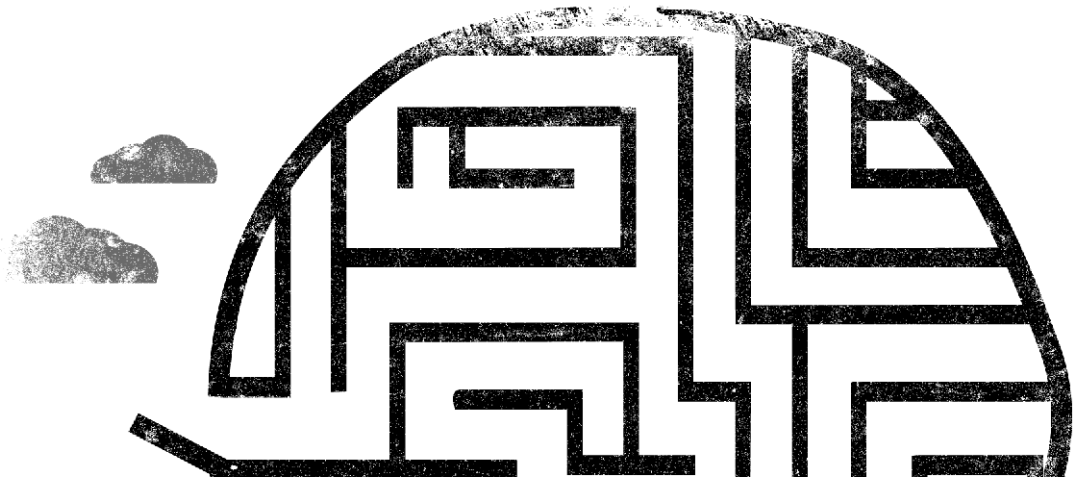


*Municipios de montaña y disparidades  
en las necesidades de financiación  
de los servicios públicos locales*



***Jaime Vallés Giménez y Anabel Zárate Marco***  
***Universidad de Zaragoza***

DOI: 10.4422/ager.2011.08

***ager***

Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural  
Journal of Depopulation and Rural Development Studies

### ***Municipios de montaña y disparidades en las necesidades de financiación de los servicios públicos locales***

*Resumen:* La falta de flexibilidad y la uniformidad en el tratamiento que otorga el sistema de financiación local a los diferentes tipos de municipios, junto con la insuficiencia financiera que han padecido para hacer frente a la prestación de servicios que tienen encomendados, son problemas históricos que parecen manifestarse en la práctica totalidad de la Hacienda local, si bien, es cierto que dichos problemas pueden acentuarse para determinado tipo de municipios. En este sentido, la naturaleza de municipio de montaña puede tener consecuencias relevantes sobre las necesidades de gasto, que el actual sistema de financiación local no contempla. Por tanto, con el fin de fomentar el debate en torno a las estrategias más adecuadas de reforma del sistema de financiación local, realizamos una estimación de las necesidades de gasto municipal a partir de indicadores asociados con las competencias asumidas por los municipios, entre los cuales incluimos la naturaleza de municipio de montaña para determinar en qué medida afrontan unas mayores necesidades de gasto. Los resultados muestran que los factores principales que permiten explicar las necesidades de gasto local están relacionados con aspectos demográficos, la actividad económica y las subvenciones, por lo que la población exclusivamente no refleja fidedignamente las necesidades de gasto, al existir otros determinantes relevantes, como la densidad o las peculiaridades propias que presentan los municipios de montaña.

*Palabras clave:* municipios de montaña, necesidades locales de gasto

### ***Highland municipalities and disparity in financing needs of local public services***

*Abstract:* The lack of flexibility and the uniformity in the treatment afforded by the local government funding system to the different types of municipalities, along with the fact that municipalities are often unable to cover their spending needs, are historical problems that seem to be present in almost all of the local finance, but it seems particularly to affect certain groups of municipalities with special features. In this regard, highland municipalities may have higher spending needs than others and this is a fact that the current local government funding system does not take into account. Therefore, with the aim of encouraging debate about the best strategies for reform of the institutional and financial context, we estimate the needs of municipal spending using a series of spending needs indicators based on local government competences, among which we include the nature of mountain of municipalities to determine to what extent are facing major spending needs. The results show that the main factors that allow to explain the municipal spending needs are related to demographic factors, economic activity and subsidies, and that population exclusively does not faithfully reflect spending needs because there are others relevant determinants, such as the density or the special circumstances of highland municipalities.

*Keywords:* highland municipalities, local spending needs

Recibido: 25 de febrero de 2011

Devuelto para revisión: 27 de abril de 2011

Aceptado: 8 de junio de 2011

Jaime Vallés-Giménez. Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública. Universidad de Zaragoza. [jvalles@unizar.es](mailto:jvalles@unizar.es)

Anabel Zárata-Marco. Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública. Universidad de Zaragoza. [azarate@unizar.es](mailto:azarate@unizar.es)

---

## *La intervención del sector público en los municipios de montaña*

La intervención del sector público en los municipios de montaña puede justificarse básicamente por dos motivaciones diferentes. La más ambiciosa y global está relacionada con la necesidad de fomentar el desarrollo de unas áreas en ocasiones deprimidas, en ocasiones olvidadas y, en muchos casos, con cierto retraso económico. La necesidad de llevar a cabo una serie de actuaciones que favorezcan el desarrollo del ámbito rural, y en especial de las zonas de montaña, ha dado lugar a un conjunto de estrategias vinculadas con diversas iniciativas para fomentar el desarrollo económico, la protección medioambiental o las ayudas al sector agrícola, entre otras muchas<sup>1</sup>. Junto a dicho argumento, existe otra

- 
- 1• La preocupación de las autoridades públicas y planificadores económicos por el progreso de las áreas de montaña se remonta a antes de la Segunda Guerra Mundial, cuando países como Suiza e Italia ya tenían políticas especiales para las montañas. Otros como Francia o Bulgaria se unieron poco después. España tiene una política de montaña desde 1981 (Collantes, 1981). En el ámbito internacional, la C.E.E. lanzó su política de agricultura de montaña en 1975. Organismos como Naciones Unidas (Agenda 21 de 1991), y la propia Unión Europea califican a los territorios de montaña como espacios marginales y señalan que sus principales problemas se derivan de su aislamiento geográfico y difícil orografía, debilidad demográfica, limitado potencial de diversificación económica, y deficitaria dotación de servicios e infraestructuras. Las políticas de desarrollo rural han adquirido una importancia creciente en los últimos años como instrumentos de cohesión territorial, para invertir el proceso de declive social y económico de las zonas

justificación básica para la intervención pública en el ámbito de los municipios de montaña, si bien, es de índole más doméstico y está relacionada con las particularidades específicas de estos municipios y la consecuencia que esto tiene sobre el sostenimiento de los servicios públicos propios de estas entidades locales.

La calidad de vida es una de las variables que influye más en los principales sucesos demográficos, como por ejemplo la decisión de dónde residir, emigrar o la localización de un negocio. En la medida que los servicios locales contribuyen a configurar los pilares básicos de ese bienestar social, debe promoverse un sistema de financiación que permita afrontar de forma adecuada las necesidades de gasto disparas vinculadas con la prestación de los servicios públicos encomendados a las entidades locales, puesto que con ello se puede evitar procesos de despoblación, garantizar un adecuado desarrollo rural y paliar los desequilibrios territoriales.

Según la tradicional enseñanza de la Teoría del Federalismo Fiscal (Tiebout, 1956; Musgrave y Musgrave, 1984; King, 1988; Oates, 1993), los niveles inferiores de gobierno deben asumir las competencias de la provisión de bienes y servicios más cercanos a los ciudadanos, puesto que son los mejores conocedores de sus necesidades. Pero para que los municipios puedan asumir esas competencias de gasto, se les ha de proveer de un sistema de financiación que les garantice una correcta autonomía y suficiencia financiera. Para dar cumplimiento a dichos principios, el esquema de financiación de las Haciendas locales españolas (recogido en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales) se sustenta básicamente en los tributos propios, las transferencias de otras administraciones públicas y los ingresos patrimoniales. La necesidad de reconsiderar el sistema de financiación local para que permita cumplir adecuadamente con el conjunto de competencias que la normativa nacional atribuye a los municipios, es un problema recurrente y presente sistemáticamente en las reivindicaciones de los responsables locales, aunque todavía no ha encontrado solución.

Uno de los problemas fundamentales que ha sido atribuido a esta Ley es la manifiesta insuficiencia financiera que padecen las Haciendas locales españolas, así como la uniformidad en el tratamiento que se otorga a los diferentes tipos de municipios y la falta de flexibilidad de dicho sistema de financiación (Ezquiaga, 2000; Beteta, 2002; Federación Española de Municipios y Provincias, 2002; Pedraja y Suárez, 2004), la cual no les permite hacer frente en muchos casos a las necesidades de gasto que tienen encomendadas. Esta insuficiencia financiera parece manifestarse en la práctica totalidad de la Hacienda local, si bien, es cierto que en apariencia, dicho problema puede acentuarse para determinados grupos de municipios cuyas peculiaridades propias pueden generar unas mayores necesidades de gasto, sin estar previstos instrumentos específicos en el sistema de financiación local que compensen económicamente a estos municipios.

Lo cierto es que la tipología de municipios es muy variada. Se pueden distinguir municipios en función de variables poblacionales, del nivel organizativo, del territorio (límitrofes, rurales, con núcleos de población dispersos, insulares, de montaña, litorales, etc.), de factores económicos, de factores sociales, etc. Y esta diversidad de municipios provoca necesidades también muy diferentes. El hecho diferencial presentado por estas tipologías de municipios implica en todos los casos la necesidad de hacer frente a un nivel de gasto superior, que en principio no se ve reflejado en el sistema de transferencias implementado por el nivel central y, por tanto, genera un desequilibrio financiero de carácter estructural difícil de sostener a largo plazo. La Comisión para el Estudio de la Reforma de la Financiación de las Haciendas Locales (2002) reconocía esta diversidad y aconsejaba que la Administración del Estado fuera flexible para permitir esas distintas realidades, garantizando la suficiencia financiera de las mismas. No obstante, dicha reforma del sistema de financiación no se ha producido.

El objetivo de este trabajo es abordar el tema de la situación financiera de los municipios de montaña, centrándonos en la vertiente de las necesidades de gasto, materia escasamente analizada por la literatura disponible, con el fin de fomentar el debate en torno a las estrategias más adecuadas de reforma del contexto institucional y financiero que podrían mejorar la situación presupuestaria de los mismos y permitir una financiación adecuada de los servicios públicos de competencia local. Con este propósito, el trabajo lo hemos estructurado de la siguiente manera. En el siguiente epígrafe evaluamos la situación presupuestaria de los municipios de montaña frente a los que no son, y establecemos un conjunto de indicadores de necesidades de gasto, a partir del análisis de la asignación competencial recogida en la normativa nacional. En el tercer epígrafe realizamos una estimación logarítmica del gasto total per cápita en euros constantes para determinar si esos indicadores reflejan adecuadamente las necesidades locales de gasto, y determinamos en qué medida los municipios de montaña afrontan unas mayores necesidades de gasto. Terminamos con un epígrafe de consideraciones finales.

## *Análisis del gasto de los municipios y sus determinantes*

Cabe esperar que el déficit crónico que viene experimentando la hacienda municipal se agrave en el caso de los municipios de montaña o bien conduzca a una provisión

inadecuada de servicios públicos por parte de dichos municipios, ya sea en cantidad o calidad. Esto es debido a que los municipios de montaña pueden estar soportando un mayor gasto municipal en diversas actividades que tienen una influencia radical en el bienestar de sus habitantes por tratarse de servicios básicos, como por ejemplo en gastos vinculados con el mantenimiento urbano de calles, ciclo de los recursos (agua, energía, residuos, etc.), seguridad, infraestructuras de transporte, zonas verdes, edificios, conservación de montañas, o la apreciación del atractivo turístico por parte de los residentes no habituales, entre otros. Junto a ello, la población flotante, tan intensa en zonas de montaña, incrementa de forma considerable el gasto de los municipios. Y estos gastos adicionales no tienen una contrapartida clara en los ingresos municipales de tipo impositivo (tributos rígidos con respecto a la actividad económica), ni las transferencias tienen en cuenta este excedente poblacional, por lo que parece claro que debe encontrarse financiación adecuada para estos gastos, ya sea a través de transferencias del Estado y Comunidades Autónomas, ya sea a través de mayores niveles de tributación de los no residentes habituales, pues en gran parte son el origen de ese mayor gasto.

Dos son las cuestiones que pretendemos dilucidar en el presente epígrafe. Por un lado, pretendemos comprobar si es posible identificar esas mayores necesidades de gasto que padecen los municipios de montaña a partir de un análisis de los presupuestos liquidados de las entidades locales, para en una segunda etapa aproximarnos a los determinantes de dichas necesidades de gasto. Para ello, hemos seleccionado una muestra de 505 municipios españoles pertenecientes a la Comunidad Autónoma de Aragón (186 de montaña y 319 que no son de montaña), ya que la presencia de municipios de alta montaña es bastante relevante en dicha región<sup>2</sup>. En la tabla 1, hemos recogido la estructura de gastos e ingresos per cápita medios y por capítulos correspondiente a los ejercicios 2001-06, que se obtiene al diferenciar entre municipios de montaña y los que no lo son. De dicha tabla pueden extraerse una serie de conclusiones.

---

rurales y para aumentar de esa manera su bienestar. Para profundizar en dichas cuestiones pueden revisarse los trabajos de Lynch y Maggio (2000), Fodella y Pineschi (2000), Villeneuve, Talla y Mekouar (2002) y Villeneuve, Castelein y Mekouar (2002).

- 2• Para otorgar a un municipio la calificación de municipio de montaña hemos utilizado la propuesta de Zonas de Agricultura de Montaña (ZAM) que se aprobó en el momento de incorporación de nuestro país a la Comunidad Económica Europea y que luego sería olvidada (ante la proliferación de comarcas LEADER, PRODER, etc). En una Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación del 6 de Marzo de 1985 (BOE, 8 de Junio) se realizó la primera enumeración de municipios españoles incluidos en las ZAM, una lista que ha sido ampliada con posterioridad en diversas ocasiones (la última en 2005), incluyendo también la calificación como áreas desfavorecidas. Puede verse en el Boletín Oficial de Aragón nº 17 de 7 de febrero de 2005.

**Tabla 1:**  
*Estructura de gastos e ingresos per cápita para los municipios de montaña versus no montaña (datos medios en euros 2001-06)*

|                                                    | Montaña  | No montaña | Montaña/ No montaña |
|----------------------------------------------------|----------|------------|---------------------|
| <b>OPERACIONES CORRIENTES</b>                      |          |            |                     |
| 1.- Gastos                                         | 732,14   | 556,47     | 1,32                |
| GASTOS DE FUNCIONAMIENTO                           | 645,78   | 496,12     | 1,30                |
| Gastos de personal (Capt. I)                       | 213,65   | 183,37     | 1,17                |
| Gastos en bienes corrientes y servicios (Capt. II) | 432,13   | 312,76     | 1,38                |
| GASTOS FINANCIEROS (Capt. III)                     | 13,40    | 8,03       | 1,67                |
| TRANSFERENCIAS CORRIENTES (Capt. IV)               | 72,97    | 52,32      | 1,39                |
| 2.- Ingresos                                       | 977,21   | 700,86     | 1,39                |
| IMPUESTOS DIRECTOS (Capt. I)                       | 185,59   | 165,94     | 1,12                |
| IMPUESTOS INDIRECTOS (Capt. II)                    | 34,54    | 30,03      | 1,15                |
| TASAS Y OTROS INGRESOS (Capt. III)                 | 188,77   | 164,46     | 1,15                |
| TRANSFERENCIAS CORRIENTES (Capt. IV)               | 394,50   | 285,84     | 1,38                |
| INGRESOS PATRIMONIALES (Capt. V)                   | 173,83   | 54,58      | 3,18                |
| <b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>                      |          |            |                     |
| 3.- Gastos                                         | 1.357,87 | 649,20     | 2,09                |
| INVERSIONES REALES (Capt. VI)                      | 1.340,47 | 640,50     | 2,09                |
| TRANSFERENCIAS DE CAPITAL (Capt. VII)              | 17,40    | 8,70       | 2,00                |
| 4.- Ingresos                                       | 1.140,79 | 520,43     | 2,19                |
| ENAJENACION DE INVERSIONES REALES (Capt. VI)       | 26,50    | 36,81      | 0,72                |
| TRANSFERENCIAS DE CAPITAL (Capt. VII)              | 1.114,29 | 483,63     | 2,30                |
| <b>OPERACIONES FINANCIERAS</b>                     |          |            |                     |
| 5.- Variación neta de activos financieros          | 3,84     | 0,16       | 23,50               |
| GASTOS: ACTIVOS FINANCIEROS (Capt. VIII)           | 5,55     | 0,98       | 5,69                |
| INGRESOS: ACTIVOS FINANCIEROS (Capt. VIII)         | 1,71     | 0,81       | 2,10                |
| 6.- Variación neta de pasivos financieros          | 25,76    | 14,12      | 1,82                |
| GASTOS: PASIVOS FINANCIEROS (Capt. IX)             | 66,68    | 29,71      | 2,24                |
| INGRESOS: PASIVOS FINANCIEROS (Capt. IX)           | 92,44    | 43,83      | 2,11                |
| 7.- GASTOS TOTALES                                 | 2.162,23 | 1.236,35   | 1,75                |
| 8.- INGRESOS TOTALES                               | 2.212,15 | 1.265,93   | 1,75                |

\* Muestra de 186 municipios de montaña y 319 que no son de montaña para los que se dispone de información.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la D.G. de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales (Ministerio de Economía y Hacienda), correspondientes a la liquidación de los presupuestos de las entidades locales. Ejercicios 2001-06.

En primer lugar, son destacables las diferencias que se producen en los gastos en bienes y servicios corrientes, y sobre todo en los gastos en inversiones reales, que debido a su elevado peso relativo (los primeros suponen en torno a un 20% y los segundos más de un 61% del total de gasto), acaban provocando que los municipios de montaña presenten unos gastos medios por habitante de 2.162 €, bastante por encima de los 1.236 € de los municipios que no son de montaña. Parece claro entonces que las peculiaridades propias y el déficit de infraestructuras de los municipios de montaña, así como los servicios vinculados con la población flotante y el turismo, tan intensos en zonas de montaña, incrementan notablemente el gasto de estos municipios, probablemente de una forma más intensa en determinadas partidas como protección civil y seguridad ciudadana; recogida, eliminación y tratamiento de basuras y limpieza viaria; zonas verdes; edificios y urbanizaciones; e infraestructuras de transporte, entre otras.

Por la vertiente del ingreso, aspecto íntimamente vinculado a las competencias locales (como factor principal de las necesidades de gasto), y partiendo de la exigencia legal de que el conjunto del gasto se tiene que afrontar con los recursos disponibles, es posible establecer una asociación entre fuentes de financiación y gasto local del siguiente modo: a) en primer lugar, la participación en los tributos del Estado y las regiones, así como los impuestos locales, tienen que financiar el gasto municipal propio o discrecional con destino general y no divisible, además de aquel que tiene como finalidad suplir o complementar servicios que son competencia de otras administraciones públicas; b) las tasas deberían costear determinados servicios públicos propios, siempre y cuando los costes y beneficios que se derivan de los mismos sean claramente individualizables; c) finalmente, las transferencias de capital y el recurso al endeudamiento con vencimiento superior a un ejercicio económico deben estar afectos a los gastos de capital.

De los datos presentados en la tabla 1, podemos concluir que el grado de dependencia financiera local es muy elevado, más del 68% de los recursos financieros de los municipios de montaña, y en torno a un 60% para los de no montaña, son ingresos transferidos, suponiendo la participación en los tributos de otras administraciones públicas aproximadamente el 17% y 22% respectivamente. Por otro lado, solo el 8,5% de los ingresos de los municipios de montaña tendría como destino la financiación de servicios individualizables, subiendo hasta el 13% en el caso de los de no montaña, mientras que alrededor de un 78% de los ingresos totales para los municipios de montaña (impuestos y transferencias), y un 76% para los restantes municipios, tendría como destino la financiación de gasto general o de difícil individualización. Esta estructura de fuentes de financiación no responde a las recomendaciones de la



teoría clásica del federalismo fiscal (Castells, 1988; King, 1988, Bahl y Linn, 1992, Suárez y Fernández, 2008), por la elevada dependencia que tiene la financiación local de las transferencias, ni con los postulados teóricos que defienden que gran parte de la financiación los servicios municipales ha de descansar en las tasas, al permitir estas aplicar razonablemente el principio del beneficio, reservando el precepto de capacidad de pago para la financiación de bienes públicos puros, cuya provisión suele recaer sobre niveles de gobierno superiores (central o autonómico).

En cuanto a las discrepancias que existen entre los municipios de montaña y los restantes en términos de capacidad de financiación, podemos ver que los municipios de montaña también disponen de un 75% más de ingresos totales por habitante que los que no son de montaña, con 2.212 € frente a 1.265 €, respectivamente; aunque si procedemos a eliminar el importe correspondiente a los ingresos patrimoniales de los ingresos corrientes<sup>3</sup>, la proporción se reduce significativamente (1,68), quedando por debajo de la correspondiente a los gastos (1,75). Por estos motivos, podríamos concluir que, en contra de la hipótesis sostenida hasta ahora, el sistema de financiación local es menos rígido de lo que cabía esperar, ya que la naturaleza de municipio de montaña también comporta un superior volumen de ingresos, fruto de una mayor capacidad fiscal, ya sea derivada de una mayor base o de una mayor presión fiscal, que compensa sus mayores necesidades de gasto.

Ahora bien, la composición interna de estos ingresos presenta diferencias relevantes. Mientras los ingresos no financieros mantienen prácticamente la misma proporción relativa que los gastos no financieros (1,73), no sucede lo mismo en su composición interna. Ni las transferencias corrientes (1,38), ni la recaudación impositiva (1,12)<sup>4</sup> o por Tasas y otros ingresos (1,15), mantienen esta relación como sería lo razonable. Las partidas que compensan presupuestariamente estas desproporciones son las relativas a las transferencias de capital (2,3) y los ingresos patrimoniales (3,18). No obstante, es importante observar que el importante volumen de transferencias de capital responde a un mayor esfuerzo inversor en los municipios de montaña (2,09), con un saldo negativo por operaciones de capital de 217 € por

---

3• Dichos ingresos están vinculados con la existencia de bienes comunales como, por ejemplo, uso de pastos, venta de madera, etc.

4• No podemos olvidar que la mayor capacidad fiscal de los municipios de montaña está asociada con la imposición inmobiliaria, de la que el IBI es el elemento esencial. Dicha imposición es un instrumento de financiación municipal de gran importancia, pero genera en el medio plazo unos importantes gastos por mantenimiento de los servicios que esta urbanización del territorio comporta (vías públicas, alumbrado, parques y jardines, limpieza,...), y un deterioro del territorio.

habitante, frente a los 128 € de los municipios que no son de montaña, como se desprende de la tabla 2. Este déficit vinculado a la provisión de bienes de capital debe ser financiado con endeudamiento<sup>5</sup>, para distribuir los costes entre las generaciones beneficiarias de dichos gastos, y con el ahorro corriente. Es más, si descontásemos los ingresos patrimoniales, dado su carácter extraordinario, la deuda y el ahorro corriente serían insuficientes para financiar el saldo por operaciones de capital (un déficit de 120 € para los municipios de montaña frente a los casi 25 € de los municipios de no montaña).

Si bien dicha comparación es bastante reveladora, no es adecuada para detectar la necesidad de unas mayores necesidades de gasto, ya que por normativa presupuestaria los municipios tienen que programar sus gastos en función de sus ingresos para garantizar el equilibrio presupuestario. Consecuentemente, los mayores ingresos de los municipios de montaña les permiten gastar más que a los de no montaña, pero lo que desconocemos es si estos ingresos son suficientes para atender su mayor volumen de necesidades. Es más, el posible desequilibrio financiero en los municipios de montaña, si es que existe, lo podríamos esperar no tanto en un déficit presupuestario crónico, sino en una subprovisión de determinados servicios públicos, ya sea en cantidad o calidad, lo cual lógicamente no aparecerá reflejado en las magnitudes presupuestarias. Por este motivo, determinar la existencia o no de un desequilibrio financiero a partir de un análisis de los datos presupuestarios liquidados no es una tarea sencilla.

- 
- 5• Además, la carga financiera consecuencia de la deuda (los gastos financieros y los gastos por pasivos financieros, es decir, intereses más amortización de deuda) está en los municipios de montaña muy por encima de los que no son de montaña, lo cual parece indicar que este grupo de municipios presenta unos niveles de deuda acumulada superiores a los que no son de montaña. Ello podría constituir un indicio de que la situación financiera de los primeros ha sido, a lo largo del tiempo, peor que la de los municipios que no son de montaña.

*Tabla 2.*

*Saldos presupuestarios relevantes en términos per cápita para los municipios de montaña versus no montaña (datos medios en euros 2001-06)*

|                                                                        | Montaña  | No montaña | Montaña/ No montaña |
|------------------------------------------------------------------------|----------|------------|---------------------|
| 1.- Ahorro corriente o bruto (2-1)                                     | 245,08   | 144,39     | 1,70                |
| 2.- Saldo por operaciones de capital (5-4)                             | -217,08  | -128,77    | 1,69                |
| 3.- TOTAL GASTOS NO FINANCIEROS                                        | 2.090,01 | 1.205,67   | 1,73                |
| 4.- TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS                                      | 2.118,00 | 1.221,29   | 1,73                |
| 5.- Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación (4-3)                | 27,99    | 15,62      | 1,79                |
| OPERACIONES FINANCIERAS                                                |          |            |                     |
| 6.- Variación neta de activos financieros                              | 3,84     | 0,16       | 23,50               |
| 7.- Saldo neto a financiar (-) o emplear (+) (5-6)                     | 24,16    | 15,46      | 1,56                |
| 8.- Variación neta de pasivos financieros                              | 25,76    | 14,12      | 1,82                |
| 9.- GASTOS TOTALES                                                     | 2.162,23 | 1.236,35   | 1,75                |
| 10.- INGRESOS TOTALES                                                  | 2.212,15 | 1.265,93   | 1,75                |
| 11.- Incremento (+) o disminución (-) del remanente de tesorería (7+8) | 49,92    | 29,58      | 1,69                |

\* Muestra de 186 municipios de montaña y 319 que no son de montaña para los que se dispone de información.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la D.G. de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales (Ministerio de Economía y Hacienda), correspondientes a la liquidación de los presupuestos de las entidades locales. Ejercicios 2001-06.

Por eso, a falta de estimaciones más específicas de demanda que permitan una valoración más exacta de estas necesidades y su contraste con los recursos atribuidos para su financiación, una forma sencilla de realizar una primera aproximación puede ser a través de los ingresos por prestación de servicios (capítulo III)<sup>6</sup> como indicador de sus necesidades de gasto, ya que estos incorporan implícitamente los factores que, de acuerdo con la literatura, se han de tener en cuenta para medir las necesidades de

6• La Ley Reguladora de Haciendas Locales permite a las Entidades locales el establecimiento de tasas y precios públicos por los "servicios de alcantarillado, así como de tratamiento y depuración de aguas residuales, incluida la vigilancia especial de alcantarillas particulares" y por la "distribución de agua, gas, electricidad y otros abastecimientos públicos incluidos los derechos de enganche de líneas y colocación y utilización de contadores e instalaciones análogas, cuando tales servicios o suministros sean prestados por Entidades locales".

gasto: el número de usuarios que tienen derecho a recibir el servicio, los costes de su prestación y los niveles o volumen de la prestación, así como, de alguna forma, la propia eficiencia en la gestión, porque los responsables locales no podrían explicar a sus contribuyentes la existencia de importantes diferencias fiscales respecto de municipios similares. Además, es preciso tener presente que para dichos ingresos existe una limitación legal, que obliga a que la cuantía total ingresada por este concepto no pueda superar al coste de prestación del servicio (art. 24.1 de la LRHL), por lo que cabe esperar que, en general, los municipios planifiquen sus ingresos por prestación de servicios buscando la suficiencia financiera. Es decir, intenten recuperar los costes empleados en la prestación de los servicios financiados mediante tasas (suministro de agua, alcantarillado, recogida de residuos,...), con un nivel de calidad y de tarifas relativamente parecido entre municipios<sup>7</sup>. En este sentido, los ingresos por tasas de los municipios de montaña superan en un 15% a los obtenidos por los municipios que no son de montaña, lo que sería un indicio claro de que presentan unas mayores necesidades de gasto.

En definitiva, los datos parecen mostrar una evidencia clara de que el gasto ejecutado en los municipios de montaña es claramente superior por término medio al de los municipios no montañosos. Por ello, nos planteamos estudiar si ese volumen de gasto de los municipios de montaña responde a sus *necesidades de gasto*, entendidas como el gasto en que debe incurrir cada ayuntamiento para poder prestar el mismo nivel de bienes y servicios de su competencia que los restantes municipios, de tal forma que se garanticen los principios de solidaridad y equilibrio territorial.

El principal problema al que se debe hacer frente en este proceso es el de identificar y acordar los indicadores que reflejen de manera más adecuada las necesidades de gasto para las competencias que han asumido las jurisdicciones afectadas, en nuestro caso, los municipios<sup>8</sup>. En cuanto a la ordenación local en España, es la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL) la que sienta los ejes centrales del sistema, estableciendo la organización y competencias de las entidades locales y regulando, a su vez, su régimen de funcionamiento y las relaciones interadministrativas con los niveles superio-

---

7• No obstante, esta aproximación adolece de importantes limitaciones, entre las que podemos destacar que la mayoría de los municipios no acometen los estudios de costes de prestación de los servicios a que vienen obligados por ley; las tasas financian un subconjunto muy reducido del gasto (10%); y, probablemente, dichas competencias pueden no verse afectadas por las condiciones adversas de prestación de bienes y servicios que afrontan los municipios de montaña.

8• La experiencia existente al respecto recomienda que se utilicen indicadores sencillos, transparentes y no manipulables por las propias jurisdicciones.

res. Los aspectos financieros de las entidades locales, sin embargo, se abordan específicamente en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL). Ambas leyes contribuyen a configurar el sistema local español y, no cabe duda, de que la forma en que resuelven el binomio competencias-financiación determina las posibilidades que este nivel territorial tiene de desempeñar sus principios económico-constitucionales de autonomía y suficiencia financiera.

En cuanto a la asignación competencial, a pesar de los esfuerzos que el legislador realizó en la LBRL, el resultado final no parece satisfactorio ya que los artículos dedicados a su regulación están llenos de indeterminaciones. Así, mientras el artículo 25.2 enumera toda una serie de competencias propias que, en todo caso, operan como exigencia mínima y, el artículo 26, el de mayor pormenorización, obliga a los Municipios, por sí o asociados, y en función de su tamaño poblacional, a la prestación de unos determinados servicios (tabla 3)<sup>9</sup>, el artículo 25.1 señala la posibilidad de que los Ayuntamientos promuevan toda clase de actividades y servicios que contribuyan a satisfacer las necesidades de su comunidad vecinal, lo que no deja de ser una especie de habilitación general que puede estar contribuyendo en buena medida a caracterizar a la Hacienda municipal como una Hacienda de servicios, muy sensible, por su cercanía a los ciudadanos, a las crecientes demandas de los mismos. Además, el artículo 28 posibilita que los Ayuntamientos realicen actividades complementarias a las propias de otras administraciones y, por tanto, contribuye a realizar un mayor gasto municipal.

Los estudiosos del sector subcentral suelen coincidir en que la redacción legislativa del apartado competencial está llena de imprecisiones que dejan una vía abierta para una interpretación flexible y extensiva de las funciones a desempeñar por cual-

---

9• Piénsese en la difícil consecución de los cometidos asignados a los Ayuntamientos, si consideramos una realidad demográfica como la española, marcada por el minifundismo municipal y el desequilibrio territorial. En España, con más 8.000 Municipios, de los que aproximadamente el 60% tienen menos de 1.000 habitantes, se agrava el problema de solvencia a la hora de hacer frente a los servicios encomendados legislativamente, e incluso aparecen problemas para mantener una estructura organizativa que dé respuesta a las labores administrativas y de gestión más esenciales. A lo anterior, debemos añadir que las capitales provinciales o comarcales concentran gran parte de la población, y este hecho implica gran cantidad de demandas suplementarias, en especial servicios personales –educativos, culturales, de asistencia social o de vivienda, por citar algunos– que podrían corresponder a otros ámbitos administrativos. No obstante, la LBRL prevé la posible constitución de Comarcas, Mancomunidades, áreas Metropolitanas, Agrupaciones de Municipios y Entidades Locales de ámbito inferior al Municipio u otras formas de gestión de los servicios, para minimizar los posibles problemas asociados con el minifundismo local.

quier nivel de gobierno (Esteve, 1991; Suárez, 2001, Zafra, 2008). La forma en que los representantes políticos interpreten cuáles son sus funciones propias determinará en buena medida el destino del gasto. No obstante, nosotros hemos optado por tomar como punto de partida la asignación competencial realizada por la LBRL para identificar los indicadores más adecuados que reflejen las necesidades de gasto de los municipios. Estos indicadores los hemos recogido entre paréntesis y en cursiva en la misma tabla 3. Esta metodología, aunque razonablemente precisa, es escasamente operativa, ya que exige disponer de abundante y precisa información estadística, y del cálculo de un conjunto excesivamente amplio de indicadores, además de la aceptación de los mismos por parte de los municipios.

*Tabla 3.  
Competencias y servicios de los Municipios  
por estratos de población según la LBRL*

#### Competencias municipales:

- **Competencias propias (art. 25):**

- **Seguridad y protección:** seguridad en lugares públicos; ordenación del tráfico en vías urbanas; protección civil, prevención y extinción de incendios (nº vehículos, población, superficie, superficie forestal, núcleos de población)
- **Urbanismo y medio ambiente:** ordenación urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías urbanas y conservación de vías rurales; protección del medio ambiente (superficie, núcleos de población, nº licencias obra nueva, superficie nueva a construir, población y su crecimiento, actividad económica, nº contenedores vidrio, pilas, cartón).
- **Sanidad, higiene y servicios sociales:** protección de salubridad pública; participación en la gestión de la atención primaria de la salud; cementerio y servicios funerarios; prestación de servicios sociales; servicios de limpieza viaria, recogida de residuos y tratamiento de aguas residuales (población, población > 65 y población <20, nº viviendas o nº recibos IBI urbano, núcleos de población, indicador de actividad económica, paro).
- **Otros servicios esenciales:** abastos, mataderos, mercados y defensa de usuarios; suministro de agua y alumbrado público; transporte público de viajeros (población, superficie, núcleos de población, afiliados a la Seguridad Social en comercio, indicador de actividad económica).
- **Educación, cultura y ocio:** actividades o instalaciones culturales y deportivas; patrimonio histórico-artístico; tiempo libre y turismo ; participación en la programación de la enseñanza, cooperación en la creación, construcción y sostenimiento de los Centros Docentes Públicos e intervención en sus órganos de gestión. (población, población > 65 y población <30, bibliote-

cas, instalaciones deportivas, nº plazas oferta turística, nº centros no universitarios, nº estudiantes no universitarios).

- **Competencias delegadas (art. 27):** la Administración del Estado, CCAA y otras EELL pueden delegar en los Municipios competencias propias, siempre que se persiga una mayor eficacia en la gestión y participación
- **Actividades complementarias a competencias propias de niveles superiores (art 28):** en particular, referidas a educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente.

#### Servicios obligatorios para los Municipios –por sí o asociados– (art. 26):

- **Todos:** alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas (superficie, población, población >65, núcleos de población, nº licencias obra nueva, superficie nueva a construir, población y su crecimiento, nº edificios con abastecimiento de agua, nº recibos IBI urbano, afiliados a la Seguridad Social en comercio, indicador de actividad económica).
- **De más de 5.000 hab.:** parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos (población, superficie, núcleos de población, nº bibliotecas y fondos bibliográficos, indicador de actividad económica).
- **De más de 20.000 hab.:** protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios, instalaciones deportivas de uso público y matadero (población, población > 65 y población <30, superficie, superficie forestal, núcleos de población).
- **De más de 50.000 hab.:** transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente (población y su crecimiento, superficie, núcleos de población, actividad económica, nº contenedores vidrio, pilas, cartón).

Otra forma de aproximarse a las diferentes necesidades de gasto de los municipios consiste en estimar funciones de costes de prestación de cada uno de los servicios para el conjunto de municipios, si bien, en nuestro caso no disponemos de información sobre el nivel de actividad y los resultados o calidad de los servicios locales de los diferentes municipios. La consideración de la calidad o resultados es importante en la medida que permite introducir como factores condicionantes del gasto público local un conjunto de factores ambientales externos que no afectan al nivel de actividad y sí a los resultados<sup>10</sup>.

---

10• Por ejemplo, un municipio caracterizado por una escasa densidad de población puede verse obligado a aumentar su nivel de actividad para mantener constantes los resultados. En los distintos estudios empíricos se han detectado varios factores ambientales que han resultado significativos a la hora de explicar las diferencias de gasto en el ámbito local, como son la densidad, el nivel de pobreza, la tasa de paro, la proporción de viviendas antiguas, los empleados en comercio al por menor por habitante o la variación de la población entre otras. Se puede consultar, por ejemplo, Bradford et al. (1969), Bramley (1990), Duncombe (1991), Duncombe et al. (1996) y Duncombe y Yinger (1997).

Por tal motivo, hemos optado por tomar como elemento de partida el análisis de los indicadores de necesidades de gasto mencionados, reduciendo el número de variables empleadas por la no disponibilidad de información, y empleando un procedimiento indirecto que nos permita conocer el impacto de dichas variables de necesidades sobre el coste de prestación de los servicios municipales, a partir de la estimación de una ecuación de gasto o demanda de servicios públicos, tal y como hacen Borcharding y Deacon (1972), Bergstrom y Goodman (1973), Downes y Pogue (1994) o Solé (2001). En consecuencia, de la manera habitual se estiman formas reducidas de la ecuación de gasto, que combina la ecuación de costes de provisión y el modelo de demanda de servicios públicos, controlando el efecto de unos mayores resultados o calidad mediante variables indicativas del nivel de recursos disponibles, como la renta local y las subvenciones recibidas, y el nivel competencial o aspectos políticos relacionados con las preferencias municipales<sup>11</sup>.

Analizando la tabla 3, se observa que las variables vinculadas a las necesidades de gasto local pueden reunirse en cinco grupos de indicadores: el primero, relacionado con la población y su estructura; el segundo, con el territorio y la distribución de la población en el mismo; el tercero, con la capacidad para obtener ingresos como elemento modulador de la calidad de los servicios prestados; el cuarto con la actividad económica; y, finalmente, incorporamos las subvenciones recibidas<sup>12</sup>. Por tanto, se han elegido los siguientes indicadores representativos de esos grupos, tal y como se muestra en la tabla 4<sup>13</sup>.

---

11• Otros estudios empíricos relevantes que utilizan dicha aproximación son los trabajos de Gramlich (1977), Inman (1979), Bradbury et al. (1984), Wasylenko y Yinger (1988), Ladd y Yinger (1989), Ladd et al. (1991) y Green y Reschovsky (1993).

12• Pueden consultarse, por ejemplo, los trabajos de Gramlich (1977), Inman (1979) y Sanz y Velázquez (2002) para una revisión de la literatura empírica encaminada a cuantificar mediante la utilización de técnicas econométricas los efectos de variables demográficas, económicas, sociales y políticas, entre otras, sobre los gastos públicos locales.

13• La información relativa a los estadísticos descriptivos más relevantes y la matriz de correlación de las principales variables se proporcionan en las tablas **1.A y 2.A del anexo**. Agradecemos la inestimable colaboración del Instituto Aragonés de Estadística, que nos ha facilitado la información necesaria para este trabajo, pudiendo consultarse en ([http://portal.aragon.es/portal/page/portal/IAEST/IAEST\\_0000/IAEST\\_08](http://portal.aragon.es/portal/page/portal/IAEST/IAEST_0000/IAEST_08)).



Tabla 4.

*Variables del modelo de demanda de servicios públicos*

| Variable                                         | Definición                                                                 |
|--------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| <b>Factores demográficos</b>                     |                                                                            |
| POP                                              | Población.                                                                 |
| POP2                                             | Población al cuadrado.                                                     |
| <b>Territorio y distribución de la población</b> |                                                                            |
| MOUNTAIN                                         | Variable cualitativa que asigna valor 1 cuando un municipio es de montaña. |
| DENSITY                                          | Superficie por habitante (kilómetros cuadrados).                           |
| <b>Indicadores de capacidad fiscal</b>           |                                                                            |
| PCPROPV                                          | Valor catastral per cápita de los bienes urbanos y rústicos.               |
| <b>Actividad económica</b>                       |                                                                            |
| TOTPOSS                                          | Población total afiliada a la Seguridad Social (%).                        |
| <b>Subvenciones y aspectos institucionales</b>   |                                                                            |
| TRANSF                                           | Subvenciones en euros constantes por habitante.                            |

## *Estimación empírica del gasto de los municipios*

Para determinar si el gasto local viene determinado por los indicadores de necesidades de gasto, seleccionados a partir de la normativa nacional, se ha realizado una estimación logarítmica del gasto total per cápita en euros constantes (PCEXP) en función de los citados indicadores mediante un modelo de regresión lineal de Prais-Winsten, para evitar los problemas de heteroscedasticidad y autocorrelación. Los resultados de la estimación se muestran en la tabla 5.

El coeficiente de la variable que captura el impacto de la población del municipio (POP) sobre el gasto local, que es uno de los factores determinantes de la demanda de servicios públicos, presenta un signo negativo y estadísticamente significativo, lo que es indicio de la presencia de economías de escala en la prestación de los bienes y servicios públicos locales, es decir, que el coste unitario de prestar los servicios públicos locales disminuye al aumentar la población, ya que los costes fijos se reparten entre más usuarios. Es más, el signo positivo y significativo de la población al cuadrado (POP2) muestra que dichas economías de escala se agotan conforme crece la población, probablemente, por la aparición de costes de congestión de los servicios locales.

**Tabla 5.**  
*Resultados de la estimación logarítmica  
 del modelo de demanda de servicios públicos*

|                | GASTO TOTAL  |               |
|----------------|--------------|---------------|
|                | Coefficiente | t-estadístico |
| COSTANTE       | 3,623178**   | 16,11         |
| LPOP           | -0,1626325** | -5,31         |
| LPOP2          | 0,0129481**  | 6,45          |
| MOUNTAIN       | 0,0719349**  | 3,60          |
| LDENSITY       | -0,021902**  | -3,59         |
| LPCPROPV       | -0,0046005   | -1,22         |
| LTOTPOPSS      | 0,1645921**  | 9,52          |
| LTRANSF        | 0,6472274**  | 28,95         |
| Observaciones  |              | 3.259         |
| R <sup>2</sup> |              | 0,9842        |

(\*\*) Coeficiente significativo al 1 por ciento; (\*) Coeficiente significativo al 5 por ciento.

Las pautas de localización de la población en el territorio se han introducido para controlar en las estimaciones los mayores costes de provisión de los servicios locales por la mayor distancia media a la que están situados los usuarios potenciales respecto de los centros logísticos de prestación de los servicios municipales, cuando existe una baja densidad poblacional (DENSITY). Sin embargo, también pueden aparecer mayores costes vinculados a la congestión urbana cuando existe una elevada densidad poblacional<sup>14</sup>. Junto a ello, hemos introducido una variable cualitativa para los municipios de montaña (MOUNTAIN) que pretende capturar los mayores costes que deben afrontar dichos municipios como consecuencia de las condiciones adversas especiales en que desarrollan la prestación de los servicios públicos locales, y que pueden estar vinculadas, fundamentalmente, con cuestiones climáticas, orográficas, medio ambientales, el nivel de desarrollo y el atractivo turístico<sup>15</sup>. Los resultados de

14• Véase Ellis-Williams (1987), Ladd (1992), Ladd (1994), Dekel (1995) y López Laborda y Salas (2002).

15• Tal y como señala Costa (2004), con la intención de dar una solución al problema derivado de la actividad turística, en algunos países se han creado tributos encaminados a repercutir sobre los visitantes al menos una parte del excedente de coste que presumiblemente suponen para la Hacienda

nuestras estimaciones presentan evidencia empírica que confirman las hipótesis mencionadas<sup>16</sup>, puesto que los municipios de montaña ven incrementado su gasto local en un 7,19%.

En cuanto a las variables vinculadas con la actividad económica, tal y como explican Ladd y Yinger (1989) o Green y Reschovsky (1993), es probable que capturen las mayores necesidades de gasto derivadas de los servicios a empresas y profesionales, pero como sugieren Borcharding y Deacon (1972), Bergstrom y Goodman (1973) y Dumcombe (1991), también pueden ser factores explicativos del nivel de demanda de servicios públicos al estar relacionadas con el nivel de desarrollo o la renta media del municipio (nosotros no hemos podido incorporar esta última variable al no disponer de información sobre la misma). A este respecto, el signo positivo y significativo para la relación entre el número total de afiliados a la Seguridad Social y la población (TOT-POPSS) podría estar indicando que el municipio incurre en unos mayores gastos por el nivel superior de servicios a empresas y profesionales, o porque la demanda de

---

Pública. Los tributos más utilizados para estos fines han sido los impuestos sobre estancias (hotel room tax), los cuales se han mostrado eficaces en términos de incidencia y exportabilidad. Ejemplos de tales tributos los encontramos en países como Francia (*Taxe de Séjour*), Canadá (*Federal Goods and Service Tax*), Hawai (*Hotel Occupancy Tax*), Islas Fiji (*Hotel Turnover Tax*), Bermudas (*Hotel Occupancy Tax*), Italia (*Imposta di Soggiorno*) y Estados Unidos (*Hotel Room Occupancy Tax*), entre otros. Para el caso español, el único ejemplo lo encontramos en la Comunidad Autónoma de las islas Baleares donde se han gravado las estancias en empresas de alojamiento turístico a partir de una tarifa que variaba en función de la categoría del alojamiento. En los trabajos de Combs y Elledge (1979), Fujii, Khaled y Mak (1985) y Bonham, Fujii, Im y Mak (1992), se estima que los impuestos sobre estancias recaen básicamente sobre los consumidores, dado que la elasticidad precio de la demanda de alojamiento es pequeña y por tanto el impuesto es fácilmente trasladable a los precios. Por otra parte, los consumidores de alojamientos turísticos son básicamente no residentes, lo cual supone un comportamiento óptimo del impuesto en cuanto a la exportabilidad.

- 16• La significatividad de la variable población en nuestro modelo, unida al hecho de que los municipios de montaña suelen ser municipios pequeños y débiles demográficamente, podría hacernos dudar de si el "factor montaña" influye verdaderamente en las necesidades de gasto de los municipios. Sin embargo, hemos de señalar que la poca población no es un problema específico de los municipios de montaña, ya que afecta de forma general a la mayor parte de los municipios españoles. Además, cuando hemos hecho estimaciones por estratos de población (para municipios de menos de 1.000 habitantes y de más de 10.000 habitantes), los resultados apenas han sufrido cambios, esto es, la variable población se ha mostrado estadísticamente significativa en todas las estimaciones.

Por otra parte, para captar el posible efecto que las diferencias competenciales de los municipios podría tener sobre la endógena, hemos incluido una *dummy* para cabeceras de comarca, si bien, no se ha mostrado estadísticamente significativa.

bienes y servicios públicos crece con la renta o el nivel de desarrollo, debido a la naturaleza de bienes normales de gran parte de los servicios públicos. En este sentido, el nivel de desarrollo también constituye un buen indicador de capacidad fiscal de los municipios (al capturar parte del efecto vinculado con la base imponible del Impuesto sobre Actividades Económicas). Aquellos municipios cuyos ciudadanos presenten unos niveles altos de renta estarán en disposición de obtener un mayor nivel de ingreso, y por tanto de efectuar un mayor nivel de gasto exigiendo un esfuerzo fiscal estándar, siempre que no exista un sistema de subvenciones niveladoras de capacidad fiscal<sup>17</sup>.

Otro aspecto considerado en el modelo es la posible existencia de ilusión fiscal. Por lo que respecta a la ilusión fiscal, tal y como sugiere Turnbull (1998), la evidencia empírica ilustra que el impacto sobre la demanda de bienes públicos de un aumento en una unidad de subvención es superior al de una unidad de renta, por ello el coeficiente para la variable que captura la importancia per cápita de las subvenciones (TRANSF) es positivo y significativo. Puesto que la estimación es logarítmica, el coeficiente estimado para cada variable nos proporciona la elasticidad, pudiendo deducirse para las transferencias que un incremento en 100 € de las mismas tan solo provoca un aumento del gasto per cápita real de aproximadamente 65 €, por lo que puede deducirse que una gran parte de las subvenciones (35%) se traslada a reducciones impositivas y, por tanto, no se traducen en incrementos del gasto.

La capacidad de obtener ingresos por parte de los municipios está vinculada con la existencia de bases imponibles diferentes sobre las cuales los municipios establecen los tipos de gravamen de las figuras tributarias que gestionan, y con la capacidad para exportar dichos tributos fuera de la jurisdicción. Por lo que respecta al primer factor, deberíamos obtener una relación positiva entre la base imponible y el gasto per cápita, ya que si los municipios realizan un mismo esfuerzo fiscal, aquel municipio que disfruta de una mayor base imponible podría acometer un mayor gasto per cápita. En cuanto a la posible exportación de tributos, parte de la literatura supone que la exportación de impuestos reduce el precio-impuesto percibido<sup>18</sup>, lo que conduciría a una relación negativa entre dicha variable y el gasto per cápita. No obstante, Wildasin (1987) demuestra que esto solo ocurre en algunas ocasiones, por lo que en general se puede considerar que la exportación de impuestos únicamente supone un aumento en los recursos disponibles por parte del municipio. Los resultados obtenidos

---

17• La nivelación de la capacidad fiscal es muy reducida en el caso de los municipios españoles, e incluso prácticamente inexistente antes de 1999.

18• A este respecto pueden consultarse los trabajos de Hogan y Shelton (1973) y Bird y Slack (1983).

muestran que el coeficiente para la variable que captura el valor en euros constantes de la base imponible per cápita del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (PCPROPV) no es significativa<sup>19</sup>.

## Consideraciones finales

Los municipios de montaña suelen presentar una serie de características, como aislamiento geográfico, debilidad demográfica, limitado potencial de diversificación económica, etc., que implican la necesidad de hacer frente a unos niveles de gasto superiores a los de las zonas que no son de montaña. La preocupación por el progreso de las áreas de montaña no es nueva puesto que desde antes de la Segunda Guerra Mundial se están llevando a cabo por parte de diversos países políticas especiales para las montañas. Si bien, no ha sido hasta principios de los años noventa cuando los acuerdos internacionales que pretenden proteger y fomentar el desarrollo de dichas zona han adquirido una importancia más acusada.

Para poder analizar los efectos que las actividades de los municipios de montaña tienen sobre las finanzas de las corporaciones locales, hemos realizado un análisis descriptivo de la estructura presupuestaria de los municipios. Ello nos ha permitido concluir que efectivamente los niveles de gasto medio de los municipios de montaña son claramente superiores a los que no son de montaña, tal y como era de esperar dada las especiales condiciones que sufren dichos municipios de montaña. Asimismo, el análisis efectuado permite destacar que los mayores gastos medios por habitante que se producen en las zonas de montaña se deben por una parte al mayor nivel de gastos en bienes y servicios corrientes y a los gastos en inversiones reales. Además, la carga financiera derivada de la deuda es superior en las zonas montañosas, señal de

---

19• En cualquier caso, a la hora de interpretar los resultados hemos de recordar que utilizar los valores catastrales como indicador de capacidad fiscal tiene el problema de que las revisiones catastrales no tienen lugar en el mismo año en todos los municipios. Sin embargo, dada la dificultad para obtener una variable mejor de capacidad fiscal a nivel local, consideramos que los valores catastrales son una opción correcta.

Además, al utilizar esta medida de capacidad fiscal en vez de una variable de recaudación, se evitan los posibles problemas de endogeneidad que pudiera haber entre variables de gastos e ingresos municipales.

que la deuda acumulada en las montañas es superior a la de las zonas que no son de montaña, lo cual podría constituir un indicio de que la situación financiera de los municipios de montaña ha sido históricamente peor que las de los municipios no montañosos

Por último, hemos obtenido mediante una estimación logarítmica con datos de panel que los factores principales que permiten explicar el gasto per cápita real de los municipios están relacionadas con los aspectos vinculados a las necesidades de gasto, la actividad económica, las subvenciones y, en menor medida, la capacidad fiscal. Esta conclusión es similar a la que extrae Solé (2001) de su estudio empírico para una muestra de municipios catalanes de más de 5.000 habitantes, al señalar que las necesidades de gasto son el determinante más importante del gasto municipal, junto con la capacidad fiscal, por lo que ni los aspectos políticos ni los institucionales parecen tener un papel relevante a la hora de explicar el gasto municipal por habitante.

Es más, atendiendo a los resultados de nuestras estimaciones, podemos concluir que la población del municipio no refleja fidedignamente las necesidades de gasto de los municipios estudiados, pues existen otros determinantes relevantes del gasto como la densidad o las peculiaridades propias que presentan los municipios de montaña, por lo que si no se compensan las diferencias motivadas por las distintas necesidades de gasto, los niveles de provisión de servicios locales podrán divergir en municipios con igual capacidad fiscal, a menos que los municipios con mayores necesidades realicen un mayor esfuerzo fiscal. Por tanto, es preciso establecer subvenciones niveladoras que incorporen índices de necesidades de gasto y capacidad fiscal más allá de la mera consideración de la población, dando cabida a otros indicadores de necesidades de gasto. Dicha estrategia permitiría disminuir el perjuicio que el cálculo de la participación en los ingresos de la administración central y de las autonomías ocasiona a dichos municipios, ya que al emplear el número de habitantes como determinante principal y casi exclusivo de las necesidades del gasto municipal, sesga el reparto a favor de los municipios de mayor población, y se menoscaba claramente, entre otros, a los municipios de montaña, puesto que estos suelen ser municipios pequeños que padecen condiciones adversas en la prestación de los servicios y, en ocasiones, se ven obligados a mantener equipamientos sobredimensionados para atender a la población flotante, cosa que les comporta una necesidad de gasto mayor. La descentralización comarcal puede ser una solución equilibrada en términos de equidad y eficiencia, con sus cabeceras como epicentros hacia donde graviten los centros de prestación de servicios públicos locales para sus áreas funcionales de influencia.

## Agradecimientos

Los autores desean agradecer los útiles comentarios realizados por tres evaluadores anónimos y por el editor de la revista, así como la financiación recibida de la Asociación de Entidades Locales del Pirineo Aragonés (ADELPA) y de la Universidad de Zaragoza.

## Bibliografía

- Bahl, R. y Linn (1992): *Urban Public Finance in Developing Countries*, Washington, World Bank.
- Bergstrom, T.C. y Goodman, R.P. (1973): "Private demand for the services of non-federal government", *American Economic Review*, 63, pp. 280-296.
- Beteta, A. (2002): "Problemas actuales de las haciendas locales", *Papeles de Economía Española*, 92, pp. 94-100.
- Bird, R.M. y Slack, E. (1983): *Urban Public Finance in Canada*, Butterwoeth.
- Bonham, C., Fujii, E., Im, E. y Mak, J. (1992): "The impact of the hotel room tax: an interrupted time series approach", *National Tax Journal*, 45, pp. 433-441.
- Borcherding, T.E. y Deacon, R.T. (1972): "The demand for the services of non federal governments", *American Economic Review*, 62, pp. 891-901.
- Bradbury, K.L., Ladd, H.F., Perrault, M. Reschovsky, A. y Yinger, J. (1984): "State aid to offset fiscal disparities across communities", *National Tax Journal*, 37(2), pp. 151-170.
- Bradford, D., Malt, R. y Oates, W.A. (1969): "The rising cost of local public services: some evidence and reflections", *National Tax Journal*, 22, pp. 185-202.
- Bramley, G. (1990): *Equalization grants and local expenditure needs*, Avebury, England.
- Castells, A. (1988): *Hacienda Autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*. Ariel Economía.
- Collantes, F. (2010): "Exit, voice, and disappointment: mountain decline and EU compensatory policy in Spain", *Public Administration* 88 (2): 381-395.
- Combs, J.P. y Elledge, B.W. (1979): "Effects of a room tax on resort hotel/motels", *National Tax Journal*, 32, pp. 201-207.

- Comisión para el Estudio de la Reforma de la Financiación de las Haciendas Locales (2002): *Informe para la reforma de la financiación de las Haciendas locales*. Ministerio de Hacienda.
- Costa Costa, A. (1997): "Análisis de los efectos del turismo sobre los gastos públicos locales: aplicación al caso de los municipios españoles", *VII Encuentro de Economía Aplicada*, 3-5 de junio, Vigo.
- Dekel, G.P. (1995): "Housing density: A neglected dimension of fiscal impact analysis", *Urban Studies*, 32, pp. 935-951.
- Downes, T.A. y Pogue, T.F. (1994): "Adjusting school aid formulas for the higher cost of educating disadvantaged students", *National Tax Journal*, 47, pp. 89-110.
- Duncombe, W. (1991): "Demand for local public services revisited: the case of fire protection", *Public Finance Quarterly*, 4, pp. 412-436.
- y Yinger, J. (1997): "Why is so hard to help central city schools?", *Journal of Policy Analysis and Management*, 16, pp. 85-113.
- , Ruggiero, J., y Yinger, J. (1996): "Alternative Approaches to Measuring the Cost of Education", a H.F. Ladd (ed.): *Holding schools accountable: Performance-based reform in education*, pp. 327-356, The Brookings Institution Washington, D.C.
- Ellis-Williams, D. (1987): "The effect of spatial population distribution on the cost of delivering local services", *Journal of the Royal Statistical Society*, 150, pp. 152-166.
- Esteve, J. (1991): "Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 31, pp. 125-147.
- Ezquiaga, I (2000): "Condicionantes de la sostenibilidad financiera de las corporaciones locales 1990-1999", *Papeles de Economía Española*, 83, pp. 232-250
- Federación Española de Municipios y Provincias (2002): *Informe de la comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las haciendas locales*.
- Fodella, A. y Pineschi, L. (2000): Environment protection and sustainable development of mountain areas – preliminary report. *Mountains and the Environment: Ten Years after Rio*, Courmayeur, 16 y 17 de junio.
- Fujii, E., Khaled, M. y Mak, J. (1985): "The exportability of hotel occupancy and other tourist taxes" in *National Tax Journal*, 38, pp. 169-177.
- Gramlich, E. (1977): "Intergovernmental grants: a review of the empirical literature", in W. Oates, ed., *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, Mass.: Lexington Books.
- Green, R.K. y Reschovsky, A. (1993): *An analysis of the State of Wisconsin's shared revenue program*, Report prepared for the Department of Revenue, State of Wisconsin.
- Hogan, T. y Shelton, R. (1973): "Interstate tax exportation and states' fiscal structures", *National Tax Journal*, 26, pp. 553-564.
- Inman, Robert P. (1979): "The fiscal performance of local government: An interpretive review", in Peter Mieszkowski and Mahlon Straszheim, eds., *Current issues in Urban Economics*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.



- King, D.N. (1988): *La economía de los gobiernos multinivel*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Ladd, H.F. (1992): "Population growth, density and the costs of providing public services", *Urban Studies*, 29(2), pp. 273-295.
- (1994): "Fiscal impacts of population growth: a conceptual and empirical analysis", *Regional Science and Urban Economics*, 24, pp. 661-686.
  - , Reschovsky, A. y Yinger, J. (1991): *Measuring the fiscal condition of cities in Minnesota, final report*, Minnesota Legislative Commission on Planning and Fiscal Policy.
  - y Yinger, J. (1989): *America's ailing cities: fiscal health and the design of urban policy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore & London.
- López Laborda, J. y Salas, V. (2002): "Financiación de servicios públicos en territorios con desigual densidad de demanda", *Revista de Economía Aplicada*, X(28), pp. 121-150.
- Lynch, O. y Maggio, G. (2000): *Mountain laws and peoples: moving towards sustainable development and recognition of community-based property rights*. Washington, D.C., EE.UU., Center for International Environmental Law.
- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1984): *Public Finance in Theory and Practice*. USA, McGraw-Hill.
- Oates, W. (1993): *Fiscal Federalism*. England, Gregg Revivals.
- Pedraja, F. y Suárez, J. (2004): "El gasto municipal en España y su financiación: un balance", en *El Gasto Público en la Democracia. Estudios en el XXV aniversario de la Constitución Española de 1978*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 111-151.
- Sanz, I. y Velázquez, F.J. (2002): "Determinants of the composition of government expenditure by functions", *European Economy Group Working Papers No. 13*, ([www.ucm.es/info/econeuro/](http://www.ucm.es/info/econeuro/)).
- Solé Ollé, A. (2001): "Determinantes del gasto público local: ¿necesidades de gasto o capacidad fiscal", *Revista de Economía Aplicada*, IX(25), pp. 115-156.
- Suárez, J. (2001): "El futuro de la financiación local en el contexto del estado de las autonomías", *Hacienda Pública Española*, nº extra 2001, pp. 359-378.
- y R. Fernández (2008): "El principio del beneficio en la financiación de los municipios españoles. Teoría y práctica", *Papeles de Economía Española*, 115, pp. 190-243.
- Tiebout, C. (1956); "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, Vol. 64, pp. 416-424.
- Turnbull, G. (1998): "The overspending and flypaper effects of fiscal illusion: theory and empirical evidence", *Journal of Urban Economics*, 44, pp. 1-26.
- Villeneuve, A., Castelein, A. y Mekouar, M.A. (2002): *Mountains and the Law - Emerging Trends*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO-Legislative Study, nº. 75.
- Villeneuve, A.; P. Talla; y M.A. Mekouar (2002): "The legal framework for sustainable mountain management: an overview of mountain-specific instruments", *Unasyva n.º 2008*, An

*International Journal of Forestry and Forest Industries*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 53(2002/1), pp. 56-65.

Wasylenko, M. y Yinger, J. (1988): *Nebraska comprehensive study, final report*, Metropolitan Studies Program, The Maxwell School, Syracuse University.

Wildasin, D.E. (1987): "The demand of public goods in presence of tax exporting", *National Tax Journal*, 36, pp. 183-202.

Zafra, M. (2008): "Autonomía Local: Competencias propias y financiación incondicionada", *Papeles de Economía Española*, 115, pp. 2-27.

## Anexo

*Tabla 1.A:  
Estadísticos descriptivos de las principales variables*

| Obs.                            | Mean | Std.Dev.   | Min         | Max      |              |
|---------------------------------|------|------------|-------------|----------|--------------|
| PCEXP                           | 3259 | 1.505,7270 | 1.258,1490  | 104,3499 | 22.891,3100  |
| POP                             | 3259 | 2.081,3470 | 26.487,3600 | 7,0000   | 646.546,0000 |
| MOUNTAIN                        | 3259 | 0,3742     | 0,4840      | 0,0000   | 1,0000       |
| DENSITY                         | 3259 | 23,4643    | 132,9041    | 0,2600   | 3.020,0000   |
| PCPROPV                         | 3259 | 73,8286    | 301,8864    | 0,0001   | 4.444,3910   |
| TOTPOPSS                        | 3259 | 0,2372     | 0,3898      | 0,0092   | 9,1104       |
| TRANSF                          | 3259 | 992,4722   | 1.153,8450  | 129,3978 | 24.273,3200  |
| <b>Municipios de montaña</b>    |      |            |             |          |              |
| PCEXP                           | 1191 | 2.070,2030 | 1.695,0150  | 250,3611 | 22.891,3100  |
| POP                             | 1191 | 385,8188   | 1.082,1810  | 7,0000   | 12.736,0000  |
| DENSITY                         | 1191 | 5,0227     | 7,5440      | 0,2600   | 82,6382      |
| PCPROPV                         | 1191 | 114,1523   | 411,3190    | 0,0070   | 4.444,3910   |
| TOTPOPSS                        | 1191 | 0,1996     | 0,1044      | 0,0185   | 0,7229       |
| TRANSF                          | 1191 | 1.445,4690 | 1.541,8310  | 129,3978 | 23.116,0600  |
| <b>Municipios de no montaña</b> |      |            |             |          |              |
| PCEXP                           | 2068 | 1.180,4780 | 742,3450    | 104,3499 | 15.400,2200  |
| POP                             | 2068 | 3.095,0390 | 33.433,1600 | 20,0000  | 646.546,0000 |
| DENSITY                         | 2068 | 34,4898    | 166,9421    | 0,6803   | 3.020,0000   |
| PCPROPV                         | 2068 | 49,7206    | 207,3076    | 0,0001   | 2.969,9430   |
| TOTPOPSS                        | 2068 | 0,2597     | 0,4847      | 0,0092   | 9,1104       |
| TRANSF                          | 2068 | 731,4563   | 736,9686    | 133,0325 | 24.273,3200  |

*Tabla 2.A:  
Matriz de correlación de las principales variables*

| Variable | POP    | MOUNTAIN | DENSITY | PCPROPV | TOTPOPSS | TRANSF |
|----------|--------|----------|---------|---------|----------|--------|
| POP      | 1,000  |          |         |         |          |        |
| MOUNTAIN | -0,048 | 1,000    |         |         |          |        |
| DENSITY  | 0,215  | -0,105   | 1,000   |         |          |        |
| PCPROPV  | -0,015 | 0,091    | -0,031  | 1,000   |          |        |
| TOTPOPSS | 0,031  | -0,069   | 0,069   | -0,022  | 1,000    |        |
| TRANSF   | -0,028 | 0,196    | -0,035  | 0,065   | -0,059   | 1,000  |