguments que justifiquen la consideració de cadascuna de les variables, vegeu, per exemple, Solé-Ollé i Bosch (2005) i Hortas-Rico i Solé-Ollé (2010).

$$\ln g_i = \alpha_0 + \alpha_{02} D_{2i} + \alpha_{03} D_{3i} + \alpha_{04} D_{4i} + \alpha_1 \ln w_i$$
$$+ \alpha_2 \ln N_i + \alpha_3 \ln h(z_i) + \alpha_4 \ln p_i + \alpha_5 \ln y_d^{r_i} + \alpha_6 \sum_{j \neq i} \rho_{ij} \ln g_j + \varepsilon_i \qquad \text{(Q.8)}$$

on D_2, D_3 i D_4 indiquen si el municipi en qüestió pertany al tram entre 5.000 i 20.000 habitants, entre 20.000 i 50.000 habitants o de més de 50.000 habitants, respectivament (els municipis de menys de 5.000 habitants són el grup de referència); p_{ij} representa la ponderació atorgada a la despesa de cada municipi, que depèn de si els municipis i i j són contigus o no, i g_j representa la despesa realitzada per cadascun dels municipis de l'entorn del municipi i.

Aquesta expressió s'ha estimat mitjançant tècniques d'econometria espacial. En concret, s'ha especificat un model bayesià que controla per la dependència espacial en la variable dependent, així com per l'heteroscedasticitat.

Com que l'objectiu de l'estudi és conèixer les necessitats de despesa dels municipis i no els seus nivells de despesa efectiva, en el seu càlcul només s'hauran de tenir en compte els determinants de la despesa local que condicionen les possibilitats que el govern local té de proporcionar un nivell de serveis adequat als seus ciutadans, i que estan fora del seu control directe. És a dir, només es tindran en compte els factors de cost. En canvi, els factors de demanda, si bé influiran sobre el nivell de despesa efectiva dels governs municipals i, per tant, s'hauran d'incloure en el model de despesa, no poden considerar-se factors determinants de les necessitats de despesa.

2.3.
Càlcul de l'indicador de necessitats de despesa

Les necessitats de despesa del municipi i les hem definit com la despesa estimada que hauria de realitzar el municipi per assolir un determinat nivell de resultats en la provisió de béns i serveis, igual per a tots els municipis. Seguint el que la literatura estableix sobre el càlcul de necessitats de despesa, identifiquem el nivell estàndard de resultats amb el nivell de resultats mitjà de tots els municipis, $\overline{q}$ (Shah, 1996).

Segons aquesta definició, doncs, una vegada estimada la funció de despesa local, podem obtenir les necessitats de despesa dels municipis substituint les variables que representen els factors de demanda pel seu valor mitjà. És a dir, en l'equació de necessitats de despesa s'inclouria el valor municipal real de les variables de necessitats (factors de cost), mentre que els valors de les variables que no són de necessitats (factors de demanda) s'igualen a la mitjana nacional. Els coeficients estimats obtinguts amb l'estimació de la funció de despesa (expressió Q.8) ens indicaran la ponderació de cada variable en la determinació de les necessitats de despesa.

L'índex relatiu de necessitats de despesa pot expressar-se de la manera següent:[4]

$$ING_i = \frac{e_i}{\overline{e}} = \frac{E_i / N_i}{\sum_{i=1}^{m} E_i \Big/ \sum_{i=1}^{m} N_i} \qquad (2)$$

on e_i són les necessitats de despesa per capita del municipi *i*; $\overline{e}$ és una mitjana ponderada de les necessitats de despesa de tots els municipis; E_i representaria les necessitats de despesa totals del municipi *i*, i N_i, la població del municipi *i*. D'aquesta manera s'obté una expressió que recull les necessitats de despesa relatives del municipi *i* respecte a les necessitats de despesa mitjanes.[5] Un indicador de necessitats de despesa superior a la unitat significa que el municipi en qüestió es troba per sobre de la mitjana catalana pel que fa a les seves necessitats de despesa, mentre que si l'indicador és inferior a la unitat el municipi presenta unes necessitats de despesa per sota de la mitjana catalana.

3. Aplicació al cas de Catalunya

3.1. Estimació de la funció de despesa

En aquest apartat es mostren els resultats que s'obtenen en aplicar la metodologia anteriorment proposada per estimar la funció de despesa dels municipis catalans. Les dades utilitzades per a la realització d'aquest estudi corresponen a l'any 2007, a excepció de la variable de despesa corrent local per habitant, calculada com la mitjana dels anys 2007 i 2008 per evitar que, per exemple, una despesa excepcional molt elevada d'algun municipi en un any determinat afecti els resultats. Pel que fa a les variables explicatives del model, i seguint l'especificació proposada a l'expressió Q.8, s'inclouen una sèrie de factors de cost i un conjunt de factors de demanda, la definició dels quals es pot veure al quadre 3.

4 Basat en els treballs de Castells i Solé-Ollé (2001) i Solé-Ollé (2001).

5 Atès que les diferents variables estan expressades en diferents unitats de mesura, per poder calcular aquesta expressió s'hauran de relativitzar totes les variables respecte a la seva mitjana, si bé això no alterarà els resultats obtinguts.

Quadre 3. Definició de les variables i quantificació del seu impacte sobre la despesa corrent local per habitant

Variable	Definició	Font estadística	Impacte sobre la despesa corrent local per capita*
Factors de cost			
1. Factors demogràfics			
• Població	Població a 1 de gener de 2007.	Padró municipal, INE	0,02 %
• Nivell competencial	Es defineixen tres variables, que tenen valor 1 si la població del municipi és superior a 5.000, 20.000 i 50.000 habitants, i 0 en els altres casos.		0,04 % 0,08 % 0 %
• P0_14	Percentatge de població de menys de 14 anys (2007).	Padró municipal, INE	-0,03 %
• P_65	Percentatge de població de més de 65 anys (2007).	Padró municipal, INE	-0,08 %
• Dispersió urbana	Superfície urbana construïda / població (2007).	Direcció General del Cadastre	0,08 %
• Nuclis	Nombre de nuclis de població (2007). (Es considera nucli de població el conjunt d'almenys 10 edificacions que formen carrers, places i altres vies urbanes.)	Nomenclàtor, INE	0 %
• Població disseminada	Percentatge de població disseminada (2007). (Tenen consideració de població disseminada totes les persones que viuen en edificacions o habitatges que no poden ser incloses en el concepte de nucli de població.)	Nomenclàtor, INE	-0,003 %
2. Factors socials			
• Població immigrant	Percentatge de població immigrant (2007).	Padró municipal, INE	0 %
3. Factors econòmics			
• Salari per capita	Remuneració dels assalariats entre el nombre d'assalariats (2007).	Comptabilitat regional i EPA, INE	0,32 %
• Turisme	Municipis catalogats com a "punt turístic" o que pertanyen a una "zona turística". Valor 1 si el municipi és turístic; 0 en els altres casos.	Enquesta d'ocupació hotelera 2007, INE	3 %
• Població comarcal	Per a cada municipi es calcula la suma de la població dels municipis de la comarca, excloent la població del municipi considerat.	Idescat	0,013 %
• Capital de comarca	Variable que té el valor 1 si el municipi és capital de comarca i 0 en els altres casos.	Idescat	0 %
Factors de demanda			
• Participació impositiva (elasticitat preu de la demanda)	Factura impositiva del resident representatiu en termes d'IBI i IVTM. (Càlcul: la recaptació d'IBI per unitat urbana es multiplica pel nombre mitjà d'unitats urbanes residencials per capita de la mostra, la recaptació d'IVTM per vehicle es multiplica pel nombre mitjà de vehicles per capita de la mostra, i la suma dels dos resultats anteriors es divideix pels ingressos impositius per capita del municipi.)	Ministeri d'Economia i Hisenda, Direcció General del Cadastre i Direcció General de Trànsit	-0,15 %
• Renda per capita	Renda bruta disponible de les famílies (euros), 2006. Aquesta variable identifica l'elasticitat renda de la demanda.		0,20 %
• Transferències corrents per capita	Cap. IV, liquidació d'ingressos de les entitats locals, més recaptació per IRPF, IVA i impostos especials (a cap. I i II), 2007.	Ministeri d'Economia i Hisenda	0,35 %

Variable	Definició	Font estadística	Impacte sobre la despesa corrent local per capita*
• Transferències de capital per capita.	Cap. VII, liquidació d'ingressos de les entitats locals, 2007.	Ministeri d'Economia i Hisenda	0%
• Taxes i altres ingressos per capita.	Cap. III, liquidació d'ingressos de les entitats locals, 2007.	Ministeri d'Economia i Hisenda	0,18%
• Despesa dels municipis veïns	Despesa corrent liquidada (mitjana 2007-2008) dels municipis veïns, definits d'acord amb un criteri de contigüitat		0,19%

* Impacte d'un increment d'un 1% en la variable considerada sobre la despesa corrent local per habitant, calculat com la mitjana de tots els municipis catalans.

Font: elaboració pròpia.

Els resultats obtinguts es presenten a l'última columna del quadre 3.[6] En primer lloc, la variable població té un impacte positiu sobre la despesa, si bé la seva magnitud és bastant reduïda. En concret, un increment d'un 1% en la població d'un municipi incrementa la seva despesa corrent per capita tan sols un 0,02%. Pel que fa a la resta de variables de la funció de despesa, pràcticament totes són determinants de la despesa corrent local per habitant. Les dues variables que capturen l'efecte dels diferents grups d'usuaris potencials (percentatge de població de menys de 14 anys i percentatge de població de més de 65 anys) tenen un impacte significatiu sobre la despesa. Així, un increment d'un 1% en aquestes variables redueix la despesa corrent local per capita un 0,03% i un 0,08%, respectivament. Si bé aquests col·lectius de població podrien implicar una despesa més gran en determinats serveis, aquest efecte positiu es veuria més que compensat per una demanda inferior de béns i serveis en altres àmbits, si es compara amb la demanda de grups de població compresos en franges d'edat diferents. En conseqüència, l'efecte global sobre la despesa és negatiu.

En segon lloc, s'observa un impacte significatiu de les variables que aproximen el nivell de dispersió urbana del municipi. Així, un increment d'un 1% en la mesura inversa de la densitat de població, definida com la superfície construïda per habitant, incrementa la despesa corrent per habitant un 0,08%. Aquests resultats indiquen la presència d'economies d'aglomeració, ja que el cost de proveir béns i serveis públics és més petit si la població està concentrada en el territori que si està més dispersa. L'impacte del percentatge de població disseminada és negatiu i molt més reduït, entorn del 0,003%, mentre que el nombre de nuclis de població del municipi no té efecte sobre la despesa local realitzada.

6 Tant les estimacions de la funció de despesa com el càlcul de l'indicador de necessitats de despesa s'han realitzat incloent i excloent el municipi de Barcelona. Com que els resultats no variaven substancialment, s'ha optat per presentar els resultats per al conjunt de municipis catalans, inclosa per tant Barcelona.

En tercer lloc, la variable de cost de tipus social (percentatge d'immigrants) no té cap efecte sobre el nivell de despesa corrent dels ajuntaments catalans. En quart lloc, les variables de cost de tipus econòmic tenen un important efecte positiu sobre la despesa local. Un increment d'un 1% en el cost dels *inputs*, mesurat a través del salari, incrementa la despesa corrent per habitant un 0,32%. El fet de ser capital de comarca, un cop s'ha controlat per la resta de factors de cost i de demanda, no sembla tenir un impacte diferencial sobre la despesa dels ajuntaments. Contràriament, la variable que recull la població de l'entorn de cada municipi sí que incrementa lleugerament la despesa corrent dels municipis, cosa que evidencia l'existència d'externalitats en el consum de béns i serveis públics derivats del desplaçament de residents entre municipis d'una comarca. Entre el grup de variables de cost de tipus econòmic destaca el paper dels municipis turístics, que presenten una despesa corrent per capita un 3% superior als municipis sense aquesta consideració.

Quant a les variables de demanda, s'observa que el nivell econòmic dels municipis, definit a partir de la renda bruta disponible per habitant, té un important efecte positiu sobre la despesa realitzada pels governs locals. Aquest coeficient aproxima l'elasticitat renda de la demanda, que se situa entorn del 0,20. D'altra banda, els resultats mostren un important paper de les transferències que els ajuntaments reben de nivells de govern superiors. Així, un increment d'un 1% en el volum de transferències corrents rebudes incrementa la despesa corrent per capita un 0,35%, mentre que el volum de transferències de capital no té cap efecte significatiu. En comparar l'efecte del nivell de renda amb l'efecte de les transferències s'observa que el segon és molt superior al primer, cosa que evidencia un problema d'il·lusió fiscal.

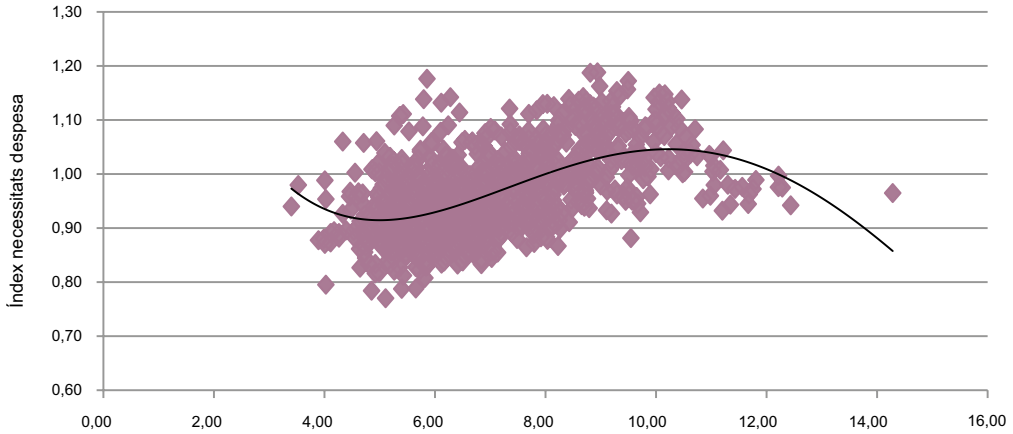
Pel que fa als ingressos que els governs locals obtenen mitjançant el cobrament de taxes i altres ingressos públics, un increment d'un 1% d'aquests recursos propis incrementa la depesa corrent per habitant un 0,18%. Com que es tracta d'uns tributs basats en el principi del benefici, segons el qual es cobren com a contraprestació pels béns o serveis rebuts, és raonable observar que una recaptació per taxes i preus públics més gran es tradueixi en una depesa corrent per habitant més gran.

Finalment, l'elasticitat preu de la demanda, mesurada a través del coeficient que recull la participació dels ciutadans en el finançament dels serveis públics, és de –0,15. Aquest resultat indica que com més elevada sigui la quantitat a pagar en concepte d'impostos més baixa serà la demanda de béns i serveis públics i, per tant, més baixa serà la despesa corrent realitzada pels ajuntaments.

3.2.
Càlcul de l'indicador de necessitats de despesa

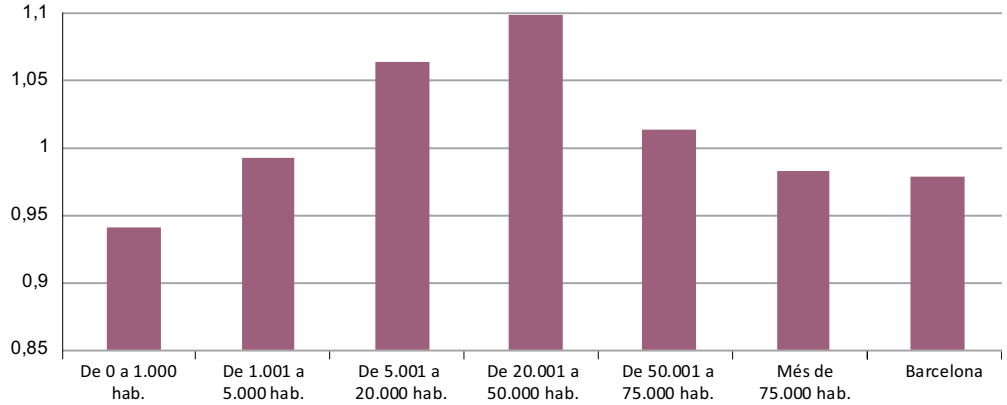
A partir dels paràmetres $\hat{a}_j$ obtinguts amb l'anàlisi de regressió presentada a l'apartat anterior (vegeu el quadre 3) es pot calcular l'índex de necessitats de despesa relativa del municipi *i* tal com s'estableix a l'expressió 2 de l'apartat 2.3 d'aquest article. Els resultats obtinguts es poden observar al gràfic 1, on es representa aquest indicador de necessitats de despesa en funció de la variable població (en logaritmes).

Gràfic 1. L'índex de necessitats de despesa relatives dels municipis catalans



Com es pot observar en el gràfic 1, les necessitats de despesa augmenten progressivament fins a arribar als 50.000 habitants aproximadament. Un cop superats els 50.000 habitants, les necessitats de despesa per habitant estimades van disminuint lleugerament, la qual cosa mostraria un cert aprofitament de les economies d'escala a partir d'aquest nivell.[7] Aquest fet es pot observar més fàcilment en el gràfic 2, en què es presenta un resum dels resultats de l'indicador de necessitats de despesa per trams de població.

Gràfic 2. L'índex de necessitats de despesa relatives dels municipis catalans per trams de població



Font: elaboració pròpia.

7 Com que el gràfic està expressat en logaritmes, els 20.000 i 50.000 habitants es corresponen amb uns valors de 9,90 i 10,85 a l'eix d'abscisses.

Generalitat de Catalunya
Departament d'Economia i Coneixement

Els resultats indiquen que, per als dos primers trams de població (municipis amb menys de 1.000 i 5.000 habitants), l'indicador de necessitats es troba per sota de la mitjana catalana, amb un valor de 0,931 i 0,977, respectivament. Per als municipis amb una població de 5.000 a 20.000 habitants, l'indicador augmenta fins a situar-se per sobre de la mitjana, amb un valor d'1,041; mentre que per als municipis amb una població de 20.000 a 50.000 habitants, l'indicador és d'1,073. A partir d'aquest punt l'indicador disminueix fins a situar-se novament per sota de la mitjana, concretament en 0,997 per als municipis amb una població de 50.000 a 75.000 habitants, i en 0,969, per als municipis de més de 75.000 habitants. Cal tenir en compte, però, que aquests valors són valors mitjans, de manera que els municipis presenten una variabilitat força important tot i pertànyer al mateix tram de població.

4. Valoració de les fórmules de repartiment de recursos actuals

Actualment, els municipis catalans reben un fons de finançament de la Generalitat de Catalunya, el fons de cooperació local de Catalunya (FCLC), i un fons de finançament del Govern central, la participació en els ingressos de l'Estat (PIE). Al quadre 4, en el qual es presenten les quantitats rebudes de cadascun dels fons per trams de població dels municipis, s'observa que el que reben els municipis en concepte de PIE és molt més elevat que el que reben en concepte de FCLC. Un altre aspecte a destacar és que el criteri de repartiment del fons és clarament diferent, perquè mentre la PIE per habitant augmenta a mesura que augmenta la població, el FCLC disminueix a mesura que augmenta la població.

Quadre 4. Finançament dels municipis de Catalunya. Any 2007

Tram de població	Milers d'euros			Euros per habitant		
	PIE	FCLC	Total	PIE	FCLC	Total
De 0 a 1.000 h.	33.207,55	18.754,40	**51,96**	169,06	95,48	**264,55**
De 1.001 a 5.000 h.	98.779,06	18.429,40	**117,21**	169,14	31,56	**200,70**
De 5.001 a 20.000 h.	255.336,94	19.962,40	**275,30**	190,42	14,89	**205,31**
De 20.001 a 50.000 h.	236.480,14	10.728,95	**247,21**	209,24	9,49	**218,73**
De 50.001 a 75.000 h.	138.558,80	4.543,34	**143,10**	219,07	7,18	**226,25**
Més de 75.000 h.	439.941,00	9.449,66	**449,39**	254,10	5,46	**259,55**
Barcelona	1.006.409,45	4.800,00	**1.011,21**	630,93	3,01	**633,94**
Total general	**2.208.712,95**	**86.668,16**	**2.295,38**	**306,32**	**12,02**	**318,34**

Font: elaboració pròpia.

Per als municipis de menys de 75.000 habitants, el 75% de la PIE es reparteix basant-se en la població municipal ponderada, amb uns coeficients de ponderació que augmenten a mesura que augmenta la mida del

municipi;[8] el 12,5% es reparteix basant-se en l'esforç fiscal dels municipis, i el 12,5% restant, en funció inversa de la capacitat tributària, que es calcula en relació amb el tram de població al qual pertany cada municipi. Els municipis de més de 75.000 habitants, en canvi, reben una participació en la recaptació dels principals impostos estatals (IRPF, IVA, IE) i el fons complementari, que no és més que la PIE de l'any 2004 (menys la cessió d'impostos) actualitzada anualment d'acord amb l'increment en els tributs de l'Estat (ITE). Per tant, l'únic indicador de necessitats de despesa que s'utilitza en el repartiment de la PIE és la població ponderada, considerant que les necessitats de despesa augmenten més que proporcionalment amb la població.

Amb relació al FCLC, cal dir que la quantitat global del fons i els criteris de repartiment s'estableixen anualment a la Llei de pressupostos de la Generalitat. Al quadre 5 es mostren les variables que s'utilitzen per a la distribució del fons, així com la quantitat que es reparteix d'acord amb cadascuna d'aquestes variables. Tal com es pot observar, el 90,16% de la subvenció es reparteix basant-se en la població, però de tal manera que es dóna una quantitat fixa a cada municipi (que també es determina anualment en la llei de pressupostos, i que l'any 2007 va ser de 23.800 euros), i una quantitat per habitant, que va disminuint a mesura que augmenta la població.[9] Ara bé, a diferència de la PIE, el FCLC sí que inclou altres indicadors de necessitats a més de la població que recullen les pautes de localització de la població en el territori, amb variables com el nombre de nuclis, la població que viu als nuclis o la superfície municipal, i les necessitats de despesa addicionals que puguin tenir les capitals de comarca, derivades de la provisió de serveis a població no resident al municipi. Malgrat això, el pes que tenen aquestes variables en el càlcul de la subvenció és força reduït.

Per tant, tant la PIE com el FCLC utilitzen la variable població com a principal variable per al càlcul del repartiment dels recursos. Ara bé, d'acord amb l'anàlisi que acabem de presentar, la variable població no recull adequadament totes les dimensions que influeixen sobre les necessitats de despesa dels municipis, de manera que les fórmules de repartiment actuals no tenen en compte les característiques dels municipis que fan que les seves necessitats de despesa siguin diferents, tot i tenir la mateixa població. Si bé el FCLC sí que inclou altres variables de necessitats de despesa en el seu repartiment, la quantitat que es reparteix seguint aquestes variables és molt reduïda, i no sempre són variables que

8 El coeficient de ponderació és igual a 1 per als municipis de menys de 5.000 habitants; 1,17, per als municipis de 5.000 a 20.000 habitants; 1,30, per als municipis de 20.000 a 50.000 habitants, i 1,40, per als municipis de més de 50.000 habitants.

9 L'any 2007 els municipis de 0 a 1.000 habitants van rebre 24,99 euros per cada individu; els de 1.001 a 5.000 habitants, 11,31 euros per cada habitant; els de 5.001 a 20.000 habitants, 8,56 euros per cada habitant; els de 20.001 a 50.000 habitants, 5,6 euros per cada habitant, i els de més de 50.000 habitants, 4 euros per cada habitant.

Quadre 5. Variables de repartiment del FCLC. Any 2007

	Milers d'euros	Percentatge
Població	**73.811,15**	**90,16%**
Plurinuclearitat	**5.450,00**	**6,66%**
Nombre de nuclis	2.725,00	3,33%
Població en nuclis	2.725,00	3,33%
Capitalitat comarcal	**1.190,59**	**1,45%**
Quantitat fixa	285,74	0,35%
En proporció a la població comarcal fora de la capital	904,85	1,11%
Per gestió del territori	**1.416,42**	**1,73%**
Superfície municipal	1.416,42	1,73%
Garantia creixement del 3%		
Barcelona	**4.800,00**	**-**
Total	**86.668,16**	**-**

Font: elaboració pròpia.

influeixin sobre les necessitats de despesa. Així, hem vist com aquestes es veuen augmentades a mesura que augmenten la superfície municipal (construïda) per habitant i la població comarcal fora del municipi, la qual cosa indica que la inclusió d'aquestes dues variables sembla força adequada. En canvi, d'acord amb els resultats obtinguts, no sembla que el fet de ser capital de comarca impliqui unes necessitats de despesa per habitant més elevades, així com tampoc influeix el nombre de nuclis dels municipis.

D'altra banda, encara que la població fos una variable adequada per al repartiment dels recursos, els resultats obtinguts mostren que la despesa per habitant dels municipis, i per tant, les seves necessitats de despesa, augmenten (en mitjana) a mesura que augmenta la població fins als 50.000 habitants, punt a partir del qual tornen a disminuir. Evidentment, doncs, el repartiment actual que es fa del FCLC és totalment contrari a aquest precepte, mentre que els factors de ponderació utilitzats a la PIE tampoc es correspondrien amb el que es desprèn de l'anàlisi realitzada. De fet, Solé-Ollé i Bosch (2005) ja van demostrar que les ponderacions utilitzades en el càlcul de la PIE no recullen de manera adequada les diferents necessitats de cada grup de municipis.

A més, el fet que el finançament dels municipis de més de 75.000 habitants evolucioni en funció de l'ITE i no depengui de les característiques dels municipis fa que aquest fons no respongui, a la pràctica, a les variacions que puguin experimentar aquests municipis pel que fa a les seves necessitats de despesa.

Finalment, cal tenir en compte que les fórmules actuals de repartiment de fons municipals no es poden considerar en cap cas fórmules d'anivellament. Tal com s'ha explicat a la introducció, les fórmules d'anivellament de recursos es caracteritzen perquè es reparteixen de manera directament proporcional a les necessitats de despesa, i inversament proporcional a la capacitat fiscal dels municipis, condició que no es compleix en el cas de la PIE i el FCLC. Si bé en el repartiment de la PIE entre els municipis de menys de 75.000 habitants sí que es té en compte la capacitat tributària dels municipis, el fet que la PIE es calculi en relació amb el tram de població a què pertany cada municipi fa que no es pugui considerar un indicador de capacitat fiscal relativa adequat.

5. Conclusions

En aquest article s'ha presentat una metodologia que permet estimar de manera objectiva els factors que determinen les necessitats de despesa dels municipis, fonamental per poder dissenyar una fórmula d'anivellament de recursos entre municipis.

D'acord amb els resultats obtinguts, les necessitats de despesa estarien determinades pel nivell de competències que tenen assignades els municipis, la composició de la població per edats i la seva localització en el territori, pel nivell de salaris de la regió, pel fet de ser un municipi turístic o no, i pel nombre d'usuaris potencials, determinat no només per la població del municipi sinó també per la població dels municipis del voltant.

Tal com hem vist, aquests factors no queden recollits de manera adequada en el finançament que reben actualment els municipis catalans, de manera que aquest finançament no recull de manera adequada les necessitats de despesa dels municipis. Per tant, en el moment que es plantegi una reforma del sistema de finançament local seria convenient que la nova fórmula es basés en una estimació objectiva dels factors que determinen les necessitats de despesa dels municipis, tal com ja s'ha fet en altres llocs, com el Regne Unit o Austràlia. Evidentment, per dissenyar una fórmula que permeti anivellar els recursos entre els diferents municipis caldrà establir també un indicador de capacitat fiscal municipal, tal com estableix l'Estatut d'autonomia de 2006, així com els altres elements que intervenen en l'anivellament de recursos (Castells, Sorribas i Vilalta, 2004).

6.
Bibliografia

Bergstrom, T.; Goodman, R. "Private demand for public goods". *American Economic Review*, núm. 63, 280-296, 1973.

Besley, T.; Case, A. C. "Incumbent behaviour: vote seeking, tax setting and yardstick competition". *American Economic Review*, núm. 85(1), 25-45, 1995.

Borcheding, T.; Deacon, R. "The demand for the services of non-federal governments". *American Economic Review*, núm. 62, 891-906, 1972.

Castells, A.; Solé-Ollé, A. *Cuantificación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas: metodología y aplicación práctica*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2000.

Castells, A.; Sorribas, P.; Vilalta, M. *Les subvencions d'anivellament en el finançament de les comunitats autònomes*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2004.

Hortas-Rico, M.; Solé-Ollé, A. "Does urban sprawl increase the costs of providing local public services? Evidence from Spanish municipalities", *Urban Studies*, núm. 47(7), 1513-1540, 2010.

Ladd, H. F.; Yinger, J. *America's ailing cities: Fiscal health and the design of urban policy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1989.

Shah, A. "A fiscal need approach to equalization", *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques* xxii:2: 99-115, 1996.

Solé-Ollé, A. "Determinantes del gasto público local: ¿necesidades de gasto o capacidad fiscal?", *Revista de Economía Aplicada*, núm. 25, 115-156, 2001.

Solé-Ollé, A.; Bosch, N. "On the relationship between authority size and the costs of providing local services: lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain", *Public Finance Review*, núm. 33 (3), 343-384, 2005.

Reflexions sobre l'estimació dels costos dels serveis municipals

Daniel Mas
Ajuntament de Barcelona i Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

Daniel Montolio
Universitat de Barcelona i Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

1. Introducció

El context social i econòmic actual està posant en qüestió, des de molts punts de vista, quina ha de ser l'actuació del sector públic en la nostra societat, i com ha de dur a terme les actuacions que se li encomanen. En aquest debat ideològic es poden trobar posicionaments directament confrontats respecte al paper del sector públic, però en el que totes les opcions de l'espectre coincidirien seria en la necessitat d'abandonar antics paradigmes d'intervenció opaca i orientar l'activitat pública cap al rendiment de comptes i a la total transparència, aspectes fonamentals per assolir una més elevada eficiència en la provisió pública, un nivell més alt d'equitat en el repartiment de la càrrega associada a aquesta provisió i una acceptació social més gran de la imposició que sustenta l'activitat pública.

A més, la crisi també ha posat de manifest la necessitat de repensar l'organització dels diferents nivells de govern i quin és el nivell òptim de provisió dels béns i serveis públics. En aquest sentit, ara és el moment de plantejar-nos quin ha de ser el futur dels governs locals a l'Estat espanyol, i més concretament, a Catalunya. Des de l'entrada en vigor de la Constitució del 1978, el procés de descentralització a Espanya s'ha produït en una sola direcció: del Govern central als governs autonòmics. Això explica que el pes del sector públic local dins del conjunt no hagi variat gaire. Tot i així, els governs locals han prestat i estan prestant un conjunt de serveis que són de vital importància per a la vida diària dels ciutadans. Són l'administració més propera al ciutadà, i això explica que molt sovint siguin els primers a atendre les demandes que es deriven de les noves situacions i nous fenòmens.

Generalitat de Catalunya
Departament d'Economia i Coneixement

En aquest sentit, és fonamental avaluar de forma objectiva i rigorosa si l'Administració local està fent el que realment li toca i si, a més, té les eines necessàries per poder fer el que s'espera (o s'esperarà) d'ella. Per tal de poder ajudar en la difícil tasca d'avaluar i poder millorar l'activitat pública, en aquest article ens centrem en una eina que s'ha demostrat molt rellevant a l'hora de dotar l'Administració pública –especialment la local, pel tipus de béns i serveis que presta– de transparència en la presa de decisions, així com d'informació molt útil en l'organització eficient dels serveis públics: la comptabilitat de costos.

La implantació de sistemes d'informació econòmica basats en els costos de prestació dels serveis aconsegueix millorar el càlcul dels costos unitaris per prestació, las qual cosa facilita la planificació tant de la distribució de recursos per millorar l'eficiència dels serveis prestats, com de les necessitats de finançament. Conèixer el cost final d'un servei pot ajudar a prendre decisions sobre la conveniència o no d'externalitzar-lo o de canviar-ne les fonts de finançament. Així mateix, i en la mesura del possible, la implantació de sistemes de costos a l'Administració ha de permetre comparar, amb la màxima objectivitat possible, els costos entre prestacions homogènies o entre diferents estructures organitzatives.

El present treball vol contribuir a oferir elements de reflexió i debat sobre l'aplicació de mètodes de càlcul de costos als governs locals. Per abordar aquest objectiu, el treball s'ha estructurat de la manera següent. La secció 2 ofereix una panoràmica, per a l'àmbit espanyol i català, de la implantació que hi ha hagut fins al moment del càlcul de costos a l'Administració pública i presenta breument algunes experiències concretes d'aplicació d'aquesta eina pressupostària i comptable. La secció 3 apunta breument els principals conceptes dels diferents models existents de càlcul de costos. La secció 4 presenta una sèrie de reflexions importants a l'hora de plantejar-se la implantació real en una administració d'un sistema de costos. Finalment, la secció 5, dedicada a les conclusions, resumeix les idees analitzades i les principals aportacions de l'article.

2.
La implantació de sistemes de càlcul de costos a l'Administració pública

En primer lloc, cal fer esment que la necessitat d'una comptabilitat de costos en les entitats, amb especial referència a les entitats locals, està imposada per un seguit de mandats establerts en diverses normes legals:

1. La despesa pública respondrà a criteris d'equitat, eficiència i economia (Constitució espanyola, article 31).

2. Requeriment d'un informe tecnicoeconòmic en l'establiment de taxes, preus públics i contribucions especials (RDL 2/2004, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, art. 25, 44 i 31).

3. Control d'eficàcia a càrrec de la funció interventora (RDL 2/2004, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, art. 221).

4. Introducció de l'exigència del seguiment dels costos dels serveis (art. 133, Llei 57/2003, de mesures per a la modernització del govern local).

5. Cal incorporar al compte general una memòria justificativa del cost i rendiment dels serveis públics (Ordre EHA 4041/2004, per la qual s'aprova la instrucció del model normal de comptabilitat local).

6. Informació sobre el cost de les activitats (Ordre EHA/1037/2010, de 13 d'abril, per la qual s'aprova el Pla general de comptabilitat pública, art. 25).

Així, per tal de donar resposta a les exigències normatives apareix en primer lloc la necessitat que tenen els ens locals de calcular el cost dels serveis subjectes a taxes o preus que han de regular mitjançant ordenances fiscals. La llei obliga a conèixer el cost d'un servei o prestació com a requisit previ per poder fixar l'import que es cobrarà als usuaris. En el cas de les taxes, la seva quantia no pot superar el cost del servei, mentre que en els preus cal que aquests cobreixin, com a mínim, el cost del servei.

Aquesta motivació normativa fa que totes les entitats calculin costos d'una manera o altra, més o menys sistematitzadament i amb més o menys precisió. A continuació destaquem algunes de les temptatives més serioses d'implementar sistemes de costos a l'Administració pública espanyola i catalana.

2.1. Administració pública espanyola

En l'àmbit espanyol es poden trobar diferents experiències sobre la implantació del càlcul de costos per obtenir informació, seguint una metodologia comuna que permeti obtenir dades homogènies comparables entre els diferents ens que prestin serveis similars. La primera experiència es troba al *Manual de contabilidad de costes para las corporaciones locales*, publicat el 1976 per l'Institut d'Estudis de l'Administració Local. Tot i que no s'imposava, es demanava als ens locals que determinessin

costos d'acord amb les seves normes, per aconseguir una presentació que fos homogènia i comparable.[1]

Una altra experiència, que finalment no es va arribar a aplicar, va ser el derogat grup IX del Pla general de comptabilitat pública de 1983, que tractava de representar el procés intern de circulació de valors i que en principi es preveia aplicar a l'Estat i als seus organismes autònoms administratius.

Durant el període 1987-1993, hi va haver altres experiències per implantar models de costos en determinats organismes com, entre d'altres, el Ministeri d'Hisenda, l'Institut Tecnològic Geominer d'Espanya o el *Butlletí Oficial de l'Estat*. En el període 1994-2004 trobem el Projecte CANOA (comptabilitat analítica normalitzada per a organismes administratius), desenvolupat per la Intervenció General de l'Administració de l'Estat (IGAE), que representava un sistema de costos com a instrument per satisfer la necessitat d'informació dels usuaris interns. L'any 2005, i basat en el Projecte CANOA, l'IGAE va publicar *Principios generales sobre contabilidad analítica de las administraciones públicas* amb l'objectiu d'establir "una sèrie de normes i criteris generals que permetessin dissenyar un marc de referència general en la implantació de sistemes de comptabilitat analítica al sector de l'Administració pública".

En l'àmbit internacional, amb un important nivell d'implantació i acceptació, s'ha de destacar el treball que en l'àmbit del govern local realitza l'Audit Commission anglesa i el treball *Perspectives on Cost Accounting for Governments*, publicat pel Public Sector Committee of the International Federation of Accountants, perquè es tracta d'una sèrie de recomanacions per als agents que, als seus respectius països, vulguin utilitzar el potencial informatiu que genera la comptabilitat de costos.

2.1.1. Projecte FEMP de càlcul de costos i indicadors de gestió

La Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP) va posar en marxa l'any 2003 una experiència nova a l'Administració local espanyola consistent en el disseny i implantació d'un sistema de càlcul de costos i indicadors de gestió en alguns ajuntaments espanyols.[2] Els objectius generals del Projecte FEMP eren, en primer lloc, dissenyar i implantar un model de càlcul de costos que ajudés a millorar la gestió pública, incre-

1 Vegeu Carrasco *et al.* (2009).

2 En un primer moment la FEMP va signar un protocol amb la Universitat de Navarra per posar en marxa el projecte. Posteriorment, s'hi van afegir els ajuntaments d'Albacete, Avilés, Barcelona, Gijón, Girona, Madrid, Màlaga, Pamplona, Sant Cugat del Vallès, Vitòria-Gasteiz i València i les universitats de Barcelona, de Castella-la Manxa, de Girona, de Màlaga, d'Oviedo, Complutense de Madrid, Politècnica de Madrid i Politècnica de València.

mentant l'eficiència dels mitjans i recursos i la transparència i facilitant la presa de decisions i la rendició de comptes, i, en segon lloc, aplicar una metodologia de càlcul comú per assolir la suficient comparabilitat entre els costos dels serveis prestats per diferents ajuntaments.

La FEMP va dissenyar una aplicació informàtica que permetia el càlcul sistemàtic i continuat en el temps del cost dels serveis i, molt important, va elaborar una bateria d'indicadors de gestió consensuada que permetia aconseguir la comparabilitat entre les diferents entitats locals adherides al projecte.

A més, per aconseguir aquests objectius va ser necessari, en primer lloc, millorar la metodologia del càlcul dels costos dels serveis municipals. La implantació del sistema de costos de la FEMP es fonamentava en una metodologia *ad hoc*, específica i a mida, que es podia aplicar a la complexa realitat de la prestació de serveis a l'Administració local. Utilitzava un sistema híbrid, fonamentat en la filosofia del sistema de costos basat en les activitats (mètode ABC, secció 3.3), però adaptat a la realitat del món local. En aquest sistema es prescindia del càlcul de costos globals, que es consideraven poc representatius del consum de recursos per servei prestat, i es partia del disseny d'un sistema de costos analítics que resultava més útil per a la presa de decisions.

La proposta de la FEMP partia en primer lloc de la localització dels costos en els processos per, després, assignar-los a les prestacions que identifiquen els serveis municipals. En aquest sentit, la imputació de costos es feia seguint diferents etapes:

1. Identificació de les diferents prestacions ofertes per cada àrea de govern.

2. Definició del conjunt d'activitats necessàries per a la provisió del servei corresponent i elaboració de la seva traça de cost.

3. Prenent com a base les activitats definides, s'estudiaven quins eren els recursos associats a cada prestació. Es diferenciaven els costos pressupostaris –formats bàsicament per les partides integrades dins del pressupost de despeses del capítol 1, de personal, i dels capítols 2 i 4, de despeses i transferències corrents respectivament– dels costos extrapressupostaris, integrats bàsicament per l'amortització representativa del valor del consum d'immobilitzat.

4. Seguidament es determinava el volum anual de serveis de cada prestació, escollint per a cadascuna la variable que es considerava més idònia per calcular el cost unitari de la prestació.

2.2.
Administració pública catalana

En l'àmbit català, el marc legal que regula les competències municipals és el Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, que reprodueix el que per al conjunt de l'Estat queda definit a la Llei 7/85, de 2 d'abril, reguladora del règim local, concretament, en els articles del 25 al 28. L'article 25 d'aquesta llei estableix que el municipi pot promoure tota classe d'activitats i prestar tots els serveis públics que contribueixin a satisfer les necessitats i aspiracions dels seus ciutadans. El mateix article estableix que el municipi exercirà, en tot cas, competències en un conjunt de matèries que enumera de forma explícita. L'article 26 delimita l'obligatorietat dels serveis que han d'exercir els municipis segons el seu volum de població, i es determina que els municipis, ja siguin sols o associats, han de prestar un conjunt de serveis que varia segons la seva mida.[3]

Es pot afirmar que el marc competencial dels municipis és molt ampli. És a dir, tal com està establert, un ajuntament pot decidir prestar, si ho creu convenient i si les demandes ciutadanes ho propicien, més serveis dels que la llei determina com a obligatoris. En aquest sentit, l'article 84 del nou Estatut d'autonomia de Catalunya introdueix una gran novetat en relació amb l'àmbit competencial dels municipis. Concretament, aquest article garanteix un nucli de competències pròpies i les enumera, i estableix que la distribució de les responsabilitats administratives entre les diverses administracions locals ha de tenir en compte la seva capacitat de gestió i s'ha de regir per les lleis aprovades pel Parlament; pel principi de subsidiarietat, d'acord amb el que estableix la Carta europea de l'autonomia local; pel principi de diferenciació, d'acord amb les característiques que presenta la realitat municipal, i pel principi de suficiència financera. A més, preveu que la Generalitat determini i fixi els mecanismes per al finançament dels nous serveis derivats de l'ampliació de l'espai competencial dels governs locals.

És precisament aquest últim aspecte el més rellevant pel que fa als costos, ja que de la legislació actual es deriva la necessitat de disposar d'informació sobre el cost de prestació dels serveis públics per tal de poder definir-ne de forma precisa les fonts de finançament i la seva prestació de forma òptima i eficient, això és, sense malbaratar recursos, i la seva comparabilitat en termes d'actuació o *output* amb altres administracions que proveeixen el mateix bé per tal de poder obtenir manuals de bones pràctiques que millorin la provisió i la gestió dels béns i serveis públics.

3 Vegeu Duran *et al.* (2009) per a més detalls.

2.3.
La divulgació de la implantació de costos a través del web: algunes experiències

Tot i que les entitats locals, com s'ha esmentat, es veuen obligades a calcular costos per la normativa, són ben poques les que ho fan d'una forma sistematitzada i de forma que l'àmbit de l'anàlisi sigui no només els serveis objecte de taxa o preu, sinó que abasti la totalitat de l'activitat de l'entitat. Encara són menys les que fan públics els resultats i la metodologia del seu càlcul. A continuació es presenten algunes de les experiències que es poden trobar a la xarxa, que poden resultar d'utilitat per a les entitats que decideixin posar en marxa una comptabilitat analítica:

1. La Diputació de Barcelona té publicats al seu web (*http://www.diba.cat*) diversos recursos sobre la comptabilitat de costos dels ens locals. En destaca una *Guia de costos d'escoles municipals*[4] en la qual, a més d'una introducció al marc teòric del càlcul de costos, es poden trobar exemples pràctics de com implantar un sistema de costos complets en l'àmbit de l'educació. També es pot accedir a l'oferta formativa de la Diputació, amb el curs Metodologies i eines per al càlcul del cost d'escoles bressol municipals. Els cercles de comparació intermunicipals[5] són una eina de treball orientada a la mesura, comparació i avaluació de diferents serveis que es presten en l'àmbit municipal i a l'intercanvi d'experiències entre diversos ajuntaments per tal d'impulsar la millora dels serveis. Una de les dimensions d'aquest treball és l'econòmica, de la qual és especialment rellevant el càlcul del cost dels serveis. Igualment, cal tenir en compte el suport que ofereix als ens locals per al càlcul de costos el Servei d'Assistència a la Gestió Econòmica Local.[6]

2. L'Ajuntament de Sant Cugat del Vallès té publicada al seu web la *Memòria de costos i rendiment dels serveis municipals*, en la qual s'inclou una descripció de la metodologia emprada, en aquest cas el mètode ABC (vegeu la secció 3.3 per a més detalls).

3. Una altra font d'informació sobre aplicació de costos en ajuntaments és la documentació que publica l'Ajuntament de Gijón sobre les matèries que s'han tractat en les més de quinze edicions del seu Seminario de gestión pública local, que celebra cada any i de les quals n'hi ha diverses que versen sobre costos.[7]

---

4 Vegeu *http://www.diba.es/documents/113226/127468/educacio-pdf-guia_m6-pdf.pdf*.

5 Vegeu *http://www.diba.cat/web/menugovernlocal/cci*.

6 Vegeu *http://www.diba.cat/web/sccf/consultoria*.

7 Vegeu *http://www.gijon.es/page/9221-publicaciones*.

4. La FEMP té publicada al seu web (*http://www.femp.es*) l'experiència a què es refereix la secció 2.1.1.

3. Diferents models de càlcul de costos

Per poder implantar un sistema de costos que permeti fixar el cost total i efectiu de cada servei i ajudi a millorar-ne la gestió i l'eficiència, s'ha de relacionar la comptabilitat pública existent amb el model de costos escollit. Això es pot fer de diverses maneres, per exemple classificant la despesa en funció d'una codificació pressupostària orgànica, econòmica i per programes amb el detall suficient per poder-la vincular a cadascun dels serveis. Una altra manera de fer-ho és aprofitant la classificació dels subcomptes de la comptabilitat financera, i la tercera i millor, encara que més laboriosa, és codificant cada apunt comptable de despesa segons una codificació expressa per ser explotada per la comptabilitat analítica.

En primer lloc hem de diferenciar entre *costos directes*, que són aquells que estan clarament identificats amb el producte o servei generador d'aquest cost, i *costos indirectes*, dels quals no se sap en quina mesura es relacionen amb un producte o servei concret i per poder-los distribuir s'haurà d'establir un criteri de repartiment de manera prèvia i raonada. Es poden utilitzar diferents models per distribuir els costos entre els diferents productes o serveis, segons si es reparteixen només una part dels costos o la totalitat. A més, per poder avançar en el camí de trobar una manera de quantificar el cost dels serveis, els principals aspectes que s'haurien de tenir en compte a l'hora de calcular el cost total i efectiu d'un servei serien, de forma sintètica, els següents: *a*) costos salarials del personal que presta directament el servei, *b*) costos d'ubicació del servei, *c*) costos generals d'administració, *d*) costos d'inversions i *e*) costos de direcció i coordinació.

Si repassem la literatura econòmica sobre la matèria, es pot afirmar que hi ha diversos mètodes que són els més corrents i més utilitzats per fer una anàlisi de costos dels serveis prestats per una administració local. A continuació es detallen aquests mètodes.

3.1. El model de costos parcials o *direct costing*

Aquest model diferencia entre costos fixos i variables, i dins dels variables, entre directes i indirectes. S'afecten els costos directes i s'imputen els indirectes. Els costos variables es consideren propis del servei, i els fixos, despesa del període i es porten a resultat de l'exercici, per això aquest sistema s'anomena de costos parcials. A més, hi ha el *direct cos-*

ting "perfeccionat", que analitza els costos fixos i els divideix en costos fixos comuns i autònoms. Els autònoms van lligats a un servei concret (si no s'oferís aquest servei no se suportarien); per tant, aquests costos fixos autònoms es poden afectar al servei que els genera. Val a dir que amb cap de les dues versions d'aquest model s'aconsegueix l'objectiu de conèixer el cost total d'un servei.

3.2.
El model de costos complets o *full cost*

En aquest model, que es basa en la distribució dels costos directes i indirectes, els centres, programes i productes es consideren els consumidors de recursos. Els costos directes queden afectats al producte o servei corresponent, i els indirectes s'imputen a la formació del cost del servei. Així, el cost final total dels diferents productes o serveis estarà format per tots els costos suportats per l'entitat. L'afectació dels costos directes és una operació que no representa cap problema, perquè tenen una relació clara i coneguda amb el servei. Tanmateix, la imputació dels costos indirectes exigeix relacionar-los amb cada un dels serveis. Per fer aquesta vinculació, cal fer el seguiment de cada factor causant de cost, relacionat amb un centre o programa fins que s'arriba a prestar un servei. L'estudi d'aquest itinerari porta a definir la traça del cost.

Aquest model busca establir el cost final de producció d'un producte o servei, i per tant s'ha de conèixer o estimar la relació entre els costos i els diferents productes o serveis. Això no sempre és fàcil, i s'han d'establir uns mecanismes de repartiment que relacionin el més objectivament possible els centres de cost amb el producte o servei.

3.3.
El model *activity based cost* (ABC)

És també un model de costos complets. La diferència amb el *full cost* és la manera com s'imputen els costos indirectes. El model ABC els imputa a les activitats que consumeixen els recursos, i posteriorment als productes o serveis en funció del consum que fan d'aquestes activitats. Aquest model identifica totes i cada una de les activitats que es realitzen i les utilitza com a unitats d'agregació de costos en les quals buscar bases de repartiment capaces de relacionar els costos amb els productes o serveis que els consumeixen.

El model ABC utilitza com a bases de repartiment els inductors de cost que són els causants de la despesa. Es defineixen per a cada activitat, i això permet establir relacions causa-efecte entre els costos i les activitats i, després, entre activitats i productes o serveis. Aquest model pot ajudar

a identificar elements clau d'un servei i diferenciar entre les activitats que aporten valor i les que no.

La diferència bàsica entre el mètode ABC i el tradicional és que el primer considera els costos des del punt de vista de les activitats, mentre que el tradicional ho fa des del punt de vista de les funcions. El model ABC es basa en la necessitat de gestionar activitats en lloc de gestionar costos.[8]

Avantatges del model ABC

- Es pot aplicar a tot tipus d'organitzacions.

- Identifica productes, serveis o altres objectius de costos que no siguin rendibles. Així es pot aconseguir una millor assignació per a altres productes o serveis.

- Permet calcular de forma més precisa els costos, especialment els indirectes de producció i d'administració.

- Aporta més informacions sobre les activitats que realitza l'organització, i permet saber quines aporten valor afegit i quines no, cosa que dóna la possibilitat de reduir o eliminar aquestes últimes.

- És útil en el procés de presa de decisions i fa possible la comparació entre diferents organitzacions i diferents productes o serveis.

- Permet relacionar els costos amb les seves causes, la qual cosa és de gran ajuda per gestionar-los millor. La gestió de costos amb la filosofia ABC rep la denominació d'ABM (*Activity Based Management*), i també es coneix com SIGECA (sistema de gestió de costos basats en l'activitat). El SIGECA s'orienta cap a la reducció, millora, eliminació o subcontractació d'activitats, el *benchmarking* d'activitats, la fixació de preus, la substitució d'equips, etc.

- L'ús d'indicadors no financers per valorar inductors de costos facilita mesures de gestió que són essencials per eliminar el malbaratament i les activitats sense valor afegit.

- L'anàlisi d'inductors de costos fa més fàcil la planificació i la pressupostació.

- És molt útil en l'etapa de planejament, perquè aporta molta informació que facilita les decisions estratègiques i facilita la implantació d'un procés de gestió de qualitat.

8 Vegeu Amat i Soldevila (2010) i Sáez-Torrecilla (2009).

- La filosofia ABC pot utilitzar-se per al control pressupostari en l'anomenat *activity based budgeting* (ABB).

Inconvenients del model ABC

- La selecció dels inductors de costos pot ser un procés difícil i complex.

- Determinats costos indirectes d'administració i/o direcció són de difícil imputació a les activitats.

- La seva implantació acostuma a ser molt costosa, ja que tot l'entramat d'activitats i generadors de costos exigeix molta més informació que altres sistemes.

- Els càlculs que exigeix el model ABC són complexos d'entendre i interpretar.

- La seva implantació pot requerir una reestructuració de l'organització.

Tot i que aquest sistema presenta molts avantatges, no es pot descartar totalment la utilització del sistema tradicional de *full cost*. En determinats supòsits es pot donar que no hi hagi un criteri clar de distribució de costos d'estructures comunes que afecten diferents activitats, i això pot portar a fer repartiments arbitraris, mentre que sí que es pot conèixer amb més seguretat l'afectació a centres o programes. En aquest cas pot ser més viable la implantació d'un model de costos complets.

4.
Reflexions prèvies a la implantació d'un sistema de costos

A l'hora de calcular costos en una entitat local hi ha un seguit de qüestions que cal plantejar-se i resoldre si es vol que l'experiència sigui profitosa i els resultats no quedin oblidats en un calaix o en un sistema informàtic que ningú consulta. Algunes d'aquestes reflexions poden semblar òbvies, però és recomanable posar-les en comú dins de l'organització, debatre-les i posar les conclusions per escrit abans de començar amb la implantació. A continuació s'esmenten les principals qüestions a tenir en compte.

4.1.
Quins objectius volem assolir implantant una comptabilitat de costos

El primer que s'ha de plantejar a l'hora de voler calcular costos en una entitat local és definir per què es vol conèixer el cost dels serveis que es presten. Els motius que pot tenir una administració per implantar un sistema de costos poden ser diversos, i tots tenen la seva rellevància.

En primer lloc, tal com s'ha esmentat prèviament, la necessitat d'una comptabilitat de costos en les entitats locals és imposada per un seguit de mandats establerts en diverses normes legals.

També hi ha el cas d'entitats que estableixen sistemes de costos impulsats per una normativa pròpia. Per exemple, el ple d'un ajuntament pot decidir que l'alcalde estableixi una comptabilitat de costos i que presenti els resultats de forma regular al ple.[9] És a dir que es tracta d'obligacions normatives autoimposades.

Un altre dels motius per calcular costos és la necessitat dels gestors de conèixer el cost de les actuacions que es duen a terme per tal d'ajudar a la presa de decisions. Es fa realment difícil fer una valoració entre dues possibles actuacions i escollir-ne una sense conèixer el cost que estan suposant o que suposarà aquesta decisió. En els moments actuals de precarietat de les finances públiques resulta d'especial transcendència l'elecció de les polítiques públiques idònies i necessàries per als ciutadans, i per això és important passar de la cultura de la despesa a la cultura del cost. El coneixement del cost dels serveis ha de facilitar la decisió de potenciar un determinat servei o prescindir d'un altre. En aquests casos també és del tot necessari fer una anàlisi no només de costos, sinó del cost-benefici de cada actuació. El fet de disposar de costos ajudarà a millorar la pressupostació de l'entitat en permetre introduir criteris d'eficiència econòmica en la seva elaboració.

La voluntat de retre comptes i la transparència, tant davant dels ciutadans i dels perceptors dels serveis com dels proveïdors, entitats financeres, etc., és una altra motivació per assolir la implantació d'un model de costos que permeti saber a què es dediquen els recursos públics i en quin volum.

Abans de començar la selecció d'uns serveis, la implantació d'una metodologia o l'elecció d'eines informàtiques, cal establir a quina d'aquestes motivacions es vol donar resposta. No és un tema menor, ja que l'elecció del model de costos, la forma de presentar o de fer públics els resultats o les eines informàtiques necessàries per implementar el càlcul del cost dependran en bona part de l'objectiu que es vol aconseguir.

4.2. Quins són els factors clau del procés

Per a l'èxit del procés d'implantació, i com que hi ha uns factors de conflictivitat que poden entorpir el procés i que es repeteixen en moltes organitzacions, com ara la resistència al canvi, la por que es coneguin

9 Destaca el cas de l'Ajuntament de Barcelona, ja que en els articles 58, 59 i 61 de la Llei 1/2006, de 13 de març, per la qual es regula el règim especial del municipi de Barcelona, i en l'article 39.3 de la Carta municipal (Llei 22/1998) es recull que l'Ajuntament calcularà el cost dels serveis.

uns resultats que fins al moment només coneixien alguns dels gestors i encara de manera no sistematitzada, el desconeixement del que es farà amb la informació, etc., cal tenir en compte alguns aspectes clau:

1. Implicació i suport al més alt nivell de l'organització. Cal que l'impuls vingui de dalt, de l'alcalde, en el cas d'un ajuntament. Cal tenir en compte que es tracta d'un projecte transversal que afecta tota l'organització i amb unes implicacions importants, per la qual cosa sense un lideratge fort el procés està condemnat al fracàs.

2. Participació i implicació dels gestors dels respectius àmbits. Tota la l'organització ha de saber què es vol fer, quin serà el resultat final i quina difusió tindrà.

3. Consens de la informació que es demanarà als gestors per processar i també la que es lliurarà un cop elaborada als gestors corresponents.

4. Formació del personal. La formació específica i individualitzada serveix no només per obtenir dades, sinó que ajuda a implicar i motivar tota l'organització en el conjunt del projecte.

5. Implantació efectiva de les eines informàtiques. Cal disposar des del primer moment de les eines que es prevegin necessàries per dur a terme el projecte.

4.3.
Quins serveis es volen estudiar

Segons quina sigui la motivació que duu a calcular costos, caldrà establir quins serveis han de ser objecte d'anàlisi. Si l'objectiu és donar cobertura a unes ordenances fiscals, els serveis objecte d'anàlisi seran, òbviament, els subjectes a taxes o preus.

Si la voluntat de l'entitat és ser transparent i donar informació a tercers, es pot iniciar la implantació de costos pels serveis més rellevants, deixant per a fases posteriors els serveis de menys importància relativa o aquells en què és més complicat obtenir dades.

L'ideal, però, és fer una anàlisi completa de tota una entitat. Si es vol fer una bona imputació de costos indirectes, d'amortitzacions d'immobilitzat, imputar els costos de l'estructura política, etc., resulta gairebé imprescindible definir com a abast de la comptabilitat analítica la totalitat de l'entitat.

4.4.
Quin detall del cost es vol obtenir i amb quina periodicitat

Segons a qui van orientats els resultats dels costos, i segons l'objectiu de la comptabilitat analítica que s'hagi establert en una entitat, cal establir també el detall dels costos que es volen obtenir i la periodicitat amb què s'obtenen. Per exemple, si el destinatari de la informació són els ciutadans n'hi pot haver prou sabent el cost conjunt de la neteja viària d'una ciutat, però als responsables polítics els és necessari conèixer també el detall de cada tipus de neteja que es fa, l'escombrat general, la neteja de grafits, el buidatge de papereres, la neteja de xiclets de les voreres, etc., mentre que per als gestors és imprescindible saber quant costa el buidatge de les papereres segons els diferents tipus de papereres instal·lades o el nombre de buidatges o el cost de netejar les vies i places per a vianants amb màquina o a mà. En aquest exemple, si la finalitat dels costos fos donar cobertura a les ordenances fiscals no ens caldria fer aquesta anàlisi, ja que la neteja viària no està subjecta a cap taxa.

També cal establir si els costos es volen calcular *ex ante*, *ex post* o bé de totes dues maneres. En el cas de les ordenances fiscals, el càlcul que es fa per integrar-lo en l'expedient d'aprovació és *ex ante*, és a dir, que és una estimació del cost que es preveu suportar en l'exercici següent. En altres casos el càlcul es pot fer un cop finalitzat l'exercici, com és el cas dels resultats que s'inclouen en la memòria de cost i rendiment dels serveis que acompanya el compte general.

Quant a establir la periodicitat, cal tenir en compte, en primer lloc, la disponibilitat de la informació i, en segon lloc, la necessitat dels destinataris de disposar d'informació.

A l'hora d'establir tant el detall com la periodicitat dels costos que es volen obtenir també és fonamental saber de quina informació es podrà disposar. Si per a un determinat servei la informació de què es disposa és molt agregada, és un contrasentit pretendre obtenir uns resultats molt detallats.

4.5.
Comparabilitat dels costos

El coneixement que un determinat servei *y* té un cost unitari *x* no és suficient per valorar la bondat o no del servei, ni per saber si es presta d'una manera eficient, és a dir, si resulta car o barat. Per tal que la informació que ens proporcionen els costos sigui útil, cal posar-la en relació amb altres unitats comparables. La forma més senzilla de fer-ho és comparar els costos del mateix servei entre diferents períodes de temps. Aquesta comparació és molt efectiva, i atès que es fa amb dades de la mateixa

entitat només presenta la limitació d'homogeneïtzar els costos per als diferents períodes a analitzar.

Una altra de les comparacions possibles és la del mateix servei entre diferents entitats. Aquestes comparacions resulten molt útils, sobretot perquè no totes les administracions presten els serveis de la mateixa manera ni utilitzen els mateixos recursos. Per exemple, el servei d'assistència a domicili, hi ha entitats que el presten amb personal propi, mentre que d'altres ho fan de forma externalitzada mitjançant empreses contractades. Aquestes diferències en la forma o la intensitat en què presten un servei diferents entitats cal tenir-les en compte a l'hora de comparar els resultats, però són molt enriquidores perquè permeten veure quins poden ser els costos si es presta el servei d'una determinada manera o d'una altra. Això permet aprofitar l'experiència d'altres en un determinat camp. Es tracta de crear cercles de comparabilitat i de posar resultats en comú.[10]

4.6. Quins canvis pot suposar a l'organització

Establir una comptabilitat analítica pot representar la necessitat de fer canvis en l'organització per tal d'obtenir les dades que la facin possible. Per exemple, hi pot haver serveis en què, pel fet de prestar-se de forma indirecta mitjançant concessionaris, la informació sobre el volum de servei o el cost individual de determinats processos no es tingui detallada. En aquest cas caldrà concretar amb el concessionari les necessitats d'informació per als costos, i això no sempre és fàcil i immediat. També pot passar que una unitat de gestió presti diversos serveis i que sigui necessari redistribuir tasques entre el personal per saber el temps que es dedica a cada activitat.

L'origen de les dades econòmiques és fonamental per calcular costos. Perquè siguin fiables cal que provinguin de sistemes comptables sòlids. Segons el sistema de costos escollit i el detall que es vol assolir, pot ser suficient amb la informació d'una bona comptabilitat pressupostària, és a dir, amb un bon detall de la classificació econòmica i per programes o bé de la comptabilitat financera.

Els sistemes informàtics que s'utilitzaran també cal decidir-los en el moment de prendre la decisió de fer costos per no tenir problemes durant la implantació. En el cas d'una entitat petita que només calcula costos per a les ordenances fiscals n'hi pot haver prou amb un full de càlcul dels que incorporen els programes d'ofimàtica, mentre que per a entitats més

10 Ens remetem, un cop més, als cercles de comparació intermunicipals de la Diputació de Barcelona, experiència molt positiva en aquest sentit.

grans o amb objectius diferents (fer un mètode ABC) és gairebé imprescindible utilitzar alguna eina informàtica específica. D'acord amb el volum d'apunts comptables que faci l'entitat, serà imprescindible la utilització d'un mòdul específic de costos i l'establiment i codificació d'una estructura comptable analítica. Així, els costos econòmics d'implantar un mòdul informàtic de comptabilitat analítica poden ser molt elevats, depenent de l'eina escollida i el nivell de complexitat de l'entitat.

L'obtenció del cost d'una determinada activitat o servei i el coneixement que dóna propicien una sèrie de conseqüències en l'organització. Serà capaç el responsable de prendre decisions a la vista del cost? S'introduiran canvis en el servei si el cost resulta molt elevat? Es deixarà de prestar un servei a canvi de potenciar-ne un altre que té un cost més baix? Es reubicarà o s'acomiadarà el personal que prestava un servei que resulta molt ineficient? Es canviarà el model de gestió directa o indirecta segons els resultats del cost? La resposta a aquestes preguntes determinarà d'una manera crucial el procés i l'èxit de la implantació d'un sistema de costos a l'Administració.

4.7.
Quant ens costen els costos

Encara que sembli caure en la redundància, cal tenir present que el cost d'implantar un sistema de costos pot ser molt baix o molt elevat, especialment en funció dels resultats que es volen obtenir i de les dimensions de l'entitat, i és un factor a tenir en compte a l'hora de prendre diverses decisions. Aquests costos no són només econòmics.

1. Elecció del model de cost. Implantar un sistema de costos totals resultarà menys costós econòmicament que un mètode ABC.

2. Dificultats internes en la implantació. L'elecció del model també farà que sigui més o menys acceptat per l'organització.

3. Quin detall de costos es vol obtenir. Com més detall, més cost d'obtenció i de processament de dades, tant econòmic com de desgast per a l'organització.

Sempre es pot començar per un model senzill amb un cost –tant econòmic com d'esforç per a l'organització– més baix i, un cop la cultura del cost estigui assumida per l'organització, anar cap a objectius més ambiciosos. Cal tenir sempre present que és millor un petit projecte que tothom valori positivament com un pas endavant que no pas un gran projecte no reeixit i que acaba en no-res.

4.8.
Quina difusió es farà dels costos

Un altre aspecte a valorar i decidir quan es calculen costos és quins han de ser els destinataris de la informació i quina difusió es farà dels resultats. Pel que fa als costos que es calculen per imperatiu normatiu específic, com ara els estudis de cost per les ordenances fiscals, els primers destinataris són els polítics que han de prendre la decisió d'aprovar o no les tarifes i, per tant, els informes econòmics s'inclouen en l'expedient. En segon terme, tots els ciutadans poden consultar l'expedient mentre aquest es troba en el període d'exposició pública. El mateix passa amb la memòria de cost i rendiment dels serveis que han de fer totes les entitats amb una població de dret de més de 50.000 habitants i que acompanya el compte general. Encara que cada vegada són més les entitats que difonen aquestes dades, ja sigui mitjançant el web de l'entitat o per altres mitjans, en general aquesta és la difusió que se n'acostuma a fer. Pel que fa a l'elaboració de costos per als gestors i responsables polítics cal establir amb quina periodicitat (mensual, semestral, anual...) i detall es facilitarà la informació i de quina manera (paper, correu electrònic, publicació en intranet...). Quant al detall, es pot establir un escalat de la informació de manera que es pugui integrar en els quadres de comandament, segons les necessitats de cada nivell.

Quant a la transparència davant els ciutadans, aquesta és la que crea més discrepàncies, ja que cal vèncer moltes resistències internes abans de publicar la informació. Aquesta resistència no ve sols dels responsables polítics, sinó també dels tècnics, que temen veure jutjada la seva actuació.

Per aquests motius, cal consensuar el procés de la manera més àmplia possible i deixar clar abans d'iniciar-lo quines dades, amb quin detall, per quins mitjans i amb quina periodicitat es faran públiques, per tal que tots els implicats se sentin còmodes a l'hora d'implantar el sistema.

5.
Conclusions

Les principals conclusions que es poden extreure del que hem exposat en aquest article són:

1. Malgrat que totes les entitats locals calculen costos per a les ordenances fiscals i un nombre important ho fan per a la memòria de cost i rendiment dels serveis del compte general, hi ha poca cultura del cost a les administracions municipals.

2. Les implicacions que suposa la implantació d'un sistema de costos, principalment per la seva complexitat i per la repercussió que pot tenir la divulgació dels resultats, provoca que poques entitats locals

calculin costos de forma sistemàtica i de manera que abastin tota l'activitat de l'entitat. I encara n'hi ha menys que posin la informació a disposició dels ciutadans a través d'Internet.

3. Hi ha diverses metodologies de costos vàlides. Cal escollir la que més convingui en funció de les possibilitats i els objectius que es vulguin assolir. Els mètodes de costos parcials i totals són més fàcils d'implantar, mentre que el mètode ABC resulta més complex, però proporciona més informació.

4. Hi ha molts elements que cal valorar i decidir de forma prèvia a la implantació, per tal que aquesta sigui un èxit de tota l'organització. S'ha de recordar que el consens en la presa de decisions és un facilitador de l'èxit dels projectes.

5. Una mala experiència pot dificultar enormement un nou intent d'implantació. Si la primera vegada que es planteja implantar una metodologia de costos el projecte no és assimilat per l'organització i no reïx, això pot provocar una reacció de resistència que freni experiències posteriors. Davant el dubte de si l'organització assumirà o no un model més complex, és millor optar per un sistema més simple però que garanteixi l'èxit de la implantació.

6. Cal un lideratge fort per tenir èxit en la implantació d'un sistema de costos. L'impuls del projecte convé que vingui de l'alcaldia o la presidència. Això reduirà les resistències en el si de l'organització i ajudarà a superar-les, i facilitarà també l'assignació de recursos suficients i adients per dur-lo a terme.

6. Bibliografia

Amat, O.; Soldevila, P. *Comptabilitat i gestió de costos*. Profit, 2010.

Carrasco, D.; Buendía, D.; Llorente, V. "Cálculo de costes e indicadores de gestión en servicios municipales". XI Congreso Internacional de Costes y Gestión. XXXII Congreso Argentino de Profesores Universitarios de Costos, 2009.

Duran, J. M.; Mas, D.; Vilalta, M. *Les noves competències dels governs locals: el seu finançament*. Fundació Pi i Sunyer, 2009.

FEMP. *Guía para la implantación de un sistema de costes en la Administración local*. Federación Española de Municipios y Provincias, 2006.

Sáez-Torrecilla, A. *Comptabilitat de costos i comptabilitat de gestió*. McGraw-Hill, 2009.

El deute de les corporacions locals: situació i perspectives

César Cantalapiedra i Carmen López
Afi, Consultores de Administraciones Públicas, SA

1. Introducció

D'un quant temps ençà, qualsevol anàlisi de la nostra economia gravita sobre la capacitat dels agents públics i privats per respondre a les obligacions amb el deute contret. Encara que a Espanya les xifres més voluminoses es troben en el balanç del sector privat, no és menys cert que hi ha el risc que es converteixi en deute públic a mesura que la crisi es prolonga en el temps. Avui dia, els nivells d'endeutament de les administracions públiques espanyoles no sobrepassen els dels països del nostre entorn, però la confluència en aquests últims exercicis d'elevats dèficits (més necessitat d'endeutament) i la falta de liquiditat dels mercats han comportat que alguns governs locals i regionals demanin el suport del Govern central per poder complir amb el servei del deute, i aquest, al seu torn, el de les institucions europees, inclòs el BCE.

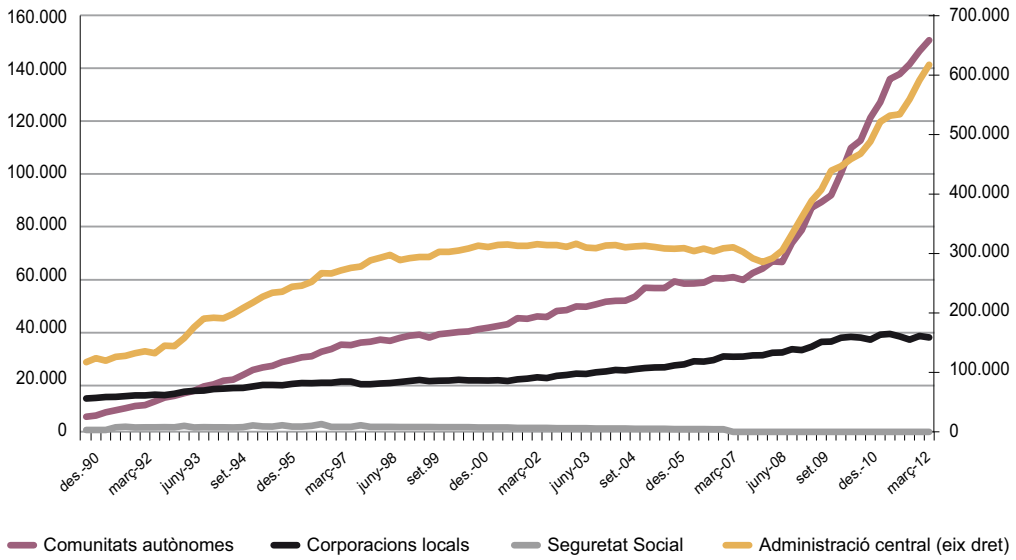
I és en aquest context que ens proposem d'analitzar al llarg d'aquest article el comportament de l'endeutament local en aquests últims exercicis, destacant els nous compromisos que en matèria de sostenibilitat han suposat tant les dificultats d'accés al finançament com la nova Llei d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. Finalment, i amb l'objectiu de presentar una alternativa a l'actual esquema d'endeutament de les corporacions locals espanyoles –on predomina el finançament bancari tradicional–, advoquem pel disseny de mecanismes que permetin millorar els costos i generar més eficiència en la seva gestió.

Generalitat de Catalunya
Departament d'Economia i Coneixement

2.
Radiografia de l'endeutament local

La responsabilitat de les corporacions locals en l'endeutament públic espanyol és només relativa. Amb dades provinents del butlletí estadístic del Banc d'Espanya corresponents al mes de juliol, l'endeutament de les corporacions locals tan sols representa el 4,5% del total de l'endeutament de les administracions públiques, que en termes de producte interior brut (PIB) no és més d'un 3,5%. Són percentatges molt moderats si tenim en compte que les corporacions locals gestionen el 13% de la despesa pública total.

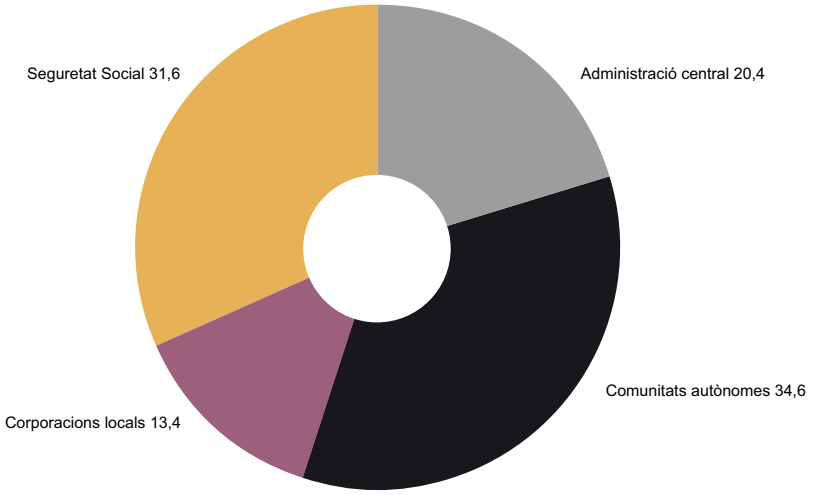
Gràfic 1. Evolució del deute per nivell d'administració (milions d'euros)



Font: Banc d'Espanya.

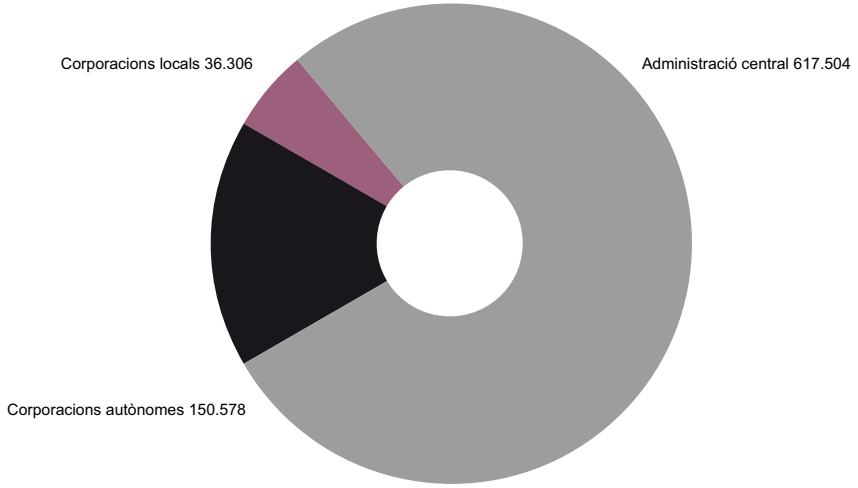
En termes relatius, el pes del deute fins i tot s'ha anat reduint durant els últims anys, perquè el marc normatiu i els mecanismes de tutela financera han estat molt més restrictius amb les administracions locals que amb els governs regionals.

Gràfic 2. Distribució de la despesa no financera de les administracions públiques (% PIB)



Font: Intervenció General de l'Estat. *Avance de la actuación económica y financiera de las administraciones públicas, 2010*.

Gràfic 3. Deute per nivells d'administració (milions d'euros)



Font: Banc d'Espanya. *Boletín Estadístico. Junio 2012*.

No obstant això, la distribució d'aquest deute és molt heterogènia segons la tipologia d'ens locals, tant per la seva diferent naturalesa (entre les diputacions, és evident la diferent estructura d'ingressos i despeses de les forals) com pel grau de discrecionalitat tan elevat que s'ha observat aquests últims anys pel que fa a l'esforç inversor dels principals ajuntaments espanyols. Dels 36.306 milions d'euros de deute viu existent amb dades del primer trimestre d'aquest any, el 78% correspon als ajuntaments, mentre que la resta es distribueix entre diputacions, *cabildos* i consells insulars: en concret, 4.286 milions entre 41 diputacions de règim comú; 2.359 milions, entre 3 diputacions forals, i 910 milions, entre 11 *cabildos* o consells insulars.

Quadre 1. Deute dels ens locals

% sobre el total		
Ajuntaments	28.424	78%
Diputacions en règim comú	4.286	12%
Diputacions forals	2.359	6%
Consells i *cabildos* insulars	910	3%
Ceuta i Melilla	328	1%
Total	**36.306**	**100%**

Font: Banc d'Espanya. *Boletín Estadístico. Junio 2012.*

Quadre 2. Els 20 municipis amb més deute

	Municipi	Deute viu el 31/12/2011 (milers d'euros)
1	Madrid	6.347.900
2	Barcelona	1.090.000
3	València	886.200
4	Saragossa	757.000
5	Màlaga	755.400
6	Sevilla	452.000
7	Còrdova	316.641
8	Palma	225.217
9	Ceuta	207.131
10	Valladolid	204.898
11	Múrcia	193.926
12	Tarragona	176.296
13	Gijón	167.244
14	Alacant	150.540
15	Elx	147.483
16	Burgos	147.305
17	Granada	141.666
18	Cartagena	138.188
19	Reus	136.171
20	Vitòria	134.521
Total		**12.775.727**

Font: Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

També entre els ajuntaments hi ha una forta disparitat que, a la pràctica, es tradueix en un repartiment del deute al 50% entre les capitals de província i la resta d'ajuntaments. En aquest sentit, cal subratllar que a les capitals es concentra només un terç de la població, si bé és cert que són municipis –llevat de Sòria i Terol– que tenen més de 50.000 habitants, per la qual cosa el nivell legal de prestació de serveis és més exigent. Entre les capitals, les sis ciutats més grans sumen 10.400 milions

dels 14.300 totals, però 6.500 obeeixen únicament al deute contret per l'Ajuntament de Madrid, amb ràtios d'endeutament per habitant molt per sobre de les altres cinc ciutats, especialment Barcelona, que presenta uns indicadors d'endeutament molt reduïts.

Encara que cap dels ajuntaments de més de 20.000 habitants no té un endeutament superior a 2.000 euros per habitant, al qual s'aproxima Madrid, si ampliem l'àmbit de referència al conjunt de municipis trobem fins a 60 exemples d'endeutament més elevat –algun fins i tot assoleix els 9.000 euros per habitant. Es tracta, en general, de petits ajuntaments de menys de 1.000 habitants, amb l'excepció de tres ciutats, dues a Catalunya (Santa Susanna i Castell-Platja d'Aro) i una altra a Navarra (Castejón). En contraposició, cal ressenyar que més de 3.000 corporacions no tenen deute contret, i 1.400 més deuen menys d'un milió d'euros.

Quadre 3. Els 20 municipis amb més deute per habitant

	Municipi	Deute/habitant
1	Ceuta	2.514 €
2	Madrid	1.944 €
3	El Vendrell	1.815 €
4	Calafell	1.761 €
5	Navalcarnero	1.552 €
6	Gandia	1.453 €
7	Cambrils	1.443 €
8	Melilla	1.438 €
9	Igualada	1.423 €
10	Totana	1.392 €
11	Pájara	1.371 €
12	Màlaga	1.330 €
13	Tarragona	1.315 €
14	Reus	1.276 €
15	Tortosa	1.265 €
16	Sitges	1.265 €
17	Vic	1.230 €
18	Benalmádena	1.228 €
19	Xàbia	1.173 €
20	Puertollano	1.142 €

Font: Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Quadre 4. Els 20 municipis amb més deute sobre ingressos corrents

	Municipi	Deute sobre ingressos corrents (%)
1	Gandia	180 %
2	Terol	160 %
3	Madrid	152 %
4	Tortosa	150 %
5	Alaquàs	141 %
6	El Vendrell	139 %
7	Alcantarilla	136 %
8	Màlaga	135 %
9	Reus	135 %
10	Cambrils	134 %
11	Igualada	127 %
12	València	124 %
13	Tarragona	124 %
14	Saragossa	124 %
15	Alcalá de Guadaira	117 %
16	Vic	116 %
17	Manlleu	114 %
18	Montilla	112 %
19	Loja	112 %
20	Galapagar	110 %

Font: Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

3. El deute financer i el deute comercial. Les implicacions de l'estabilitat pressupostària

Observant aquestes xifres, encara que l'endeutament dels governs locals no és el problema principal del sector públic, es fa evident que té una distribució força heterogènia, la qual cosa ha ocasionat alguns exemples d'insolvència pels compromisos contrets tant amb les entitats financeres com amb els proveïdors de béns i serveis.

I és precisament l'evolució del pagament a proveïdors la que explica la connivència d'una baixa proporció d'endeutament i una forta caiguda d'ingressos (associada fonamentalment al comportament de l'ICIO i els aprofitaments urbanístics) en les corporacions locals.[1] En aquest sentit, la dificultat per controlar la despesa corrent i per adequar-ne el ritme de creixement al comportament dels recursos tributaris no es va reflec-

1 Fonamentalment ajuntaments.

tir en un increment del deute, com sí que va ocórrer en l'Administració central i en les comunitats autònomes, ja que la normativa establerta a través del Reial decret 8/2010 va prohibir contractar nou endeutament a tots els municipis que tinguessin una ràtio d'endeutament viu sobre ingressos corrents superior al 75%, quan la llei vigent fins llavors establia aquest límit en el 110%, que fins i tot de forma provisional es va arribar a revisar al 125%.[2]

En aquesta mateixa línia, l'enduriment de la supervisió de l'endeutament del sector local per part de l'Administració central i –encara que amb menys intensitat i de manera desigual– de les comunitats autònomes que tenen transferida aquesta competència, va dificultar l'aprovació de nous plans economicofinancers i de sanejament i, per tant, també de les sol·licituds d'autorització de deute corresponents.

Encara que aquestes mesures van poder condicionar una acceleració en la consolidació pressupostària, la inacció d'alguns governs locals va propiciar l'acumulació de deutes comercials pendents de pagament, de vegades sense reflex comptable, que clarament no s'haurien d'obviar en una estimació del seu volum de deute. En xifres agregades, segons els comptes financers publicats pel Banc d'Espanya, les corporacions locals tenien crèdits comercials, bestretes o comptes pendents de pagament per valor de gairebé 25.000 milions d'euros a finals del primer trimestre del 2012. En ordre de magnitud, aquest volum és la meitat del que registren les comunitats autònomes, però proporcionalment al seu deute i a la seva dimensió pressupostària és molt més significatiu.

Bona part d'aquestes obligacions ja s'han satisfet amb els proveïdors contraient un deute amb l'Administració central a través del fons de finançament de pagament a proveïdors (FFPP), que va aportar 9.300 milions d'euros i va liquidar factures de 3.774 municipis. Encara que aquest import, que suma prop de 46.000 milions d'euros, està comptabilitzat com a deute de l'Estat, és evident que s'hauria de tenir en compte en les estimacions del deute total de les corporacions locals.

A més del deute amb proveïdors, cal tenir en compte que una part de l'endeutament local, una mica més de 9.000 milions d'euros addicionals, es troba en les empreses públiques, que no consoliden perquè són fora del perímetre definit pel sistema europeu de comptes (SEC 95). És el cas de les empreses de transport públic, de canalització i subministrament d'aigua o de promoció d'habitatge públic, per esmentar alguns exemples. En condicions normals, són deutes que aquestes empreses –públiques o mixtes– amortitzen amb els ingressos que generen per la seva activitat, encara que una part de la seva facturació es pugui complementar amb

2 En la Llei de pressupostos generals de l'Estat per a 2010 i de manera excepcional per a aquell exercici.

subvencions que reben directament de l'Administració, bé sigui pel bitllet de transport o pel consum d'aigua, bé sigui com a subsidi dels tipus d'interès del finançament. El seu volum d'endeutament està estabilitzat i no ha crescut en l'últim any i mig, la qual cosa no és obstacle per reconèixer que proporcionalment és superior al que tenen les comunitats autònomes o l'Estat central.

Com la resta d'administracions, també el sector local té el repte de racionalitzar el nombre d'empreses i ens públics, que ha crescut durant els anys de bonança, buscant fórmules de flexibilització del seu funcionament i de col·laboració amb el sector privat. En exercicis anteriors, els volums d'inversió potser justificaven la descentralització de la despesa, però això no sembla assumible actualment ni en el futur més pròxim.

Les magnituds globals, considerant el deute comercial i les empreses públiques dependents fora del seu marc de consolidació, apunten un endeutament aproximat de les corporacions locals de 54.600 milions d'euros (5,3% del PIB). Encara que aquestes xifres no són dramàtiques, amaguen una gran heterogeneïtat en un país amb una estructura local que es compon de més de 8.100 municipis. Els resultats constaten les limitacions del Govern central per tutelar la gestió d'una xifra tan elevada d'entitats, fins i tot amb la col·laboració de les administracions autonòmiques, que de vegades han mostrat dosis de discrecionalitat i laxitud no desitjables, en les quals han pogut influir més els criteris polítics que els de supervisió. I en moments de crisi acusada, aquests problemes es fan més evidents.

Encara que, lamentablement, per al conjunt del país hi ha conflictes més greus que els desajustos pressupostaris de les corporacions locals, no s'han d'infravalorar les conseqüències dels problemes de solvència de determinats ajuntaments ni els riscos que es generen al seu territori d'influència. És en aquest sentit que cal interpretar les demandes d'alguns sectors, i de l'Administració central, per dur a terme una racionalització del mapa local.

En aquesta línia s'ha concebut la Llei d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (LOEPSF), que vol evitar, amb nous mecanismes d'informació i disciplina, que es reprodueixin situacions d'impagament en les corporacions locals. La LOEPSF ha estat especialment estricta amb les corporacions locals, que a partir d'ara hauran de complir un nou sostre de dèficit i deute, així com una regla d'evolució de la despesa:

1. **Principi d'estabilitat pressupostària.** A més de la prohibició d'incórrer en dèficit estructural (és el cas de les comunitats autònomes i l'Estat) si no és per reformes estructurals, les corporacions locals hauran de mantenir una posició d'equilibri o superàvit pressupostari. La prohibició de generar saldos no financers negatius

implicarà que, en termes estructurals, les corporacions locals estaran obligades a generar superàvit per compensar possibles dèficits cíclics, o no dur a terme cap despesa associada al cicle. A la pràctica, aquest fet suposarà, a més, que les corporacions locals hauran de finançar la seva inversió partint del seu estalvi net; en cas contrari, hauran d'elaborar un pla de reequilibri[3] a un any en què s'absorbeixi el desfasament generat entre ingressos i despeses no financeres.

2. **Regla de despesa.** La despesa computable[4] d'una corporació local no podrà superar la taxa de referència de creixement del PIB a mitjà termini de l'economia espanyola. La regla de despesa vol evitar el que va passar durant els darrers anys de creixement econòmic, en els quals es va finançar (i es va consolidar per al futur) una bona part de l'expansió de la despesa a través d'ingressos molt volàtils associats directament a la bombolla immobiliària. Tan sols es podran fer increments de despesa per sobre de la taxa de creixement del PIB a mitjà termini si s'aproven canvis normatius que permetin incrementar la recaptació. En aquesta mateixa línia, i amb l'objectiu que les administracions públiques adoptin un grau de coresponsabilitat fiscal més gran, en el cas d'aprovar mesures que redueixin la recaptació de forma permanent (per exemple una baixada de l'IBI o de l'ICIO), la corporació local haurà de reduir la seva despesa en aquest mateix import.

   Finalment, la regla de despesa també obliga que tots els ingressos que s'obtinguin per sobre dels previstos en els pressupostos es destinin íntegrament a reduir el deute públic.

3. **Principi de sostenibilitat financera.** L'endeutament màxim de les corporacions locals, que ja des del 2010 es restringia a través del Reial decret 8/2010 i les successives pròrrogues, s'estableix en el 3% del PIB, nivell que no es podrà superar en cap cas, a diferència del criteri adoptat per a les comunitats autònomes i l'Estat. Sigui com sigui, està pendent de publicació un reglament en el qual s'estableixin els criteris o l'equivalència a través dels quals les corporacions locals puguin mesurar el seu endeutament, ja que el càlcul del PIB per a la majoria d'aquestes corporacions és inviable. Com que l'actual volum de deute de les corporacions locals, mesurat tal com indica la normativa,[5] és gairebé 4,5 punts del PIB, serà necessària una reduc-

3 En aquest sentit, amb la nova LOEPSF s'escurça de tres a un any el termini per reconduir una situació de dèficit no financer.

4 La despesa computable és la resultant de treure a la despesa no financera, definida en termes del sistema europeu de comptes, els interessos, la despesa finançada amb fons finalistes de la UE o d'altres administracions públiques i les transferències vinculades al sistema de finançament.

5 Compost pel deute SEC 95 que recull el Banc d'Espanya (36.306 milions d'euros) i el deute corresponent al FFPP (9.300 milions d'euros), que no computarà en el deute SEC, però que es tindrà en compte per al càlcul del límit de deute.

ció del deute de més de 15.000 milions d'euros, que s'hauran de distribuir, com a màxim, fins al 2020. Això implicaria la no-renovació d'un terç de la cartera actual. En qualsevol cas, cal tenir en compte l'elevada heterogeneïtat del volum de deute de les diferents corporacions locals, però és clar que això generarà situacions de tensió pressupostària a les més endeutades. Tenint en compte que, segons l'equivalència establerta entre deute i PIB per la Comissió Nacional de l'Administració Local l'any 2011,[6] el 0,3% del PIB correspon al 4,39% dels ingressos no financers, el límit d'endeutament del 3%, si s'apliqués en l'exercici esmentat –que no és el cas–, suposaria que aproximadament es trobarien en situació d'incompliment totes les corporacions locals amb un deute sobre ingressos no financers de més del 44%.

A més, amb els objectius de controlar els volums de deute i dèficit i reduir el nombre d'ens locals, els esborranys de la nova llei de bases de règim local apunten una delimitació més clara de les competències, així com l'assumpció d'una part d'aquestes competències per les diputacions quan no sigui viable que les exerceixin els ajuntaments.

4.
El camí cap a un model més eficient de gestió del deute local

Més enllà de les fórmules i els protocols que s'arbitrin per propiciar guanys d'eficiència en la prestació de serveis al ciutadà, el cas és que hi ha un gran marge de maniobra en diferents àmbits per aconseguir-ho. En concret, en aquest article ens referirem a la gestió del deute financer.

L'objectiu de les administracions públiques no és cap altre que el de finançar-se en les millors condicions possibles en un context certament volàtil i subjecte a la inestabilitat dels mercats. Per exercir aquesta funció, més de 5.000 ajuntaments i mig centenar de diputacions, *cabildos* i consells insulars acudeixen al mercat o a les entitats financeres per intentar negociar unes condicions favorables pel que fa al cost i que s'adeqüin al seu calendari de necessitats pressupostàries.

En general, el deute que fonamentalment han formalitzat les corporacions locals és bancari, amb les principals entitats nacionals i amb les caixes rurals i d'estalvi de referència al territori. Es tracta de finançament estable, amb venciment a mitjà i llarg termini (més del 90% és a més d'un any), encara que l'augment de la desconfiança s'ha deixat sentir en l'estabilitat pressupostària del sector públic, ja que les corporacions

6 Acord de la Subcomissió de Règim Econòmic, Financer i Fiscal de la Comissió Nacional de l'Administració Local, de 22 de maig de 2012, en relació amb l'aplicació de la normativa d'estabilitat pressupostària a les liquidacions dels pressupostos generals de les entitats locals corresponents a l'exercici 2011.

s'han vist obligades a recórrer a terminis més curts i a les pòlisses davant de la falta de fonts alternatives. Les xifres que recull el Banc d'Espanya de finançament a curt termini són modestes –al voltant de 3.200 milions d'euros–, però és ben sabut que el recurs al deute de tresoreria és una pràctica habitual entre les corporacions locals. Encara que les corporacions s'han hagut d'acomodar a l'obligació legal de reduir a zero el saldo a final d'any[7] de les línies obertes amb les entitats, en moments determinats al llarg de l'exercici els imports han pogut ser molt més significatius.

Són poques les corporacions que en algun moment van decidir fer el salt de la desintermediació a través d'emissions als mercats de capital. De fet, només una desena d'entitats locals han sol·licitat una qualificació creditícia d'alguna de les agències que els permetés presentar-se davant dels inversors internacionals. I d'aquestes, només les tres diputacions forals i els dos ajuntaments espanyols més grans tenen emissions vives, que no sumen en total més de 1.800 milions d'euros (amb prou feines un 5% del total del deute local). Actualment, els únics emissors actius de deute són els dos grans *cabildos* canaris.[8] Es tracta d'operacions dirigides al mercat local que es beneficien, per la seva condició de regió ultraperifèrica, d'un tractament financerofiscal molt atractiu per als inversors al seu territori.[9]

Quadre 5. Qualificació del crèdit de les corporacions locals a Espanya

	Fitch-IBCA		S&P		Moody's
Diputació Foral d'Àlaba	A	Negatiu			
Ajuntament de Barcelona	BBB	Negatiu	BBB+	Negatiu	
Diputació de Barcelona			BBB+	Negatiu	
Ajuntament de la Corunya					
Diputació Foral de Guipúscoa	A	Negatiu			
Ajuntament de Madrid	BBB	Negatiu	BBB+	Negatiu	
Ajuntament de Màlaga			WR		
Ajuntament de Pamplona	BBB	Negatiu			
Ajuntament de Sant Sebastià	A	Negatiu			
Cabildo de Tenerife					
Ajuntament de Vigo					
Diputació Foral de Biscaia	A	Negatiu	A	Negatiu	Baa2*-

Font: S&P.

En qualsevol cas, és evident que en mercats financers tan globals i profunds com els actuals els volums individuals de les corporacions locals no són representatius. Potser amb l'excepció de l'Ajuntament de Madrid,

7 Reial decret 8/2010.

8 Paradoxalment sense qualificació, si bé el Cabildo de Tenerife sí que va arribar a obtenir una qualificació que va deixar de renovar fa tres anys.

9 Deute apte per a la Reserva d'Inversions de les Canàries (RIC).

es tracta de magnituds poc operatives tant per assolir binomis eficients de rendibilitat i risc com per ser emissors de referència.

L'experiència ens demostra, a més, que els resultats de la gestió del deute són molt diferents segons les administracions. Encara que les directrius solen ser molt conservadores, la veritat és que de vegades s'accepten termes de caràcter especulatiu amb l'ànim de beneficiar-se d'uns costos inicials avantatjosos que a la fi no ho són tant. Bé perquè la formació financera no sembla que hagi de ser un element imprescindible en el gestor públic, bé perquè les entitats financeres puguin haver dissenyat operacions més a la mida del seu balanç que de l'Administració, el cas és que la gestió del deute pot arribar a condicionar l'estabilitat de la corporació si el contracte de finançament no és l'adequat o si s'han assumit riscos que no s'era capaç de mesurar.

D'altra banda, no s'ha d'oblidar que als mercats de capital la mida és una de les variables que més condicionen els costos. Els guanys d'eficiència poden ser molt significatius, més encara si s'aprofiten les oportunitats que els mercats financers poden oferir en moments determinats. El millor exemple ha estat el dels últims dos anys, amb períodes sense accés als mercats que s'han prolongat durant mesos però en els quals s'han intercalat algunes setmanes en què les perspectives van millorar transitòriament després d'alguna decisió de les institucions europees o amb la publicació d'algun indicador econòmic més esperançador. I són aquests els períodes en què es pot obtenir finançament en els termes més favorables.

La funció de les corporacions locals, tanmateix, no és fer un seguiment dels mercats o contractar especialistes en aquesta funció. Per això en alguns països tan avançats com els nòrdics, en els quals el pes de l'Administració local és més gran que al nostre, han sorgit iniciatives reeixides de col·laboració per captar finançament en les millors condicions possibles i buscar les ocasions més oportunes. Alguns d'aquests projectes no tenen més de deu anys d'història i van sorgir en períodes de forta transformació de la seva economia i del seu sistema financer, que ja no era capaç de cobrir les necessitats dels ajuntaments en termes de cost o de volum.

Avui dia hi ha entitats similars a Finlàndia, Noruega, Dinamarca i Suècia, que són emissores de fort prestigi en els mercats internacionals, i que són capaces d'obtenir finançament a costos similars als de l'Estat. Es tracta de vehicles financers, supervisats per les autoritats nacionals, que es constitueixen mitjançant l'aportació de recursos propis dels governs locals que l'integren, amb els quals comparteixen els recursos propis del vehicle i també la garantia directa, solidària i conjunta de tots els seus membres.[10]

10 En algun dels països, a més, aquest vehicle té l'aval de l'Estat.

El grau de palanquejament del vehicle permet finançar-se per un endeutament deu vegades superior als recursos propis aportats, la qual cosa no impedeix que tinguin ràtios de solvència molt elevades (ràtio de capital ajustada al risc superior al 25%), rendibilitats positives i taxes de morositat, fins ara, inexistents. Encara que és evident que la trajectòria d'aquests països i la seva credibilitat contrastada en els mercats internacionals facilita aquesta integració i la mutualització del deute –de fet, les seves qualificacions reflecteixen la màxima qualitat creditícia–, aquests instruments constitueixen, segons la nostra opinió, un bon punt de partida i una alternativa d'anàlisi per al cas espanyol.

Quadre 6. Vehicles de finançament mancomunat a Europa (local i regional)

	Municipality Finance PLC	KBN Kommunalbanken	Kommuninvest i Sverige AB	KommuneKredit
Qualificació	AAA/Estable/A-1+	AAA/Estable/A-1+	AAA/Estable/A-1+	AAA/Estable/A-1+
País	Finlàndia	Noruega	Suècia	Dinamarca
Qualificació sobirana	AAA/Estable/A-1+	AAA/Estable/A-1+	AAA/Estable/A-1+	AAA/Estable/A-1+
Any inicial	1989/1993	1926	1986	1898
Estructura de garanties	Responsabilitat solidària i automàtica a través de Municipal Guarantee Board (MGB)	Carta de garantia de l'Estat, que és l'únic accionista (Regne de Noruega)	Garantia conjunta i solidària dels governs locals i regionals (LRG)	Garantia conjunta i solidària dels governs locals i regionals
Quota de mercat (%)	45%-50%	49%	40%	95%
Ràtio de recursos propis ajustats sobre préstecs concedits (%)	1,5	2,2	1	3,7
Morositat	Cap	Cap	Cap	Cap

Font: elaboració pròpia.

Probablement, en la situació actual de la nostra economia plantejaments com aquest no semblen els més urgents ni els més necessaris, però s'han d'anar establint les bases perquè les administracions puguin ser més eficients en el futur. Per això, caldria començar per definir un vehicle independent i supervisat, com qualsevol altra entitat financera, que operés en els mercats a l'engròs amb les aportacions de capital de les corporacions locals que lliurement decidissin constituir-lo en funció dels seus ingressos corrents, de la població o de qualsevol altra variable representativa.

L'objectiu d'aquest fons o vehicle seria captar finançament al mercat i cedir-lo a les corporacions locals, amb marges d'intermediació i en condicions molt més favorables que si hi accedissin individualment amb emissions o acudissin a sol·licitar préstecs a les entitats financeres. Com als països escandinaus, es podria plantejar la participació del Tresor o l'ICO, que amb la seva experiència contribuiria a millorar l'arribada als

inversors, a col·laborar en el disseny del model de gestió i, fins i tot, a establir determinades garanties.

5. Conclusions

El deute de les corporacions locals no ha crescut de manera significativa al llarg de la crisi econòmica, al contrari del que s'observa a l'Estat central i les comunitats autònomes. Aquesta evolució diferent, ja que és obvi que les tensions pressupostàries han afectat tots els nivells de l'Administració, es deu en gran part a les fortes restriccions de l'endeutament que tradicionalment han suportat les corporacions locals, que es van accentuar amb l'aprovació del Reial decret 8/2010. A partir de llavors les corporacions locals amb un nivell de deute superior al 75% dels seus ingressos corrents van veure impossibilitat l'accés a l'endeutament, prohibició que es manté avui a través de les successives pròrrogues d'aquesta normativa.

Tanmateix, aquesta rigidesa ha tingut conseqüències no desitjades, perquè ha ocultat l'existència d'un deute, fonamentalment amb petites i mitjanes empreses, que han sofert la morositat de totes les administracions en conjunt, però en particular dels ajuntaments. La impossibilitat de finançar-se a llarg termini i la dràstica caiguda de recursos (especialment els provinents de l'ICIO i els aprofitaments urbanístics) s'han traduït en un augment de les pòlisses i en l'acumulació de factures impagades que, en bona mesura, ni tan sols no tenien un reflex pressupostari.

Són moltes les evidències que han demostrat que la normativa de restricció de l'endeutament financer no és eficaç si no s'acompanya de capacitat efectiva per exercir la tutela i el control de forma adequada, ja no només del deute bancari de l'Administració general, sinó dels saldos pendents amb els proveïdors i de la seva comptabilització adequada, així com de l'endeutament a través dels ens dependents.

La posada en marxa d'un FFPP ha permès sanejar bona part d'aquest deute, però per al finançament ha calgut la implicació directa de l'Estat central, que ha hagut d'augmentar el seu endeutament en un moment crític per evitar posar en una situació més extrema el teixit empresarial.

En qualsevol cas, fins i tot valorant el deute de l'Administració local des d'una perspectiva àmplia, ens trobaríem amb nivells que no són insostenibles, entorn del 5% del PIB. Malgrat això, no serà fàcil digerir les implicacions de la nova normativa d'estabilitat pressupostària, que obliga a reduir-lo gairebé dos punts fins al final de la dècada. Tenint en compte que l'economia continuarà estancada almenys dos anys més, aquest objectiu tan ambiciós limitarà molt l'abast de les polítiques públiques que

es puguin dur a terme des de les corporacions locals, especialment en matèria d'inversió, llevat que hi hagi millores en la promesa reforma del finançament de les hisendes locals, cosa que, en la conjuntura actual, no sembla gaire probable.

En un context de restriccions pressupostàries tan fortes, en el qual ha de prevaler l'eficiència en l'assignació de recursos, sembla oportú aprendre de les bones pràctiques relatives a la gestió i als mecanismes de col-laboració que hi ha en altres països, sobretot si ens referim a un mapa local tan dispers com l'espanyol, amb 8.100 ajuntaments.

En aquest sentit, l'experiència nòrdica apunta cap a una direcció col-laborativa: la creació d'un organisme que permeti coordinar les políticques de finançament, buscant economies d'escala i un accés en les millors condicions possibles als mercats a l'engròs. És ben sabut que avui estan tancats per a les administracions locals, ja no solament per la consideració de risc creditici del nostre país, sinó també per la mida i la fragmentació actual del seu endeutament.

No hem d'oblidar que, com passa en les economies anglosaxones, la major part del finançament s'haurà de canalitzar a través dels mercats de capital. El sistema bancari espanyol estava sobredimensionat, i després d'haver-se transformat no tindrà capacitat per satisfer les necessitats de tots els agents que demanen finançament, almenys, no en les mateixes condicions que abans de la crisi.

6. Bibliografia

Banc d'Espanya. *Boletín Estadístico. Junio de 2012*. Banco de España, 2012.

Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. *BOE* núm. 103, de 30 d'abril de 2012.

IGAE. *Avance de la actuación económica y financiera de las administraciones públicas, 2010*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. *Datos de avance de la liquidación de los presupuestos del ejercicio 2011*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

La tutela financera dels ens locals en el marc de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera

Ramon Auset i Martí
Direcció General de Política Financera, Assegurances i Tresor
de la Generalitat de Catalunya

1. Introducció

Correspon a la Generalitat, d'acord amb l'article 218.5 de l'Estatut d'autonomia, l'exercici de la tutela financera sobre els governs locals, respectant l'autonomia que els reconeix la Constitució.[1, 2] Aquesta competència ha estat objecte de desplegament normatiu.

La normativa estatal de caràcter bàsic respecta les competències d'execució de les comunitats autònomes competents en matèria de tutela financera però, com veurem més endavant, regula el règim de supervisió amb un detall que excedeix el contingut raonable d'unes bases estatals.

La regulació estatal en aquesta matèria es troba recollida principalment en la Llei reguladora de les hisendes locals i en la Llei orgànica d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

Pel que fa a la normativa catalana, la competència va ser assignada al Departament d'Economia i Finances pel Decret 369/1986, de 18 de desembre, posteriorment derogat pel Decret 94/1995, de 21 de febrer,

1 El text és similar al que preveia l'Estatut de 1979 en l'article 48.1: "Correspon a la Generalitat la tutela financera sobre els ens locals respectant l'autonomia que els reconeixen els articles 140 i 142 de la Constitució i d'acord amb l'article 9.8 d'aquest Estatut." (Article 9: "La Generalitat de Catalunya té competència exclusiva sobre les matèries següents: [...] 8. Règim local, sens perjudici d'allò que disposa el número 18 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució. Alteracions dels termes municipals i denominació oficial dels municipis i topònims".)

2 El títol competencial de la tutela financera sobre els ens locals ha estat el fonament també de les competències de la Sindicatura de Comptes de Catalunya en matèria de fiscalització comptable del sector públic local. Aquestes competències estan previstes a la secció tercera del capítol V del títol II de l'Estatut.

Generalitat de Catalunya
Departament d'Economia i Coneixement

per tal d'actualitzar les referències a altres normes. Les competències assignades al Departament en aquesta matèria han estat desplegades reglamentàriament. L'Ordre ECF/138/2007, de 27 d'abril, sobre procediments en matèria de tutela financera dels ens locals, és la darrera versió de la reglamentació catalana en aquesta matèria.

El repartiment competencial es detalla en l'apartat 2, relatiu al marc normatiu. En l'apartat 3 es comenten les principals novetats que introdueix la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera en el règim de tutela financera. En l'apartat 4 s'analitza l'estructura dels ingressos i de les despeses dels ajuntaments catalans i el càlcul aproximat dels conceptes que introdueix la normativa d'estabilitat pressupostària. Les conclusions s'exposen en l'apartat 5.

2. Marc normatiu

2.1. El text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març

Els preceptes continguts en aquesta Llei tenen la consideració de bases del règim jurídic financer de l'Administració local.[3] Els aspectes relatius a la tutela financera es tracten fonamentalment al capítol VII del títol I, sobre les operacions de crèdit (articles 48 a 55), en el context de la regulació dels diferents ingressos de la hisenda local que es fa en aquest títol. Al capítol VII del títol I es regulen principalment els aspectes següents:

- L'àmbit subjectiu. S'estableix que les entitats subjectes a tutela financera són els ens locals i els ens dependents que no es financen majoritàriament amb ingressos de mercat. Encara que no s'esmenta de forma expressa, és evident que el criteri utilitzat fa referència al que preveu el sistema europeu de comptes quan estableix els criteris de delimitació del sector de les administracions públiques.

- L'àmbit objectiu. Es detallen les operacions de crèdit que són objecte de supervisió. En els termes previstos en aquesta norma, *operació de crèdit* és una expressió genèrica que inclou diferents instrumentacions o instruments financers, com ara el préstec, el compte de crèdit,

3 L'article 1.1 del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals estableix: "Tenen la consideració de bases del règim jurídic financer de l'Administració local, dictades a l'empara de l'article 149.1.18*a* de la Constitució, els preceptes inclosos en aquesta Llei, amb l'excepció dels apartats 2 i 3 de l'article 186, llevat dels que regulen el sistema tributari local, dictats en virtut del que disposa l'article 133 de la Constitució i els que despleguen les participacions en els tributs de l'Estat a què es refereix l'article 142 de la Constitució; tot això sense perjudici de les competències exclusives que corresponen a l'Estat en virtut del que disposa l'article 149.1.14*a* de la Constitució."

l'emprèstit i altres passius que constitueixen un mecanisme de finançament.

- El règim d'autorització de les operacions de crèdit a concertar per part d'aquests ens.

- Els supòsits en què cal aprovar un pla de sanejament financer.

- Les fonts d'informació de la central estatal d'informació de riscos de les entitats locals.

En l'article 53 d'aquesta llei s'estableix que l'òrgan competent per atorgar l'autorització és el Ministeri d'Hisenda o la comunitat autònoma que tingui atribuïda la competència en la matèria al seu Estatut.

Quan es preveu l'autorització de la comunitat autònoma s'esmenta únicament el supòsit de les operacions de crèdit en euros que es concertin amb entitats financeres residents a la Unió Europea, i s'estableix que les operacions amb l'exterior o instrumentades mitjançant emissions de deute requeriran en tot cas l'autorització del Ministeri d'Hisenda.

S'entén que l'autorització reservada al Ministeri en aquests dos supòsits no exclou l'autorització de la comunitat autònoma competent en matèria de tutela financera, atès el caràcter general del títol competencial que té per objecte garantir la solvència de l'ens supervisat. Per al control de la solvència cal tenir en compte el conjunt de l'endeutament suportat per l'ens local, independentment de la seva instrumentació. L'autorització del Ministeri, prevista únicament per a dues formes d'instrumentar l'endeutament, s'entén que pel seu caràcter parcial no pretén garantir la solvència, sinó que es fonamenta en les competències de l'Administració central en matèria de política econòmica general. En virtut d'aquest títol competencial, l'Administració central pot supervisar l'apel·lació a l'endeutament exterior i el mercat d'emissions de deute.

El capítol VII del títol I del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals ha estat objecte de desplegament reglamentari per part de l'Administració central únicament en matèria d'emissions de deute[4] i de la regulació de la central estatal d'informació de riscos de les entitats locals.[5]

4 Reial decret 705/2002, de 19 de juliol.

5 Reial decret 1438/2001, de 21 de desembre, derogat posteriorment pel Reial decret 1463/2007, de 2 de novembre, que incorpora la regulació de la central d'informació de riscos de les entitats locals en el títol V.

2.2.
Normativa catalana

Les competències en matèria de tutela financera sobre les entitats locals, previstes al seu dia en l'article 48.1 de l'Estatut de 1979 i en l'article 218.5 de l'Estatut vigent, van ser assumides per la Generalitat mitjançant el Decret 328/1980, d'11 de desembre.

La Llei municipal i de règim local de Catalunya recull en el títol XVIII, relatiu a les finances locals, el títol competencial de la Generalitat en matèria de tutela financera sobre els ens locals.

Aquesta funció va ser assignada al Departament d'Economia i Finances mitjançant el Decret 369/1986, de 18 de desembre, relatiu a hisendes locals, que va assignar al Departament de Governació altres funcions, com la recepció i custòdia dels pressupostos i les liquidacions. Per tal d'actualitzar les referències a altres normes, aquest text es va modificar mitjançant el Decret 94/1995, de 21 de febrer, que va derogar el Decret de 1986.

L'Ordre ECF/138/2007, de 27 d'abril, sobre procediments en matèria de tutela financera dels ens locals, és la darrera versió de la reglamentació catalana en aquesta matèria. Aquesta Ordre especifica el procediment de càlcul de les ràtios legals previstes a la Llei reguladora de les hisendes locals i que determinen el règim d'autorització de les operacions de crèdit. L'Ordre estableix també unes ràtios financeres o indicadors de solvència, que són específiques del desplegament autonòmic, i que obliguen els ens locals, en determinades situacions, a presentar unes previsions d'ingressos i despeses per als propers exercicis. Es preveuen també el contingut i les característiques dels plans de sanejament financer que han d'aprovar els ens locals per a la recuperació de la capacitat de generar estalvi o per al sanejament de les situacions de dèficit o romanent de tresoreria de signe negatiu i la documentació a aportar en relació amb els procediments que estableix la normativa d'estabilitat pressupostària. Addicionalment, s'estableix l'obligació d'informar anualment dels saldos de deute. L'Ordre regula el format i el contingut de la documentació que cal trametre en cadascun dels procediments de tutela financera i en preveu la tramitació telemàtica a l'extranet de les administracions catalanes. Els annexos d'aquesta Ordre, que regulen aspectes de detall del procediment, han estat modificats per resolucions de la Direcció General de Política Financera, Assegurances i Tresor.

2.3.
La normativa estatal sobre estabilitat pressupostària i la distribució competencial

La regulació estatal en matèria d'estabilitat pressupostària modifica el règim d'autorització de les operacions de crèdit previst en la Llei regu-

ladora de les hisendes locals perquè estableix criteris addicionals per a l'atorgament de l'autorització.

Aquesta regulació atribueix noves competències a l'òrgan autonòmic competent en matèria de tutela financera relatives a la supervisió del compliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària, i en determinats supòsits implica l'aprovació dels escenaris pressupostaris pluriennals aprovats prèviament per acord plenari de l'ens local.

S'estableix també l'obligació a les comunitats autònomes d'efectuar diverses comunicacions al Ministeri relatives a aquesta supervisió.

3. Novetats introduïdes per la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera[6]

3.1. Principals novetats

La Llei regula de nou el principi d'estabilitat pressupostària, previst a la normativa anterior, i introdueix les noves previsions de la regla de la despesa, el límit del deute i el límit de la despesa no financera, que requereixen desplegament reglamentari per a la seva implantació efectiva.

Es preveu també que els plans econòmics i financers o escenaris pressupostaris pluriennals que s'hagin d'aprovar per haver-se incomplert l'objectiu d'estabilitat pressupostària han de preveure el compliment de l'objectiu en el termini d'un any, en comptes dels tres anys que preveia la regulació anterior. Per tant, el compliment s'ha de produir en l'exercici següent a aquell en què es posi de manifest l'incompliment. La Llei preveu en general un reforçament de les mesures de control del compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

Continua en vigor el desplegament reglamentari per als ens locals de la normativa estatal d'estabilitat pressupostària, aprovat mitjançant el Reial decret 1463/2007, de 2 de novembre, en allò que no s'oposi a la nova Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.[7]

6 A la disposició final primera de la Llei, relativa al títol competencial, es diu que aquesta Llei orgànica s'aprova en desplegament de l'article 135 de la Constitució. A l'apartat 4 de la disposició final segona de la Llei s'estableix que les disposicions reglamentàries dictades per l'Administració general de l'Estat en desplegament d'aquesta Llei que tinguin el caràcter de bàsiques ho han d'indicar expressament. Aquesta Llei ha estat modificada parcialment per la Llei orgànica 4/2012, de 28 de setembre.

7 El caràcter bàsic del Reial decret 1463/2007, de 2 de novembre, s'estableix a la disposició final primera.

3.2.
L'objectiu d'estabilitat pressupostària

A l'article 11 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, s'estableix que l'elaboració, aprovació i execució dels pressupostos i altres actuacions que afectin les despeses o ingressos de les administracions públiques i altres entitats que formen part del sector públic s'ha de sotmetre al principi d'estabilitat pressupostària.

Les corporacions locals han de mantenir una posició d'equilibri o superàvit pressupostari.

Excepcionalment, l'Estat i les comunitats autònomes poden incórrer en dèficit estructural, definit com a dèficit ajustat del cicle, net de mesures excepcionals i temporals, en les situacions de recessió econòmica greu i altres circumstàncies excepcionals previstes a la Llei. Les situacions excepcionals de dèficit estructural i els plans de reequilibri per corregir-les no són aplicables, per tant, a les corporacions locals, que han de mantenir en qualsevol situació, com hem dit abans, una posició d'equilibri o superàvit pressupostari.

La Llei, per tant, estableix una regulació especial per al sector públic local, atès que els ens locals no tenen funcions d'estabilització anticíclica, però, en canvi, els exigeix el compliment d'objectius macroeconòmics, que es traslladen de forma lineal a les administracions locals sense tenir en compte les especificitats del sector.

Aquest fet és especialment evident en la definició de l'objectiu d'estabilitat pressupostària a partir del concepte de capacitat o necessitat de finançament del sistema europeu de comptes nacionals i regionals (SEC 95) i l'exigència del compliment d'aquest objectiu a cada ens local considerat de forma individual. El principi d'estabilitat pressupostària a què fa referència el pacte d'estabilitat i creixement europeu requereix l'equilibri entre ingressos i despeses de les administracions públiques al llarg del cicle, però és evident que està concebut per al conjunt del sector públic i no té sentit aplicar-lo de forma individual a cadascun dels nombrosos agents que integren el sector públic local i exigir el seu compliment en el cicle anual del pressupost. A una escala reduïda, la discontinuïtat dels processos inversors al llarg del temps fa impossible que es pugui reproduir el model macro de forma simètrica sense més especificacions.

En l'acord del consell de ministres de 20 de juliol del 2012 es preveu un objectiu d'estabilitat pressupostària per al subsector de l'Administració local d'un 0% de capacitat o necessitat de finançament en termes SEC 95, en percentatge del producte interior brut, per als anys 2013, 2014 i 2015 (vegeu el quadre 1).

Quadre 1. Acord del consell de ministres de 20 de juliol de 2012 que, d'acord amb l'article 15 de la LOEPSF, fixa els objectius d'estabilitat pressupostària i de deute públic per al conjunt de les administracions públiques i de cadascun dels subsectors per al període 2013-2015 i el límit de despesa no financera del pressupost de l'Estat per a 2013

Objectiu d'estabilitat pressupostària per al període 2012-2015
Aquests objectius no inclouen el possible efecte del mecanisme d'ajuda financera europea.
Capacitat (+) Necessitat (–) de finançament, SEC-95
Percentatge del PIB

	2013	2014	2015
Administració central	-3,8	-2,7	-2,1
Comunitats autònomes	-0,7	-0,1	0,2
Entitats locals	0,0	0,0	0,0
Seguretat Social	0,0	0,0	0,0
Total administracions públiques	**-4,5**	**-2,8**	**-1,9**

Objectiu de deute públic per al període 2013-2015
Aquests objectius no inclouen el possible efecte del mecanisme d'ajuda financera europea.
Aquests objectius no inclouen l'endeutament derivat del mecanisme extraordinari de finançament per al pagament a proveïdors.
Percentatge del PIB

	2013	2014	2015
Administració central	66,0	66,3	66,6
Comunitats autònomes	16,0	15,9	15,5
Entitats locals	3,8	3,8	3,8
Seguretat Social	0,0	0,0	0,0
Total administracions públiques	**85,8**	**86,0**	**85,9**

Regla de la despesa per al període 2013-2015

	2013	2014	2015
Regla de la despesa	1,7	1,7	2,0

Font: elaboració pròpia.

3.3.
El càlcul del compliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària per part dels ens locals

La capacitat o necessitat de finançament és un concepte estadístic definit al sistema europeu de comptes nacionals i regionals (SEC 95) que es pot aproximar, en defecte d'una estimació millor, pel concepte pressupostari del superàvit o dèficit no financer.

D'acord amb el SEC 95, la capacitat (+) o necessitat (–) de finançament és el saldo del compte financer; és a dir, l'adquisició neta d'actius finan-

cers menys els passius nets contrets (SEC 95 5.10). El compte financer registra les operacions financeres entre les unitats institucionals. Una operació financera entre dues unitats institucionals augmenta la capacitat o necessitat de finançament d'una i disminueix, en la mateixa quantia, la capacitat o necessitat de finançament de l'altra. En el SEC 95, el saldo del compte financer és idèntic al del compte de capital. El compte de capital permet determinar en quina mesura les adquisicions menys les cessions d'actius no financers han estat finançades amb càrrec a l'estalvi i les transferències de capital.

El saldo del compte financer es pot aproximar en termes pressupostaris per la diferència entre l'adquisició neta d'actius financers (capítol 8 de despeses – capítol 8 d'ingressos) i els passius nets contrets (capítol 9 d'ingressos – capítol 9 de despeses):

$$C/N\ F = C8D - C8I - C9I + C9D$$

En equilibri pressupostari, aquest concepte equival al superàvit o dèficit no financer:

$$S/D\ NF = \text{capítols 1 a 7 d'ingressos} - \text{capítols 1 a 7 de despeses}$$

Si no hi ha equilibri en la fase de la liquidació pressupostària, es manté l'equivalència si considerem el resultat pressupostari positiu com una adquisició neta d'actius financers i el resultat pressupostari negatiu com un passiu net contret.

El concepte pressupostari del superàvit o dèficit no financer constitueix, per tant, una aproximació del concepte estadístic del SEC 95 de la capacitat o necessitat de finançament. És per aquest motiu que el reglament autonòmic preveu aquest procediment de càlcul. A l'apartat 5 de l'annex 2 de l'Ordre ECF/138/2007[8] s'estableix que la capacitat o necessitat de finançament es pot aproximar pel concepte de superàvit o dèficit no financer que correspon a la diferència entre els capítols 1 a 7 d'ingressos i els capítols 1 a 7 de despeses. També es diu que, en el supòsit que sigui procedent efectuar ajustos sobre aquest concepte, cal emplenar l'apartat del model corresponent amb el títol "Capacitat / necessitat de finançament". En relació amb els ajustos, cal tenir en compte, a part de les previsions del mateix SEC 95, un manual per als ens locals publicat a la pàgina web de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat. Aquest manual no té caràcter normatiu, i per aquest motiu el Departament d'Economia i Coneixement, en l'exercici de les seves competències en matèria de tutela financera dels ens locals, considera el superàvit o dèficit no financer, calculat a partir de la diferència abans esmentada,

8 Apartat 5 de l'annex 2 de l'Ordre ECF/138/2007, de 27 d'abril, sobre procediments en matèria de tutela financera dels ens locals, en la redacció establerta per la Resolució ECF/1769/2009, de 10 de juny.

com una aproximació de la capacitat o necessitat de finançament que aporta un ens local individual al conjunt del sector públic local.

Com es pot veure, aquest concepte, de caràcter macroeconòmic, no té per objecte facilitar l'anàlisi del grau de solvència d'un ens local individual. En el marc de la tutela financera dels ens locals en sentit estricte, relativa a la supervisió de l'endeutament, es tenen en compte altres indicadors per avaluar la capacitat de retorn de les obligacions assumides. Els principals indicadors que s'utilitzen en aquest àmbit, calculats a partir dels conceptes de la comptabilitat pressupostària i financera de l'ens individual, són:[9]

- L'estalvi net de l'exercici ha de ser positiu. Els recursos o ingressos de caràcter recurrent han de cobrir la despesa recurrent i les amortitzacions de les operacions de crèdit.

- El romanent de tresoreria per a despeses generals a la data de tancament de l'exercici ha de tenir signe positiu. Els fons líquids i els drets reconeguts pendents de cobrament han de cobrir les obligacions reconegudes pendents de pagament. És un concepte que té una certa similitud amb el concepte de fons de maniobra de les empreses mercantils.

- El nivell d'endeutament ha de ser sostenible. Normalment es relaciona l'import del capital pendent de les operacions de crèdit formalitzades o avalades amb un indicador de la dimensió econòmica de l'ens com els recursos o ingressos corrents o de caràcter recurrent anuals. La Llei d'hisendes locals preveu en l'article 53.2 que, quan la ràtio de deute sobre ingressos corrents liquidats supera el 110%, l'endeutament se subjecta a l'autorització de l'òrgan que exerceix la tutela. Excepcionalment, i mitjançant disposicions de les lleis de pressupostos generals de l'Estat, aquest llindar es va apujar al 125% durant l'exercici del 2010 i es va abaixar al 75% a partir de l'exercici del 2011 com a límit per a l'endeutament que finança nova despesa d'inversió.

Com dèiem, aquests indicadors de solvència, calculats per a un ens local individual, no coincideixen amb els indicadors de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, que tenen un enfocament macroeconòmic. Únicament coincideix, potser, l'indicador de deute, però a la Llei orgànica 2/2012 es preveu, relacionat amb el producte interior brut i no amb els ingressos corrents, com un objectiu del conjunt del sector públic local i no es preveu un criteri d'aplicació a l'ens local individual, com veurem més endavant.
Per aquest motiu i mentre no hi hagi cap canvi normatiu, per a l'ens local

9 El procediment de càlcul d'aquests indicadors es detalla a l'annex 3 de l'Ordre ECF/138/2007, de 27 d'abril, sobre procediments en matèria de tutela financera dels ens locals.

individual és aplicable únicament la restricció de deute del 75% sobre els ingressos corrents liquidats prevista a la Llei d'hisendes locals i a les disposicions de les lleis de pressupostos generals de l'Estat.

El compliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària no ens dóna, com hem vist, tanta informació com altres sobre la solvència d'un ens local individual, però, a més, en alguns casos un ens local pot complir els indicadors de solvència i no el d'estabilitat. Aquest fet es dóna principalment quan un ens local amb estalvi net positiu té capacitat per finançar nova despesa d'inversió amb nou endeutament o amb la utilització de la capacitat de finançament generada en exercicis anteriors.

En el primer cas, la necessitat de finançament generada pel procés inversor es finança amb l'apel·lació a nou endeutament. L'ens local té capacitat de retorn del nou endeutament, però evidentment no contribueix a l'objectiu sectorial de reducció de deute. Aquest objectiu sectorial no té en compte que alguns ens locals estan poc endeutats i que poden tenir la necessitat de finançar projectes d'inversió que consideren prioritaris. La reducció del deute s'hauria de concentrar en els ens locals més endeutats, que curiosament si es limiten a renovar el seu elevat nivell d'endeutament tindran problemes per complir l'objectiu de deute però no el d'estabilitat. Els objectius sectorials d'estabilitat i de deute aplicats individualment de forma lineal poden perjudicar els ens locals solvents que vulguin invertir i no ho hagin fet en exercicis anteriors a l'establiment de la restricció.

En el segon cas, la necessitat de finançament generada per la inversió de l'exercici es finança amb la utilització de la capacitat de finançament generada en exercicis anteriors. És el que succeeix, en termes de comptabilitat pressupostària, quan es finança despesa d'inversió de l'exercici amb càrrec al romanent de tresoreria positiu generat en exercicis anteriors. Aquest cas és encara més sorprenent perquè no posa en perill el compliment de l'objectiu sectorial de reducció de deute. El problema, un cop més, és que es mesura el compliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària dels ens locals en el cicle anual i no es consideren períodes més llargs.

En cap dels dos casos no es té en compte, com dèiem abans, la discontinuïtat dels processos inversors al llarg del temps a escala reduïda.

3.4.
L'objectiu de deute públic

A l'article 13 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, relatiu a la instrumentació del principi de sostenibilitat financera, s'estableix que el volum de deute públic –definit d'acord amb el Protocol sobre procediment de

dèficit excessiu– del conjunt d'administracions públiques no pot superar el 60% del producte interior brut espanyol expressat en termes nominals, o el que estableixi la normativa europea.

Aquest límit s'ha de distribuir d'acord amb els percentatges següents, expressats en termes nominals del producte interior brut espanyol: 44% per a l'Administració central, 13% per al conjunt de les comunitats autònomes i 3% per al conjunt de les corporacions locals. D'acord amb la disposició transitòria primera de la Llei, aquests límits s'han de complir l'exercici del 2020.

Aquesta distribució, que la Llei no justifica, no respon al pes relatiu de cada subsector del sector de les administracions públiques en el conjunt de la despesa pública global, sinó que sembla obeir als nivells de deute històrics. El criteri beneficia l'Administració central, ja que a l'Administració local, que en els darrers anys ha mantingut aproximadament una participació d'un 12% en el conjunt de la despesa pública global, li correspondria un 7% de dèficit si el 60% es repartís en funció del pes relatiu de la despesa de cada subsector.

En l'acord del consell de ministres de 20 de juliol del 2012 es preveu un objectiu de deute per al subsector de l'Administració local d'un 3,8% per als anys 2013, 2014 i 2015. Aquests objectius no inclouen l'endeutament derivat del mecanisme extraordinari de finançament per al pagament de proveïdors del 2012 (vegeu el quadre 1).

Com hem dit abans, la Llei no preveu un criteri d'aplicació de l'objectiu sectorial a l'ens local individual. Per a l'ens local individual, mentre no hi hagi cap canvi normatiu, és aplicable únicament la restricció de deute del 75% sobre els ingressos corrents liquidats prevista a la Llei d'hisendes locals i a les disposicions de les lleis de pressupostos generals de l'Estat. Com dèiem, per als ens locals té més sentit l'aplicació de l'objectiu de deute que no pas l'objectiu d'estabilitat pressupostària. No obstant això, seria convenient mantenir la situació que preveu la normativa actual, amb un objectiu sectorial en percentatge sobre el producte interior brut i un objectiu individual en percentatge sobre els ingressos corrents liquidats. En funció de l'evolució del deute del conjunt del sector públic local es podrien efectuar ajustos en el nivell de deute sobre els ingressos corrents establert en les lleis de pressupostos generals de l'Estat.

3.5.
Regla de la despesa

A l'article 12 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, s'estableix que la variació de la despesa computable de l'Administració central, de les comunitats autònomes i de les corporacions locals no pot superar la taxa

de referència de creixement del producte interior brut de mitjà termini de l'economia espanyola. En l'acord del consell de ministres de 20 de juliol del 2012 s'estableix que aquesta taxa és d'un 1,7% el 2013 i el 2014 i d'un 2,0% el 2015 (vegeu el quadre 1).

S'entén per despesa computable els usos no financers definits en termes del sistema europeu de comptes nacionals i regionals, exclosos els interessos del deute, la despesa no discrecional en prestacions per desocupació, la part de la despesa finançada amb fons finalistes procedents de la Unió Europea o d'altres administracions públiques i les transferències a les comunitats autònomes i a les corporacions locals vinculades als sistemes de finançament.

Un cop més, no es té en compte l'especificitat del sector públic local, especialment en allò que fa referència a la discontinuïtat dels processos inversors al llarg del temps, atès que no s'exclou de la despesa computable la despesa d'inversió. Únicament s'exclou la despesa d'inversió finançada amb fons finalistes procedents de les administracions públiques. No es té en compte que els ens locals que es poden endeutar de forma puntual en un exercici, perquè el seu deute és inferior al 75% dels ingressos corrents, han de destinar aquest endeutament al finançament d'una despesa d'inversió que probablement superarà aquesta taxa de variació. Per contra, si en un exercici un ens local no inverteix, una interpretació restrictiva d'aquesta regla ens portaria a considerar que ja no pot invertir mai més, ja que la taxa s'hauria de multiplicar per zero. Per tot el que hem exposat, entenem que per als ens locals té més sentit aplicar aquesta regla a la despesa corrent.

En aquest article de la Llei s'estableix també que els ingressos superiors als previstos, que entenem que s'han de determinar en el moment de confeccionar la liquidació del pressupost, s'han de destinar a reduir el nivell de deute públic. També s'estableix aquesta previsió per al superàvit de la liquidació pressupostària en l'article 32 de la Llei. Entenem que l'aplicació d'aquests recursos addicionals a la disminució dels passius financers s'ha d'efectuar en funció dels recursos líquids disponibles i respectant la prioritat de sanejar les eventuals situacions d'insolvència i el compliment del termini de pagament de proveïdors previst a la normativa, d'acord amb el pla de disposició de fons o pla de tresoreria de l'ens local. Cal tenir en compte, a més, que els ens locals que es poden endeutar per no superar els límits normatius poden destinar el superàvit al finançament d'inversions per reduir l'apel·lació a nou endeutament.

4.
Estructura dels ingressos i de les despeses dels ajuntaments catalans

En el quadre 2 es pot observar l'estructura dels ingressos i de les despeses i el càlcul aproximat dels conceptes comentats en els apartats anteriors a partir de les liquidacions pressupostàries consolidades del 2008 al 2011 i de les dades de deute dels ajuntaments catalans publicades pel Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Quadre 2. Estructura dels ingressos i de les despeses dels ajuntaments catalans

	Liquidació 2008	Liquidació 2009		Liquidació 2010		Liquidació 2011	
	MEUR	MEUR	2009 vs 2008	MEUR	2010 vs 2009	MEUR	2011 vs 2010
Ingressos							
1. Impostos directes	3.026	3.203	5,9%	3.379	5,5%	3.428	1,5%
2. Impostos indirectes	311	200	-35,6%	180	-10,0%	170	-5,9%
3. Taxes i altres ingressos	1.752	1.676	-4,3%	1.712	2,1%	1.612	-5,8%
4. Transferències corrents	2.960	3.023	2,2%	2.826	-6,5%	2.711	-4,1%
5. Ingressos patrimonials	214	224	4,3%	205	-8,2%	190	-7,3%
Total ingressos corrents	**8.263**	**8.326**	**0,8%**	**8.303**	**-0,3%**	**8.112**	**-2,3%**
6. Alienació d'inversions reals	173	106	-38,7%	64	-39,2%	57	-10,9%
7. Transferències de capital	637	1.847	189,9%	1.379	-25,3%	626	-54,6%
Total ingressos de capital	**810**	**1.953**	**141,1%**	**1.443**	**-26,1%**	**684**	**-52,6%**
8. Actius financers	97	68	-30,4%	38	-44,3%	13	-64,9%
9. Passius financers	621	823	32,7%	1.291	56,8%	373	-71,1%
Total ingressos per operacions financeres	**718**	**891**	**24,1%**	**1.329**	**49,1%**	**387**	**-70,9%**
Ingressos exercici corrent	**9.790**	**11.170**	**14,1%**	**11.074**	**-0,9%**	**9.182**	**-17,1%**
Despeses							
1. Despeses de personal	2.632	2.755	4,7%	2.773	0,6%	2.712	-2,2%
2. Despeses de béns i serveis	2.867	2.958	3,2%	2.957	-0,1%	2.879	-2,6%
3. Despeses financeres	185	132	-28,5%	110	-17,2%	148	35,3%
4. Transferències corrents	1.113	1.214	9,0%	1.207	-0,6%	1.198	-0,8%
Total despeses corrents	**6.797**	**7.060**	**3,9%**	**7.046**	**-0,2%**	**6.936**	**-1,6%**
6. Inversions reals	1.866	2.936	57,3%	2.240	-23,7%	1.426	-36,3%
7. Transferències de capital	490	495	1,1%	524	5,8%	409	-21,9%
Total despeses de capital	**2.356**	**3.431**	**45,6%**	**2.764**	**-19,4%**	**1.835**	**-33,6%**
8. Actius financers	153	88	-42,3%	71	-18,9%	42	-41,5%
9. Passius financers	570	511	-10,3%	541	5,8%	539	-0,4%
Total despeses per operacions financeres	**723**	**599**	**-17,1%**	**612**	**2,2%**	**581**	**-5,2%**
Despeses exercici corrent	**9.876**	**11.090**	**12,3%**	**10.423**	**-6,0%**	**9.353**	**-10,3%**

	Liquidació 2008	Liquidació 2009		Liquidació 2010		Liquidació 2011	
	MEUR	MEUR	2009 vs 2008	MEUR	2010 vs 2009	MEUR	2011 vs 2010
Indicadors de solvència							
Estalvi brut	1.465	1.267	-13,5%	1.256	-0,8%	1.175	-6,4%
Deute viu	4.050	4.489	10,8%	5.136	14,4%	5.100	-0,7%
Ràtio deute viu / ingressos corrents (%)	**49,0%**	**53,9%**	**4,9%**	**61,9%**	**7,9%**	**62,9%**	**1,0%**
Estalvi net	895	755	-15,6%	715	-5,3%	636	-11,0%
Indicadors d'estabilitat							
Ingressos no financers	9.072	10.279	13,3%	9.746	-5,2%	8.795	-9,8%
Ràtio deute viu / ingressos no financers (%)	**44,6%**	**43,7%**	**-1,0%**	**52,7%**	**9,0%**	**58,0%**	**5,3%**
Superàvit/dèficit no financer	-81	-212		-65		24	
Indicador de sostenibilitat financera							
Deute viu (ajuntaments)	4.050	4.489	10,8%	5.136	14,4%	5.100	-0,7%
Deute viu (ajuntaments i diputacions)	4.457	4.909	10,1%	5.581	13,7%	5.639	1,0%
PIB català (base 2008 preus corrents)	212.953	204.129		205.555		210.150	
% (deute / PIB)	**2,09%**	**2,40%**		**2,72%**		**2,68%**	

Dades de la liquidació de 2011 actualitzades a 24 d'octubre de 2012 (els ajuntaments que han aportat informació representen el 98,95 % de la població total).

Font: Oficina Virtual per a la Coordinació Financera amb les Entitats Locals. Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

En relació amb els indicadors de solvència, es pot observar el manteniment de l'estalvi net positiu en el període considerat malgrat la tendència a la baixa. La ràtio de deute sobre ingressos corrents del conjunt dels ajuntaments catalans es manté per sota del 75% malgrat la tendència a l'alça. L'import del deute dels ajuntaments catalans ha disminuït un 0,7% el 2011 respecte a l'any 2010. Malgrat l'evolució tendencial negativa es mantenen els nivells de solvència en els termes que s'han comentat en els apartats anteriors. És molt significativa la reducció de l'import del deute el 2011, que posa de manifest que el manteniment del nivell d'estalvi i la reducció de la inversió han permès mantenir el ritme d'amortització del deute. Les restriccions normatives han limitat també la concertació de nou endeutament, com es pot apreciar en la reducció del capítol 9 d'ingressos del 2011.

Pel que fa a l'indicador d'estabilitat pressupostària, aproximat com dèiem a partir del superàvit o dèficit no financer calculat a partir de les liquidacions pressupostàries, s'observa que després de l'evolució negativa que culmina el 2009 es produeix una millora el 2010, mantenint però el signe negatiu, i l'any 2011 s'obté un import amb signe positiu. Es confirma, per tant, la recuperació de la capacitat de finançament.

Per acabar, l'indicador de sostenibilitat financera o de deute ens permet constatar que el deute del sector públic local català, ajuntaments i diputacions, se situa per sota del 3% del producte interior brut català, condició que la nova Llei estableix per al 2020 per al sector públic local espanyol. D'acord amb les darreres dades disponibles, corresponents al tancament comptable del 2011, el deute dels ajuntaments i de les diputacions catalans se situa en un 2,68% del producte interior brut català.

Les darreres dades sobre l'evolució del deute del sector públic local espanyol confirmen la contenció del deute del sector. Les dades publicades al butlletí estadístic del Banc d'Espanya indiquen que el sector es va situar en un deute del 3,4% del producte interior brut en el segon trimestre del 2012. Aquesta dada empitjorarà amb la incorporació de l'endeutament derivat del mecanisme extraordinari de finançament per al pagament de proveïdors del 2012, però no suposarà un obstacle per al compliment de l'objectiu de deute del 2013, del 3,8%, ja que en l'acord del consell de ministres de 20 de juliol del 2012 s'especifica que no s'inclou aquest endeutament extraordinari.

5. Conclusions

La normativa estatal sobre estabilitat pressupostària, que preveu l'establiment d'objectius en termes macroeconòmics, no té en compte les especificitats del sector públic local, integrat per un elevat nombre d'unitats institucionals. Especialment, cal tenir en compte els aspectes següents:

- *La discontinuïtat del procés inversor de l'Administració local*
  A escala macroeconòmica i per a les grans administracions, les previsions de la Llei d'estabilitat són plenament coherents amb els fonaments econòmics. A una escala reduïda la discontinuïtat dels processos inversors al llarg del temps fa impossible que es pugui reproduir el model macroeconòmic de forma simètrica sense més especificacions.

- *El fet que els ens locals no tenen funcions d'estabilització anticíclica*
  Les decisions de despesa corrent i d'inversió dels ens locals es prenen en el marc de la gestió dels serveis públics locals. Les decisions d'inversió no s'adopten per raons conjunturals.

- *La necessitat de diferenciar entre indicadors sectorials i individuals*
  Els problemes d'escala, les dificultats per traslladar els conceptes estadístics del SEC 95 a la comptabilitat dels ens locals i les compensacions que es produeixen entre agents en alguns dels indicadors, com la capacitat o necessitat de finançament, fan necessari utilitzar indicadors diferents per al sector i per a l'ens individual. Això no és

obstacle, com ja s'ha dit, per ajustar el nivell exigit de l'indicador individual en funció de l'evolució de l'indicador sectorial.

- *La limitada rellevància macroeconòmica del deute del sector públic local*
  Com hem vist, l'objectiu de deute del subsector de l'Administració local és d'un 3% del producte interior brut espanyol, mentre que el del conjunt del sector públic és d'un 60%. El deute dels ajuntaments i de les diputacions de Catalunya se situa en un 2,68% del producte interior brut català al tancament comptable del 2011.

Creiem que és necessari tenir en compte aquests criteris en la regulació que ha d'efectuar el desplegament de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. En qualsevol cas, aquests criteris ja s'han tingut en compte en la regulació catalana. L'Ordre ECF/138/2007, de 27 d'abril, sobre procediments en matèria de tutela financera dels ens locals, dóna prioritat a l'indicador de deute de l'ens local sobre altres indicadors, com la capacitat o necessitat de finançament, quan estableix en l'article 10, relatiu a estabilitat pressupostària, que en el pla econòmic i financer s'han de tenir en compte especialment el termini i les condicions en què l'ens local preveu situar per sota del límit legal la ràtio de deute viu. Aquests criteris s'han tingut en compte també en l'exercici de les competències d'execució que corresponen al Departament d'Economia i Coneixement en matèria de tutela financera dels ens locals.

6. Bibliografia

Butlletí estadístic del Banc d'Espanya (quadre 11.4). Juny de 2012.

Liquidacions dels pressupostos de les entitats locals. Oficina Virtual per a la Coordinació Financera amb les Entitats Locals. Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Acord del consell de ministres de 20 de juliol de 2012, previst a l'article 15 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (*Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado* núm. 87, de 25 de juliol de 2012).

Normativa catalana:

Estatut d'autonomia de Catalunya (DOGC núm. 4680, de 20 de juliol de 2006).

Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (DOGC núm. 3887, de 20 de maig de 2003).

Decret 328/1980, d'11 de desembre, pel qual la Generalitat assumeix competències en matèria de tutela financera sobre les entitats locals (DOGC núm. 110, de 4 de febrer de 1981).

Decret 94/1995, de 21 de febrer, d'assignació de funcions en matèria d'hisendes locals als departaments de Governació i d'Economia i Finances (DOGC núm. 2035, de 5 d'abril de 1995).

Ordre ECF/138/2007, de 27 d'abril, sobre procediments en matèria de tutela financera dels ens locals (DOGC núm. 4883, de 15 de maig de 2007).

Resolució ECF/2901/2008, de 19 de setembre, per la qual es modifica l'apartat 5 de l'annex 2 de l'Ordre ECF/138/2007, de 27 d'abril, sobre procediments en matèria de tutela financera dels ens locals (DOGC núm. 5227, de 2 d'octubre de 2008).

Resolució ECF/1769/2009, de 10 de juny, per la qual es modifiquen els annexos de l'Ordre ECF/138/2007, de 27 d'abril, sobre procediments en matèria de tutela financera dels ens locals (DOGC núm. 5409, de 29 de juny de 2009).

Resolució ECF/3210/2010, de 28 de setembre, per la qual es modifica l'annex 2 de l'Ordre ECF/138/2007, de 27 d'abril, sobre procediments en matèria de tutela financera dels ens locals (DOGC núm. 5733, de 13 d'octubre de 2010).

Resolució ECO/1406/2011, d'1 de juny, per la qual es modifiquen els annexos de l'Ordre ECF/138/2007, de 27 d'abril, sobre procediments en matèria de tutela financera dels ens locals (DOGC núm. 5898, de 10 de juny de 2011).

Normativa estatal:

Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals (BOE núm. 59, de 9 de març de 2004, i BOE núm. 63, de 13 de març de 2004).

Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (BOE núm. 103, de 30 d'abril de 2012).

Llei orgànica 4/2012, de 28 de setembre, per la qual es modifica la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (BOE núm. 235, de 29 de setembre de 2012).

Reial decret 1463/2007, de 2 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de la Llei 18/2001, de 12 de desembre, d'estabilitat pressupostària, en la seva aplicació a les entitats locals (BOE núm. 264, de 3 de novembre de 2007).

Apèndix

Resúmenes de los artículos de la revista	158
Abstracts of the articles included in this number	163

Generalitat de Catalunya
Departament d'Economia i Coneixement

Resúmenes de los artículos de la revista

Una diagnosis de la situación actual de la hacienda de los municipios de Cataluña

En este artículo se muestra una visión panorámica de la hacienda de los municipios de Cataluña. Se trata de un análisis descriptivo de la situación económica actual de los municipios catalanes centrada en el objetivo de detectar los elementos problemáticos y aportar aspectos para reflexionar sobre el futuro del marco regulador de los entes locales. En este sentido, el artículo describe los gastos y los ingresos de los municipios en los últimos años, así como su situación financiera. En cuanto a los gastos, se observa que los municipios destinan la mayor parte del gasto a servicios que se pueden catalogar como típicamente municipales y que principalmente este gasto es de carácter corriente. En cuanto a los ingresos, la crisis ha ocasionado una fuerte disminución de la recaudación de los impuestos vinculados al mercado inmobiliario, de manera que el impuesto sobre bienes inmuebles, que es bastante estable en el tiempo, se ha convertido en la principal fuente de recursos. Las reflexiones finales abren un debate sobre las cuestiones que se tendrían que plantear ante la situación actual de las finanzas locales; concretamente, la necesaria reforma de la organización territorial, la indefinición del marco competencial que tienen actualmente los entes locales, la reforma del modelo de financiación, que con la crisis actual se ha hecho aún más necesaria, y la situación del déficit, el endeudamiento y la solvencia de los municipios.

Organización territorial y marco competencial

Este artículo presenta el marco constitucional y estatutario en materia de régimen local. En primer lugar, en él se expone lo que establece la Constitución en materia de organización territorial y se hace referen-

Generalitat de Catalunya
Departament d'Economia i Coneixement

cia a las distintas sentencias del Tribunal Constitucional que otorgan al Estado las competencias para sentar las bases de régimen local. En segundo lugar, se destaca que el Estatuto de autonomía de Cataluña quiso ampliar el alcance competencial de la Generalidad en materia de régimen local introduciendo aspectos relativos a la organización territorial y las competencias de los entes locales, si bien la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de junio sobre el Estatuto de autonomía ha rebajado de forma sustancial el contenido del Estatuto de autonomía en materia de régimen local, ya que hace una interpretación restrictiva del mismo. Finalmente, se hace referencia al desarrollo normativo posterior a la sentencia del Tribunal Constitucional y se destaca la creación del Consejo de Gobiernos Locales y del Área Metropolitana de Barcelona.

Estructura del sector público local en Cataluña. Incidencia en la aplicación del régimen de contabilidad pública y del control interno y externo

Desde una perspectiva estructural y organizativa, se plantea el problema que supone la indefinición del ámbito subjetivo que conforma el sector público local, que se agrava aún más con la entrada en vigor de la Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En este sentido, el artículo hace un repaso de los entes que conforman el sector público en el ámbito local y destaca la multiplicidad de entes que hay en este ámbito en Cataluña. Acto seguido, el artículo explica que la existencia de estos entes dificulta la aplicación del régimen presupuestario y de control y destaca que es necesaria una única regulación del ámbito subjetivo de los entes locales y el establecimiento de criterios homogéneos para la asignación de un ente concreto a la entidad local que corresponda.

Los impuestos municipales: análisis y propuesta de mejora

Este artículo presenta un análisis de los impuestos locales en Cataluña en comparación con los del conjunto de entes locales españoles. Primero trata la evolución de las fuentes de ingresos de los entes locales, y después analiza más exhaustivamente cada uno de los impuestos que forman la hacienda de los municipios (el impuesto sobre bienes inmuebles, el impuesto sobre actividades económicas, el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, y el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras) y la participación en los impuestos estatales (IRPF, IVA e impuestos especiales). El artículo acaba con una serie de propuestas y recomendaciones sobre como tendría que ser la imposición local y

destaca que debe centrarse en el impuesto sobre bienes inmuebles, cuyo sistema de estimación de valores catastrales se debería revisar, y que la participación en el IRPF debería tener más relevancia y más visibilidad para la ciudadanía.

Sostenibilidad ambiental y finanzas municipales

En este artículo se describen los instrumentos de fiscalidad ambiental en las administraciones locales y se destaca que su uso tendría dos objetivos claros: incentivar conductas más ecológicas y reducir el peso de los ingresos vinculados a nuevos desarrollos urbanísticos, poco sostenibles ambientalmente. El autor expone los diferentes elementos que configuran cada impuesto local desde una perspectiva de sostenibilidad ambiental. A continuación, hace una referencia especial a las tasas, que en la hacienda local tienen una relevancia considerable y es donde los municipios tienen más margen de maniobra. En este sentido, destaca los aspectos de las tasas que tienen que ver con la sostenibilidad ambiental, como por ejemplo los incentivos para ahorrar agua, fomentar el reciclaje, utilizar el transporte público o mejorar la movilidad urbana. El artículo concluye que, por una parte, hay razones para argumentar un cambio en la imposición local, para enfocarla desde una perspectiva medioambiental, y por la otra, que en el campo de las tasas los municipios pueden desarrollar muchas actuaciones que doten la hacienda municipal de una óptica medioambiental y de sostenibilidad.

Las subvenciones de nivelación y las necesidades de gasto municipal

El artículo presenta una metodología de cálculo del indicador de necesidades de los entes locales. En un sistema de subvenciones de nivelación, el cálculo de las necesidades resulta un elemento esencial para alcanzar los objetivos fijados en cualquier sistema de financiación que tenga por objetivo alcanzar un modelo equitativo, eficiente. Los otros elementos que deben tenerse en cuenta tienen relación con la capacidad fiscal de cada municipio. Este artículo presenta una metodología alternativa de cálculo de los indicadores de necesidades basado en los factores de coste, que pueden ser demográficos, sociales y económicos, y en factores de demanda. También presenta los resultados de estos indicadores para los municipios de Cataluña y los compara con los utilizados en la distribución de la participación de los ingresos del Estado a los municipios y los utilizados en el reparto del fondo de cooperación local de Cataluña. Para acabar, indica que cuando se plantee una reforma del sistema de financiación local se deberían tener en cuenta elementos que estimen de forma objetiva las necesidades de gasto de los municipios.

Reflexiones sobre la estimación de los costes de los servicios municipales

La contabilidad de costes debe servir para mejorar y evaluar la tarea de la actividad pública, ya que conocer el coste final de un servicio es necesario para tomar decisiones sobre su prestación directa o sobre su posible externalización. El artículo expone la implantación existente hasta ahora sobre el cálculo de costes en el mundo local, tanto en España como en Cataluña, y a continuación explica los diferentes modelos de cálculo de costes y hace una referencia especial al modelo que refleja costes completos, que es el que presenta más ventajas, si bien debido a su complejidad presenta algunos inconvenientes. Los autores proponen las cuestiones que deben tratarse previamente cuando se quiere implantar un sistema de costes, como por ejemplo los objetivos que se tienen que alcanzar, los servicios que se quieren analizar, la existencia de factores de conflictividad en el proceso, el detalle al que se quiere llegar, los cambios que puede suponer en la organización, su coste y la posible difusión de los resultados del trabajo.

La deuda de las corporaciones locales: situación y perspectivas

Durante los últimos años la deuda de los entes locales en Cataluña no ha crecido de manera importante, a diferencia de lo que ha sucedido en el Estado y en el conjunto de comunidades autónomas. En parte, esta evolución tan diferente se debe a las fuertes restricciones normativas del endeudamiento local. Sin embargo, estas restricciones no se han mostrado del todo eficaces, porque han comportado un aumento de la morosidad, un aumento de las pólizas de crédito y la acumulación de facturas impagadas. Aun así, en el artículo se dice que la deuda local computada desde una perspectiva amplia se sitúa cerca del 5% del PIB, valor que se puede considerar sostenible. Ahora bien, es necesario tener presentes las dificultades que comportará el cumplimiento de la nueva normativa de estabilidad presupuestaria, que obliga a reducir el endeudamiento de los entes locales. Es por ello que en este artículo se propone analizar las experiencias nórdicas de coordinación de las políticas de financiación para mejorar las condiciones de acceso a los mercados.

La tutela financiera de los entes locales en el marco de la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera

En este artículo se expone el marco normativo de la tutela financiera de los entes locales en Cataluña y los cambios que supone la nueva Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En particular, el autor explica las diferencias que hay entre el objetivo de

estabilidad presupuestaria evaluado a partir de la capacidad o necesidad de financiación y los indicadores de solvencia que se calculan para cada entidad local y que se utilizan para evaluar la tutela financiera de los entes locales, y señala que estos últimos proporcionan mucha más información sobre la situación del ente local que un indicador macroeconómico como la capacidad o necesidad de financiación. En este punto también hace referencia a la conveniencia de distinguir entre los objetivos globales para el conjunto de entes locales y los individuales para cada entidad local.

Abstracts of the articles included in this number

A diagnosis of the current situation of local authority finances in Catalonia

This article gives an overall view of the financial situation of local authorities in Catalonia. Its analysis of the current financial situation of Catalan municipal councils focuses on the aim of detecting problematic areas and proposing aspects to consider for the future of the regulatory framework of local authorities. It describes the revenue and expenditure of the municipalities in recent years, and their financial situation. Regarding expenditure, it observes that municipalities devote most of their expenditure to services that could be classed as typically municipal and that this expenditure is principally current in nature. With regard to revenues, the recession has brought about a drastic fall in revenues deriving from taxes related with the real estate market, with the result that the tax on real estate, which is very stable over time, has become their main source of revenue. Its final considerations open a debate on the questions that must be posed in view of the current situation of local authority finances; specifically, the need for a reform of the territorial organisation, the lack of definition of the powers currently held by local authorities, the reform of the financing model, which has become even more necessary as a result of the economic crisis, and the situation of deficit and indebtedness and solvency of the local authorities.

Organisation of the territory and extent of powers

This article sets forth the constitutional and legal framework within which the local authorities operate. Firstly, it examines the provisions of the Constitution with regard to territorial organisation as well as refer-

ring to the various decisions of the Constitutional Tribunal that give the State the powers to establish the framework for the operation of local authorities. Secondly, it focuses on the fact that the Catalan Statute of Autonomy sought to extend the powers of the Generalitat with regard to local administration introducing aspects concerning territorial organisation and the powers of local authorities, even though the decision of the Constitutional Tribunal of 28 June on the Statute of Autonomy substantially reduced its content concerning local authority regulation, since it made a restrictive interpretation. Finally, the article looks at the development of the regulatory framework subsequent to the decision by the Constitutional Tribunal, highlighting the creation of the Consell de Governs Locals (Council of Local Governments) and the Àrea Metropolitana de Barcelona (Metropolitan Area of Barcelona).

Structure of the local public sector in Catalonia: its effect on the application of the regulatory framework for public accounting and on internal and external control

Starting from a structural and organisational standpoint, the article examines the problem posed by the lack of definition of the subjective scope of the local public sector, a situation made even worse with the coming into force of the Organic Law on Budgetary Stability and Financial Sustainability. The article reviews the bodies that make up the public sector in the local context and highlights the multiplicity of bodies within it in Catalonia. It goes on to explain that the existence of these bodies obstructs the application of the budgetary regime and control, stressing that there is a need for a single regulatory framework applicable to local authorities and for the establishment of homogenous criteria for assigning a specific body within the corresponding local authority.

Municipal taxation: analysis and proposals for improvement

This article analyses local authority taxation in Catalonia in comparison with that of Spanish local authorities in general. First it examines how the sources of income of local authorities have evolved, and then it goes on to analyse in greater depth each of the taxes levied by local authorities (tax on real estate, tax on economic activities, tax on motor vehicles, tax on increasing value of urban land, and tax on building, installations and works) and their share of taxes imposed by the State (income tax, value added tax and special taxes). The article ends with a series of proposals and recommendations for the future of local taxation, notably that most emphasis should be placed on the tax on real estate, with regard to which the system for determining taxable values must be revised, and that local authorities' share of income tax must be given more importance and be more visible to the public.

Environmental sustainability and municipal finances

This article describes the environment-related tax measures in local authorities and stresses that their use should have two clear objectives: to encourage more environment-friendly behaviour and reduce the significance of revenues proceeding from new urban development, which are not environmentally sustainable. The author describes the various different elements that make up each local tax from the standpoint of environmental sustainability. The article goes on to make special mention of the taxes that are particularly relevant to local finances and with which local authorities have most room for manoeuvre. Amongst them, it highlights the taxes pertaining to environmental sustainability, such as incentives to save water, stimulate recycling and the use of public transport and to facilitate urban mobility. It concludes that, on the one hand, there are grounds to argue for a change in local taxation so as to pay greater heed to environmental factors, and on the other, that municipalities could implement many measures in the field of taxation that would bring a perspective of sustainability to municipal fund-raising.

Equalisation subsidies and the needs of municipal expenditure

The article presents a method to calculate the indicator for the needs of local authorities. In a system of equalisation subsidies, the calculation of needs is an essential element to achieve the objectives set by any financing system that seeks to achieve an equitable, efficient model. The other factors of which account must be taken are related to the fiscal capacity of each municipality. The article presents an alternative method to calculate the indicator of needs based on cost factors —which may be demographic, social or economic— and on demand factors. It also sets out the results of these indicators for the municipalities of Catalonia and compares them with those used for the distribution of the shared revenues of the State to the municipalities, and those employed in the sharing of local cooperation fund in Catalonia. Finally, it states that when a reform of the local financing system is contemplated it must take account of elements that estimate municipal expenditure requirements in an objective manner.

Observations on estimations of the cost of municipal services

Cost accounting must serve to improve and enhance the task of the public services, since it is necessary to know the final cost of a service in order to make decisions on whether to perform it directly or to consider externalising it. The article describes the system so far used for calculating local authority costs, both in Spain and in Catalonia, and goes on to explain the different models for cost calculations, with particular refer-

ence to the model that reflects total costs, which is the one with most advantages, even though its complexity implies some drawbacks. The authors set out the issues that must first be dealt with when it is sought to implement a costing system, such as the aims to be attained, the services to be analysed, the existence of conflictive factors in the process, the depth of detail to be obtained, the changes that might be involved in the organisation, their cost and the possible dissemination of the results of the work.

Local authority debt: situation and prospects

In recent years the indebtedness of local authorities in Catalonia has not grown very much, in contrast with what has happened in Spain and in the Autonomous Communities in general. In part, these differences are due to the highly restrictive regulation of local authority debt. However, these restrictions have not proved to be altogether effective, because they have brought with them increases in delays in payment, an increase in lines of credit and an accumulation of unpaid invoices. Nonetheless, the article states that local authority debt computed on a broad basis stands at about 5% of GDP, a figure that may be regarded as sustainable. However, account must be taken of the difficulties that lie in the way of complying with the new regulations for budgetary stability, which oblige local authorities to reduce their debt. Hence, the article proposes an analysis of the experience of Scandinavian countries in the coordination of financing policies to improve conditions for access to the markets.

Financial tutelage of local authorities under the provisions of Organic Law 2/2012, of 27 April, concerning budgetary stability and financial sustainability

This article describes the regulatory framework for the financial tutelage of local authorities in Catalonia and the changes implied by the new Organic Law of budgetary stability and financial sustainability. In particular, the author explains the differences there are between the aim of budgetary stability evaluated on the basis of capacity or need for financing and the solvency indicators which are calculated for each local authority and which are used to assess the financial tutelage of local authorities. The author goes on to note that the latter provide much more information on the situation of a local authority than a macroeconomic indicator such as the capacity or need for financing. In this regard the article also refers to the desirability of distinguishing between overall aims for local authorities in general and those that are specific to particular municipalities.