Municipality Size and Financing

Tamaño de los municipios y financiación

Grandària dels municipis i finançament

IEB Report

3/2025

IEB Institut d'Economia de Barcelona

Instituto de Estudios Fiscales

How to browse this PDF

This PDF is programmed for optimum viewing using Acrobat Reader 11 or later versions. If you have previous versions, you will be able to read the document perfectly, but some browsing features will be lost. So we recommend you download Acrobat Reader completely free of charge at https://get.adobe.com/reader/.

Cómo navegar por este PDF

Este PDF está programado para su óptima visualización usando las versiones de PDF Acrobat Reader 11 o siguientes. Si usted cuenta con una versión anterior, podrá leer perfectamente el documento, pero perderá algunas funcionalidades de navegación. Por esto, le recomendamos que se descargue la última versión de Acrobat Reader, de forma totalmente gratuita en: https://get.adobe.com/es/reader/.

Com navegar per aquest PDF

Aquest PDF està programat per a la seva òptima visualització usant les versions de PDF Acrobat Reader 11 o següents. Si vostè disposa de versions anteriors, podrà llegir perfectament el document, però perdrà algunes funcionalitats de navegació. Per això, li recomanem que es descarregui Acrobat Reader, de forma totalment gratuïta a https://get.adobe.com/es/reader/.

Access to chapters / Acceso a capítulos / Accés a capítols

Back to contents / Volver al índice / Tornar a l'índex

Previous page / Pàgina previa / Pàgina enrere

Next page / Pàgina posterior / Pàgina endavant

IEB Report
3/2025

Municipality Size and Financing

Municipality Size and Financing
Núria Bosch Roca / Maite Vilalta Ferrer

Small Municipalities, Big Challenges: Financing, Services, and Future
Cristina de Gispert Brosa

Financing Metropolitan Governments: An Overview
Luiz de Mello

Financing Large Cities and Metropolitan Areas in Spain: Challenges and Proposals
Paula Salinas

Tamaño de los municipios y financiación

Tamaño de los municipios y financiación
Núria Bosch Roca / Maite Vilalta Ferrer

Municipios pequeños, grandes retos: financiación, servicios y futuro
Cristina de Gispert Brosa

La financiación de los gobiernos metropolitanos: una visión general
Luiz de Mello

La financiación de las grandes ciudades y áreas metropolitanas en España: retos y propuestas
Paula Salinas

Grandària dels municipis i finançament

Grandària dels municipis i finançament
Núria Bosch Roca / Maite Vilalta Ferrer

Municipis petits, grans reptes: finançament, serveis i futur
Cristina de Gispert Brosa

El finançament dels governs metropolitans: una visió general
Luiz de Mello

El finançament de les grans ciutats i àrees metropolitanes a Espanya: reptes i propostes
Paula Salinas

Municipality Size and Financing

The Barcelona Economics Institute (IEB) is a research centre whose goals are to promote and disseminate work in economics and to contribute to the debate on economic policy decision-making.

The members' research is conducted primarily in the fields of fiscal federalism; urban economics; transport economics and infrastructure; tax system analysis; public policies; and energy sustainability.

Founded in 2001 within the University of Barcelona (UB), and recognised by the Catalan Government, the IEB received a major boost in 2008 with the creation of the IEB Foundation (in which La Caixa "Foundation", Saba, the Barcelona City Hall, the Barcelona Metropolitan Area, the University of Barcelona, the Autonomous University of Barcelona, the Barcelona Provincial Council, Agbar, Cuatrecasas, Consorci Zona Franca Barcelona, Fundación Miquel y Costas, AENA and Fira de Barcelona collaborate). The IEB also hosts the Chair of Energy Sustainability at the UB (funded by the Foundation for Energy and Environmental Sustainability) and the UB's Chair on Urban Economics City of Barcelona.

In addition to undertaking academic research, the IEB aims to bring the findings of its work to a wider audience by organizing symposiums and workshops, and by publishing a variety of documents, including the IEB Report that the reader has in their hands.

The opinions expressed in the Report do not reflect the views of the IEB.

For more information www.ieb.ub.edu

NÚRIA BOSCH ROCA
UNIVERSITAT DE BARCELONA (UB)
INSTITUT D'ECONOMIA DE BARCELONA (IEB)

MAITE VILALTA FERRER
UNIVERSITAT DE BARCELONA (UB)
INSTITUT D'ECONOMIA DE BARCELONA (IEB)

Municipality Size and Financing

The local financing system in Spain makes little distinction between municipalities based on population size. Yet the financial problems facing small municipalities in rural areas differ greatly from those of large cities or municipalities located in metropolitan areas. This *IEB Report* thus aims to propose the most appropriate financing system for rural municipalities, large cities, and metropolitan areas.

The three contributions offer a complementary overview of the challenges of local financing, from the reality of small municipalities to that of large metropolitan areas, providing a joint reflection on the need for a fairer, more flexible system capable of accommodating territorial diversity.

The first contribution, by Cristina de Gispert, examines the case of municipalities with fewer than 5,000 inhabitants, which make up nearly 84% of the total in Spain and are affected by depopulation, aging populations, and higher service provision costs. These municipalities have low fiscal capacity, depend heavily on transfers (which account for almost half of their funding), and suffer from the limitations arising from their lack of economies of scale. The article highlights the recently enacted Catalan Law 8/2025, on the Statute of Rural Municipalities, which creates a specific fund and investment lines with a view to reversing territorial imbalance, combating population decline, and improving social cohesion. It also underscores the potential role to be played by county councils as supra-municipal institutions and calls for a comprehensive reform of the local government system in Spain. In short, it offers a precise diagnosis of the fragility of small municipalities and advocates a financing model that recognizes territorial and functional diversity.

The second article, by Luiz de Mello, offers a comparative view of the financing of metropolises and local governments. It shows how traditional revenues (taxes on property, business activity, or services) are often insufficient and uneven across jurisdictions, especially when metropolitan areas comprise multiple municipalities with institutional fragmentation. This fragmentation causes fiscal spillovers—services paid for by some that also benefit others—and complicates decision-making. De Mello points to international experiences, such as Tokyo, which has a common tax base at the metropolitan level, and defends asymmetrical agreements to equip metropolises with more powers and resources. He also examines alternative tools, such as municipal bonds, public-private partnerships (PPPs), and land value capture. Lastly, the piece highlights new global challenges—aging populations, climate change, and the digital transition—and the need for sustainable and flexible metropolitan taxation that combines tax autonomy, intergovernmental cooperation, and financial innovation.

Finally, the third contribution, by Paula Salinas, takes an in-depth look at the reality of large cities in Spain, such as Madrid, Barcelona, or Valencia. These cities are home to more diverse and vulnerable populations with high social and infrastructural demands, which they must meet through a rigid and uniform financing system, regulated by the 1998 Local Finance Act. Their resources depend on a combination of local taxes (on property (IBI), economic activities (IAE), motor vehicles (IVTM), construction, installations, and works (ICIO), and capital gains) and unconditional transfers from the national government, the main one of which is the Complementary Fund, which is calculated on an obsolete basis (2004 data) and is not linked to actual spending needs. This architecture severely limits fiscal autonomy and co-responsibility and fails to acknowledge positive urban externalities. The author proposes an overhaul of the local system, based on sufficiency, equity, and shared responsibility. Undertaking it would require increasing tax autonomy, reviewing the criteria for allocating transfers, and incorporating mechanisms to compensate for spillovers between municipalities. She also advocates using European funds and public-private partnership instruments to promote the green and digital transitions.

Taken together, the three papers offer a territorially differentiated, but conceptually coherent reading:

- Small municipalities call for redistributive and structural support to guarantee basic services and territorial cohesion.
- Metropolises need financing tailored to their institutional and economic complexity, with greater autonomy and innovation capabilities.
- Spain's large cities highlight the shortcomings of the country's current model and the urgent need for reform based on sufficiency, equity, and multi-level governance.

The common message is that the future of local financing lies in recognizing the diversity of territorial contexts, promoting greater autonomy and cooperation between levels of government, and moving toward a fair, stable, flexible system capable of tackling the demographic, environmental, and social challenges of the 21st century.

CRISTINA DE GISPERT BROSA
UNIVERSITAT DE BARCELONA (UB)
INSTITUT D'ECONOMIA DE BARCELONA (IEB)

Small Municipalities, Big Challenges: Financing, Services, and Future

A municipality, no matter how small, with sufficient material, human, and financial resources—whether on its own or through existing supra-municipal structures—will be able to guarantee basic services tailored to the needs of its population, adopt public policies to maintain that population, and, if necessary, even undertake actions to rebuild it.

But What Does It Mean to Be a Small Municipality?

Although a heterogeneous group, small municipalities (defined for the present purposes as those with fewer than 5,000 inhabitants)[1] are more likely to face a series of common challenges in the context of the European Union: aging and declining populations; the erosion of rural infrastructure and postal and banking services; greater difficulty in accessing healthcare, social services, and education; worsening job opportunities with the ensuing drop in household income; and limited transport and digital connectivity (European Commission, 2024).

Spain has 6,818 municipalities with fewer than 5,000 inhabitants (83.9% of the total). Between 2010 and 2021, the population fell particularly sharply in municipalities with between 1,000 and 5,000 inhabitants (shrinking 5.7%), although the decline also affected municipalities with up to 20,000 inhabitants (Figure 1). Depopulation moreover hits rural areas especially hard, as people migrate toward urban and coastal areas.

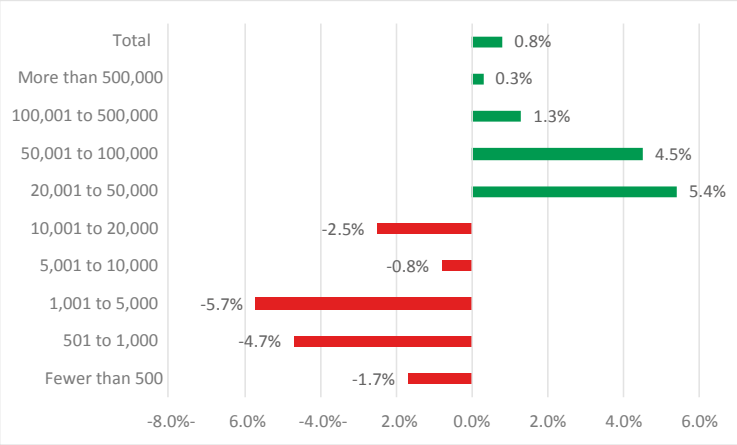
The affected population varies across Spain's autonomous regions, with the percentage of the population living in small municipalities ranging from 0.9% in Murcia to 36.6% in Extremadura; in Catalonia, this share is 10.2% (Suárez-Pandiello & Vilalta, 2023).

1 In the legislation governing municipalities in Spain, the figure of 5,000 inhabitants is a benchmark threshold for various purposes, including, for instance, determining mandatory services (Art. 26 of Law 7/1985, of April 2, establishing the basic framework for local government or LBRL).

How Does the Local Financing Model Deal with Small Municipalities?

The municipal taxes regulated under the Spanish Local Finance Act (LHL)[2] are unlikely to raise sufficient revenue in these municipalities, which are also the ones most likely to experience depopulation and suffer the effects of population dispersion. They thus face higher unit costs for the provision of key services, since they cannot take advantage of certain economies of scale or agglomeration economies, have a greater (relative) need for social services, and have lower fiscal capacity due to their more modest economic activity.

Figure 1. Rate of change in the Spanish population by municipality size (% between 2010 and 2021)



Source: Adapted from Suárez-Pandiello and Vilalta (2023).

2 Spanish Royal Legislative Decree 2/2004, of March 5, approving the recast text of the Law Regulating Local Finance.

For example, property tax (IBI) is levied on the cadastral value of property, which is clearly higher in large municipalities; the cadastral value of rural properties tends to be lower than that of urban properties too. Similarly, agricultural, livestock, and forestry activities are not subject to the Spanish tax on economic activities (IAE), natural persons and companies with low turnover are exempt, and there are mandatory rebates for cooperatives.

The relatively high cost of public services also makes it difficult to set tax rates at the level needed to achieve their financial sustainability.

The main source of income for municipalities with fewer than 5,000 inhabitants is transfers, which account for nearly half of their resources (49.3% in 2021). In contrast, the rest of the municipalities obtain most of their resources from taxes (55.4% of the total). For municipalities as a whole, the largest volume of transfers comes from the central government, followed by the autonomous regional government and provincial councils. However, the autonomous regional transfers also play the strongest levelling role in favor of small municipalities, something that transfers from the central government achieve only to a very limited extent (Bosch & Vilalta, 2025; Velasco, 2024).

What Solutions Does the Recently Passed Statute of Rural Municipalities offer Catalonia?

Catalan Law 8/2025, of July 30, on the Statute of Rural Municipalities seeks to curb depopulation, encourage people to put down rural roots, and promote rural development. It is designed to reverse the territorial imbalance, given that three quarters of Catalonia's population live in 15% of the territory, while the remaining fourth is spread out over the other 85%. It is targeted at a group of municipalities (608 of the total of 947 in Catalonia) that meet the definition of "rural": essentially, those with a population of no more than 2,000 inhabitants that belong to a rural county[3]. Additionally, municipalities with up to 500 inhabitants are considered *rural municipalities requiring special attention*.

As of January 1, 2022, 62.6% of Catalan municipalities had fewer than 2,000 inhabitants and, within this percentage, 56% (332) did not exceed the 500-inhabitant threshold. Moreover, in Catalonia, 75% of municipalities are low-density versus just 4% that are high-density (urban municipalities).

The law thus recognizes the territorial and functional diversity of municipalities in the local Catalan system, in line with the EU's economic, social, and territorial cohesion objectives. To this end, it goes beyond the matter of financing to address issues such as: reducing red tape; the obligation to study the territorial, economic, and environmental impact of public policy from a rural perspective (*rural guarantee mechanism*); promoting settlement in rural areas through a tax package related to home purchases, rentals, and renovations; etc.

At the same time, it shores up the resources of rural municipalities and rural municipalities requiring special attention through two new lines of financing: a specific fund (separate from the Catalonia Local Cooperation Fund) and an investment line, within the framework of the Catalan Single Works and Services Plan (PUOSC). The former, which is unconditional, is allocated according to population brackets, with percentage criteria that benefit municipalities with fewer inhabitants more strongly. The latter consists of capital transfers aimed at combating demographic decline and aging; the distribution criteria take into account the geographic size of the municipality, whether there are multiple population centers, population spread, the aging rate, and population loss.

3 A rural county is one in which at least 15% of the population lives in municipalities with a density of fewer than 150 inhabitants/km2. This category also includes municipalities with fewer than 2,000 inhabitants belonging to a bordering country (one that borders a rural county with a high degree of rurality) and meeting one of two conditions: a) having a density of no more than 90 inhabitants/km2; or b) having had, in the last 10 years, a negative rate of population growth.

What Can We Expect?

The passage of the Statue of Rural Municipalities marks a concrete improvement in the financial capacity of small municipalities, but, above all, it is a strategic medium- and long-term commitment to restoring territorial balance. To the extent that it is effective, this new framework should enable a fairer distribution of material, human, and financial resources among municipalities across the territory. The possible resulting redistribution of the population and economic activities would also be conducive to more efficient and sustainable land management, with positive spillovers in important areas such as forestry (Stoof et al., 2025). Finally, it would increase the fiscal capacity of rural areas, with a direct and positive impact on the finances of smaller municipalities.

Catalonia in particular also has county councils, which have not yet leveraged their full potential as supra-municipal institutions. Increasing their spending power and financing could help facilitate this much-needed change in the territorial model.

All of this must be done without losing sight of the need to reform all dimensions of the local government system in Spain.

REFERENCES

Bosch, N., & Vilalta, M. (2025). Organización territorial, competencias y financiación municipal: tres aspectos que deben ser analizados conjuntamente. *Anuario de Hacienda Local*, 2, 11–43.

European Commission. (2024). *The long-term vision for the EU's rural areas: Key achievements and ways forward* (Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions; COM(2024) 450 final). European Commission. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52024DC0450.

Stoof, C., Castellnou-Ribau, M., Moore, P. F., & Boustras, G. (2025). To solve the global wildfire crisis, don't just focus on flames. *Nature*, *637*(8044), 34–34.

Suárez-Pandiello, J., & Vilalta, M. (2023) Municipios de menor población y reto demográfico: estado de la cuestión y propuestas. In *V Informe Red Localis: Retos y desafíos de los municipios de menor población* (chapter VIII, pp. 179–202). Ed. Wolters Kluver.

Velasco, F. (2024) "Financiación de los municipios pequeños", Políticas públicas y estrategias locales para abordar el reto demográfico, capítulo VII pp 201-231 Serie Claves del Gobierno Local 42, Fundación Democracia y Gobierno Local.

LUIZ DE MELLO[1]
OECD ECONOMICS DEPARTMENT DIRECTOR

Financing Metropolitan Governments: An Overview

Introduction

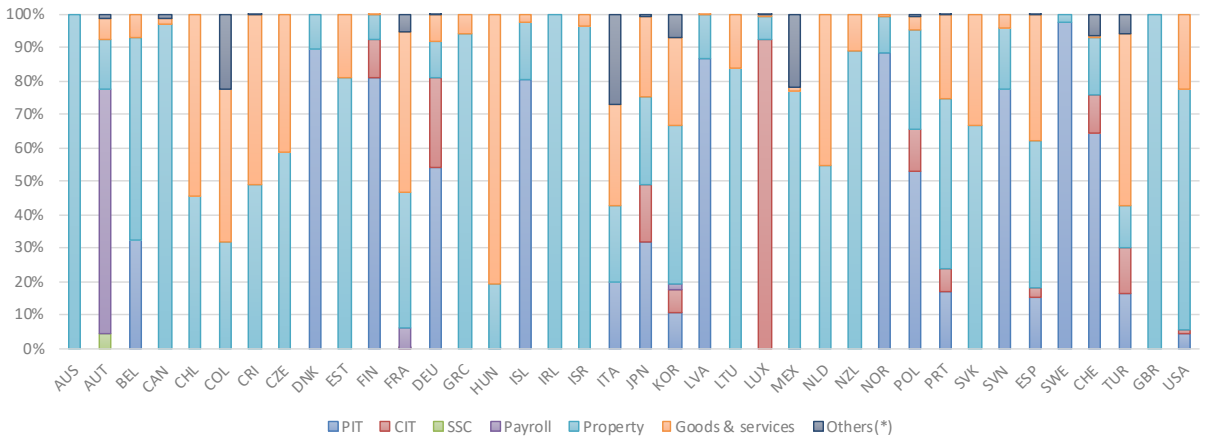
Local governments are at the core of service delivery and community development around the world. While local governments have well established funding instruments and sources of finance, they also operate within an increasingly tight budgetary environment and need to respond to multiple spending needs. Metropolitan governments spanning multiple local authorities face specific challenges, not least those related to institutional fragmentation that complicate decision-making. Managing metropolitan government finances requires sophisticated, adaptive strategies that balance economic realities, community needs, and innovative approaches to resource generation and allocation.

Metropolitan Government Financing and Funding Options

Traditional municipal revenue streams, regardless of the size of local governments, have long depended on property taxes, taxes on goods and services, and in some cases levies on corporate income, each presenting opportunities and challenges (Figure 1). Recurrent taxes on immovable property are ideal for local governments because of their stable revenue streams, but they are often underutilized, especially in emerging-market economies and developing countries, due to administrative hurdles related to the valuation and upkeep of property registers[2]. Local governments also rely on non-tax instruments, such as user charges, and grants and transfers from higher levels of administration, often based on fixed shares of revenue collected nationally.

Metropolitan governments typically cover large geographical areas that span multiple local authorities -- often with their own revenue sources and spending functions -- and operate within complex financial ecosystems. They tend to benefit from diverse economic bases, multiple revenue streams and the capacity to manage sophisticated financial instruments, even though they also face massive infrastructure needs and multiple demands for services from diverse social

Figure 1. Local government taxes. Composition by instrument, OECD countries, 2021



Source: Revenue Statistics, 2023.

1 The analysis and opinions expressed in this paper are the author's own and do not necessarily reflect those of the OECD, as well as the Organisation's member or partner countries.

2 See Bahl and Bird (2018) and Bird and Vaillancourt (2018) for a comprehensive analysis of local government financial systems in developing economies, and de Mello (2024) for the case of OECD countries.

groups. Most often services are provided by local utilities in metropolitan areas, which can levy charges and fees for service. This is most often the case of urban transport, solid waste management and water/sanitation in many countries.

The financing of government services in metropolitan areas that straddle local jurisdictional borders is more complex than in a single large city. This is because the governance of metropolitan areas is often fragmented, with multiple jurisdictions having their own revenue sources and spending mandates and operating independently from each other in the same functional urban area. Fragmented governance complicates decision-making[3], especially when it comes to dealing with spillover effects, which occur when the benefits of services financed by local taxpayers accrue to residents of neighbouring localities.

Where metropolitan areas have their own revenue sources, they can levy area-wide taxes to internalise those benefit spillovers. This is the case of Tokyo, for example, which collects local and prefecture-level taxes, and therefore has a broader tax base than the local authorities within its jurisdiction. Other metropolises, such as Paris or São Paulo, do not have revenue sources other than those of the local governments within their administrative area. Asymmetric arrangements, whereby metropolitan areas are assigned a broader array of spending mandates and revenue sources than ordinary local governments, are gaining ground in OECD countries[4].

Beyond conventional funding instruments, metropolitan governments have a broader array of funding options than their smaller counterparts. This includes the issuance of municipal bonds, which can fund investment and long-term development projects, and public-private partnerships (PPPs), which enable local governments to share project risks and leverage private sector expertise without requiring upfront government funding. The ability of metropolitan governments (and local authorities more broadly) to borrow is nevertheless constrained in most countries by fiscal rules and regulations, including the need for authorization by higher levels of administration, and the ability of the issuing jurisdiction to generate a stream of (own or shared) revenue needed to service their financial obligations. This is particularly constraining in the case of metropolitan governments that do not have own revenue sources.

Medium-sized cities typically face different challenges. Like metropolitan areas, middle-sized jurisdictions have diverse tax bases and rely on complex funding instruments. Unlike metropolitan areas, however, their smaller size facilitates governance, and their greater proximity to residents allows them to extract information on local preferences and needs at lower cost.

Smaller local governments, by contrast, lack the economic complexity to tap diverse revenue bases and scale to provide services at low unit costs. They rely the most on grants and transfers from higher levels of administration, and do not have access to financial markets for alternative funding sources. They often lack the tools and capabilities needed for effective tax and spending management. Where they partner with other local governments for the collection of taxes and provision of services to the population, they can overcome scale constraints through effective collaboration[5].

Regardless of their size and governance arrangements, metropolitan and local governments are making efforts to digitalize their operations to reduce service delivery costs and strengthen tax administration. They are relying increasingly on digital platforms to interact with residents, redesign internal processes and improve financial management. Digitalization is also making it easier for local governments to improve the administration and collection of local taxes, including through less costly maintenance of immovable property registers and the fight against tax evasion, as well as the adoption of new instruments, such as land value capture.

Emerging Challenges for Local Governments: Implications for Metropolitan Finances

Metropolitan governments will need to prepare for population ageing[6]. They will be affected by population ageing, because they are responsible for essential services, including education, health and long-term care, and housing and urban amenities, whose demand is sensitive to demographic shifts in the population. Metropolitan areas tend to have younger populations and benefit from out-migration from smaller, more remote localities (Figure 2). However, shifting demographic patterns and demand for local services will continue to pose challenges for the financing of metropolitan budgets.

Climate change will affect metropolitan budgets through different channels. They stand to be affected by revenue shifts related to the phasing out of fossil fuels in transport and energy consumption, and the concomitant emergence of new tax bases associated with greater reliance on renewables. Larger jurisdictions will face larger adaptation needs, including infrastructure investment, depending on geography and specific vulnerabilities to climate hazards, but may be better prepared to deal with the associated fiscal risks[7]. Intergovernmental cooperation will be essential to overcome the technical and financial constrains facing smaller jurisdictions.

3 See Slack (2019) for a discussion of innovative financing mechanisms in global urban contexts. OECD (2015) provides evidence on the implications of specific metropolitan governance arrangement for productivity growth in large urban areas.

4 See Allain-Dupré et al. (2020) for a discussion of trends in asymmetric decentralization in OECD countries.

5 De Mello and Lago-Peñas (2011) provide look at the drivers of local government cooperation and provide empirical evidence for Brazil and Spain.

6 See de Mello and Ter-Minassian (2025)

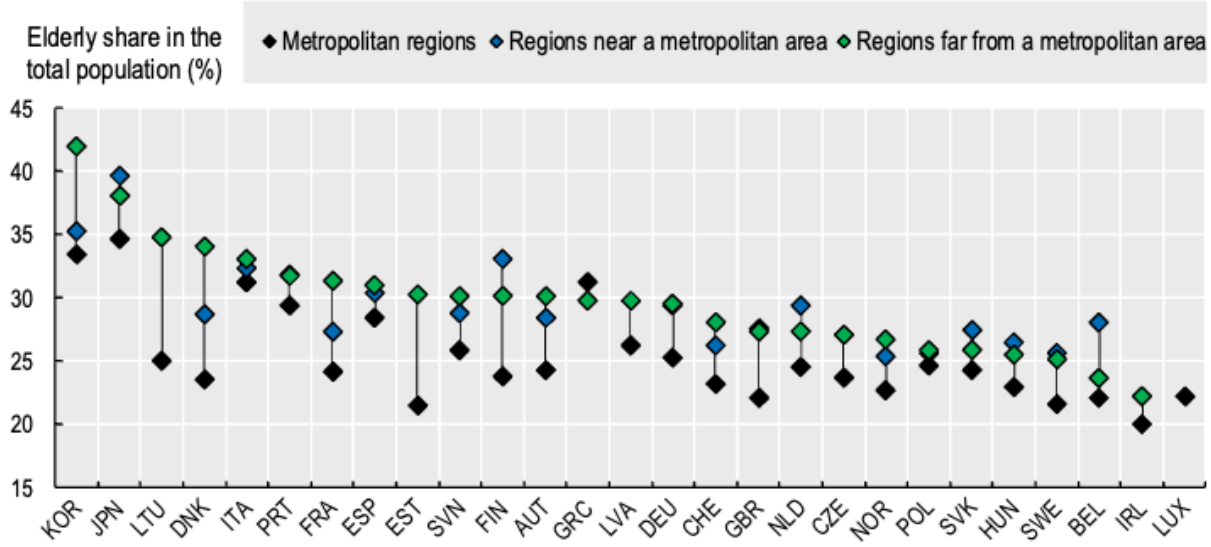
7 See de Mello and Ter-Minassian (2024) for a detailed discussion on the options available to subnational governments to deal with fiscal risks.

To the extent that these spending pressures overwhelm their budgets, metropolitan governments will need to look beyond their current revenue sources. Administrative capacity permitting and where metropolitan governments have tax autonomy, a residence-based income tax and commuter charges are attractive options, in addition to land value capture and innovative financing tools in a fiscally sustainable manner. Efforts to strengthen tax administration will need to accompany revenue raising measures.

Conclusion

In a fast-changing economic landscape, metropolitan governments are having to meet the needs of residents while preparing to face emerging challenges. Maximizing revenue sources, exploring new funding and financing instruments, dealing with fiscal risks while ensuring sustainable public finances are among current challenges. Emerging ones include population ageing, the digital transformation of social and economic relations, and climate change and the transition to low-carbon economies. These challenges, and the ability to cope effectively with them, affect metropolitan governments differently, depending on their size, specific vulnerabilities, socio-economic conditions, governance arrangements with other layers of government.

Figure 2. Spatial demographic structure in OECD countries, 2024



Source: OECD Regions at a Glance database.

REFERENCES

Allain-Dupré, D., I. Chatry and A. Moisio (2020), "Asymmetric decentralisation: Trends, challenges and policy Implications", OECD Regional Development Papers, No. 10, OECD, Paris.

Bahl, R. and R.M. Bird (2018), Fiscal Decentralization and Local Finance in Developing Countries: Development from Below, Edward Elgar Publishing.

Bird, R.M. and F. Vaillancourt (2018), Fiscal Decentralization in Developing Countries, Cambridge University Press.

de Mello, L. (2024), "Comparativa de las finanzas de los gobiernos locales: métricas e indicadores", in N. Bosch and M. Vilalta Ferrer (Eds.), Anuario de Hacienda Local (Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local), pp. 59- 82.

de Mello, L. and S. Lago-Penas (2011), "Local Government Cooperation for Joint Provision: The Experiences of Brazil and Spain with Inter-Municipal Consortia", Andrew Young School of Policy Studies Research Paper Series, No. 12-18, Georgia State University, Atlanta, GA.

de Mello, L. and T. Ter-Minassian (2024), "Managing rising subnational fiscal risks", *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 46,

OECD Publishing, Paris, OECD (2015), *Governing the City*, OECD, Paris.

Slack, E. (2019), Municipal Finance and the Changing Urban Economy, OECD, Paris.

PAULA SALINAS
UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA
& KSNET

Financing Large Cities and Metropolitan Areas in Spain: Challenges and Proposals

Large cities and metropolitan areas are central to Spain's economy and social cohesion. These urban areas are home to large and diverse populations with complex and varied needs, which often differ from those of other smaller municipalities. Large cities, such as Madrid, Barcelona, or Valencia, tend to attract lower-income individuals and families in search of job opportunities, which increases the demand for social services, social housing, education, and public healthcare. At the same time, to be internationally competitive, they have to guarantee services that attract and retain skilled human capital, as well as a quality living environment that includes green spaces, cultural activities, and efficient mobility options (Bird, 1995; Florida, 2002).

Large cities and metropolitan areas must also contend with high population densities, which require specialized services and more complex infrastructure, such as efficient public transportation networks, specialized security services, and waste collection and treatment. Additionally, city councils have to provide services not only to residents, but also to people from the surrounding municipalities, which often makes them the economic and cultural engines of an entire region or country.

The extent to which public administrations can tackle these issues depends directly on the volume of resources available to them and their ability to determine that volume and its makeup. According to the existing literature, given their specific characteristics, large urban areas' financing systems should be specific too (Bird, 1980). Yet few countries treat large cities and metropolitan areas differently from other municipalities (Bahl, 2010). In Spain, the financing system's failure to provide specific treatment for large urban agglomerations, coupled with the lack of autonomy for cities and metropolitan areas to influence their revenues, severely limits their room for maneuver to meet the growing needs of their populations (Salinas & Vilalta, 2018).

Specifically, in Spain, local councils obtain their resources through a system established by a 1988 law, amended in 2002, that combines a basket of local taxes with a share of national taxes through unconditional transfers. The main aim of these transfers is to guarantee that municipalities have the resources to meet their spending needs, since local tax revenues are insufficient to fund all the responsibilities assigned to them (Vilalta et al., 2015).

Local revenues are raised through the local tax basket, which includes taxes such as property tax (IBI), the tax on economic activities (IAE), the motor vehicle tax (IVTM), the municipal capital gains tax, levied on increases in the value of urban land (IIVTNU), and the construction, installations and works tax (ICIO). However, municipalities have limited ability to modify the basic elements of these taxes, as the regulation is established at the national level, with little room to adjust rates or exemptions according to local needs (Salinas & Vilalta, 2021).

As for the unconditional transfers from the national government, for municipalities with more than 75,000 inhabitants and provincial and autonomous regional capitals, the grant is known as the Complementary Fund and is supplemented by shares of the main national taxes, such as personal income tax, value-added tax (VAT), and excise duties, as well as tourism taxes in the cases of some autonomous regions. However, as municipalities have no decision-making power over the taxes that they receive shares of, in practice, they can be considered transfers from the national government.

The resources obtained through the Complementary Fund are calculated by applying a growth index to the amount received in the base year, which was 2004. This index is determined based on the change in national tax revenues, calculated as the central government's revenues less the amounts allocated to the autonomous communities. Therefore, the distribution and evolution of the unconditional transfer from the national government are not linked to each municipality's financial situation, economy, or actual spending needs, but rather mainly depend on the amount that each municipality received in 2004 (Vilalta et al., 2015).

In addition to these unconditional transfers, municipalities also receive specific or conditional transfers from the national or autonomous regional government, usually earmarked for sectors deemed strategic by the government making them. This includes European funds, such as those from the Next Generation EU program, which have contributed significantly to the funding of key projects for cities' modernization and sustainable development focused on the green transition, digital transformation, or social and territorial cohesion. These resources are accessed through public calls, competitive funds, direct allocations, or public-private partnership mechanisms, establishing impact, viability, and sustainability criteria for the award of funding.

This model poses several challenges. First, local governments' limited fiscal autonomy constrains their ability to manage the needs of their populations, especially in light of rising poverty and inequality and the effects of climate change. Second, conditional transfers can create dependence on central government decisions, undermining municipalities' ability to respond effectively to local priorities. Third, the lack of explicit recognition of interjurisdictional spillovers, such as the use of urban services by residents of neighboring municipalities, can give rise to inefficiencies in the provision of public services (Bird & Slack, 1993; OECD, 2006).

Several authors and institutions have advocated for a reform that guarantees financial sufficiency, equity, solidarity, and fiscal co-responsibility. Such a reform should include increased tax autonomy, a review of transfers to adapt them to real needs, and an assessment of the positive and negative externalities resulting from urban concentration. The goal would be to enable local governments to manage more efficiently and transparently, in line with the priorities of their populations, strengthening accountability and responsiveness to social, economic, and environmental challenges (Salinas & Vilalta, 2021; Vilalta et al., 2015).

REFERENCES

Bahl, R. (2010). Financing metropolitan cities. In UCLG, *Local government finance: The challenges of the 21st century. Second global report on decentralization and democracy* (pp. 287–307). Edward Elgar.

Bird, R. M. (1980). *Central-local fiscal relations and the provision of urban public services*. Australian National University Press.

Bird, R. M. (1995). *Financing local services: Patterns, problems and possibilities (Centre for Urban and Community Studies Major Report No. 3*1). University of Toronto.

Bird, R. M., & Slack, E. (1993). *Urban public finance in Canada.* J. Wiley.

Florida, R. (2002). *The rise of the creative class*. Basic Books.

OECD (2006). *Competitive cities in the global economy*. OECD Territorial Reviews. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264027091-en.

Salinas, P., & Vilalta, M. (2018). El finançament de les àrees metropolitanes. Una especial referència al cas de l'AMB. *Papers 61*.

Salinas, P., & Vilalta, M. (2021). *Propuestas de reforma del sistema de financiación local. Revisión de la literatura.* Fundación Democracia y Gobierno Local.

Vilalta, M. (Coord.). (2015). *Autonomía y equidad en la financiación municipal: dos principios compatibles.* Edicions UB.

Authors

Núria Bosch Roca

Núria Bosch Roca holds a PhD in economics from the University of Barcelona (UB). She is currently a full professor of public finance at the UB and co-director of the Fiscal Federalism Observatory at the Barcelona Institute of Economics (IEB). She specializes in issues of fiscal federalism and regional and local finance and has authored several national and international publications on the topic, as well as studies for the Catalan government's Institute for Self-government Studies (IEA), the Regional Research Institute of Lombardy (IReR), the Catalan Federation of Municipalities (FMC), the Spanish Federation of Municipalities and Provinces (FEMP), the European Commission, and various local, regional, and central government agencies. She has published papers in specialized journals such as *Publius: The Journal of Federalism, Environment and Planning C: Government and Policy, Local Government Studies, Hacienda Pública Española*, and *Revista de Economía Aplicada*. She has also given talks at a variety of international scientific forums, such as the conferences of the International Institute of Public Finance, the European Public Choice Society, and the Association of Local Public Economics.

Cristina de Gispert Brosa

Cristina de Gispert Brosa is a senior lecturer on economics at the University of Barcelona (UB). She is a member of the Barcelona Institute of Economics (IEB) and the Water Research Institute (IdRA). She has collaborated for many years as a teacher on the UB's master's programs in Regional and Local Finance and in Science and Integrated Management of Water. Her areas of interest include public economics, fiscal federalism, water economics, and environmental taxation. She has participated in research projects on decentralization and political autonomy for both the Catalan and Spanish governments. She is currently involved in the research project "Caring Cities: Competences and Forms of Managing Care Services for People in Large Urban Areas." Her work has recently been published *in Publius: The Journal of Federalism and Heliyon*, as well as in the *Anuario de Hacienda Local* in Spain.

Luiz de Mello

Luiz de Mello is Director of Country Studies at the Department of Economics of the OECD. Prior to his current position he held senior posts at the OECD, including Deputy Director of the Public Governance Directorate, Deputy Chief of Staff of the Secretary General of the OECD, and Economic Counselor to the Chief Economist. He was formerly a Senior Economist at the Fiscal Affairs Department of the International Monetary Fund and a Lecturer at the Economics Department of the University of Kent, United Kingdom. His policy research interests are in the areas of public finances, economic growth and competitiveness. His research has been published in the *Journal of Money Credit and Banking, Regional Studies, Journal of Development Economics, Journal of International Money and Finance, Public Finance Review* and *Public Budgeting and Finance*, among other journals. He holds a Ph.D in economics from the University of Kent, United Kingdom.

Paula Salinas

She holds a degree in Economics from the University of Barcelona (2004) and a PhD in Economics from the same university (2014). She completed Master's studies in Economics at the University of Barcelona (2004–2006) and at University College London (2006–2007). She is currently the Director of KSNET (Knowledge Sharing Network), an organization dedicated to knowledge transfer in social policy. She has worked in research and analysis services on public finance issues for the Government of Catalonia and the Provincial Council of Barcelona. She has also taught at the University of Barcelona and the Autonomous University of Barcelona, and served as an affiliated researcher at the Barcelona Graduate School of Economics. Her main research areas are public sector economics and the economics of education. With more than 18 years of experience in public policy consulting and evaluation—particularly in public finance and fiscal federalism, education, and inequality—she is the author of several articles and research papers in the fields of public finance, fiscal federalism, and education.

Maite Vilalta Ferrer

Maite Vilalta Ferrer holds a PhD in economics and is an associate professor in the Department of Economics at the University of Barcelona (UB). She teaches in the UB's Faculty of Economics and Business and on the Interuniversity Master's Degree in Public Management (UAB-UPF-UB). She is the author of various studies on fiscal federalism and issues related to regional and local tax administration. She was a visiting professor at McGill University (Montreal, Canada, 2013). She is the director of the Master's Degree Programme in Regional and Local Tax Administration (UB) and co-director of the Fiscal Federalism Observatory at the Barcelona Institute of Economics (IEB). She is a member of the Expert Group for the design and implementation of a new unique financing model for the government of Catalonia. She has been Vice-Dean for Equality and Social Action and General Secretary of the UB. She has published in journals such as *Hacienda Pública Española, Revista de Estudios Políticos, and Publius: The Journal of Federalism.*

Tamaño de los municipios y financiación

El Institut d'Economia de Barcelona (IEB) es un centro de investigación en Economía que tiene como objetivos fomentar y divulgar la investigación en economía, así como contribuir al debate y a la toma de las decisiones de política económica.

La investigación de sus miembros se centra principalmente en las áreas del federalismo fiscal; la economía urbana; la economía de las infraestructuras y el transporte; el análisis de sistemas impositivos; las políticas públicas; y la sostenibilidad energética.

Creado en 2001 en el seno de la Universitat de Barcelona y reconocido por la Generalitat de Cataluña, el IEB recibió un importante impulso en 2008 con la constitución de la Fundación IEB (en la que colaboran Fundación "la Caixa", Saba, el Ayuntamiento de Barcelona, el Área Metropolitana de Barcelona, la Universitat de Barcelona, la Universitat Autònoma de Barcelona, la Diputación de Barcelona, Agbar, Cuatrecasas, el Consorcio de la Zona Franca de Barcelona, la Fundación Miquel y Costas, AENA y Fira de Barcelona). También acoge la Cátedra de Sostenibilidad Energética de la UB (financiada por la Fundación para la Sostenibilidad Energética y Ambiental) y la Cátedra UB en Economía Urbana Ciudad de Barcelona.

Además de realizar actividades relacionadas con la investigación académica, el IEB pretende dar a conocer y difundir la investigación realizada mediante la organización de simposios y jornadas, así como de diversas publicaciones entre las que cabe destacar el IEB Report que el lector tiene en sus manos.

Las opiniones expresadas en el Informe no reflejan las opiniones del IEB.

Más información www.ieb.ub.edu

NÚRIA BOSCH ROCA
UNIVERSITAT DE BARCELONA (UB)
INSTITUT D'ECONOMIA DE BARCELONA (IEB)

MAITE VILALTA FERRER
UNIVERSITAT DE BARCELONA (UB)
INSTITUT D'ECONOMIA DE BARCELONA (IEB)

Tamaño de los municipios y financiación

El sistema de financiación local en España diferencia poco entre los municipios en función de su volumen de población. No obstante, la problemática financiera de los pequeños municipios en áreas rurales difiere mucho de la de las grandes ciudades o de los municipios situados en áreas metropolitanas. El objetivo de este *IEB Report* es, pues, proponer cuál debería ser el sistema de financiación más adecuado para los municipios rurales, las grandes ciudades y las áreas metropolitanas.

Las tres contribuciones ofrecen una panorámica complementaria de los retos de la financiación local, desde la realidad de los municipios pequeños hasta las grandes áreas metropolitanas, y aportan una reflexión conjunta sobre la necesidad de un sistema más justo, flexible y adaptado a la diversidad territorial.

La primera contribución, elaborada por Cristina de Gispert, analiza la situación de los municipios de menos de 5.000 habitantes —que representan cerca del 84% del total en España—, afectados por la despoblación, el envejecimiento y unos costes más elevados de provisión de servicios. Estos municipios tienen poca capacidad fiscal, dependen en gran medida de las transferencias (que representan casi la mitad de sus recursos) y experimentan las limitaciones derivadas de la falta de economías de escala. El texto destaca la reciente Ley 8/2025 del Estatuto de los municipios rurales de Cataluña, que crea un fondo específico y líneas de inversión para revertir el desequilibrio territorial, combatir la regresión demográfica y mejorar la cohesión social. También subraya el papel potencial de los consejos comarcales como instituciones supramunicipales y reclama una reforma integral del régimen local español. En síntesis, se trata de un diagnóstico preciso sobre la fragilidad de los municipios pequeños y una apuesta por un modelo de financiación que reconozca la diversidad territorial y funcional.

La segunda contribución, escrita por Luiz de Mello, ofrece una visión comparada de la financiación de las metrópolis y los gobiernos locales. Muestra cómo los ingresos tradicionales (impuestos sobre bienes inmuebles, actividades económicas o servicios), a menudo son insuficientes y desiguales entre jurisdicciones, especialmente cuando las áreas metropolitanas engloban múltiples municipios con fragmentación institucional. Esta fragmentación genera externalidades fiscales —servicios pagados por unos que también benefician a otros— y complica la toma de decisiones. De Mello señala algunas experiencias internacionales, como Tokio, con una base impositiva común a escala metropolitana, y defiende los acuerdos asimétricos para dotar las metrópolis de más competencias y recursos. Analiza también algunos instrumentos alternativos, como los bonos municipales, las colaboraciones público-privadas (PPP) y la captación del valor del suelo. Su aportación señala los nuevos retos globales —el envejecimiento, el cambio climático y la transición digital— y la necesidad de una fiscalidad metropolitana sostenible y flexible, que combine la autonomía tributaria, con la cooperación intergubernamental y la innovación financiera.

Finalmente, la tercera contribución, de Paula Salinas, profundiza en la realidad española de las grandes ciudades, como Barcelona, Madrid o Valencia. Subraya que estas urbes concentran a poblaciones más diversas y vulnerables, con fuertes demandas sociales e infraestructurales, pero con un sistema de financiación uniforme y rígido, regulado por la Ley de Haciendas Locales de 1988. Los recursos de estas ciudades dependen de una combinación de impuestos propios (IBI, IAE, IVTM, ICIO, plusvalía) y de transferencias estatales incondicionadas, la principal de las cuales es el fondo complementario, calculado sobre bases obsoletas (datos de 2004) y desvinculado de las necesidades reales de gasto. Esta arquitectura limita seriamente la autonomía y la corresponsabilidad fiscal, y no reconoce las externalidades urbanas positivas. La autora propone una reforma profunda del sistema local, basada en la suficiencia, la equidad y la responsabilidad compartida Y, para abordarla, habría que ampliar la autonomía tributaria, revisar los criterios de

distribución de las transferencias e incorporar mecanismos para compensar las externalidades entre municipios. También defiende el aprovechamiento de los fondos europeos y los instrumentos de colaboración público-privada para impulsar la transición ecológica y digital.

En conjunto, los tres trabajos presentan una lectura territorialmente diferenciada, pero conceptualmente coherente:

- Los municipios pequeños reclaman un apoyo redistributivo y estructural para garantizar los servicios básicos y la cohesión territorial.

- Las metrópolis necesitan una financiación adaptada a su complejidad institucional y económica, con más autonomía y capacidad de innovación.

- Las grandes ciudades españolas evidencian el desfase del modelo actual y la urgencia de una reforma que combine suficiencia, equidad y gobernanza multinivel.

El mensaje común es que el futuro de la financiación local pasa por reconocer la diversidad de los contextos territoriales, promover más autonomía y cooperación entre los distintos niveles de gobierno y avanzar hacia un sistema flexible, estable y justo, capaz de enfrontar los retos demográficos, ambientales y sociales del siglo XXI.

CRISTINA DE GISPERT BROSA
UNIVERSITAT DE BARCELONA (UB)
INSTITUT D'ECONOMIA DE BARCELONA (IEB)

Municipios pequeños, grandes retos: financiación, servicios y futuro

Un municipio, pequeño o no, que disponga de suficientes recursos materiales, personales y financieros –por sí mismo o gracias a las estructuras supramunicipales existentes– puede garantizar unos servicios básicos adaptados a las necesidades de su población y adoptar unas políticas públicas que contribuyan a su mantenimiento, e incluso emprender acciones para recuperarla, en su caso.

Pero ¿qué implica ser un municipio pequeño?

Suponiendo que los municipios pequeños son los de menos de 5.000 habitantes[1], aun siendo un grupo heterogéneo, son municipios expuestos con más probabilidades a una serie de retos comunes en el contexto de la Unión Europea, como el descenso y el envejecimiento de la población, la erosión de las infraestructuras rurales y de los servicios postales y bancarios, un acceso más difícil a la atención sanitaria, a los servicios sociales y a la educación, el empeoramiento de las oportunidades laborales y la consiguiente caída de ingresos de los hogares o limitaciones en el transporte y la conectividad digital (Comisión Europea, 2024).

En España, hay 6.818 municipios de menos de 5.000 habitantes (el 83,9% del total). Entre 2010 y 2021, la población ha caído de forma especialmente intensa en los municipios de 1.000 a 5.000 habitantes (un 5,7%), aunque el descenso afecta al conjunto de los de menos de 20.000 habitantes (v. figura 1). La despoblación, además, tiene especial incidencia en el entorno rural, al desplazarse la población hacia los centros urbanos y costeros.

La población afectada varía entre las distintas comunidades autónomas, de modo que el porcentaje de población que vive en municipios pequeños oscila desde el 0,9% de Murcia y el 36,6% de Extremadura, y, en el caso concreto de Cataluña, es del 10,2% (Suárez-Pandiello y Vilalta, 2023).

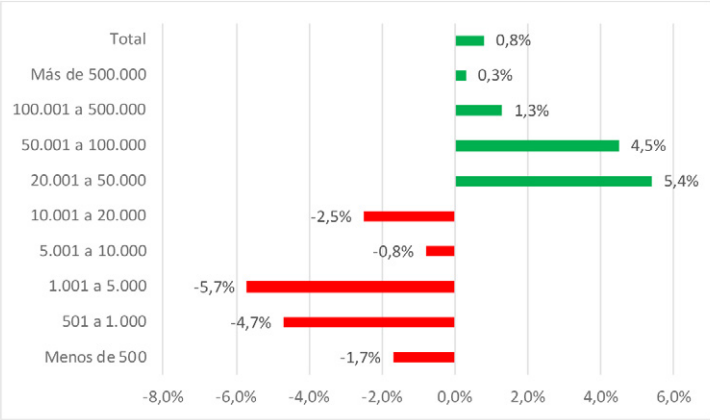
1 En la ordenación normativa de los municipios en España, la cifra de los 5.000 habitantes es un umbral de referencia para distintas finalidades, por ejemplo, en la determinación de los servicios obligatorios (art. 26 de la LBRL).

¿Cómo trata el modelo de financiación local a los municipios pequeños?

Los tributos municipales, regulados en la Ley de Haciendas Locales (LHL)[2], difícilmente pueden generar suficientes ingresos en esos municipios, que son los que experimentan en mayor grado el proceso de despoblación y los efectos de la dispersión de la población. En consecuencia, se enfrentan a unos costes unitarios más elevados en la prestación de los principales servicios, en la medida que no pueden aprovechar ciertas economías de escala o de aglomeración, tienen más necesidad (relativa) de servicios sociales y menos capacidad fiscal derivada de la menor actividad económica.

Por ejemplo, en el caso del IBI que graba el valor catastral de los bienes inmuebles, este valor es claramente más elevado

Tasa de variación de la población española según la dimensión de los municipios (en %, entre 2010 y 2021)



Fuente: adaptado de Suárez-Pandiello y Vilalta (2023)

2 Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

en los municipios grandes. Además, si tenemos en cuenta el IBI de los inmuebles rústicos, el valor catastral tiende a ser inferior, comparado con el de los inmuebles urbanos. En el caso del IAE, las actividades agrícolas, ganaderas dependientes y forestales no están sujetas a gravamen, y las personas físicas y las empresas con un bajo volumen de negocio están exentas, y existen bonificaciones obligatorias para las cooperativas.

El elevado coste relativo de los servicios públicos también dificulta el diseño de las tasas, teniendo en cuenta el nivel necesario para lograr su sostenibilidad financiera.

La principal vía de obtención de ingresos para los municipios de menos de 5.000 habitantes son las transferencias, que suponen casi la mitad de sus recursos (el 49,3% en 2021), mientras que, en los demás municipios, la mayoría de los recursos provienen de los tributos (el 55,4% del total). Para el conjunto de municipios, la principal fuente de transferencias proviene del Estado, seguido de las comunidades autónomas y de las diputaciones provinciales. En cambio, a menudo son las transferencias autonómicas las que cumplen una función de nivelación a favor de los municipios pequeños, mientras que las transferencias estatales solo lo hacen de un modo muy limitado (Bosch y Vilalta, 2025; Velasco, 2024).

¿Qué soluciones aporta el reciente Estatuto de los municipios rurales aprobado en Cataluña?

La Ley 8/2025, de 30 de julio, del Estatuto de los municipios rurales busca combatir el despoblamiento y reforzar el arraigo y el desarrollo rurales. Está diseñada para revertir el desequilibrio territorial, puesto que tres cuartas partes de la población de Cataluña vive en el 15% del territorio, mientras que la cuarta parte restante ocupa el 85%. Se dirige a un conjunto de municipios (608 del total de 947 municipios de Cataluña) que cumplen la condición de "rural", eso es, fundamentalmente que tienen una población igual o inferior a los 2.000 habitantes y pertenecen a una comarca rural[3]. Además, los municipios de hasta 500 habitantes se consideran *municipios rurales de atención especial*.

A 1 de enero de 2022, el 62,6% de municipios tenían menos de 2.000 habitantes y, dentro de este porcentaje, el 56% (332) no superaban el umbral de los 500 habitantes. Además, en Cataluña, el 75% de los municipios son de densidad baja, frente a solo el 4% de densidad alta (municipios urbanos).

De este modo, se reconoce la diversidad territorial y funcional de los municipios dentro del sistema local catalán, en coherencia con los objetivos de cohesión económica, social y territorial de la UE. Así pues, la norma va más allá del ámbito de la financiación y aborda aspectos como la reducción de la carga burocrática; la obligatoriedad de analizar el impacto territorial, económico y medioambiental de las políticas públicas, desde la perspectiva rural (mecanismo de garantía rural); el fomento del arraigo a las zonas rurales mediante una serie de medidas tributarias relacionadas con la compra, el alquiler y la rehabilitación de viviendas, etc.

Asimismo, se refuerzan los recursos de los municipios rurales y rurales de especial atención mediante dos nuevas líneas de financiación: un fondo específico (al margen del Fondo de Cooperación Local de Cataluña) y una línea de inversiones, en el marco del Plan único de obras y servicios de Cataluña (PUOSC). El primer fondo, de carácter incondicionado, se asigna por tramos de población, con criterios porcentuales que benefician más a los municipios con menos habitantes. En el segundo caso, son transferencias de capital destinadas a combatir la regresión demográfica y el envejecimiento, y sus criterios de distribución tienen en cuenta la superficie del municipio, la plurinuclearidad, la diseminación de la población, la tasa de envejecimiento y la pérdida de población.

¿Qué cabe esperar?

La aprobación del Estatuto de los municipios rurales supone una mejora concreta de la capacidad financiera de los municipios pequeños, pero es sobre todo una apuesta estratégica, a medio y largo plazo, por el reequilibrio territorial. En la medida que surta efecto, este nuevo marco debería permitir un reparto más justo de los medios materiales, personales y financieros entre municipios, por todo el territorio. La redistribución de la población y de las actividades económicas que podría derivarse de él favorecería también una gestión más eficiente y sostenible del territorio, con externalidades positivas en ámbitos tan importantes como el forestal (Stoof *et al*., 2025). Finalmente, aumentaría la capacidad fiscal de las zonas rurales, con un impacto directo y positivo sobre las finanzas de los municipios más pequeños.

En Cataluña, además, cabe recordar la existencia de los consejos comarcales, cuyo potencial como institución supramunicipal no se ha aprovechado en su totalidad. La mejora de su nivel de competencias de gasto y de su financiación podría contribuir a este cambio de modelo territorial, tan necesario.

Todo ello sin descuidar la necesaria reforma del régimen local en España, en todas sus dimensiones.

3 Comarca rural es aquella en que, como mínimo, el 15% de la población vive en municipios con una densidad inferior a 150 hab./km². También se incluyen en la categoría de municipios rurales los de menos de 2.000 habitantes que pertenecen a una comarca limítrofe (que limita con una comarca rural con un alto grado de ruralidad) y que cumplan una de estas dos condiciones: a) tener una densidad inferior o igual a los 90 hab./km² o b) haber registrado en los últimos diez años una tasa negativa de crecimiento demográfico.

REFERENCIAS

Bosch, N.; Vilalta, M. (2025): "Organización territorial, competencias y financiación municipal: tres aspectos que deben ser analizados conjuntamente". *Anuario de Hacienda Local*, 2, 11-43.

Comisión Europea.(2024): *Visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: logros clave y vías a seguir.* Informe al

Parlamento Europeo, Consejo, Comité Económico y Social Europeo y Comité de las Regiones; COM(2024) 450 final). Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52024DC0450.

Stoof, C.; Castellnou-Ribau, M.; Moore, P. F.; Boustras, G. (2025): "To solve the global wildfire crisis, don't just focus on flames". *Nature*, 637(8044): 34.

Suárez-Pandiello, J.; Vilalta, M. (2023): "Municipios de menor población y reto demográfico: estado de la cuestión y propuestas". *V Informe Red Localis: Retos y desafíos de los municipios de menor población*, cap. VIII, pp. 179-202. Madrid: Wolters Kluver.

Velasco, F. (2024): "Financiación de los municipios pequeños". *Políticas públicas y estrategias locales para abordar el reto demográfico*, cap. VII, pp. 201-231. Serie Claves del Gobierno Local, 42. Fundación Democracia y Gobierno Local.

LUIZ DE MELLO[1]
OECD ECONOMICS DEPARTMENT DIRECTOR

La financiación de los gobiernos metropolitanos: una visión general

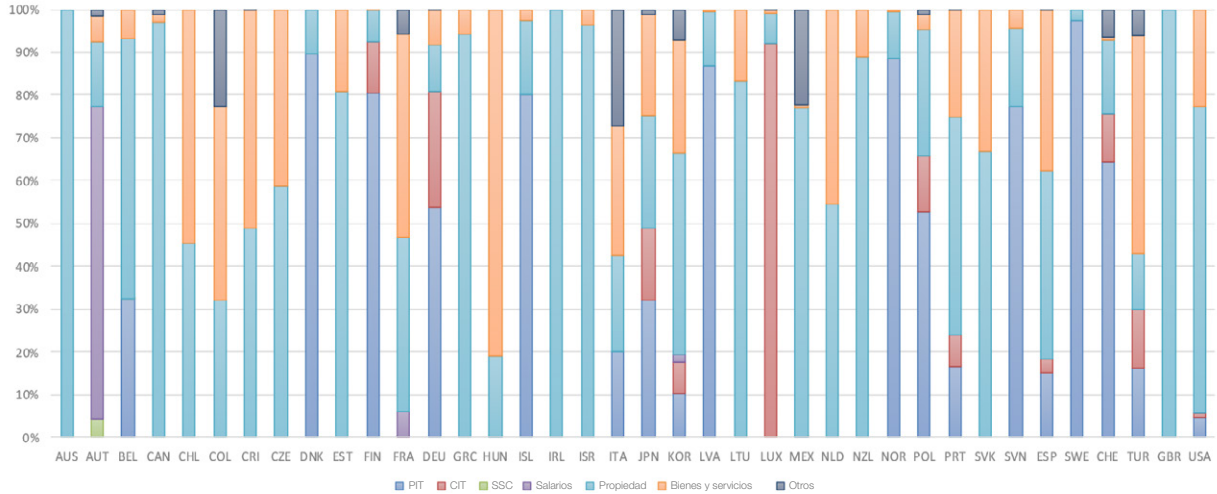
Introducción

Los gobiernos locales se hallan en el núcleo de la prestación de servicios y del desarrollo comunitario en todo el mundo. Y, si bien tienen unos instrumentos financieros y unas fuentes de financiación bien establecidos, operan en un entorno presupuestario cada vez más ajustado y deben dar respuesta a múltiples necesidades de gasto. Los gobiernos metropolitanos, con múltiples autoridades locales, se enfrentan a desafíos concretos, entre ellos los relacionados con la fragmentación institucional, que complican la toma de decisiones. Gestionar las finanzas de los gobiernos metropolitanos requiere unas estrategias adaptativas muy sofisticadas, que sean capaces de hallar un equilibrio entre las realidades económicas, las necesidades de la comunidad y los enfoques innovadores a la generación y a la asignación de recursos.

Las finanzas de los gobiernos metropolitanos y las opciones de financiación

Los flujos tradicionales de ingresos municipales, independientemente del tamaño del gobierno local, han dependido desde hace mucho tiempo de los impuestos sobre los bienes inmuebles y sobre los bienes y servicios y, en algunos casos, de los gravámenes a los ingresos de las empresas, cada uno de los cuales presenta oportunidades y retos (v. *figura 1*). Los impuestos recurrentes sobre los bienes inmuebles son ideales para los gobiernos locales por sus flujos estables de ingresos, pero a menudo están infrautilizados, especialmente en las economías de los mercados emergentes y en los países en vías de desarrollo, debido a trabas administrativas relacionadas con la valoración y el mantenimiento de los registros de la propiedad[2]. Los gobiernos locales también dependen de algunos instrumentos no tributarios, como las tasas que cobran a los usuarios, y las ayudas y transferencias procedentes de niveles superiores de la Administración, que a menudo se basan en unos porcentajes fijos de ingresos recaudados a escala nacional.

Figura 1. Impuestos de los gobiernos locales. Composición por instrumento, países de la OCDE, 2021



Fuente: Revenue Statistics, 2023.

1 El análisis y las opiniones que se expresan en este artículo son de su autor y no reflejan necesariamente los de la OCDE ni los de los países miembros o socios de la Organización.

2 Véanse Bahl y Bird (2018) y Bird y Vaillancourt (2018) para un análisis exhaustivo de los sistemas de financiación de los gobiernos locales en los países en vías de desarrollo, y de Mello (2024) para el caso de los países de la OCDE.

Los gobiernos metropolitanos usualmente cubren extensas áreas geográficas, que engloban a múltiples autoridades locales –con frecuencia, con fuentes de ingresos y funciones de gasto propias–, y operan en complejos ecosistemas financieros. Suelen beneficiarse de diversas bases económicas, de múltiples flujos de ingresos y de la capacidad de gestionar sofisticados instrumentos financieros, pero también se enfrentan a necesidades infraestructurales masivas y a múltiples demandas de servicios de grupos sociales diversos. Lo más frecuente es que los servicios sean proporcionados por entes locales en las áreas metropolitanas, que pueden cobrar e imponer tasas por sus servicios. Es lo que ocurre habitualmente con el transporte urbano, la gestión de los residuos sólidos y el servicio de abastecimiento de agua y saneamiento en numerosos países.

La financiación de los servicios públicos en las áreas metropolitanas que superan las fronteras jurisdiccionales locales es más compleja que la de una gran ciudad. Ello es debido a que la gobernanza de las áreas metropolitanas a menudo está fragmentada por múltiples jurisdicciones que tienen sus propias fuentes de ingresos y mandatos de gasto y operan independientemente unas de otras en una misma área urbana funcional. La gobernanza fragmentada complica la toma de decisiones[3], especialmente cuando hay que solucionar los efectos colaterales, que se producen cuando los servicios financiados por los contribuyentes de una localidad benefician a los residentes de las localidades vecinas.

Si bien las áreas metropolitanas tienen sus propias fuentes de ingresos, pueden recaudar impuestos en todo su territorio para internalizar estos efectos colaterales beneficiosos. Es el caso de Tokio, por ejemplo, que recauda impuestos locales y a nivel de prefectura y, en consecuencia, tiene una base impositiva más amplia que las autoridades locales de su jurisdicción. Otras metrópolis, como París o São Paulo, no tienen más fuentes de ingresos que las de los gobiernos locales de sus áreas administrativas. Sin embargo, en algunos países de la OCDE están ganando terreno los acuerdos asimétricos, en virtud de los cuales se asigna a las áreas metropolitanas un conjunto más amplio de mandatos de gasto y de fuentes de ingresos que los de los gobiernos locales ordinarios[4].

Más allá de los instrumentos de financiación convencionales, los gobiernos metropolitanos disponen de un conjunto más amplio de posibilidades de financiación que los gobiernos locales más pequeños. Ello incluye la emisión de bonos municipales, que pueden financiar proyectos de investigación y desarrollo a largo plazo, y las colaboraciones público-privadas (PPP), que permiten a los gobiernos locales compartir los riesgos del proyecto y aprovechar la experiencia y los conocimientos del sector privado sin necesidad de una financiación anticipada del Gobierno. Sin embargo, la capacidad de los gobiernos metropolitanos (y, más generalmente, de las autoridades locales) de obtener créditos está limitada en la mayoría de los países por las normas y los reglamentos fiscales, que incluyen la necesidad de solicitar autorización de los niveles más altos de la Administración, así como la capacidad de la jurisdicción emisora de generar un flujo de ingresos (propios o compartidos) necesario para poder ejercer sus obligaciones financieras. Esta restricción es bastante limitadora en el caso de los gobiernos metropolitanos que no disponen de sus propias fuentes de ingresos.

Las ciudades de tamaño medio usualmente se enfrentan a problemas distintos. Al igual que las áreas metropolitanas, las jurisdicciones de tamaño medio tienen distintas bases impositivas y dependen de unos instrumentos de financiación bastante complejos. Pero, a diferencia de aquellas, su menor tamaño facilita la gobernanza y su mayor proximidad a los ciudadanos les permite extraer información sobre las preferencias y las necesidades locales a un coste menor.

Por el contrario, los gobiernos locales más pequeños no tienen la complejidad económica de recurrir a diversas fuentes de ingresos, pero tampoco la escala para prestar los servicios a unos costes unitarios más bajos. Dependen mayoritariamente de las ayudas y transferencias de los niveles más altos de la Administración y no tienen acceso a los mercados financieros para buscar fuentes de financiación alternativas. A menudo carecen de los instrumentos y de las capacidades necesarios para una gestión efectiva de los impuestos y del gasto. Cuando se alían con otros gobiernos locales para la recaudación de impuestos y la prestación de servicios a la población, pueden superar las limitaciones derivadas de su menor escala a través de esta colaboración[5].

Independientemente de su tamaño y de sus acuerdos de gobernanza, los gobiernos metropolitanos y locales se están esforzando por digitalizar sus operaciones con el fin de reducir los costes de prestación de los servicios y reforzar la administración tributaria. Dependen cada vez más de las plataformas digitales a la hora de interaccionar con la ciudadanía, rediseñar sus procesos internos y mejorar la gestión financiera. La digitalización también ayuda a los gobiernos locales a mejorar la administración y recaudación de los impuestos locales, a través de un mantenimiento menos costoso de los registros de la propiedad inmobiliaria y de la lucha contra la evasión fiscal, así como de la adopción de nuevos instrumentos, como la captación del valor del suelo.

3 Véase Slack (2019) para un análisis de los nuevos mecanismos de financiación en contextos urbanos globales. La OCDE (2015) proporciona datos empíricos sobre las repercusiones de las disposiciones específicas de los gobiernos metropolitanos en el aumento de la productividad en extensas áreas urbanas.

4 Véase Allain-Dupré *et al*. (2020) para un análisis de las tendencias de descentralización asimétrica en los países de la OCDE.

5 De Mello y Lago-Peñas (2011) ofrecen una visión de los factores impulsores de la cooperación de los gobiernos locales y proporcionan datos empíricos del Brasil y de España.

Los nuevos desafíos para los gobiernos locales: repercusiones para las finanzas metropolitanas

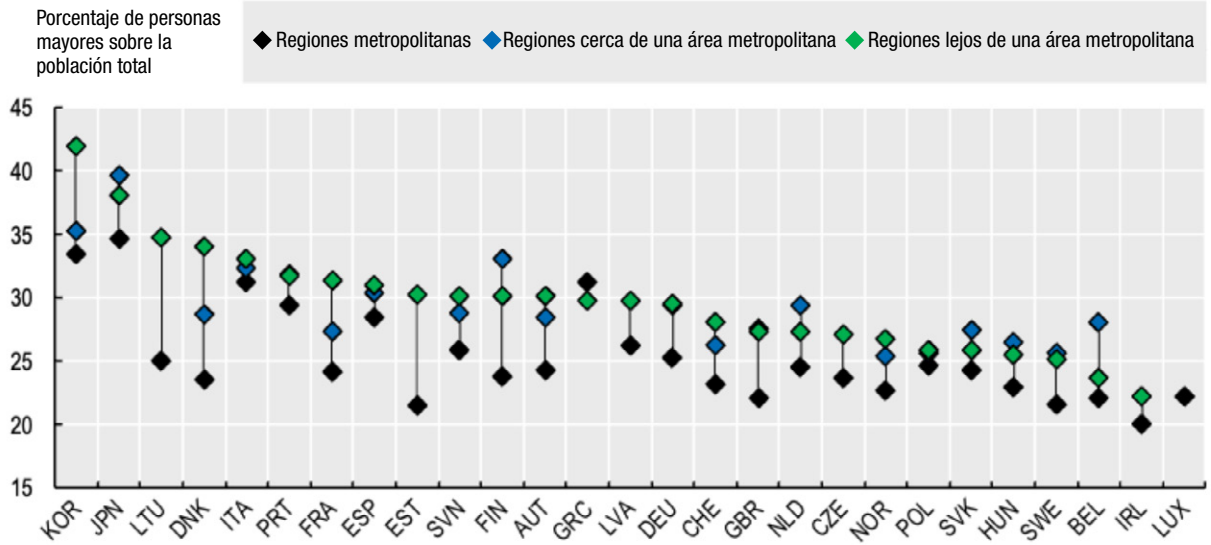
Los gobiernos metropolitanos deben prepararse para el envejecimiento de la población[6]. Se verán afectados por este fenómeno, porque son responsables de prestar servicios esenciales como la educación, la salud y el cuidado a largo plazo, la vivienda y los equipamientos urbanos, cuya demanda es sensible a los cambios demográficos de la población. Las áreas metropolitanas tienden a tener poblaciones más jóvenes y se benefician de la emigración procedente de localidades más pequeñas y alejadas (v. *figura 2*). Sin embargo, la transformación de los modelos demográficos y de la demanda de servicios locales seguirá planteando dificultades de financiación por parte de los presupuestos metropolitanos.

6 Véase de Mello y Ter-Minassian (2025).

El cambio climático afectará los presupuestos metropolitanos por distintas vías. Pueden verse afectados por los cambios en los ingresos derivados de la eliminación de los combustibles fósiles en el transporte y el consumo de energía, y la aparición concomitante de nuevas bases impositivas asociadas a una mayor dependencia de las energías renovables. Las jurisdicciones más extensas tendrán más necesidades de adaptación, incluyendo la inversión en infraestructuras, en función de la geografía y de sus vulnerabilidades concretas a los riesgos climáticos, pero pueden estar mejor preparadas para afrontar los riesgos financieros que se deriven de ellos[7]. La cooperación intergubernamental será esencial para superar las limitaciones técnicas y financieras con que van a encontrarse las jurisdicciones más pequeñas.

7 Véase de Mello y Ter-Minassian (2024) para un análisis detallado de las opciones a disposición de los gobiernos subnacionales para abordar los riesgos fiscales.

Figura 2. Estructura demográfica espacial en los países de la OCDE, 2024



Fuente: OCDE, base de datos Regions at a Glance.

En la medida que estas presiones sobre el gasto sobrecarguen los presupuestos de los gobiernos metropolitanos. estos necesitarán recurrir a otras fuentes de ingresos, más allá de las usuales. Si su capacidad administrativa lo permite y los gobiernos metropolitanos tienen autonomía fiscal, dos opciones atractivas pueden ser un impuesto sobre la renta basado en la residencia y unos gravámenes por desplazamiento (*commuter charges*), además de la captación del valor del suelo y nuevos instrumentos financieros, de un modo fiscalmente sostenible. Las acciones para reforzar la administración tributaria deberán ir acompañadas de medidas de incremento de los ingresos.

Conclusión

En un entorno económico tan cambiante, los gobiernos metropolitanos han de dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos, al tiempo que se preparan para abordar los nuevos desafíos. Algunos de sus retos actuales son maximizar las fuentes de ingresos, explorar nuevas fuentes de financiación, abordar los riesgos fiscales y garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Y los nuevos desafíos son el envejecimiento de la población, la transformación digital de las relaciones sociales y económicas, el cambio climático y la transición hacia unas economías con bajas emisiones de carbono. Estos desafíos y la capacidad de enfrentarse a ellos de forma efectiva afectan a los gobiernos metropolitanos de formas distintas, en función de su tamaño, de sus vulnerabilidades específicas, de las condiciones socioeconómicas y de los acuerdos de gobierno con otros niveles de la Administración.

REFERENCIAS

Allain-Dupré, D.; Chatry, I.; Moisio, A. (2020): *Asymmetric decentralisation: Trends, challenges and policy Implications*. OECD Regional Development Papers, 10. París: OCDE.

Bahl, R.; Bird, R. M. (2018): *Fiscal Decentralization and Local Finance in Developing Countries: Development from Below*. Edward Elgar Publishing.

Bird, R. M.; Vaillancourt, F. (2018): *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge University Press.

de Mello, L. (2024): "Comparativa de las finanzas de los gobiernos locales: métricas e indicadores". En: Bosch, N.; Vilalta Ferrer, M. (eds.), *Anuario de Hacienda Local.* Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 59-82.

de Mello, L.; Lago-Penas, S. (2011): *Local Government Cooperation for Joint Provision: The Experiences of Brazil and Spain with Inter-Municipal Consortia.* Andrew Young School of Policy Studies Research Paper Series, 12-18. Atlanta, GA: Georgia State University.

de Mello, L.; Ter-Minassian, T. (2024): Managing rising subnational fiscal risks. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, 46. París:

OECD Publishing. OCDE (2015): *Governing the City.* París: OCDE.

Slack, E. (2019): *Municipal Finance and the Changing Urban Economy.* París: OCDE.

PAULA SALINAS
UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA
& KSNET

La financiación de las grandes ciudades y áreas metropolitanas en España: retos y propuestas

Las grandes ciudades y áreas metropolitanas españolas desempeñan un papel central en la economía y en la cohesión social del país. Estas áreas urbanas concentran una población elevada y diversa, con unas necesidades complejas y heterogéneas, que a menudo difieren de las de otros municipios más pequeños. Las grandes ciudades, como Barcelona, Madrid o Valencia, suelen atraer a individuos con rentas más bajas y a familias que buscan oportunidades laborales, circunstancia que incrementa la demanda de servicios sociales, vivienda social, educación y salud pública. En paralelo, para competir en el ámbito internacional, necesitan garantizar unos servicios que atraigan a capital humano cualificado y lo retengan, así como un entorno de vida de calidad, que ofrezca espacios verdes, actividades culturales y opciones de movilidad eficientes (Bird, 1995; Florida, 2002).

Las grandes ciudades y áreas metropolitanas también se enfrentan a una alta densidad de población, que requiere servicios especializados e infraestructuras más complejas, como unas redes de transporte público eficientes, unos servicios de seguridad especializados o de recogida y tratamiento de residuos. Además, los ayuntamientos tienen que prestar servicios no solo a sus residentes, sino también a ciudadanos de los municipios circundantes, convirtiéndose a menudo en motores económicos y culturales de una región o de todo un país.

El grado en que las administraciones públicas pueden dar respuesta a estas cuestiones depende directamente de cuáles sean su volumen de recursos y su capacidad para determinar este volumen y su composición. Según la literatura existente, estas especificidades de las grandes aglomeraciones urbanas hacen recomendable que su sistema de financiación también sea específico (Bird, 1980). Sin embargo, en pocos países las grandes ciudades y las áreas metropolitanas reciben un tratamiento distinto al resto de municipios (Bahl, 2010). En el caso español, la ausencia de un tratamiento específico del sistema de financiación para las grandes aglomeraciones urbanas y la falta de autonomía de las ciudades y las áreas metropolitanas para incidir en sus ingresos hacen que su margen de maniobra para dar respuesta a las necesidades crecientes de su población pueda verse muy limitado (Salinas y Vilalta, 2018).

Concretamente, los ayuntamientos de España obtienen sus recursos a través de un sistema establecido por la Ley de 1988, reformada en 2002, que combina una cesta de impuestos propios con la participación en los impuestos estatales a través de transferencias incondicionales. El objetivo fundamental de estas transferencias es garantizar la suficiencia de recursos para que los municipios puedan atender sus necesidades de gasto, puesto que los ingresos propios recaudados no bastan para financiar todas las responsabilidades que tienen asignadas (Vilalta *et al*., 2015).

Los ingresos propios provienen de la cesta tributaria local, que incluye impuestos como el Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI), el Impuesto sobre actividades económicas (IAE), el Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM), el Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana o plusvalía (IIVTNU) y el Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO). Sin embargo, la capacidad de los municipios para modificar los elementos básicos de estos impuestos es limitada, puesto que la regulación se establece a nivel estatal, con unos márgenes reducidos para ajustar tipos o exenciones en función de las necesidades locales (Salinas y Vilalta, 2021).

En cuanto a la transferencia incondicionada del Estado para los municipios con más de 75.000 habitantes y las capitales provinciales y de las comunidades autónomas, la subvención recibe el nombre de *fondo complementario*, que se completa con una participación en los principales impuestos estatales, como el IRPF, el IVA y los impuestos especiales, así como en las tasas turísticas, en el caso de alguna comunidad autónoma. Aun así, cabe destacar que los municipios no

tienen capacidad de decisión sobre los impuestos en que participan, lo cual significa que, en la práctica, estos pueden considerarse transferencias del Estado.

Los recursos obtenidos a través del fondo complementario se calculan aplicando un índice de evolución al importe recibido en el año base, que es 2004. Este índice se determina en función de la variación de los ingresos fiscales del Estado (ITE), calculados como los ingresos del Gobierno central, excluyendo las cantidades asignadas a las comunidades autónomas. Por tanto, la distribución y la evolución de la transferencia incondicionada del Estado no están vinculadas a la situación financiera, a la economía o a las necesidades reales de gasto de cada municipio, sino que dependen principalmente del importe que cada municipio recibió en 2004 (Vilalta *et al*., 2015).

Además de estas transferencias incondicionales, los municipios también reciben unas transferencias específicas o condicionadas del Estado o de la comunidad autónoma, generalmente destinadas a sectores considerados estratégicos por el Gobierno que las concede. Ello incluye fondos europeos como los del programa *NextGenerationEU*, que han representado una aportación significativa para financiar proyectos clave para la modernización y el desarrollo sostenible de las ciudades, centrados en la transición ecológica, la transformación digital o la cohesión territorial y social. El acceso a estos recursos se realiza a través de convocatorias públicas, fuentes competitivas, asignaciones directas o mecanismos de colaboración público-privada, estableciendo criterios de impacto, viabilidad y sostenibilidad para el otorgamiento de los fondos.

Este modelo presenta varios retos. Primero, la limitación de la autonomía tributaria restringe la capacidad de los gobiernos locales para gestionar las necesidades de su población, especialmente ante el aumento de la pobreza, la desigualdad y los efectos del cambio climático. Segundo, las transferencias condicionadas pueden crear dependencia de los municipios respecto de las decisiones del Gobierno central, lo cual reduce la capacidad de responder de manera eficaz a las prioridades locales. Tercero, la falta de un reconocimiento explícito de las externalidades interjurisdiccionales, como la utilización de servicios urbanos por parte de los residentes de municipios vecinos, puede generar ineficiencias en la provisión de los servicios públicos (Bird y Slack, 1993; OCDE, 2006).

Varios autores e instituciones han abogado por una reforma que garantice la suficiencia financiera, la equidad, la solidaridad y la corresponsabilidad fiscal. Esta reforma debería incluir un incremento de la autonomía tributaria, una revisión de las transferencias para ajustarlas a las necesidades reales y una valoración de las externalidades positivas y negativas derivadas de la concentración urbana. El objetivo sería permitir a los gobiernos locales una gestión más eficiente, transparente y alineada con las prioridades de su población, reforzando la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta ante los retos sociales, económicos y ambientales a que se enfrentan (Salinas y Vilalta, 2021, Vilalta *et al*., 2015).

REFERENCIAS

Bahl, R. (2010): "Financing metropolitan cities". En: UCLG, *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century.* Second Global Report on Decentralization and Democracy (pp. 287-307). Cheltenham: Edward Elgar.

Bird, R. M. (1980): *Central Local Fiscal Relations and the Provision of Urban Public Services.* Canberra: Australian National University Press.

Bird, R.M. (1995): *Financing Local Services: Patterns, Problems and Possibilities.* Centre for Urban and Community Studies Major Report, 31. Toronto: University of Toronto.

Bird, R. M.; Slack, E. (1993): *Urban Public Finance in Canada.* J. Wiley.

Florida, R. (2002): *The Rise of the Creative Class.* Nueva York: Basic Books.

OCDE (2006)*: Competitive Cities in the Global Economy.* OECD Territorial Reviews. París: OECD Publishing. Disponible en: https://doi.org/10.1787/9789264027091-en

Salinas, P.; Vilalta, M. (2018): *Financing of metropolitan areas: a special reference to the case of the AMB.* Papers, 61.

Salinas, P.; Vilalta, M. (2021): *Propuestas de reforma del sistema de financiación local. Revisión de literatura.* Fundación Democracia y Gobierno Local.

Vilalta, M. (coord.) (2015): *Autonomía y equidad en la financiación municipal: dos principios compatibles.* Barcelona: Edicions UB.

Autores

Núria Bosch Roca

Núria Bosch Roca es doctora en Economía por la Universidad de Barcelona. Actualmente, es Catedrática de Hacienda Pública de esa misma Universidad y co-directora del Observatorio de Federalismo Fiscal del Institut d'Economía de Barcelona (IEB). Está especializada en temas de federalismo fiscal y la hacienda autonómica y local, sobre cuya temática tiene varias publicaciones nacionales e internacionales, y estudios realizados para el Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Cataluña, el Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia, la Federació de Municipis de Catalunya, la Federación Española de Municipios y Províncias, la Comisión Europea y para diferentes organismos de la Administración local, autonómica y central. Ha publicado artículos en revistas especializadas como *Publius: The Journal of Federalism, Environment and Planning C: Government and Policy, Local Government Studies, Hacienda Pública Española,* y *Revista de Economía Aplicada,* entre otras. Asimismo ha participado como ponente en diversos foros internacionales de discusión científica, como los congresos del Institute International of Public Finance, de la European Public Choice Society y de la Association of Local Public Economics.

Cristina de Gispert Brosa

Cristina de Gispert Brosa es profesora titular de Economía de la Universidad de Barcelona (UB). Es miembro del Instituto de Economía de Barcelona (IEB) y del Instituto de Investigación del Agua (IdRA). Colabora desde hace varios años en la docencia del Máster en Hacienda Autonómica y Local y del Máster en Ciencia y Gestión Integral del Agua, ambos de la UB. Sus temas de interés son la economía pública, el federalismo fiscal, la economía del agua y la fiscalidad ambiental. Ha participado en proyectos de investigación sobre descentralización y autonomía política, tanto de la Generalitat de Catalunya como del Estado español. En la actualidad, está implicada en un proyecto de investigación sobre Ciudades cuidadoras. Competencias y formas de gestión de los servicios de atención a las personas en las grandes áreas urbanas. Recientemente, sus trabajos se han publicado en *Publius: The Journal of Federalism y Heliyon*, y también en el *Anuario de Hacienda Local*, en el ámbito español

Luiz de Mello

Luiz de Mello es director de Estudios por País del Departamento de Economía de la OCDE. Antes de su posición actual, desempeñó altos cargos en la OCDE, como subdirector de la Dirección de Gobernanza Pública, subjefe de Personal de la Secretaría General de la OCDE y asesor económico del economista jefe. Previamente, fue economista sénior del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional y profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Kent (Reino Unido). Sus intereses de investigación política se centran en las áreas de las finanzas públicas, el crecimiento económico y la competitividad. Su investigación se ha publicado en el Journal of Money Credit and Banking, Regional Studies, el *Journal of Development Economics, el Journal of International Money and Finance, la Public Finance Review* y *Public Budgeting and Finance*, entre otras revistas. Es doctor en Economía por la Universidad de Kent (Reino Unido.

Paula Salinas

Licenciada en Economía por la Universitat de Barcelona (UB) (2004) y doctora en Economía por la misma universidad (2014). Realizó estudios de máster en Economía en la UB (2004-2006) y en el University College London (2006-2007). Es directora de la KSNET (Knowledge Sharing Network), una organización dedicada a la transferencia de conocimiento en políticas sociales. Ha trabajado en servicios de investigación y análisis en temas de finanzas públicas para la Generalitat de Catalunya y la Diputación Provincial de Barcelona. Ha sido docente de la UB y de la Universitat Autònoma de Barcelona, e investigadora vinculada a la Barcelona Graduate School of Economics. Sus principales ámbitos de investigación son la economía del sector público y la economía de la educación. Con más de 18 años de experiencia en consultoría y evaluación de las políticas públicas –en particular, en finanzas públicas y federalismo fiscal, educación y desigualdad—, es autora de varios artículos y *papers* de investigación en los campos de las finanzas públicas, el federalismo fiscal y la educación.

.

Maite Vilalta Ferrer

Maite Vilalta Ferrer es doctora en Economía y profesora titular del Departamento de Economía de la Universitat de Barcelona (UB). Imparte su docencia en la Facultad de Economía y Empresa de la UB, y en el Máster Interuniversitario de Gestión Pública (UAB-UB-UPF). Es autora de varios estudios sobre el federalismo fiscal y la problemática de las haciendas autonómicas y locales. Profesora visitante de la McGill University (Montreal, Canadá, 2013). Es directora del Máster en Hacienda Autonómica y Local (UB) y codirectora del Observatorio de Federalismo Fiscal del Instituto de Economía de Barcelona. Es miembro del grupo de expertos para el diseño y la implementación de un nuevo modelo de financiación singular para la Generalitat de Catalunya. Ha sido vicerrectora de Igualdad y Acción Social, y secretaria general de la UB. Ha publicado en revistas como *Hacienda Pública Española, la Revista de Estudios Políticos* y *Publius: The Journal of Federalism*.

Grandària dels municipis i finançament

L'Institut d'Economia de Barcelona (IEB) és un centre de recerca en Economia que té com a objectius fomentar i divulgar la recerca en economia, així com contribuir al debat i a la presa de les decisions de política econòmica.

La recerca dels seus membres se centra principalment a les àrees del federalisme fiscal; l'economia urbana; l'economia de les infraestructures i el transport; l'anàlisi de sistemes impositius; les polítiques públiques; i la sostenibilitat energètica.

Creat en 2001 en el si de la Universitat de Barcelona i reconegut per la Generalitat de Catalunya, l'IEB va rebre un important impuls en 2008 amb la constitució de la Fundació IEB (en la qual hi col·laboren Fundació "la Caixa", Saba, l'Ajuntament de Barcelona, l'Àrea Metropolitana de Barcelona, la Universitat de Barcelona, la Universitat Autònoma de Barcelona, la Diputació de Barcelona, Agbar, Cuatrecasas, el Consorci de la Zona Franca de Barcelona, la Fundació Miquel y Costas, AENA i Fira de Barcelona). També acull la Càtedra de Sostenibilitat Energètica de la UB (finançada per la Fundació per a la Sostenibilitat Energètica i Ambiental) i la Càtedra UB en Economia Urbana Ciutat de Barcelona.

A més de realitzar activitats relacionades amb la recerca acadèmica, l'IEB pretén donar a conèixer i difondre la recerca realitzada mitjançant l'organització de simposis i jornades, així com de diverses publicacions entre les quals cal destacar cada any l'IEB Report que el lector té a les seves mans.

Les opinions expressades en l'Informe no reflecteixen les opinions de l'IEB.

Més informació www.ieb.ub.edu

NÚRIA BOSCH ROCA
UNIVERSITAT DE BARCELONA (UB)
INSTITUT D'ECONOMIA DE BARCELONA (IEB)

MAITE VILALTA FERRER
UNIVERSITAT DE BARCELONA (UB)
INSTITUT D'ECONOMIA DE BARCELONA (IEB)

Grandària dels municipis i finançament

El sistema de finançament local a Espanya diferencia poc entre els municipis en funció de la seva mida poblacional. Això no obstant, la problemàtica financera dels petits municipis en àrees rurals canvia molt de la de les grans ciutats o dels municipis situats en àrees metropolitanes. L'objectiu d'aquest IEB Report és, doncs, proposar quin hauria de ser el sistema de finançament més adequat per als municipis rurals, grans ciutats i àrees metropolitanes.

Les tres contribucions ofereixen una panoràmica complementària sobre els reptes del finançament local, des de la realitat dels municipis petits fins a les grans àrees metropolitanes, i aporten una reflexió conjunta sobre la necessitat d'un sistema més just, flexible i adaptat a la diversitat territorial.

La primera contribució, elaborada per Cristina de Gispert, analitza la situació dels municipis de menys de 5.000 habitants —que representen prop del 84 % del total a Espanya—, afectats per la despoblació, l'envelliment i uns costos de provisió de serveis més elevats. Aquests municipis tenen una baixa capacitat fiscal, depenen fortament de les transferències (representen gairebé la meitat dels seus recursos) i pateixen les limitacions derivades de la manca d'economies d'escala. El text destaca la recent Llei 8/2025 de l'Estatut dels municipis rurals de Catalunya, que crea un fons específic i línies d'inversió per revertir el desequilibri territorial, combatre la regressió demogràfica i millorar la cohesió social. També subratlla el paper potencial dels consells comarcals com a institucions supramunicipals i reclama una reforma integral del règim local espanyol. En síntesi, es tracta d'una diagnosi precisa sobre la fragilitat dels municipis petits i una aposta per un model de finançament que reconegui la diversitat territorial i funcional.

La segona contribució, escrita per Luiz de Mello, ofereix una visió comparada sobre el finançament de les metròpolis i governs locals. Mostra com els ingressos tradicionals (impostos sobre béns immobles, activitats econòmiques o serveis), sovint són insuficients i desiguals entre jurisdiccions, especialment quan les àrees metropolitanes comprenen múltiples municipis amb fragmentació institucional. Aquesta fragmentació genera externalitats fiscals —serveis pagats per uns que també beneficien a altres— i complica la presa de decisions. De Mello destaca experiències internacionals, com Tòquio, amb una base impositiva comuna a escala metropolitana, i defensa els acords asimètrics per dotar les metròpolis de més competències i recursos. Analitza també instruments alternatius com els bons municipals, les col·laboracions publico-privades (PPP) i la captació del valor del sòl. El document remarca els nous reptes globals —envelliment, canvi climàtic i transició digital— i la necessitat d'una fiscalitat metropolitana sostenible i flexible, combinant autonomia tributària, cooperació intergovernamental i innovació financera.

Finalment, la tercera contribució de Paula Salinas, aprofundeix en la realitat espanyola de les grans ciutats, com Madrid, Barcelona o València. Subratlla que aquestes urbs concentren poblacions més diverses i vulnerables, amb fortes demandes socials i infraestructurals, però un sistema de finançament uniforme i rígid, regulat per la Llei d'Hisendes Locals de 1988. Els recursos d'aquestes ciutats depenen d'una combinació d'impostos propis (IBI, IAE, IVTM, ICIO, plusvàlua) i de transferències estatals incondicionades, la principal de les quals és el Fons Complementari, calculat sobre bases obsoletes (dades del 2004) i desvinculat de les necessitats reals de despesa. Aquesta arquitectura limita severament l'autonomia i la corresponsabilitat fiscal, i no reconeix les externalitats urbanes positives. L'autora proposa una reforma profunda del sistema local, basada en la suficiència, l'equitat i la responsabilitat compartida I per abordar-la caldria ampliar l'autonomia tributària, revisar els criteris de distribució de les transferències i incorporar mecanismes per compensar les externalitats entre municipis. També defensa l'aprofitament de fons europeus i instruments de col·laboració públic-privada per impulsar la transició ecològica i digital.

En conjunt, els tres treballs presenten una lectura territorialment diferenciada, però conceptualment coherent:

- Els municipis petits reclamen un suport redistributiu i estructural per garantir serveis bàsics i cohesió territorial.
- Les metròpolis necessiten un finançament adaptat a la seva complexitat institucional i econòmica, amb més autonomia i capacitat d'innovació.
- Les grans ciutats espanyoles evidencien el desfasament del model actual i la urgència d'una reforma que combini suficiència, equitat i governança multinivell.

El missatge comú és que el futur del finançament local passa per reconèixer la diversitat de contextos territorials, promoure més autonomia i cooperació entre nivells de govern i avançar cap a un sistema flexible, estable i just, capaç d'afrontar els reptes demogràfics, ambientals i socials del segle XXI.

CRISTINA DE GISPERT BROSA
UNIVERSITAT DE BARCELONA (UB)
INSTITUT D'ECONOMIA DE BARCELONA (IEB)

Municipis petits, grans reptes: finançament, serveis i futur

Un municipi, petit o no, que compti amb recursos materials, personals i financers suficients —per si sol o gràcies a les estructures supramunicipals existents— podrà garantir uns serveis bàsics adaptats a les necessitats de la seva població i adoptar polítiques públiques que contribueixin al manteniment d'aquesta i, fins i tot, emprendre accions per recuperar-la, si escau.

Però, què implica ser un municipi petit?

Suposant que els municipis petits són aquells que tenen menys de 5.000 habitants[1], tot i ser un grup heterogeni són municipis que s'exposen amb major probabilitat a un seguit de reptes comuns en el context de la Unió Europea: el descens i l'envelliment de la població; l'erosió de les infraestructures rurals i la dels serveis postals i bancaris; el més difícil accés a l'atenció sanitària, els serveis socials i l'educació; l'empitjorament de les oportunitats laborals i la conseqüent caiguda dels ingressos de les llars; les limitacions en el transport i la connectivitat digital (Comissió Europea, 2024).

En el cas d'Espanya, hi ha 6.818 municipis de menys de 5.000 habitants (el 83,9% del total). Entre 2010 i 2021, la població ha caigut de forma especialment intensa en els municipis que tenen entre 1.000 i 5.000 habitants (amb una caiguda del 5,7%), tot i que el descens afecta el conjunt dels menors de 20.000 habitants (figura 1). La despoblació, a més, té especial incidència en l'entorn rural, en desplaçar-se la població als centres urbans i costaners.

La població afectada varia entre les diferents comunitats autònomes, de tal manera que el percentatge de població que viu en municipis petits va des del 0,9% a Múrcia fins al 36,6% a Extremadura i, en el cas concret de Catalunya, és del 10,2% (Suárez-Pandiello i Vilalta, 2023).

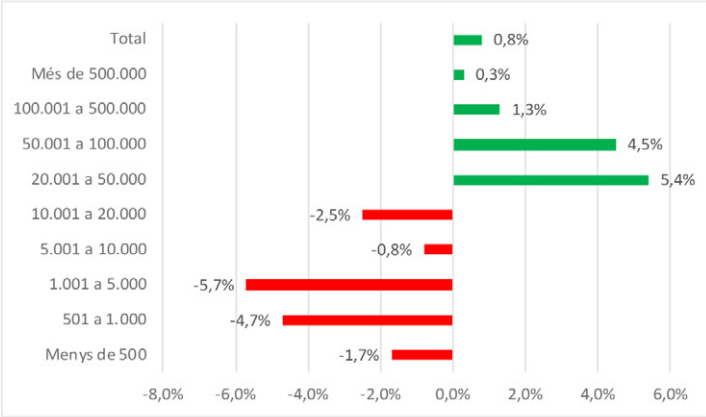
1 En l'ordenació normativa dels municipis a Espanya, la xifra dels 5.000 habitants és un llindar de referència per a diferents finalitats, per exemple, en la determinació dels serveis obligatoris (art. 26 de la LBRL).

Com tracta el model de finançament local als municipis petits?

Els tributs municipals regulats a la *Ley de Haciendas Locales* (LHL)[2] difícilment poden generar ingressos suficients en aquests municipis, que són els que preferentment pateixen el procés de despoblació i els efectes de la dispersió de la població. En conseqüència, s'enfronten a costos unitaris més elevats en la prestació dels principals serveis, en la mesura que no és possible aprofitar certes economies d'escala o d'aglomeració, tenen una major necessitat (relativa) de serveis socials i una menor capacitat fiscal derivada de la menor activitat econòmica.

Per exemple, en el cas de l'IBI, que grava el valor cadastral dels béns immobles, aquest valor és clarament més elevat en els municipis grans. A més, si tenim en compte l'IBI dels immobles rústics, el valor cadastral és tendencialment inferior, comparat amb

Figura 1. Taxa de variació de la població espanyola segons la mida dels municipis (% entre 2010 i 2021)



Font: adaptat de Suárez-Pandiello i Vilalta (2023)

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

el dels immobles urbans. A l'IAE, no estan subjectes a gravamen les activitats agrícoles, ramaderes dependents i forestals; n'estan exemptes les persones físiques i les empreses amb baix volum de negoci, i hi ha bonificacions obligatòries per a les cooperatives.

El cost relatiu elevat dels serveis públics també dificulta el disseny de les taxes, quant al nivell necessari per assolir-ne la sostenibilitat financera.

La principal via d'obtenció d'ingressos per als municipis de menys de 5.000 habitants són les transferències, que suposen gairebé la meitat dels seus recursos (un 49,3% el 2021), mentre que, per la resta de municipis, la major part dels recursos provenen dels tributs (el 55,4% del total). Per al conjunt de municipis, el volum més gran de transferències prové de l'Estat, seguit de les comunitats autònomes i de les diputacions provincials. Però, en canvi, sovint són les transferències autonòmiques les que acompleixen una funció d'anivellament a favor dels municipis petits, mentre que les transferències estatals només l'acompleixen de forma molt limitada (Bosch i Vilalta, 2025; Velasco, 2024).

Quines solucions aporta el recent Estatut de municipis rurals aprovat a Catalunya?

La Llei 8/2025, de 30 de juliol, de l'Estatut de municipis rurals, busca combatre el despoblament i reforçar l'arrelament i el desenvolupament rurals. Està dissenyada per revertir el desequilibri territorial, donat que tres quartes parts de la població de Catalunya viuen en el 15% del territori, mentre que la quart part restant n'ocupa el 85%. S'adreça a un conjunt de municipis (608 del total de 947 municipis de Catalunya) que compleixen la condició de "rural": fonamentalment, aquells que tenen una població igual o inferior a 2.000 habitants i pertanyen a una comarca rural[3]. A més, els municipis de fins a 500 habitants es consideren *municipis rurals d'atenció especial*.

En data 1 de gener de 2022, el 62,6% de municipis tenen menys de 2.000 habitants i, dins d'aquest percentatge, el 56% (332) no superen el llindar dels 500 habitants. A més, Catalunya té el 75% de municipis de densitat baixa, enfront de només un 4% de densitat alta (municipis urbans).

Es reconeix així la diversitat territorial i funcional dels municipis dins el sistema local català, en coherència amb els objectius de cohesió econòmica, social i territorial de la UE. Per tant, la norma va més enllà de l'àmbit del finançament i tracta aspectes com ara: la reducció de la càrrega burocràtica; l'obligatorietat d'analitzar l'impacte territorial, econòmic i mediambiental de les polítiques públiques des de la perspectiva rural (*mecanisme de garantia rural*); el foment de l'arrelament a les zones rurals mitjançant un seguit de mesures tributàries relacionades amb la compra, el lloguer i la rehabilitació d'habitatges, etc.

Tanmateix, es reforcen els recursos dels municipis rurals i rurals d'especial atenció mitjançant dues noves línies de finançament: un fons específic (al marge del Fons de Cooperació Local de Catalunya) i una línia d'inversions, en el marc del Pla únic d'obres i serveis de Catalunya (PUOSC). El primer fons, de caràcter incondicionat, s'assigna per trams de població, amb criteris percentuals que beneficien més intensament els municipis amb menys habitants. En el segon cas, són transferències de capital destinades a combatre la regressió demogràfica i l'envelliment; els criteris de distribució tindran en compte la superfície del municipi, la plurinuclearitat, la disseminació de la població, la taxa d'envelliment i la pèrdua de població.

Què se'n pot esperar?

L'aprovació de l'Estatut de municipis rurals suposa una millora concreta de la capacitat financera dels municipis petits, però representa sobretot una aposta estratègica, a mitjà i a llarg termini, pel reequilibri territorial. En la mesura que tingui efecte, aquest nou marc hauria de permetre un repartiment més just dels mitjans materials, personals i financers entre municipis, arreu del territori. La redistribució de la població i de les activitats econòmiques que se'n podria derivar afavoriria també una gestió més eficient i sostenible del territori, amb externalitats positives en àmbits tan importants com el forestal (Stoof *et al*., 2025). Finalment, augmentaria la capacitat fiscal a les zones rurals, amb un impacte directe i positiu sobre les finances dels municipis de menor dimensió.

A Catalunya, a més, cal recordar l'existència dels consells comarcals i el fet que no s'ha aprofitat tot el seu potencial com a institució supramunicipal. La millora del seu nivell de competències de despesa i del seu finançament podria contribuir a aquest canvi de model territorial, tan necessari.

Tot això sense ignorar la necessària reforma del règim local a Espanya, en totes les seves dimensions.

REFERÈNCIES

Bosch, N.; Vilalta, M. (2025): "Organización territorial, competencias y financiación municipal: tres aspectos que deben ser analizados conjuntamente". *Anuario de Hacienda Local,* 2, 11-43.

Comissió Europea (2024): *Visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: logros clave y vías a seguir*. Informe al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions; COM(2024) 450 final). Comissió Europea. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52024DC0450.

Stoof, C.; Castellnou-Ribau, M.; Moore, P. F.; Boustras, G. (2025): "To solve the global wildfire crisis, don't just focus on flames". *Nature*, 637(8044), 34-34.

3 Comarca rural és aquella en què un mínim del 15% de la seva població viu en municipis amb una densitat inferior a 150 habitants/km2. També s'inclouen en la categoria de municipis rurals els de menys de 2.000 habitants que pertanyen a una comarca limítrofa (que limita amb una comarca rural amb un *grau de ruralitat elevat*) i que compleixin una d'aquestes dues condicions: a) tenir una densitat inferior o igual als 90 habitants/km2, o b) haver tingut, als darrers deu anys, una taxa negativa de creixement demogràfic.

Suárez-Pandiello, J.; Vilalta, M. (2023): "Municipios de menor población y reto demográfico: estado de la cuestión y propuestas". *V Informe Red Localis. Retos y desafíos de los municipios de menor población*. Cap. VIII, p. 179-202. Madrid: Wolters Kluver.

Velasco, F. (2024): "Financiación de los municipios pequeños". *Políticas públicas y estrategias locales para abordar el reto demográfico*. Cap. VII, p. 201-231. Serie Claves del Gobierno Local, 42. Fundación Democracia y Gobierno Local.

LUIZ DE MELLO[1]
OECD ECONOMICS DEPARTMENT DIRECTOR

El finançament dels governs metropolitans: una visió general

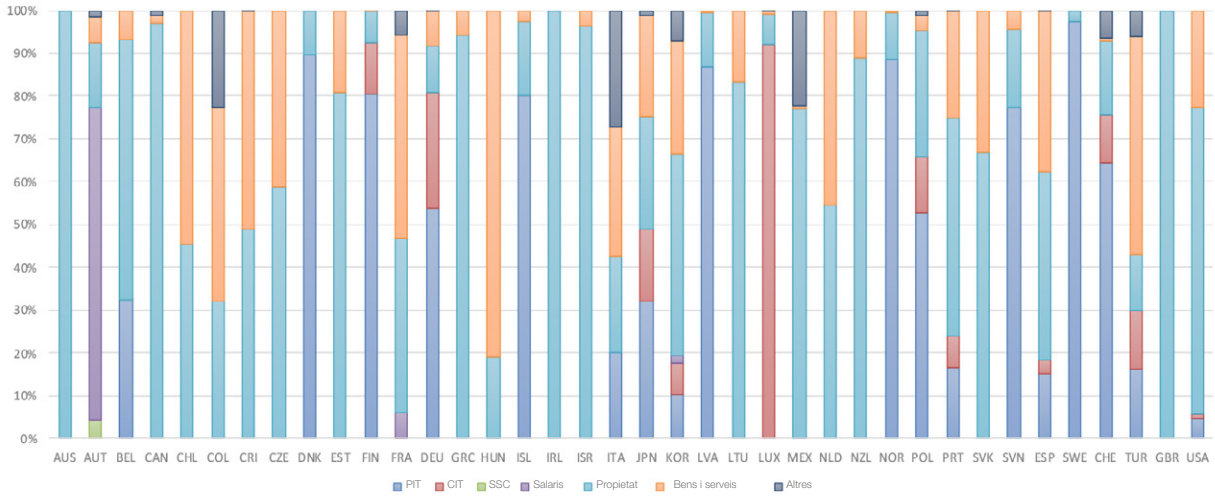
Introducció

Els governs locals es troben al centre de la prestació de serveis i del desenvolupament comunitari arreu del món. I, per bé que disposen d'instruments financers i d'unes fonts de finançament ben establertes, operen en un entorn pressupostari cada vegada més ajustat i han de donar resposta a moltes necessitats de despesa. Els governs metropolitans, amb múltiples autoritats locals, s'enfronten a problemes concrets, om ara els relacionats amb la fragmentació institucional, que compliquen la presa de decisions. Gestionar les finances dels governs metropolitans requereix unes estratègies adaptatives molt sofisticades, capaces d'equilibrar les realitats econòmiques, les necessitats de la comunitat i els nous enfocaments a la generació i l'assignació de recursos.[1]

Les finances dels governs metropolitans i les opcions de finançament

Els fluxos tradicionals d'ingressos municipals, independentment de la mida del govern local, han depès des de fa molt temps dels impostos sobre els béns immobles i sobre els béns i serveis i, en alguns casos, dels gravàmens als ingressos de les empreses, i tots ells presenten oportunitats i reptes (v. **figura 1**). Els impostos recurrents sobre els béns immobles són ideals per als governs locals pels seus fluxos d'ingressos estables, però sovint estan infrautilitzats, especialment a les economies dels mercats emergents i als països en via de desenvolupament, per les traves administratives relacionades amb la valoració i el manteniment dels registres de la propietat[2]. Els governs locals també depenen d'alguns instruments no tributaris, com alguns càrrecs als usuaris, i els ajuts i les transferències de nivells superiors de l'Administració, que sovint consisteixen en

Figura 1. Impostos dels governs locals. Composició per instrument, països de l'OCDE, 2021



Font: *Revenue Statistics*, 2023.

1 L'anàlisi i les opinions que s'expressen en aquest article són del seu autor i no reflecteixen necessàriament les de l'OCDE ni les dels països membres o socis de l'Organització.

2 Vegeu Bahl i Bird (2018) i Bird i Vaillancourt (2018) per a un anàlisi exhaustiva dels sistemes de finançament dels governs locals dels països en via de desenvolupament, i de Mello (2024) per al cas dels països de l'OCDE.

uns percentatges fixos d'ingressos que es recapten a escala nacional.

Els governs metropolitans usualment cobreixen àmplies àrees geogràfiques, que engloben múltiples autoritats locals –sovint amb fonts d'ingressos i funcions de despesa pròpies–, i operen en ecosistemes financers complexos. Se solen beneficiar de diverses bases econòmiques, de múltiples fluxos d'ingressos i de la capacitat de gestionar sofisticats instruments financers, però també han d'atendre necessitats infraestructurals massives i moltes demandes de serveis de diversos grups socials. El més freqüent és que els serveis siguin proporcionats per ens locals a les àrees metropolitanes, que poden cobrar i imposar taxes per servei. És el que passa habitualment amb el transport urbà, amb la gestió dels residus sòlids i amb el servei de subministrament d'aigua i sanejament a molts països.

El finançament dels serveis públics a les àrees metropolitanes que ultrapassen les fronteres jurisdiccionals locals és més complex que el d'una gran ciutat, pel fet que la governança de les àrees metropolitanes sovint està fragmentada per múltiples jurisdiccions que tenen les seves pròpies fonts d'ingressos i mandats de despesa i operen independentment les unes de les altres en una mateixa àrea urbana funcional. Aquesta governança fragmentada complica la presa de decisions[3], especialment quan s'han de resoldre els efectes col·laterals que es produeixen quan els serveis finançats pels contribuents d'una localitat beneficien als habitants de les localitats veïnes.

Si bé les àrees metropolitanes tenen les seves pròpies fonts d'ingressos, poden recaptar impostos a tot el seu territori per tal d'internalitzar aquests efectes col·laterals beneficiosos. És el cas de Tòquio, per exemple, que recapta tant impostos locals com a nivell de prefectura i, en conseqüència, té una base impositiva més àmplia que les autoritats locals de la seva jurisdicció. En canvi, altres metròpolis, com París o São Paulo, no tenen més fonts d'ingressos que les dels governs locals de la seva àrea administrativa. Tanmateix, a alguns països de l'OCDE estan proliferant els acords asimètrics, en virtut dels quals s'assigna a les àrees metropolitanes un conjunt més ampli de mandats de despesa i fonts d'ingressos que els dels governs locals ordinaris[4].

Més enllà dels instruments de finançament convencionals, els governs metropolitans disposen d'un conjunt més ampli d'opcions de finançament que els seus homòlegs més petits. Això inclou l'emissió de bons municipals, que poden finançar projectes de recerca i desenvolupament a llarg termini, i les col·laboracions publicoprivades (PPP), que permeten als governs locals compartir els riscos del projecte i aprofitar l'expertesa del sector privat sense necessitat d'un finançament anticipat del govern. Tanmateix, la capacitat dels governs metropolitans (i, més generalment, de les autoritats locals) d'obtenir crèdits està limitada, a la majoria dels països, per les normes i els reglaments fiscals, que inclouen la necessitat de demanar autorització dels nivells més alts de l'Administració, així com la capacitat de la jurisdicció emissora de generar un flux d'ingressos (propis o compartits) necessari per poder exercir les seves obligacions financeres. Aquesta restricció és bastant limitadora en el cas dels governs metropolitans que no disposen de fonts d'ingressos pròpies.

Les ciutats de dimensió mitjana usualment s'enfronten a altres problemes. Igual que les àrees metropolitanes, les jurisdiccions mitjanes tenen diverses bases impositives i depenen d'uns instruments de finançament bastant complexos. Però, a diferència d'elles, la seva dimensió menor facilita la governança i la seva proximitat més gran als ciutadans els permet extreure informació sobre les preferències i les necessitats locals a un cost menor.

Per contra, els governs locals més petits no tenen la complexitat econòmica que suposa recórrer a diverses fonts d'ingressos ni l'escala per prestar serveis a uns costos unitaris baixos. Depenen majoritàriament dels ajuts i de les transferències dels nivells més alts de l'Administració i no tenen accés als mercats financers per cercar fonts de finançament alternatives. Sovint no disposen dels instruments i de les capacitats necessaris per gestionar els impostos i la despesa de forma efectiva. Quan s'alien amb altres governs locals per a la recaptació d'impostos i la prestació de serveis a la població, poden superar les limitacions degudes a la seva menor escala a través de la col·laboració[5].

Independentment de la seva dimensió i dels acords de governança, els governs metropolitans i locals s'estan esforçant per digitalitzar les seves operacions amb vista a reduir els costos de prestació del servei i reforçar l'administració tributària. Depenen cada vegada més de les plataformes digitals a l'hora d'interaccionar amb la ciutadania, redissenyar els processos interns i millorar la gestió financera. La digitalització també ajuda els governs locals a millorar l'administració i la recaptació dels impostos locals, gràcies a un manteniment menys costós dels registres de la propietat immobiliària i a la lluita contra l'evasió fiscal, així com l'adopció de nous instruments, com la captació del valor del sòl.

Els nous reptes per als governs locals: repercussions per a les finances metropolitanes

Els governs metropolitans s'hauran de preparar per a l'envelliment de la població[6]. Es veuran afectats per aquest fenomen, perquè són responsables de prestar serveis essencials, com l'educació, la salut i la cura a llarg termini, l'habitatge i els equipaments urbans, i la demanda d'aquests serveis és sensible als canvis demogràfics de la població. Les

3 Vegeu Slack (2019) per a una anàlisi dels nous mecanismes de finançament en contextos urbans globals. L'OCDE (2015) proporciona dades empíriques sobre l'efecte de les disposicions específiques dels governs metropolitans en l'augment de la productivitat en àrees urbanes extenses.

4 Vegeu Allain-Dupré et al. (2020) per a un anàlisi de les tendències de descentralització asimètrica als països de l'OCDE.

5 De Mello i Lago-Peñas (2011) ofereixen una visió dels factors impulsors de la cooperació dels governs locals i proporcionen dades empíriques del Brasil i d'Espanya.

6 Vegeu de Mello i Ter-Minassian (2025).

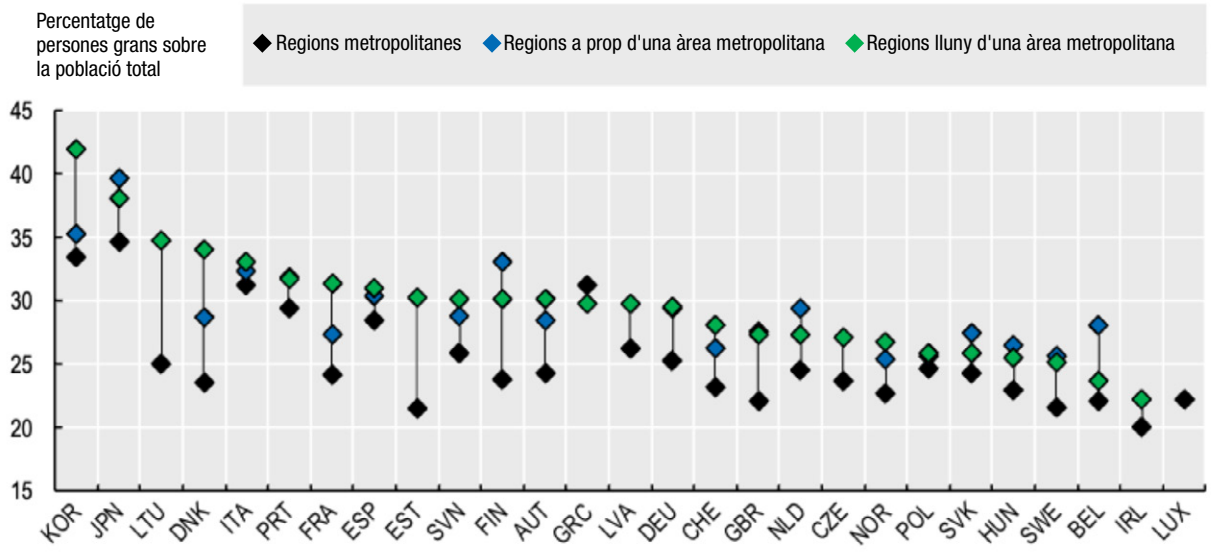
àrees metropolitanes tendeixen a tenir poblacions més joves i es beneficien de l'emigració procedent de localitats més petites i remotes (v. **figura 2**). Tanmateix, la transformació dels models demogràfics i de la demanda de serveis locals continuarà plantejant dificultats de finançament als pressupostos metropolitans.

El canvi climàtic afectarà els pressupostos metropolitans a través de diferents canals. Es poden veure afectats pels canvis en els ingressos derivats de l'eliminació dels combustibles fòssils al transport i del consum d'energia, i l'aparició concomitant de noves bases impositives associades a una major dependència de les energies renovables. Les jurisdiccions més extenses tindran més necessitats d'adaptació, inclosa la inversió en infraestructures, en funció de la geografia i les seves vulnerabilitats concretes als riscos climàtics, però poden estar més ben preparades per afrontar els riscos financers que se'n derivin[7]. La cooperació intergovernamental serà essencial per superar les limitacions tècniques i financeres amb què es trobaran les jurisdiccions més petites.

En la mesura que aquestes pressions sobre la despesa sobrecarreguin els pressupostos dels governs metropolitans. aquests necessitaran recórrer a d'altres fonts d'ingressos, més enllà de les usuals. Si la seva capacitat administrativa ho permet i els governs metropolitans tenen autonomia fiscal, dues opcions atractives poden ser un impost sobre la renda basat en la residència i uns gravàmens per desplaçament (*commuter charges*), a més de la captació del valor del sòl i de nous instruments financers, d'una manera que resulti fiscalment sostenible. Les accions per reforçar l'administració tributària hauran d'anar acompanyades d'altres mesures per incrementar els ingressos.

7 Vegeu de Mello i Ter-Minassian (2024) per a una anàlisi detallada de les opcions a disposició dels governs subnacionals per tal d'abordar els riscos fiscals.

Figura 2. Estructura demogràfica espacial als països de l'OCDE, 2024



Font: OCDE, base de dades *Regions at a Glance*.

Conclusió

En un entorn econòmic tan canviant, els governs metropolitans han de donar resposta a les necessitats dels ciutadans, mentre es preparen per abordar els nous desafiaments. Alguns dels seus reptes actuals són maximitzar les fonts d'ingressos, explorar noves fonts d'instruments de finançament, abordar els riscos fiscals i garantir la sostenibilitat de les finances públiques. I els nous desafiaments són l'envelliment de la població, la transformació digital de les relacions socials i econòmiques, el canvi climàtic i la transició cap a unes economies de baixes emissions de carboni. Aquests desafiaments i la capacitat d'afrontar-los de manera efectiva incideixen en els governs metropolitans de forma distinta en funció de la seva dimensió, de les seves vulnerabilitats concretes, de les condicions socioeconòmiques i dels acords de govern amb altres nivells de l'Administració.

REFERÈNCIES

Allain-Dupré, D.; Chatry, I.; Moisio, A. (2020): *Asymmetric decentralisation: Trends, challenges and policy Implications*. OECD Regional Development Papers, 10. París: OCDE.

Bahl, R.; Bird, R. M. (2018): *Fiscal Decentralization and Local Finance in Developing Countries: Development from Below*. Edward Elgar Publishing.

Bird, R. M.; Vaillancourt, F. (2018): *Fiscal Decentralization in Developing Countries.* Cambridge University Press.

de Mello, L. (2024): "Comparativa de las finanzas de los gobiernos locales: métricas e indicadores". A: Bosch, N.; Vilalta Ferrer, M. (ed.), *Anuario de Hacienda Local*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 59-82.

de Mello, L.; Lago-Penas, S. (2011): *Local Government Cooperation for Joint Provision: The Experiences of Brazil and Spain with Inter-Municipal Consortia*. Andrew Young School of Policy Studies Research Paper Series, 12-18. Atlanta, GA: Georgia State University.

de Mello, L.; Ter-Minassian, T. (2024): *Managing rising subnational fiscal risks.* OECD Working Papers on Fiscal Federalism, 46. París: OECD Publishing.

OCDE (2015): *Governing the City*. París: OCDE.

Slack, E. (2019): *Municipal Finance and the Changing Urban Economy.* París: OCDE.

PAULA SALINAS
UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA
& KSNET

El finançament de les grans ciutats i àrees metropolitanes a Espanya: reptes i propostes

Les grans ciutats i àrees metropolitanes espanyoles exerceixen un paper central en l'economia i la cohesió social del país. Aquestes àrees urbanes concentren una població elevada i diversa, amb necessitats complexes i heterogènies, que sovint difereixen de les d'altres municipis més petits. Les grans ciutats, com Madrid, Barcelona o València, solen atraure individus amb rendes més baixes i famílies en recerca d'oportunitats laborals, fet que incrementa la demanda de serveis socials, habitatge social, educació i salut pública. En paral·lel, per competir en l'àmbit internacional, necessiten garantir serveis que atreuen i retenen capital humà qualificat, així com un entorn de vida de qualitat, que inclou espais verds, activitats culturals i opcions de mobilitat eficients (Bird, 1995; Florida, 2002).

Les grans ciutats i àrees metropolitanes també afronten una elevada densitat de població que requereix serveis especialitzats i infraestructures més complexes, com xarxes de transport públic eficients, serveis de seguretat especialitzats o de recollida i tractament de residus. Addicionalment, els ajuntaments han de prestar serveis no només als seus residents, sinó també a ciutadans dels municipis circumdants, convertint-se sovint en motors econòmics i culturals d'una regió o d'un país sencer.

La mesura en què les administracions públiques poden donar resposta a aquestes qüestions depèn directament de quin sigui el seu volum de recursos i de la seva capacitat per determinar aquest volum i la seva composició. D'acord amb la literatura existent, aquestes especificitats de les grans aglomeracions urbanes fan recomanable que el seu sistema de finançament també sigui específic (Bird, 1980). No obstant això, en pocs països les grans ciutats i les àrees metropolitanes reben un tractament diferent a la resta de municipis (Bahl, 2010). En el cas espanyol, la manca de tractament específic del sistema de finançament per a les grans aglomeracions urbanes i la falta d'autonomia de les ciutats i les àrees metropolitanes per incidir sobre els seus ingressos fan que el seu marge de maniobra per donar resposta a les creixents necessitats de la seva població es pugui veure molt limitat (Salinas i Vilalta, 2018).

Concretament, els ajuntaments d'Espanya obtenen els seus recursos a través d'un sistema establert per la Llei de 1988, reformada el 2002, que combina una cistella d'impostos propis amb la participació en impostos estatals mitjançant transferències incondicionals. L'objectiu fonamental d'aquestes transferències és garantir la suficiència de recursos perquè els municipis puguin atendre les seves necessitats de despesa, ja que els ingressos propis recaptats no són suficients per finançar totes les responsabilitats que se'ls assignen (Vilalta *et al*., 2015).

Els ingressos propis provenen de la cistella tributària local, que inclou impostos com l'impost de béns immobles (IBI), l'impost sobre activitats econòmiques (IAE), l'impost sobre vehicles de tracció mecànica (IVTM), l'impost sobre l'increment de valor dels terrenys de naturalesa urbana o plusvàlua (IIVTNU) i l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres (ICIO). No obstant això, la capacitat dels municipis per modificar els elements bàsics d'aquests impostos és limitada, ja que la regulació és establerta a nivell estatal, amb marges reduïts per ajustar tipus o exempcions segons les necessitats locals (Salinas i Vilalta, 2021).

Pel que fa a la transferència incondicionada de l'Estat, per als municipis amb més de 75.000 habitants i les capitals provincials i de comunitats autònomes, la subvenció rep el nom de fons complementari, que es completa amb una participació en els principals impostos estatals com l'IRPF, l'IVA i impostos especials, així com en taxes turístiques en el cas d'alguna comunitat autònoma. Tanmateix, cal destacar que els municipis no tenen capacitat de decisió sobre els impostos en els quals participen, la qual cosa significa que, a la pràctica, aquests poden considerar-se transferències de l'Estat.

Els recursos obtinguts a través del fons complementari es calculen aplicant un índex d'evolució a l'import rebut en l'any base, que és el 2004. Aquest índex es determina en funció de la variació dels ingressos fiscals de l'Estat (ITE), calculats com els ingressos del Govern central, excloent-

ne les quantitats assignades a les comunitats autònomes. Per tant, la distribució i l'evolució de la transferència incondicionada de l'Estat no estan vinculades a la situació financera, a l'economia o a les necessitats reals de despesa de cada municipi, sinó que depenen principalment de l'import que cada municipi va rebre l'any 2004 (Vilalta *et al*., 2015).

A més d'aquestes transferències incondicionals, els municipis també reben transferències específiques o condicionades de l'Estat o de la comunitat autònoma, generalment destinades a sectors considerats estratègics pel govern que les concedeix. Això inclou fons europeus com els del programa *Next Generation EU*, que han representat una aportació significativa per finançar projectes clau per a la modernització i el desenvolupament sostenible de les ciutats, centrats en la transició ecològica, la transformació digital o la cohesió territorial i social. L'accés a aquests recursos es realitza a través de convocatòries públiques, fons competitius, assignacions directes o mecanismes de col·laboració publicoprivada, establint criteris d'impacte, viabilitat i sostenibilitat per a l'atorgament dels fons.

Aquest model presenta diversos reptes. Primer, la limitació de l'autonomia tributària restringeix la capacitat dels governs locals per gestionar les necessitats de la seva població, especialment davant l'augment de la pobresa, la desigualtat i els efectes del canvi climàtic. Segon, les transferències condicionades poden crear dependència dels municipis respecte de les decisions del Govern central, minvant la capacitat de respondre de manera eficaç a les prioritats locals. Tercer, la manca de reconeixement explícit de les externalitats interjurisdiccionals, com la utilització de serveis urbans per residents de municipis veïns, pot generar ineficiències en la provisió de serveis públics (Bird i Slack, 1993; OCDE, 2006).

Diversos autors i institucions han advocat per una reforma que garanteixi la suficiència financera, l'equitat, la solidaritat i la coresponsabilitat fiscal. Aquesta reforma hauria d'incloure un increment de l'autonomia tributària, una revisió de les transferències per ajustar-les a necessitats reals i una valoració de les externalitats positives i negatives derivades de la concentració urbana. L'objectiu seria permetre als governs locals una gestió més eficient, transparent i alineada amb les prioritats de la seva població, reforçant la rendició de comptes i la capacitat de resposta davant reptes socials, econòmics i ambientals (Salinas i Vilalta, 2021; Vilalta *et al*., 2015).

REFERÈNCIES

Bahl, R. (2010): "Financing metropolitan cities". A: UCLG, *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century.* Second Global Report on Decentralization and Democracy (pp. 287-307). Cheltenham: Edward Elgar.

Bird, R. M. (1980): *Central Local Fiscal Relations and the Provision of Urban Public Services*. Canberra: Australian National University Press.

Bird, R.M. (1995): *Financing Local Services: Patterns, Problems and Possibilities*. Centre for Urban and Community Studies Major Report, 31. Toronto: University of Toronto.

Bird, R. M.; Slack, E. (1993): *Urban Public Finance in Canada*. J. Wiley.

Florida, R. (2002): *The Rise of the Creative Class*. Nova York: Basic Books.

OCDE (2006): *Competitive Cities in the Global Economy*. OECD Territorial Reviews. París: OECD Publishing. Disponible a: https://doi.org/10.1787/9789264027091-en

Salinas, P.; Vilalta, M. (2018): *Financing of metropolitan areas: a special reference to the case of the AMB.* Papers, 61.

Salinas, P.; Vilalta, M. (2021): *Propuestas de reforma del sistema de financiación local. Revisión de literatura*. Fundación Democracia y Gobierno Local.

Vilalta, M. (coord.) (2015): *Autonomía y equidad en la financiación municipal: dos principios compatibles.* Barcelona: Edicions UB.

Autors

Núria Bosch Roca

Núria Bosch Roca és doctora en Economia per la Universitat de Barcelona. Actualment, és catedràtica d'Hisenda Pública d'aquesta mateixa universitat i codirectora de l'Observatori de Federalisme Fiscal de l'Institut d'Economia de Barcelona (IEB). Està especialitzada en temes de federalisme fiscal i hisenda autonòmica i local, sobre els quals té diverses publicacions nacionals i internacionals, i estudis realitzats per a l'Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya, l'Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia, la Federació de Municipis de Catalunya, la Federació Espanyola de Municipis i Províncies, la Comissió Europea i diferents organismes de les administracions local, autonòmica i central. Ha publicat articles a revistes especialitzades com *Publius: The Journal of Federalism, Environment and Planning C: Government and Policy, Local Government Studies, Hacienda Pública Española* i la *Revista de Economía Aplicada*, entre d'altres. Així mateix, ha participat com a ponent a diversos fòrums internacionals de discussió científica, com els congressos de l'Institute International of Public Finance, de la European Public Choice Society i de l'Association of Local Public Economics.

Cristina de Gispert Brosa

Cristina de Gispert Brosa és professora titular d'Economia de la Universitat de Barcelona (UB). És membre de l'Institut d'Economia de Barcelona (IEB) i de l'Institut de Recerca de l'Aigua (IdRA). Col·labora des de fa anys en la docència del Màster en Hisenda Autonòmica i Local i del Màster en Ciència i Gestió Integral de l'Aigua, ambdós de la UB. Els seus temes d'interès són l'economia pública, el federalisme fiscal, l'economia de l'aigua i la fiscalitat ambiental. Ha participat en projectes de recerca sobre descentralització i autonomia política, tant de la Generalitat de Catalunya com de l'Estat espanyol. Actualment, està implicada en un projecte de recerca sobre Ciutats cuidadores. Competències i formes de gestió dels serveis d'atenció a les persones en les grans àrees urbanes. Recentment els seus treballs s'han publicat a *Publius: The Journal of Federalism* i a *Heliyon*; també a *l'Anuario de Hacienda Local*, en l'àmbit d'Espanya.

Luiz de Mello

Luiz de Mello és director d'Estudis per País del Departament d'Economia de l'OCDE. Abans de la seva posició actual, va exercir alts càrrecs a l'OCDE, entre ells els de sotsdirector de la Direcció de Governança Pública, subcap de Personal de la Secretaria General de l'OCDE i assessor econòmic de l'economista en cap. Prèviament, fou economista sènior del Departament d'Afers Fiscals del Fons Monetari Internacional i professor del Departament d'Economia de la Universitat de Kent (Regne Unit). Els seus interessos de recerca política se centren en les àrees de les finances públiques, el creixement econòmic i la competitivitat. La seva recerca s'ha publicat al *Journal of Money Credit and Banking, Regional Studies, el Journal of Development Economics, el Journal of International Money and Finance, la Public Finance Review* i *Public Budgeting and Finance*, entre altres revistes. És doctor en Economia per la Universitat de Kent (Regne Unit).

Paula Salinas

Paula Salinas és llicenciada en Economia per la Universitat de Barcelona (UB) (2004) i doctora en Economia per la mateixa universitat (2014). Va cursar estudis de màster en Economia a la UB (2004-2006) i al University College London (2006-2007). És directora de la KSNET (Knowledge Sharing Network), una organització dedicada a la transferència de coneixement en polítiques socials. Ha treballat en serveis de recerca i anàlisi en finances públiques per a la Generalitat de Catalunya i la Diputació Provincial de Barcelona. Ha estat docent de la UB i de la Universitat Autònoma de Barcelona, i investigadora vinculada a la Barcelona Graduate School of Economics. Els seus principals àmbits de recerca són l'economia del sector públic i l'economia de l'educació. Amb més de 18 anys d'experiència en consultoria i avaluació de les polítiques públiques –en particular, en finances públiques i federalisme fiscal, educació i desigualtat—, és autora de diversos articles i *papers* de recerca en els camps de les finances públiques, el federalisme fiscal i l'educació.

Maite Vilalta Ferrer

Maite Vilalta Ferrer és doctora en Economia i professora titular del Departament d'Economia de la Universitat de Barcelona (UB). Imparteix la seva docència a la Facultat d'Economia i Empresa de la UB, i al Màster Interuniversitari de Gestió Pública (UAB-UB-UPF). És autora de diversos estudis sobre el federalisme fiscal i la problemàtica de les hisendes autonòmiques i locals. Professora visitant de la McGill University (Mont-real, Canadà, 2013). És directora del Màster en Hisenda Autonòmica i Local (UB) i codirectora de l'Observatori de Federalisme Fiscal de l'Institut d'Economia de Barcelona. És membre del grup d'experts per al disseny i la implementació d'un nou model de finançament singular per a la Generalitat de Catalunya. Ha estat vicerectora d'Igualtat i Acció Social i secretària general de la UB. Ha publicat en revistes com *Hacienda Pública Española, la Revista de Estudios Políticos* i *Publius: The Journal of Federalism.*

Editorial Board: Núria Bosch (Director), Alejandro Esteller-Moré, Matteo Gamalerio

Coordination and Supervision: Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

Design and graphic production: EPA Disseny S.L.

Translation: Gabriel Genescà Dueñas, Kari Eliza Friedenson Olsen

Consejo de redacción: Núria Bosch (Directora), Alejandro Esteller-Moré, Matteo Gamalerio

Coordinación y Supervisión: Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

Diseño y producción gráfica: EPA Disseny S.L.

Traducción: Gabriel Genescà Dueñas, Kari Eliza Friedenson Olsen

Consell de redacció: Núria Bosch (Directora), Alejandro Esteller-Moré, Matteo Gamalerio

Coordinació i Supervisió: Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

Disseny i producció gràfica: EPA Disseny S.L.

Traducció: Gabriel Genescà Dueñas, Kari Eliza Friedenson Olsen

Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

Universitat de Barcelona

Facultat d'Economia i Empresa c/ John M. Keynes, 1-11

08034 Barcelona, Spain

www.ieb.ub.edu

© Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Instituto de Estudios Fiscales (IEF)