

A blue-tinted photograph of a rural landscape. In the foreground, there are rolling green fields. In the middle ground, a wooden fence separates a field from a larger field. In the background, there are several white buildings with dark roofs, likely farmhouses or small houses, and a line of trees on a hillside. The overall scene is peaceful and rural.

Financiación del municipio turístico
y competitividad: estudio de los
municipios turísticos de Cataluña

[4]

Ernest Ruiz García
Jaume Guia Julve

Departamento de Organización
y Gestión empresarial
Universidad de Girona

Este trabajo es una versión revisada de la comunicación presentada en el II Coloquio doctoral Europeo de Turismo y Ocio que, en el marco del XIII Simposio Internacional de Turismo y Ocio de ESADE se celebró en Barcelona durante los días 21 y 22 de abril de 2004 bajo el lema *Marcas turísticas para la competitividad* y que recibió el premio a la mejor comunicación presentada.

Resumen

Este trabajo se vincula a una investigación en curso que trata de estudiar los efectos que la problemática financiera del municipio turístico comporta sobre la competitividad de las destinaciones turísticas.

En el mismo se presenta conceptualmente dicha problemática en el marco de la competitividad turística, remarcando la fuerte presencia de bienes públicos locales en los componentes fundamentales del producto turístico y la falta de alternativas para su provisión. Seguidamente, se repasan las competencias (necesidades de gasto) y los recursos que normativamente se otorgan a los municipios turísticos, poniéndose de evidencia las mayores competencias que asumen estos municipios, con relación a los de régimen común y la poca flexibilidad del sistema de financiación local para tratar adecuadamente la financiación de los mismos.

Finalmente, se analiza la existencia de un posible desequilibrio financiero en los municipios turísticos catalanes. El estudio realizado pone de manifiesto que si bien los gastos y los ingresos totales por habitante doblan los relativos a los municipios no turísticos, la composición interna de estos ingresos tiene diferencias a explorar, ya que ni los impuestos ni las transferencias corrientes mantienen esta relación como sería lo razonable, sino que son claramente inferiores. Eso significa que los municipios turísticos disponen de menos recursos para la financiación de las competencias que comportan gastos genéricos y no individualizables, entre las que se encuentran numerosas competencias y, muy importante, sobre las que descansa buena parte de la capacidad competitiva del municipio.

Palabras clave

Producto turístico / Gasto público local / Necesidades de gasto.

1. Introducción

La problemática de la financiación de los municipios turísticos, así como la necesidad de encontrar un estatuto singular para los mismos que les permita cumplir adecuadamente el conjunto de competencias que la Ley les atribuye, es un problema antiguo y presente sistemáticamente en las reivindicaciones de los responsables municipales, aunque todavía no ha encontrado solución.

El argumento planteado es sencillo: los municipios con mayores niveles de población turística tienen una mayor demanda de servicios y, por lo tanto, una mayor necesidad de gasto, pero, hasta ahora, el sistema de financiación local, generalmente insuficiente, no ha previsto instrumentos para compensar económicamente la orientación turística de estos municipios. Por lo tanto, a priori, se genera un desequilibrio que puede derivar en un déficit crónico o bien en una subprovisión de servicios públicos, ya sea en cantidad o calidad (Fluvià et al, 2001), y en la pérdida de competitividad de una determinada oferta turística.

El objetivo de este trabajo es presentar sintéticamente esta problemática, contrastar la existencia de un posible desequilibrio financiero por la prestación de los servicios que estos realizan y, finalmente, proponer algunas propuestas de mejora de la situación actual.

El artículo se ha estructurado en seis apartados, incluida esta introducción. El apartado 2 se ocupa de plantear la problemática en el marco de la competitividad del destino turístico. El número 3 se dedica brevemente a estudiar las competencias y la financiación del municipio turístico. El apartado 4 muestra los resultados obtenidos en el estudio de los municipios turísticos de Cataluña. Finalmente, los apartados 5 y 6 están dedicados respectivamente a las conclusiones y a la bibliografía utilizada.

2. Producto turístico y financiación local

Según la Organización Mundial del Turismo (OMT, 2002), en el año 2001 España se situó en el segundo lugar del ranking mundial, tanto con relación a los ingresos, con 32.900 millones de dólares, como en

el número de turistas recibidos, con unos 75,7 millones de visitantes internacionales. La importancia del turismo en la economía es incuestionable. Destaca especialmente su papel como generador de riqueza (12,1% del PIB en 1999), en la generación de ocupación (10% de la ocupación total) y como elemento equilibrador de la balanza de pagos (INE, 2002)

Pero, la actividad turística, especialmente tal y como se ha desarrollado durante las últimas décadas, produce también otros efectos, no tan deseados, en el territorio, el entorno y el medio ambiente. Según Vera y Marchena (1996), el desarrollo turístico español ha seguido un modelo cuantitativo caracterizado por el crecimiento continuado de la oferta y la demanda, con un fuerte componente inmobiliario, y basado en ventajas comparativas (sol y playa) y en precios bajos. El litoral español se ha beneficiado de su situación geográfica y de su proximidad a los países europeos más desarrollados, obteniendo así una valiosa *renta de situación* pero, al mismo tiempo, una restricción potencial ya que esta capacidad de proporcionar atracciones básicas de sol y playa a precios bajos, para los turistas procedentes de países con divisas fuertes, implica que es difícil evitar un turismo de masas a precios bajos, lo que puede imponer altos costes a la economía en comparación con los rendimientos obtenidos (Bull, 1996).

La especialización de nuestro país en turismo litoral, y en su producto predominante de sol y playa, presenta grandes contrastes en la distribución de este turismo, así como un desigual panorama, tanto en el espacio, con una importante concentración geográfica en los municipios litorales, como en el tiempo, con una elevada estacionalidad concentrada en los meses de verano. Este comportamiento provoca efectos muy negativos: una importante congestión, tanto de la oferta privada como de las infraestructuras y servicios públicos; la concentración de la oferta (hoteles, campings, viviendas secundarias,...) en unos pocos municipios del litoral, con las consecuencias urbanísticas que eso provoca; el progresivo deterioro de su paisaje y medio natural y una presión humana adicional sobre

el territorio producida por el rápido crecimiento demográfico de estos municipios. Sin duda éste es el gran problema del municipio turístico: la gestión económicamente viable, territorialmente sostenible e institucionalmente posible del territorio bajo presión turística o inmobiliario-turística (Bote y Marchena, 1996).

En definitiva, el *modelo turístico* ha fundamentado su desarrollo en el producto sol y playa, y en precios bajos, con el riesgo que ahora comienza a declararse obsoleto, y en un turismo de masas y residencial que ha generado una relación directa con el sector inmobiliario y de la construcción con importantes consecuencias territoriales, pero al contrario de la industria normalizada, sin que haya generado dinámicas estables en la ocupación o en la prestación de servicios turísticos.

Por ello, se hace obvia la importancia de concebir el turismo a través de las implicaciones territoriales que su desarrollo comporta y distinguir claramente entre la actividad inmobiliaria y la actividad turística, que es la gran generadora de ocupación y de compromiso con el destino turístico. Un crecimiento sin límites, ajeno a la preservación del medio ambiente, del paisaje, a la disponibilidad de ciertos recursos, lleva generalmente a un deterioro de los recursos territoriales y ambientales que constituyeron el principal activo de la destinación turística, con el resultado de introducir elementos muy negativos en la base económica que los sustenta (Pedreño y Monfort, 1996). Hasta el momento, la competitividad del sector y la lucha para alcanzar la viabilidad económica y la reducción de los costes individuales han comportado en gran parte el encubrimiento y la externalización de todos estos costes medioambientales y sociales. En un cierto sentido, se puede decir que actualmente el sector turístico obtiene resultados económicos a costa del equilibrio medioambiental y social.

Por otro lado, la demanda turística se mueve en un marco muy exigente. El turista puede escoger cada año entre diferentes alternativas y, aparte de la elevada elasticidad-precio, la valoración se determina por los servicios privados que contrata

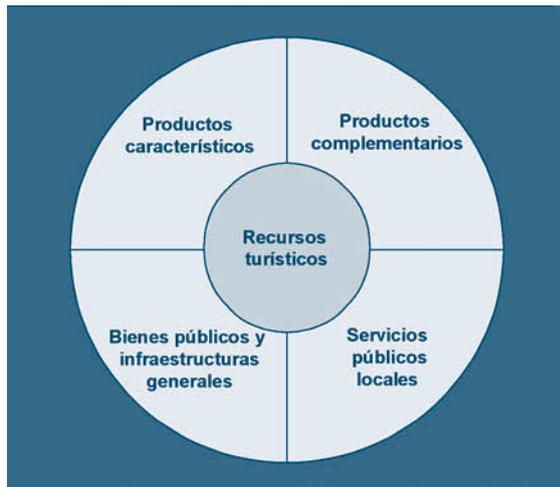
directamente (transporte, hotel, restaurante,...), pero también por otros componentes que afectan a su experiencia turística (limpieza, carreteras, comunicaciones, seguridad, información, sanidad, playas, patrimonio cultural,...) y que no se integran en el precio del paquete que compra a la empresa comercializadora (Pedreño y Monfort, 1996).

Así, por ejemplo, una determinada oferta hotelera en un municipio del litoral está íntimamente ligada con la existencia de unas playas óptimas para el baño, entornos naturales, paseos... y, a pesar de que se englobe conjuntamente, sobre todo por el mismo turista que adquiere la posibilidad de disfrutar de una determinada experiencia global, tiene un tratamiento económico diferenciado. Una sentencia lo resume bien: *Un hotel de cuatro estrellas necesita un entorno de cuatro estrellas* (Fluvià et al, 2001).

Este planteamiento que relaciona el producto turístico con la utilidad y que incorpora todos los elementos que determinan la satisfacción de la experiencia turística del viajero es lo que definimos como *producto turístico global* y está tomando un significado importante en el mundo del turismo (Morant et al, 1996), puesto que este concepto enfatiza la incapacidad de explicar la satisfacción del turista exclusivamente a través de los servicios turísticos privados. El éxito del sector se basa en poder proporcionar experiencias positivas (de hecho, según Ritchie y Crouch, 2000, en turismo el producto fundamental es la experiencia vivida en el destino) y esto depende en gran medida de los sistemas de negocio y servicios de los cuales dispone el destino para poder proporcionar estas experiencias, pero también de la calidad de los paisajes, la hospitalidad, la seguridad, la limpieza, los atractivos culturales, ...

El producto turístico global constituye, desde esta interpretación teórica, un todo interrelacionado (cuadro 1), en el que se incorporan todos los elementos (bienes, servicios y entorno) ya sean de provisión privada o pública, que determinan la satisfacción de la experiencia turística como respuesta a determinadas expectativas y motivaciones.

CUADRO 1. Los componentes del producto turístico global



Fuente: Elaboración propia a partir de Morant et al (1996).

Si tenemos en cuenta el papel central que ocupa la existencia de recursos turísticos, así reconocidos por la demanda, podemos deducir la importancia del destino turístico e incluso identificar, en la mayoría de ocasiones, producto turístico con destinación turística, concibiendo ésta como una combinación de elementos interdependientes que producen la satisfacción del turista en un territorio determinado. Por lo tanto, en la práctica, el producto turístico, como suma de recursos de atracción, establecimientos y empresas de los diferentes subsectores de la economía del ocio y los servicios, equipamientos, bienes e infraestructuras de titularidad pública que hacen posible la satisfacción de la motivación turística, se configura esencialmente en la escala municipal (Bote et al, 1999).

De acuerdo con lo que hemos visto hasta ahora el producto turístico estaría conformado por:

- **Los recursos turísticos**, constituidos por todos aquellos recursos esenciales que sirven de base para la creación del producto turístico, ya sean naturales (clima, paisaje, playas, montaña,...), culturales (festividades, peregrinaciones, museos, gastronomía,...), o históricos (monumentos arqueológicos, catedrales, cascos antiguos,...) y que generalmente los asociamos con la naturaleza de bienes públicos locales.

- Los bienes y servicios de provisión privada, que podemos subdividirlos en:

Los productos característicos que son aquellos que, en la mayoría de países, dejarían de existir o su consumo se vería sensiblemente disminuido en ausencia de turismo (alojamiento, restauración, transportes, agencias de viaje y servicios culturales y recreativos) (INE, 2002).

Los productos complementarios caracterizados por aquellos que los visitantes consumen en cantidades importantes, aunque no figuran en la lista de productos característicos (ocio y espectáculos, establecimientos comerciales,...) (INE, 2002).

- Finalmente, los bienes y servicios de provisión pública que segmentamos en:

Bienes públicos e infraestructuras de carácter general: servicios sanitarios, carreteras, autopistas, aeropuertos, energía, sistemas de seguridad,... proveídos normalmente por las administraciones centrales o autonómicas.

Los servicios públicos locales: conservación urbana, medio ambiente local, agua potable y saneamiento, seguridad ciudadana, recogida y eliminación de residuos, información turística,... proveídos en exclusiva por la administración local.

En definitiva, en los componentes fundamentales del producto turístico se constata una fuerte presencia de bienes públicos locales que posibilitarán, aunque no determinarán, la aparición de una serie de actividades económicas relacionadas con el turismo y, consecuentemente, el potencial desarrollo turístico de un área concreta (Furió, 1997). Al mismo tiempo, diferentes estudios muestran que una gran parte de los factores que justifican el desplazamiento del turista a un destino turístico, y, por lo tanto, sobre los que descansa buena parte de la capacidad competitiva de la misma, se corresponden con componentes incluidos en este ámbito (Murphy et al, 2000, Monfort, 2000).

A pesar de eso, el tratamiento económico de los bienes y servicios que tiene que proveer el sector público presenta algunas dificultades, al situarse éstos en el ámbito de los bienes públicos, sin que se pueda, por lo tanto, formular una demanda mediante precio, ni una oferta que lo proporcione a cambio de él. Mientras los bienes privados se demandan y ofertan libremente en el mercado a un precio determinado, los segundos, a pesar de ser unos componentes imprescindibles por el desarrollo de la actividad, no se financian directamente por los visitantes, sino que al ponerse, por definición, al alcance de toda la población, se financian generalmente a través de impuestos, es decir sin contraprestación directa.

En parte, la causa de la pérdida de atractivo de los espacios turísticos la podemos encontrar en esta gratuidad de los bienes y servicios públicos y los incentivos con que cuentan las actividades turísticas para apropiarse de los efectos externos positivos, ya que esta dinámica lleva a una expansión de las mismas más allá de los niveles que resultaría si los diferentes agentes implicados hubieran de internalizar todos los costes (Furió, 1997).

Al mismo tiempo, mientras el Estado dispone de un sistema fiscal más elástico y rentable que grava directa o indirectamente la actividad turística (impuesto sobre sociedades, renta, IVA ...) y que supone una importante fuente de ingresos para la hacienda estatal, la escasa elasticidad-renta de los ingresos locales comporta que los municipios turísticos tengan que proveer buena parte de los bienes y servicios públicos que forman parte del producto turístico sin que, por este motivo, tengan unos ingresos suplementarios con relación a otras poblaciones no turísticas, ni un sistema de financiación que les permita participar de las rentas generadas por la actividad turística local.

De acuerdo con Fluvìà et al (2001), no hay alternativas con relación a la provisión de estos servicios. Por eso, la incapacidad de los municipios para atender adecuadamente, en cantidad o en calidad, la provisión de servicios y bienes públicos que definen el producto turístico empobrece de

manera directa el atractivo del mismo y la satisfacción del visitante que no verá cumplidas sus expectativas, perjudicando la viabilidad económica de la actividad y la competitividad de la destinación turística. Nos encontramos así con una actividad económica donde el grado de intervención pública condiciona el éxito o fracaso de la misma, por lo que la insuficiencia financiera del municipio turístico resulta especialmente grave.

3. Competencias y financiación del municipio turístico

3.1 Las competencias del municipio turístico

Los municipios tienen reconocidos por la Constitución española dos principios básicos: el principio de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (artículos 137 y 140), y el de suficiencia financiera de las haciendas locales para el desarrollo de las funciones que la Ley atribuye a los municipios (artículo 142), y cuya función es permitir que esta autonomía sea real y efectiva.

Salvo los preceptos indicados, en la Constitución no encontramos más referencias directas relativas a las entidades locales. Siguiendo a Mir (1991), la ausencia de un ámbito concreto de competencias locales garantizadas en la Constitución, a diferencia de lo que sucede con el Estado y las CC.AA., tiene que ponerse en relación con la falta de potestad legislativa de las entidades locales. La regulación de competencias de los municipios será, pues, el producto de la actividad legislativa concurrente del Estado y de las CC.AA., en función de sus competencias respectivas y, lógicamente, estará condicionada por el reparto competencial de estas.

Por lo tanto, la delimitación última de las competencias municipales no la encontraremos en la norma básica de régimen local, sino que es la Ley sectorial la que está llamada a determinar las competencias locales en cada sector de actividad pública (y así se establece en el artículo 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, a partir de ahora LBRL). Así, normalmente serán las CC.AA. las encargadas de la regulación de las competencias locales, puesto que estas se encuentran esencialmente entre sus

competencias reconocidas tanto por la Constitución, como por los Estatutos de autonomía.

No obstante, el marco competencial básico de las entidades locales está definido en los artículos 25 a 28 de la LBRL y se establece de forma general para todos los municipios. La única diferenciación que establece la Ley se encuentra en el conjunto de servicios de prestación obligatoria (artículo 26) que está estructurado por tramos de población. Las singularidades también habremos de encontrarlas en la normativa autonómica, puesto que la propia LBRL, en su artículo 30, faculta a las CC.AA. para constituir regímenes municipales especiales cuando concurren determinadas circunstancias, siendo una de ellas el *predominio en su término de las actividades turísticas*.

Al amparo de esta previsión legal, algunas CC.AA. (Cataluña, Galicia, Murcia, Castilla - La Mancha y La Rioja) han desarrollado en su normativa local este régimen especial, mientras que, en cambio, todas ellas se han dotado de Leyes sectoriales de Turismo

que tratan de ordenar y situar la importancia del turismo en sus respectivos ámbitos de competencias (cuadro 2).

Después de examinar la normativa reguladora del municipio turístico podemos concluir que, hasta ahora, no se ha establecido un verdadero estatuto del municipio turístico, pero sintéticamente, lo más relevante para este trabajo lo podemos resumir así:

- a) La delimitación conceptual del municipio turístico se realiza básicamente a partir de dos características cuantitativas:
 - 1.-Que la media ponderada² anual de población turística sea superior al número de residentes.
 - 2.-Que la capacidad de sus alojamientos turísticos y de segundas residencias sea superior a la de sus viviendas de residencia habitual.
- b) Pese a la inexistencia de una clara delimitación de las competencias locales, ya sea para los

Cuadro 2. Leyes de ordenación del Turismo

Ley 6/1994, de 16 de marzo, de ordenación del Turismo del País Vasco
Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del Turismo de Canarias
Ley 2/1997, de 20 de marzo, de Turismo de Extremadura
Ley 9/1997, de 21 de agosto, de ordenación y promoción del Turismo de Galicia
Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de Turismo de la región de Murcia
Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de ordenación y promoción del Turismo de Castilla – León
Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunidad Valenciana
Ley 5/1999, de 24 de marzo, de ordenación general del Turismo de Cantabria
Ley 2/1999, de 24 de marzo, general turística de las Islas Baleares
Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo de Andalucía
Ley 8/1999, de 26 de mayo, de ordenación del Turismo de Castilla – La Mancha
Ley 1/1999, de 12 de marzo, de ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid
Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de la Comunidad de la Rioja
Ley 7/2001, de 22 de junio, de Turismo del Principado de Asturias
Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña
Ley 7/2003, de 14 de febrero, de ordenación del Turismo de Navarra
Ley 6/2003, de 27 de febrero, de ordenación del Turismo de Aragón

Fuente: <http://www.mesadelturismo.com/>

municipios de régimen general o para los turísticos, constatamos que la normativa sectorial suele imponer a los municipios declarados turísticos competencias específicas y adicionales a las de los municipios de régimen común, así como, en algunos casos, la obligación de prestar los servicios mínimos que les corresponden no en función de su población de derecho, sino de acuerdo con la población asistida.

c) Las competencias resultantes del municipio turístico las podemos agrupar en tres grandes apartados:

1. Los servicios e infraestructuras básicas que, aunque comunes con el resto de municipios, para los turísticos adquieren una extraordinaria importancia puesto que en los mismos radica buena parte de su competitividad turística: ordenación del territorio y urbanismo, alumbrado público, suministro de agua potable, saneamiento, limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos, zonas verdes, pavimentación vías públicas, así como las derivadas de la seguridad ciudadana.

2. Los servicios específicamente derivados del carácter turístico del municipio: promoción de la marca turística municipal, señalización turística y atención y orientación a los usuarios turísticos, protección y mantenimiento de los recursos turísticos y culturales, así como la protección y conservación del entorno natural, incluidas playas y costas.

3. El resto de servicios ordinarios, que fundamentalmente tienen como destinataria la población residente: prestación de servicios sociales, cementerios y servicios funerarios, actividades y equipamientos culturales, de ocio y deportivos, mercados y defensa de usuarios y consumidores, así como la participación en la programación de la enseñanza y en la atención primaria de la salud.

3.2 La financiación del municipio turístico

Como se ha dicho antes, la Constitución española reconoce a favor de los municipios dos principios básicos, el de autonomía para la gestión de sus intereses y el de suficiencia financiera. Aunque a priori estos principios parecen muy amplios, han sido objeto de interpretaciones muy restrictivas por parte del Tribunal Constitucional (por ejemplo, las sentencias del Tribunal Constitucional 185/1995 y 233/1999) fundamentándose en el artículo 133 de la CE que establece la primacía absoluta del principio de reserva de Ley para el establecimiento de tributos, al mismo tiempo que otorga la potestad originaria para su establecimiento y ordenación al Estado.

Sobre las bases de estas competencias el Estado aprobó la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales (LRHL), hoy refundida mediante el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, mediante la que se dota de contenido dichos principios y los articula entre sí, de forma que ambos se supeditan mutuamente. Para cumplir el principio de suficiencia financiera la LRHL pone a disposición de las entidades locales dos vías fundamentales e independientes de financiación: los tributos propios y la participación en los tributos del Estado. Estas funcionan conjuntamente con el objetivo de proporcionar el volumen de recursos económicos necesarios para garantizar la efectividad de dicho principio y significan aproximadamente el 97% (60% y 37% respectivamente) del total de los ingresos corrientes de las entidades locales (Ministerio de Hacienda, 2002).

La realidad de la hacienda municipal está constituida por dos elementos complejos: por un lado, un gasto público generado por el ejercicio de una diversidad de competencias difíciles de acotar; y, por otro, un sistema de recursos financieros limitados y compuesto fundamentalmente por los tributos (impuestos y tasas) y por las transferencias de otras administraciones (Rubio, 2002).

En este marco de conexión entre las competencias locales (como factor principal de determinante de las

necesidades de gasto local) y el sistema de financiación local, y partiendo de la premisa de que todo el conjunto de gasto público local se tiene que cubrir con los recursos que disponen los municipios, es posible enfocar correctamente la función que han que cumplir los tres componentes principales del sistema de financiación local:

- En primer lugar, las participaciones en los tributos del Estado y de las CC.AA. que tienen que financiar el gasto municipal impropio y genérico.
- En segundo lugar, los impuestos locales que han de financiar gasto municipal propio o autónomo con destino general y no divisible.
- En tercer lugar, las tasas cuyo cometido es financiar determinados servicios públicos propios, siempre y cuando sus costes y beneficios sean claramente individualizables.

Rubio (2002) considera gasto impropio el realizado por los municipios para suplir o complementar servicios de la competencia de otras administraciones públicas; gasto propio el que realizan para prestar determinados servicios de su competencia y que en ningún caso presta ni el Estado ni las CC.AA; y gasto autónomo el resultante de decisiones políticas propias adoptadas en ejercicio de la autonomía municipal.

De esta forma y atendiendo a la naturaleza y destino del gasto podemos observar (cuadro 3) que en 1999 los municipios españoles disponían del 62,24% de estos recursos (impuestos + tasas) para la realización de gasto propio y autónomo y el 37,76% para la realización de gasto impropio. Por otro lado, el 79,12% de los mismos (impuestos + transferencias)

se dedicaba a la financiación de gasto general, y solo el 20,88% a la financiación de servicios individualizables.

Unos resultados que no casan bien ni con las teorías del federalismo fiscal, por la elevada dependencia que tiene la financiación local de las transferencias, ni con los postulados teóricos que defienden que la financiación de los servicios municipales ha de descansar en buena medida en las tasas, al permitir éstas aplicar razonablemente el principio del beneficio, reservando el principio de la capacidad de pago para la financiación de bienes públicos puros, cuya provisión suele recaer sobre el Gobierno central (Carpio, 2000).

Y es que en la regulación del régimen local y concretamente de su sistema financiero ha imperado un tratamiento excesivamente homogéneo para un conjunto heterogéneo de municipios, sean grandes, pequeños, rurales, industriales o turísticos, cosa que demuestra la poca flexibilidad del sistema de financiación local para tratar adecuadamente situaciones específicas. Una de ellas, pero no la única, es la que afecta a los municipios turísticos (Fluvià et al, 2001).

Veamos a continuación los problemas principales:

- a) El sistema impositivo se ha encaminado hacia un modelo uniforme y con poca flexibilidad. La LRHL regula exhaustivamente los impuestos, dejando un estrecho margen de maniobra a las ordenanzas fiscales de los municipios. Los municipios turísticos no disponen de ninguna figura fiscal que pueda relacionar el incremento de las necesidades

Cuadro 3. Relación entre naturaleza del gasto y sistema de financiación local.

SISTEMA DE FINANCIACIÓN	% RECURSOS FINANCIEROS	CLASE DE GASTO	%	DESTINO DEL GASTO	%
Transferencias	37,76%	IMPROPIO	37,76%	GENERAL	79,12%
Impuestos	41,36%		PROPIO		
Tasas	20,88%				INDIVIDUALIZABLE

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Ministerio de Hacienda, 2002.

de gasto que supone la llegada masiva de turistas con la actividad económica generada por el turismo. La práctica supresión del IAE agravará esta situación y, como ya estamos viendo, incrementará la presión fiscal sobre los inmuebles.

b) El ámbito de las tasas y otros ingresos, presenta en general una mayor posibilidad de adaptación a la realidad económica, aunque en la configuración de las mismas tampoco se haya introducido ninguna singularidad específica a favor de los municipios turísticos.

c) La otra gran fuente de recursos municipales son las transferencias de fondos de otras administraciones, de los cuales la Participación en los Tributos del Estado (PTE) es el concepto más importante. La teoría nos dice que esta se tendría que distribuir con criterios que tengan en cuenta las necesidades de gasto de los entes locales, la nivelación de diferencias en capacidad fiscal propia, además de incorporar, si así se considera deseable, alguna medida del esfuerzo fiscal (Suárez, 2001). El modelo actual presenta, a nuestro parecer, claras contradicciones, entre las que destacamos:

1. Al calcular la PTE en función del número de habitantes de derecho, que se sesga a favor del tamaño de los municipios, como determinante principal de necesidades del gasto municipal, se perjudica claramente a los municipios turísticos, puesto que estos suelen ser municipios pequeños³ que en determinadas épocas multiplican su población real y, por lo tanto, mantienen infraestructuras, servicios y equipamientos similares a los de poblaciones con un número de habitantes muy superior, cosa que les comporta una necesidad de gasto mayor (Solé, 2000; Suárez, 1988).

2. El hecho que determinadas leyes sectoriales impongan a los municipios turísticos la obligación de prestar los servicios mínimos de acuerdo con el tramo de población que resulta de sumar el número de residentes con la media ponderada anual de población turística, no se

corresponde en absoluto con el modelo de participación en los tributos del Estado, que está determinado por la población de derecho de cada municipio, estratificada precisamente en función de la prestación obligatoria de los servicios públicos establecida en la LBRL.

3. Finalmente, choca comprobar (Suárez, 2001) que mientras la regulación de las competencias de los entes locales proviene fundamentalmente de las CC.AA., la garantía de su suficiencia financiera depende básicamente del Estado: el 71% de las transferencias corrientes recibidas el año 1999 provienen del Estado.

La reforma de las haciendas locales, plasmada en la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, configura por primera vez una financiación diferencial a favor del municipio turístico, reconociendo implícitamente su problemática específica. Todavía es pronto para estudiar las consecuencias de este nuevo sistema de participación en los tributos del Estado, dado que la vigencia del modelo se demora hasta el 1 de enero de 2004, pero, creemos que las mismas serán muy limitadas y por debajo de las expectativas iniciales. Esto lo manifestamos por las siguientes razones:

a) La restrictiva delimitación establecida por la Ley para ser considerado municipio turístico hará que afecte a un número muy reducido. Así, por ejemplo, en el ámbito de Cataluña sólo dos municipios cumplen las condiciones requeridas y por lo tanto se podrían, a efectos de esta Ley, calificar como turísticos: El Vendrell y Cambrils. La normativa no tiene en cuenta que, como se ha dicho anteriormente, los municipios turísticos tienen generalmente pocos habitantes de derecho.

b) Por otro lado, para determinar si un municipio es turístico o no, la referida Ley sólo toma en consideración las viviendas de segunda residencia. Olvida por lo tanto, la oferta de alojamiento turístico de la industria normalizada (hoteles, campings y turismo rural) que se corresponde justamente con la que suele tener un mayor compromiso con el destino turístico y genera una mayor ocupación y riqueza.

c) El nuevo sistema de participación sólo comportará mayores ingresos y por lo tanto les será favorable a los ayuntamientos que, de acuerdo con la Ley, se consideren turísticos, siempre y cuando el crecimiento de los impuestos cedidos (hidrocarburos y tabaco) sea superior a la evolución de los ingresos tributarios estatales. De lo contrario, la fórmula de cálculo utilizada puede comportar que el efecto de la cesión sea nulo, e incluso, menores ingresos que los actuales.

4. Análisis de la existencia de un desequilibrio financiero en los municipios turísticos de Cataluña.

El primer paso para desarrollar este estudio es determinar si un municipio es turístico o no. La normativa local analizada no nos permite definir de una forma homogénea esta cuestión, pero de la misma se desprende la existencia de dos atributos diferenciales para clasificar a estas localidades: la población flotante y la capacidad de alojamiento, ya sean segundas residencias o alojamientos turísticos. Así, en principio, podemos clasificar como municipio turístico a los que cumplan estas dos condiciones:

a) Que la media ponderada anual de población turística sea superior al número de residentes.

b) Que la capacidad de sus alojamientos turísticos y de segundas residencias sea superior a la de sus viviendas de residencia habitual.

Un total de 86 municipios catalanes cumplen estas condiciones y por lo tanto, a efectos de este estudio, los podemos considerar turísticos. Identificados los municipios turísticos, el siguiente objetivo es analizar la posible existencia de un desequilibrio financiero en los mismos. Para realizar el estudio se ha escogido la muestra de municipios situados en el tramo de población de entre 10.001 y 20.000 habitantes, es decir los grandes municipios turísticos.⁴

El estudio ha consistido en realizar un análisis comparativo entre los diferentes capítulos de ingresos y gastos de estos municipios una vez agregados, con los correspondientes al resto de localidades catalanas de su mismo tramo de población, excluidos los municipios turísticos objeto de comparación⁵. Los resultados de este análisis se muestran en los cuadros 4 y 5.

Cuadro 4. Liquidaciones de los presupuestos de gastos por habitante. Ejercicio 2000 (euros)

Gastos	Municipios turísticos			Municipios no turísticos			Municipios turísticos / no turísticos
	Gastos / habitante	% s/gastos no financieros	% s/total gastos	Gastos / habitante	% s/gastos no financieros	% s/total gastos	
1. Remuneraciones de personal	375,87	29,75%	27,98%	244,73	35,74%	32,92%	1,54
2. Bienes corrientes y servicios	420,95	33,31%	31,34%	209,45	30,59%	28,17%	2,01
3. Intereses	40,03	3,17%	2,98%	18,63	2,72%	2,51%	2,15
4. Transferencias corrientes	79,87	6,32%	5,95%	53,79	7,86%	7,24%	1,48
Gastos corrientes	916,72	72,55%	68,25%	526,61	76,91%	70,83%	1,74
6. Inversiones reales	343,48	27,18%	25,57%	150,31	21,95%	20,22%	2,29
7. Transferencias capital	3,43	0,27%	0,26%	7,81	1,14%	1,05%	0,44
Gastos de capital	346,90	27,45%	25,83%	158,13	23,09%	21,27%	2,19
TOTAL GASTOS NO FINANCIEROS	1.263,63	100,00%	94,07%	684,73	100,00%	92,10%	1,85
8. Variaciones activos financieros	5,71		0,43%	3,13		0,42%	1,83
9. Variaciones pasivos financieros	73,92		5,50%	55,59		7,48%	1,33
GASTOS FINANCIEROS	79,63		5,93%	58,72		7,90%	1,36
TOTAL GASTOS	1.343,26		100,00%	743,45		100,00%	1,81
Endeudamiento a largo plazo	926,58			409,47			2,26
Endeudamiento a corto plazo	442,53			226,04			1,96
Total endeudamiento	1.369,11			635,51			2,15

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Sindicatura de Comptes de Catalunya (2002)

Cuadro 5. Liquidaciones de los presupuestos de ingresos por habitante. Ejercicio 2000 (euros)

Ingresos	Municipios turísticos			Municipios no turísticos			Municipios turísticos / no turísticos
	Ingresos / habitante	% s/ingresos no financieros	% s/total ingresos	Ingresos / habitante	% s/ingresos no financieros	% s/total ingresos	
1. Impuestos directos	529,25	34,85%	30,77%	293,17	39,22%	35,44%	1,81
2. Impuestos indirectos	71,34	4,70%	4,15%	39,31	5,26%	4,75%	1,81
Total impuestos	600,59	39,54%	34,91%	332,48	44,47%	40,19%	1,81
3. Tasas y otros ingresos	464,52	30,58%	27,00%	163,60	21,88%	19,78%	2,84
Total ingresos tributarios	1.065,11	70,13%	61,92%	496,08	66,36%	59,97%	2,15
4. Transferencias corrientes	193,65	12,75%	11,26%	179,16	23,96%	21,66%	1,08
5. Ingresos patrimoniales	149,35	9,83%	8,68%	10,16	1,36%	1,23%	14,70
Ingresos corrientes	1.408,11	92,71%	81,86%	685,39	91,68%	82,86%	2,05
6. Alienación inversiones reales	63,05	4,15%	3,67%	25,24	3,38%	3,05%	2,50
7. Transferencias de capital	47,66	3,14%	2,77%	36,96	4,94%	4,47%	1,29
Ingresos de capital	110,71	7,29%	6,44%	62,20	8,32%	7,52%	1,78
TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS	1.518,82	100,00%	88,29%	747,60	100,00%	90,38%	2,03
8. Variación de activos financieros	1,14		0,07%	1,14		0,14%	1,00
9. Variación de pasivos financieros	200,26		11,64%	78,43		9,48%	2,55
INGRESOS FINANCIEROS	201,40		11,71%	79,57		9,62%	2,53
TOTAL INGRESOS	1.720,22		100,00%	827,17		100,00%	2,08

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Sindicatura de Comptes de Catalunya (2002)

En el cuadro 4 se verifica que los municipios turísticos tienen un gasto total por habitante muy superior al de los municipios no turísticos de su mismo tramo de población de derecho. Concretamente 1.343,26 €/habitante contra 743,45 €/habitante respectivamente, es decir un gasto por habitante 1,81 veces superior. Esta superior proporción se mantiene por grandes grupos de gastos. Así, el gasto corriente por cápita es 1,74 veces superior, los gastos de capital 2,19, y los gastos financieros 1,36. Por encima de los otros, destaca el relativo a gastos de capital, lo que comporta un endeudamiento por habitante que dobla (2,15) el de los municipios no turísticos y que pone en evidencia las mayores necesidades inversoras de estos municipios.

Con relación a los ingresos, el cuadro 5 nos permite constatar que los ingresos totales de los municipios turísticos también son superiores, con 1.720,22 €/habitante contra 827,17 €/habitante, respectivamente, lo que representa una proporción incluso más elevada que la correspondiente a los gastos (2,08). A pesar de ello, si de los ingresos corrientes eliminamos el importe relativo a los

ingresos patrimoniales, de componente más extraordinario, rápidamente vemos que esta proporción queda prácticamente igualada con la correspondiente a los gastos (1,86).

Por este motivo, en una primera aproximación podríamos concluir, en contra de la hipótesis sostenida hasta ahora, que el sistema financiero de los municipios es menos rígido de lo que cabría esperar, ya que si bien la orientación turística de estos municipios les comporta unas mayores necesidades de gasto, al mismo tiempo gozan de un mayor volumen de ingresos, ya sea derivado de una mayor base fiscal o de una mayor presión impositiva, que compensa las mismas⁶.

Ahora bien, la composición interna de los ingresos presenta diferencias a explorar. Mientras los ingresos no financieros mantienen una proporción similar (2,03), no sucede lo mismo en su composición interna. Ni las transferencias de capital, ni las transferencias corrientes mantienen esta relación como sería lo razonable, sino que esta proporción baja aproximadamente a la mitad (1,29 y 1,08). Con una diferencia menor, tampoco mantiene la misma

Cuadro 6. Relación entre tipo de gasto y sistema de financiación local municipios turísticos versus no turísticos

DESTINO DEL GASTO	SISTEMA DE FINANCIACIÓN	% RECURSOS FINANCIEROS	
		Municipios turísticos	Municipios no turísticos
GENERAL	Impuestos	47,72%	63,10%
	Transferencias	15,38%	
			49,25%
			26,53%
			75,78%
INDIVIDUALIZABLE	Tasas	36,90%	36,90%
			24,22%
			24,22%

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 7. Competencias de los municipios turísticos y sistema de financiación

DESTINACIÓN DEL GASTO	SERVICIOS Y INFRAESTRUCTURAS	SERVICIOS ESPECÍFICAMENTE TURÍSTICOS	RESTO DE SERVICIOS	SISTEMA DE FINANCIACIÓN	
	Ordenación del territorio	Promoción marca turística		Impuestos y transferencias	
	Alumbrado público	Señalización turística			Servicios sociales
	Limpieza viaria	Mantenimiento recursos turísticos y culturales			Consumo
	Zonas verdes	Conservación entorno natural			Educación
	Pavimentación vías públicas	Playas y costas			Salud
	Seguridad ciudadana				
	Suministro de agua		Cementerios	Tasas	
	Saneamiento		Mercados		
	Recogida y tratamiento de residuos		Actividades culturales, de ocio y deportivas		

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de Bases del Régimen local y Ley Reguladora de las Haciendas locales

relación la recaudación impositiva (1,81). Las partidas que compensan presupuestariamente estas desproporciones son las relativas a tasas y otros ingresos (2,84 veces) y los ingresos patrimoniales (14,72).

Si bien estos datos son lo bastante significativos y apuntan claramente a la menor participación en las transferencias como uno de los problemas a resolver del actual sistema de financiación, no son los más indicados para detectar una mayor necesidad de gasto ya que, por normativa presupuestaria los estados de gastos y de ingresos de los municipios han de estar equilibrados.

Por este motivo, no es sencillo determinar la existencia de un desequilibrio financiero a partir de los datos presupuestarios analizados, ya que los municipios programan sus gastos en función de sus ingresos posibles. En consecuencia, los mayores

ingresos de los municipios turísticos les permiten una mayor capacidad de gasto, pero no sabemos si estos ingresos son suficientes para atender sus mayores necesidades. En consecuencia, el posible desequilibrio financiero en el municipio turístico, si es que existe, lo podemos 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.

Igualmente, los datos presupuestarios anteriormente comentados tampoco sirven para indicar si los servicios se prestan con la calidad y cantidad demandada o necesaria. A pesar de ello, si consideramos que, salvadas las diferencias introducidas por la capacidad fiscal del municipio, a igualdad de competencias, el sistema de financiación debe atribuir los fondos de una forma

proporcionada a la necesidad de gasto, podemos ver que esto no sucede (cuadro 6). Esta desproporción es significativa ya que, si por definición el importe recaudado por Tasas está relacionado y afectado a la realización de un determinado gasto individualizable, podemos constatar que los municipios turísticos cuentan con menos recursos para la financiación de las competencias, que, al tener un carácter general, se han de financiar conjuntamente con impuestos y transferencias, las cuales son, como podemos observar en el cuadro 7, numerosas y, muy importante, sobre las que descansa buena parte de la competitividad del municipio turístico.

Por todo ello, a falta de estimaciones más específicas de demanda que permitan una valoración más exacta de estas necesidades y su contraste con los recursos financieros atribuidos, una forma sencilla de realizar una primera aproximación a su desequilibrio financiero puede consistir en la estimación de las necesidades locales mediante la aplicación de algún indicador estándar (Suárez, 1988).

A pesar de que habitualmente los indicadores estándar se suelen aplicar sobre las estructuras de costes de los servicios a proporcionar, para realizar esta aproximación, creemos que es factible utilizar como indicador de sus necesidades de gasto los ingresos obtenidos por Tasas y otros ingresos (Capítulo 3 del estado de ingresos, cuadro 5), puesto que estos incorporan implícitamente los factores que, de acuerdo con la literatura, se han de tener en cuenta para determinar las mismas: el número de usuarios con derecho a recibir el servicio, los costes de su prestación y los niveles o volumen de la misma, así como, de alguna forma, la propia eficiencia en la gestión, porque para los responsables locales será difícil de explicar a los ciudadanos la existencia de diferencias fiscales importantes con relación a municipios de similares características.

No obstante, para utilizar los ingresos realizados por Tasas como indicador de necesidades de gasto y aproximarnos *caeteris paribus* al posible desequilibrio financiero de estos municipios, debemos establecer dos hipótesis previas:

- a) Si la única limitación legal a observar es que la cuantía total ingresada por este concepto no puede ser superior a sus costes, vamos a convenir que, en general, los municipios intentarán recuperar los costes derivados de la prestación de los servicios a financiar mediante tasas (suministro de agua, alcantarillado, recogida de residuos,...).
- b) Asimismo, una actividad superior en servicios financiados mediante tasas, también se debería manifestar en el resto de servicios locales (seguridad ciudadana, alumbrado público, limpieza viaria,...), que no se pueden financiar con tasas, sino con impuestos y transferencias corrientes.

Este criterio comporta realizar la igualación de ingresos entre ambos tipos de municipios mediante el indicador 2,84, que resulta de la comparación del Capítulo 3 del estado de ingresos (cuadro 5). A pesar de eso, la contabilización dentro del mismo de los ingresos derivados de la exacción de contribuciones especiales para la realización de obras y establecimiento de servicios públicos, que tienen un comportamiento errático pero bastante destacado en los municipios turísticos, puede hacer que esta proporción no sea del todo indicativa.

Lamentablemente, en este estudio introductorio, no disponemos de la información presupuestaria al nivel de artículo, lo que nos permitiría segregar y homogeneizar estos datos. No obstante, si extrapolamos los datos obtenidos en el municipio de Roses con relación al resto de municipios catalanes obtenemos un indicador corregido del 2,40, que utilizaremos a nuestros efectos en este análisis.

Una vez descrito el indicador, únicamente hemos de aplicar el mismo a los ingresos realizados por los municipios no turísticos^a para obtener las cifras que deberían obtener los municipios turísticos para atender adecuadamente la provisión de bienes y servicios públicos en proporción a su nivel de actividad y, comparándolas con las que obtienen en realidad, una aproximación a su déficit comparativo.

El cuadro 8 muestra los resultados de este análisis. De acuerdo con el mismo, una aproximación razonable de este déficit se puede cifrar en unos

Cuadro 8. Estimación composición ingresos municipios turísticos y aproximación a su desequilibrio financiero (euros)

Ingresos	Municipios no turísticos		Indicador Municipios turísticos / no turísticos	Municipios turísticos (estimación)		Municipios turísticos (real)		Diferencias	
	Ingresos / habitante	%		Ingresos / habitante	%	Ingresos / habitante	%	Ingresos / habitante	%
Impuestos	332,48	49,24%	2,40	797,95	47,15%	600,59	47,71%	197,36	45,51%
Transferencias	179,16	26,53%	2,40	429,99	25,41%	193,65	15,38%	236,34	54,49%
Suma	511,64	75,77%		1.227,94	72,55%	794,24	63,10%	433,70	100,00%
Tasas	163,60	24,23%	2,84	464,52	27,45%	464,52	36,90%	0,00	0,00%
Ingresos corrientes	675,24	100,00%	2,51	1.692,46	100,00%	1.268,76	100,00%	433,70	100,00%

Fuente: Elaboración propia

433,70 € por habitante y año. Una parte importante de este importe (54,49%) se sitúa en la órbita de las transferencias corrientes, mientras que el resto (45,51%) en la relativa a los impuestos. Para compensar este desequilibrio el importe de las transferencias corrientes se debería situar en unos 429,99 € anuales por habitante de derecho, o lo que es lo mismo unos 179,82 € por habitante asistido (cuadro 9), cifra casi idéntica al importe de las transferencias corrientes por habitante de derecho recibidas por los municipios no turísticos que se sitúan en unos 179,16 €.

Asimismo, con las limitaciones indicadas (que podrían suponer variaciones de la cuantía, pero no

de su signo) se puede comprobar en la simulación realizada (cuadro 9) que, con estas aportaciones suplementarias, las desproporciones inicialmente existentes prácticamente desaparecen si en lugar de la población de derecho utilizamos la población flotante o asistida.

5. Conclusiones y propuestas de mejora

Parece difícil que, a partir de los mecanismos de financiación previstos legalmente, el incremento de la necesidad de gasto que supone la obligación de asumir unos gastos adicionales generados por la orientación turística de estos municipios puedan financiarse adecuadamente porque, exceptuando el tratamiento realizado por la Comunidad Valenciana

Cuadro 9. Simulación de la estructura de los presupuestos liquidados de ingresos por habitante. Ejercicio 2000 (euros)

Ingresos	Municipios turísticos (población asistida)			Municipios no turísticos			Municipios turísticos / no turísticos
	Ingresos / habitante	% s/ingresos no financieros	% s/total ingresos	Ingresos / habitante	% s/ingresos no financieros	% s/total ingresos	
Total impuestos	333,80	40,87%	37,05%	332,54	44,51%	40,23%	1,00
3. Tasas y otros ingresos	194,25	23,79%	21,56%	163,60	21,90%	19,79%	1,19
Total ingresos tributarios	528,05	64,66%	58,62%	496,14	66,41%	60,01%	1,06
4. Transferencias corrientes	179,82	22,02%	19,96%	179,16	23,98%	21,67%	1,00
5. Ingresos patrimoniales	62,45	7,65%	6,93%	9,62	1,29%	1,16%	6,49
Ingresos corrientes	770,32	94,33%	85,51%	684,91	91,67%	82,85%	1,12
6. Alienación inversiones reales	26,38	3,23%	2,93%	25,24	3,38%	3,05%	1,05
7. Transferencias de capital	19,95	2,44%	2,21%	36,96	4,95%	4,47%	0,54
Ingresos de capital	46,34	5,67%	5,14%	62,20	8,33%	7,52%	0,74
TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS	816,66	100,00%	90,65%	747,12	100,00%	90,37%	1,09
8. Variación de activos financieros	0,48		0,05%	1,14		0,14%	0,42
9. Variación de pasivos financieros	83,72		9,29%	78,43		9,49%	1,07
INGRESOS FINANCIEROS	84,20		9,35%	79,57		9,63%	1,06
TOTAL INGRESOS	900,86		100,00%	826,69		100,00%	1,09

Fuente: Elaboración propia

y la Junta de Andalucía, en el resto de CC.AA. no se ha instaurado ningún sistema regular que proporcione las figuras financieras compensatorias a su mayor esfuerzo financiero. Esto puede provocar una subprovisión de aquellos servicios municipales que tienen que financiarse conjuntamente con impuestos y transferencias y que tienen un peso importante en los componentes locales del producto turístico⁹.

Las consecuencias directas de estas tensiones, que viven con especial intensidad los municipios turísticos, son diversas pero podemos destacar:

- a) La obligación de tener que asumir unos costes provocados por su orientación turística para los cuales no disponen de figuras financieras compensatorias.
- b) Una huida hacia adelante mediante la denominada venta del territorio (Bote y Marchena, 1996) que evita en lo posible trasladar una mayor carga fiscal sobre los residentes, pero que genera, más pronto o más tarde, unos gastos considerables en el mantenimiento de los servicios que esta urbanización comporta (vías públicas, alumbrado, ajardinamiento, limpieza,...) y una importante saturación y deterioro del paisaje urbano.
- c) Este deterioro se ve agravado al no disponer de los fondos necesarios para actuar, entre otros temas, en la desclasificación de suelo, la moderación del crecimiento de la construcción, el esponjamiento de zonas saturadas, la limpieza y embellecimiento de zonas periféricas, la recuperación del litoral y del fondo marino, la gestión de espacios naturales,...

Por esto y asumiendo que el volumen de los ingresos municipales ha de estar estrechamente ligado al tipo de competencias que se ostentan, hace falta reconocer la situación de desventaja comparativa de los municipios turísticos en materia de financiación y buscar nuevas fórmulas para garantizar la calidad del producto turístico y la competitividad de los destinos turísticos. Creemos que, en una primera aproximación, el sistema de financiación local tendría que tener en cuenta:

- a) La modificación del criterio de distribución de la Participación en los tributos del Estado (PTE) computando, total o parcialmente, la población flotante para determinar, conjuntamente con la población de derecho, la población real o asistida. Si bien establecer la población como el principal indicador de las necesidades de gasto local es una decisión acertada, para corregir la discriminación que padecen los municipios turísticos bajo el sistema actual, hace falta introducir un indicador que se aproxime más fielmente a la población real del municipio y por lo tanto a sus necesidades de gasto, garantizando una mayor equidad en la distribución de los fondos estatales.
- b) Establecer, desde la administración autonómica, una política de subvenciones condicionadas que den respuesta a la financiación de determinadas competencias adicionales a las de los municipios de régimen común, derivadas directamente del carácter turístico del municipio y que hasta ahora han de ser asumidas en solitario: marca turística municipal, señalización turística, atención y orientación a los usuarios turísticos, protección y mantenimiento de los recursos turísticos, culturales y naturales, incluidas playas y costas, ... Los mecanismos de compensación financiera que incorpora la Ley de Turismo de la Comunidad Valenciana podrían ser un modelo a tener en cuenta.
- c) Complementariamente, el sistema de financiación local debería permitir el ejercicio de una cierta capacidad normativa de los gobiernos locales con la introducción de alguna figura financiera que relacione el aumento de la mayor necesidad de gasto provocada por los servicios turísticos que se prestan a la población no residente con la propia actividad turística. Esto se puede conseguir mediante la participación de estos municipios en determinados tributos estatales que permitan una participación territorializada y que se puedan relacionar con la actividad económica generada por el turismo, con la mejora y flexibilización de los tributos ya existentes, o con el establecimiento de un tributo propio que grave la estancia en alojamientos turísticos, procurando que las

repercusiones de estas modificaciones no recaigan sobre la población residente.

Asimismo, si uno de los problemas pendientes de las haciendas locales es la insuficiencia financiera, probablemente el otro es el factor que más condiciona la gestión municipal: la reducida dimensión de los municipios. Por todo ello, en el caso de los municipios turísticos, esencialmente municipios de pequeñas dimensiones y por lo tanto con una limitada capacidad financiera y técnica, compartir competencias y recursos sería clave, tanto para la posible obtención de recursos financieros adicionales, como para la planificación y aplicación de las diferentes medidas a adoptar en la gestión sostenible del destino turístico.

Por este motivo, se debería potenciar la unión de esfuerzos entre los municipios turísticos y, porqué no, entre estos y la CC.AA. correspondiente, que podría incentivar la prestación consorciada de servicios municipales mediante estímulos técnicos y financieros, poniendo en marcha consorcios de gestión de servicios de interés común (marca turística, creación y gestión de recursos turísticos, mantenimiento de playas, gestión de residuos, seguridad ciudadana,...), con la finalidad de mejorar la capacidad organizativa, técnica y financiera que requiere la prestación de unos servicios de calidad en el actual escenario de alta competencia turística.

Finalmente, aunque no sea objeto de este estudio, no se ha de olvidar que para la aplicación de estas medidas hace falta promover el diálogo, la participación y la complicidad de todos los responsables de la gestión del producto turístico, ya sean públicos o privados, para encontrar espacios de coincidencia en la planificación y aplicación de las diferentes medidas a adoptar en la gestión sostenible del territorio, apostando por una nueva manera de concebir la competitividad de las destinaciones turísticas basada en criterios sostenibles y de rentabilidad global (privada y pública) a largo plazo.

Bibliografía

- BOTE GÓMEZ, V. y MARCHENA GÓMEZ, M. (1996): *Política turística*. En PEDREÑO MUÑOZ, A. y MONFORT MIR, V.-directores- (1996): *Introducción a la economía del turismo en España*. Civitas.
- BOTE GÓMEZ, V.; MARCHENA GÓMEZ, M y SANTOS PAVÓN, E. (1999): *La descentralización autonómica y la diversificación de la estrategia de desarrollo turístico (1974-1998)*. En PELLEJERO MARTÍNEZ, C. (director): *Historia de la economía del turismo en España*. Civitas.
- BULL, A. (1996): *Economía del sector turístico*. Información Comercial Española, núm. 749, enero, pp. 9-15.
- CARPIO, MAXIMINIO (2000): *El objetivo constitucional de la suficiencia financiera de los Ayuntamientos: Situación y perspectivas*. Revista de Estudios Locales, número extraordinario, julio 2000.
- FLUVIÀ, MODEST; CARRERAS MIQUEL; GARRIGA ANNA y RIGALL RICARD (2001): *Las finanzas de los municipios turísticos catalanes*. Departament d'economia de la UdG. Diputació de Girona.
- FURIO BLASCO, E. (1997): *Turismo, bienes públicos y efectos externos de mercado*. Papers de Turisme, núm. 21, pp. 29-61.
- INE (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA) (2002): *La Cuenta Satélite del Turismo de España. Metodología y primeras estimaciones (1996-1999)*. Disponible en <http://www.ine.es>
- MINISTERIO DE HACIENDA (2002): *Liquidación de los presupuestos de las entidades locales. Ejercicio 1999*.
- MIR BAGÓ, J. (1991): *El sistema español de competencias municipales*. Marcial Pons.
- MONFORT MIR, V. (2000): *Competitividad y factores críticos en la hotelería de litoral*. FITUR.
- MORANT MORA, A.; MONFORT MIR, V. y IVARS BAIDAL, J. (1996): *Oferta turística*. En PEDREÑO MUÑOZ, A. y MONFORT MIR, V.-directores- (1996): *Introducción a la economía del turismo en España*. Civitas.
- MURPHY, PETER, PRITCHARD, MARK P. I SMITH, BROCK (2000): *The destination product and its impact on traveller perceptions*. Tourism Management, vol 21, pp. 43-52.
- OMT (ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO) (2002): *Tourism Highlight*. Disponible en: <http://www.world-tourism.org>
- PEDREÑO MUÑOZ, A. y MONFORT MIR, V.-directores- (1996): *Introducción a la economía del turismo en España*. Civitas.

RITCHIE, J.R.B. i CROUCH, G.I. (2000): *The competitive destination: A sustanaibility perspective*, Tourism Management, vol 21, pp. 1-7.

RUBIO DE URQUÍA, J.I. (2002): *Gasto local y recursos tributarios*. Tributos locales, núm 19, junio de 2002, pp. 7-13.

SINDICATURA DE COMPTES DE CATALUNYA (2002): *Informe 2/2001: Compte general de les corporacions locals*. Exercici 2000.

SOLÉ OLLÉ, ALBERT (2000): *Determinantes del gasto público local. ¿Necesidades de gasto o capacidad fiscal?* Centre de recerca en federalisme fiscal i economia regional. Institut d'Economia de Barcelona.

SUÁREZ PANDIELO, J. (2001): *El futuro de la financiación locals en el contexto del estado de las autonomías*. Informe de la comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las haciendas locales. Federación Española de Municipios y Provincias.

SUÁREZ PANDIELLO, J. (1988): *Una estimación de las necesidades de gasto para los municipios de menor dimensión*. Hacienda Pública Española, núm. 113, pp 119-146.

TUÑÓN, F.J. (1998): *La Gestión de los recursos económicos en el municipio turístico*. La Competitividad turística del municipio. ESADE-CEDIT, febrero 1998, núm. 3, pp- 28-33.

VERA REBOLLO J.F. y MARCHENA GÓMEZ, M (1996): *El modelo turístico español: prespectiva económica y territorial*. En PEDREÑO MUÑOZ, A. y MONFORT MIR, V.-directores- (1996): *Introducción a la economía del turismo en España*. Civitas.

NOTAS:

¹ La Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, configura por primera vez una financiación diferencial a favor de los municipios turísticos, aunque, como veremos más adelante, sus consecuencias serán muy limitadas.

² Unidad de medida que tiene en cuenta la población no residente equivalente a tiempo completo por año.

³ Según nuestros datos, aproximadamente el 64% de los municipios turísticos de Cataluña tienen menos de 1.000 habitantes.

⁴ Creemos que esta muestra permitirá un mejor análisis de la problemática estudiada, al recaer sobre estos municipios las mayores proporciones de población flotante y de alojamiento turístico y, en consecuencia, una mayor demanda de servicios adicionales. Los municipios turísticos seleccionados son: Torredembarra, Calafell, Calella, Roses, Salou y Vilaseca. Estos municipios aportan el 27,15% de la población flotante y el 29,98% de las plazas de alojamiento turístico de los municipios catalanes considerados turísticos.

⁵ Tanto los datos relativos a los municipios turísticos, como los agregados provienen de la liquidación presupuestaria incluida en la Cuenta general de las administraciones locales, ejercicio 2000, elaborada por la Sindicatura de Comptes de Catalunya (informe 2/2001).

⁶ No debemos olvidar que la mayor capacidad fiscal de los municipios turísticos se manifiesta básicamente por la imposición inmobiliaria, de la que el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) es el eje central. Según Tuñón (1998), los ayuntamientos turísticos ingresan por este concepto tributario hasta un 325% más que el resto de municipios.

⁷ En el ejercicio 1999, la participación de los derechos reconocidos por el concepto de Contribuciones especiales sobre el total de los derechos reconocidos del capítulo III significaba un 6,96% en el ámbito de Cataluña, mientras que en el Ayuntamiento de Roses (uno de los municipios turísticos de la muestra) representaba el 21,15%.

⁸ El indicador se aplica sobre los ingresos realizados por los conceptos de impuestos (capítulos 1 y 2 del estado de ingresos, cuadro 5) y transferencias corrientes (capítulo

⁹ A pesar de que la relación causal expuesta parece lógica, el objetivo que esperamos alcanzar con nuestra investigación en curso es aportar evidencia empírica sobre la misma.