

JUAN RODRÍGUEZ GARCÍA  
Profesor Titular de la Escuela Universitaria de Estudios  
Empresariales y Administración  
Pública de Jerez (Universidad de Cádiz)

## LA FINANCIACIÓN DE LA HACIENDA MUNICIPAL

SUMARIO: 1. Introducción. - 2. Configuración de las Haciendas Locales. - 2.1. Principales figuras tributarias. - 2.1.1. El Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI). - 2.1.2. El Impuesto de Actividades Económicas (IAE). - 2.1.3. El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM). - 2.1.4. El Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU). - 2.1.5. El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO). - 2.2. Tasas, precios públicos y otros ingresos. - 2.3. Participación en los ingresos del Estado (PIE). - 3. La Ley de Estabilidad Presupuestaria y los Entes Territoriales. - 4. El Pacto Local y nueva configuración competencial de los Ayuntamientos. - Bibliografía.

### 1. INTRODUCCIÓN

Es bien conocido que el proceso de descentralización administrativa registrado en España desde la Constitución de 1978, se ha distinguido fundamentalmente hacia las Comunidades Autónomas (CC.AA.) que surgiendo de la nada y creadas como nuevo nivel de gobierno, han llegado a absorber en dos décadas (1980-2000) más de la cuarta parte del gasto público total. Frente a la pujanza de las CC.AA., las Haciendas Locales, de las cuales la parte fundamental la componen las Haciendas Municipales, han venido quedando relativamente rezagadas.

Los municipios han desempeñado un papel de primer orden en la España democrática. Han sido capaces de liderar proyectos colectivos, gestionar más que satisfactoriamente los servicios que tienen encomendados y asumir las demandas de los ciudadanos, cuando alguien debía hacerlo. Esto puede haber enmascarado una realidad incuestionable: tener unos municipios extremadamente débiles en términos presupuestarios y competenciales.

A pesar de haberse producido un importante proceso de descentralización de la Administración Central a las Autonomías, la Administración Local se ha ido quedando relegada una y otra vez y sigue prácticamente allí donde se encontraba al principio de la transición democrática. En estos momentos supone el 13% del gasto público Total, por el 58% del Administración Central y el 29% de las Autonomías. Se trata de porcentajes mucho más

reducidos de los que se producen en otros países: en los Estados federales la media se sitúa en torno al 20%, y en los Estados unitarios en el 30%.

El espacio local, a pesar de sus luces y sus sombras, ha sido, es y será, el espacio por antonomasia de la gestión política, el principal laboratorio de experiencias democráticas, la dimensión pública más cercana a los ciudadanos, y por ello, el ámbito en el que la gente puede participar en la configuración de los asuntos públicos. Además, el tan glosado principio de subsidiariedad proclamado por la Carta Europea de la Autonomía Local recomienda que las tareas públicas que se puedan acometer desde los gobiernos locales no se ubiquen en otros niveles de gobierno. En este sentido, la vuelta a lo local no es sólo una cuestión técnica o administrativa. Sobre todo, lo relevante reside en potenciar los espacios políticos más próximos a los ciudadanos para facilitar la emergencia del repertorio de iniciativas sociales que nacen del dinamismo vital de la realidad.

Dado que muchos de los servicios fundamentales para el bienestar de los ciudadanos lo reciben de sus Ayuntamientos, la constitución de los Ayuntamientos democráticos en 1979 trajo consigo una creciente demanda de mejoras en los servicios municipales. La insuficiencia de recursos financieros de las Haciendas Locales motivó sendas operaciones de asunción de la deuda local por parte de la Administración Central en el año 1979 y 1983.

Incrementar significativamente el peso presupuestario y competencial de los municipios es hoy una prioridad. Hay que establecer un objetivo claro y preciso de descentralización, en la línea del 40%, 30% y 30% que alguna vez se ha señalado. Ello exige ampliar su marco de responsabilidades competenciales y revisar su sistema de financiación. En este sentido habría que avanzar en una triple dirección. En primer lugar, los Ayuntamientos deberían ser los responsables directos de la gestión de ciertas competencias, como educación básica, la vivienda, el fomento del empleo y las políticas de familias, que en muchos países son típicamente municipales; en segundo lugar, los municipios deberían recibir la financiación adecuada para un conjunto de gastos no obligatorios, que llegan a representar actualmente el 30% del presupuesto; en tercer lugar, existen materias como la inmigración y la seguridad que exigen políticas de Estado, porque a la vez que tienen una dimensión global producen implicaciones locales y sólo pueden ser tratadas convenientemente con una acción concertada.

Con la aprobación de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (LRHL) de 1988 se trató de abrir una nueva etapa en la que la suficiencia de recursos, la estabilidad de un sistema pactado de transferencias y una amplia autonomía tributaria fuesen la base de la reforma de las Haciendas Municipales. Transcurridos más de dos lustros desde aquella reforma, se plantea de nuevo el asunto de la financiación municipal, ligado esta vez a la materialización de un Pacto Local, que contemple una mayor asunción de competencias por parte de los municipios y profundice la descentralización hacia el nivel de gobierno más próximo a los ciudadanos. En suma se trata de aplicar entre las distintas Administraciones de nuestro país el principio de subsidiariedad proclamado en la Unión Europea.

Es evidente que este pacto debe situarse necesariamente a dos niveles. Por una parte, la financiación de los municipios es fundamentalmente responsabilidad del Administración Central, y es ésta la que debe dar los pasos necesarios. Por otra parte, lo concerniente a la descentralización de competencias, es sobre todo responsabilidad de las CC.AA., y deben ser éstas las que decidan los contenidos, modalidades y ritmo de la descentralización hacia los Ayuntamientos.

Por eso, el reforzamiento de los espacios locales, lejos de propiciar escenarios de confrontación con las Autonomías nos conduce a inteligentes repartos de poderes y competencias, de manera que los ciudadanos puedan recibir mejores servicios públicos. Mientras que los Estados deben comprometerse, sobre todo, en las llamadas tareas de definición y análisis de las políticas públicas básicas de solidaridad y equidad; compete a las autoridades autonómicas y locales buscar la mejor forma de gestionar los servicios públicos.

Municipalismo y autonomismo deben ir juntos y no parecer como proyectos enfrentados. Más autogobierno y capacidad de decisión para las CC.AA. y más responsabilidad, capacidad de gestión y presupuestos para los municipios. Creemos que la realidad administrativa de España es plural y compleja y no se entiende desde el pensamiento único y desde la unilateralidad, por lo que es necesario una permanente atención a todos los aspectos de la realidad social.

## 2. CONFIGURACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES

La Administración Local ha realizado en los últimos años un esfuerzo encomiable para acercarse a los ciudadanos en todos los ámbitos de actuaciones. Dentro de esta voluntad, que se basa en los criterios de eficacia y transparencia se enmarca la política de mejorar la calidad de servicios de las Haciendas Públicas Municipales. El objetivo final es claro: conseguir que el proceso a través del que los ciudadanos pagan una cantidad de dinero al erario público municipal en función de unos bienes o actividad a cambio de unos servicios determinados, sea lo más simple, cómodo y ágil posible, sin que genere por ello unos costes adicionales.

Actualmente las Haciendas Municipales se encuentran con un problema de entrada. Dentro de la división impositiva estatal, quedan reservados para la Administración Central los impuestos más modernos, mientras que los municipios se han quedado con los tributos más antiguos (contribución urbana, impuesto de circulación, actividades económicas, etc.). Además, mientras que los impuestos estatales se basan en la autoliquidación presentada por el contribuyente de manera regular, la gestión de los impuestos locales está concebida como un proceso en el que el contribuyente recibe una liquidación por parte del Ayuntamiento, que la realiza en base a las informaciones que obran en su poder.

En el ámbito de la Hacienda Estatal es el contribuyente el que pasa cuentas con la Hacienda Pública, según sus propios datos, y ésta realiza un trabajo de verificación de los

resultados que se le presentan. En el ámbito local, la Administración Municipal realiza los cálculos de la liquidación y los notifica al contribuyente; éste, en caso de desacuerdo, debe recurrir y presentar los datos que obran en su poder y que den fe de sus afirmaciones.

Este hecho se traduce en unos impuestos locales costosos de cobrar y que generan una logística recaudatoria notable. Los Ayuntamientos han visto como se ha ido generando un volumen de carga administrativa importante para hacer frente a esta situación.

El artículo 2 de la LRHL enumera los recursos económicos con los que cuentan las Haciendas Municipales, que, con arreglo a su origen podemos clasificar en:

1) *Recursos propios:*

- a) Ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho privado.
- b) Tributos propios: tasas, contribuciones especiales, impuestos, recargos exigibles sobre impuestos de las CC.AA. o de otras Entidades Locales.
- c) Recursos percibidos en concepto de precios públicos.
- d) Productos de multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
- e) Otras prestaciones de Derecho privado.

2) *Recursos derivados de la financiación ajena:*

- a) Participación en los ingresos del Estado (PIE) y en los de las CC.AA. (PICA).
- b) Subvenciones.
- c) Productos de operaciones de créditos.

Entre los impuestos, tienen carácter obligatorio para todos los Ayuntamientos: el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), el Impuesto de Actividades Económicas (IAE) y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM); asimismo tienen carácter potestativo: el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU), y el Impuesto sobre Construcción (ICIO). En el CUADRO N° 1 y en el N°2 se recoge la estructura de ingresos del conjunto de los Ayuntamientos.

**CUADRO N°1**  
**ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS MUNICIPALES EN 1999 (Millones de ptas)**

Ingresos	Importe	% Total
Tributos Propios	2.136.125	49,68
Transferencias	1.680.141	39,08
Ingresos Patrimoniales	198.535	4,62
Endeudamiento	284.711	6,62

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de la DGHT.

**CUADRO N° 2**  
**ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS LIQUIDADOS POR LOS AYUNTAMIENTOS**  
**(En porcentaje sobre el total de derechos reconocidos por Ingresos Corrientes)**

	1995	1996	1997
<b>1. Impuestos directos</b>	36,74%	36,28%	38,59%
1.1. Impuesto sobre bienes inmuebles	19,47%	19,18%	20,59%
1.2. Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica	6,01%	5,92%	6,35%
1.3. Impuesto sobre incr. valor de los terr. natur. urb.	2,46%	2,49%	2,99%
1.4. Impuesto sobre actividades económicas	8,56%	8,60%	8,62%
1.5. Recargos sobre impuestos directos	0,04%	0,00%	0,00%
1.6. Otros impuestos directos	0,00%	0,00%	0,00%
1.7. Impuestos directos extinguidos	0,21%	0,10%	0,04%
<b>2. Impuestos indirectos</b>	<b>4,03%</b>	<b>3,59%</b>	<b>3,90%</b>
2.1. Recargos sobre impuestos indirectos	0,03%	0,00%	0,00%
2.2. Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras	3,89%	3,54%	4,12%
2.3. Otros impuestos indirectos	0,09%	0,03%	0,02%
2.4. Impuestos indirectos extinguidos	0,02%	0,02%	0,03%
<b>3. Tasas y otros ingresos</b>	20,08%	20,60%	<b>22,31%</b>
<b>4. Transferencias corrientes</b>	<b>36,47%</b>	<b>36,62%</b>	<b>38,53%</b>
<b>5. Ingresos patrimoniales</b>	<b>2,68%</b>	<b>2,91%</b>	<b>3,59%</b>
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de la DGHT. Datos de Presupuestos de Administración General.

En el cuadro N°3 se recoge la estructura de los ingresos fiscales del conjunto de los municipios españoles.

**CUADRO N°3**  
**ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS FISCALES MUNICIPALES EN 1999 (En %)**

Ingresos	en %
1. IBI.	30,84
2. Tasas	13,38
3. IAE.	12,65
4. IVTM.	9,76
5. ICO.	7,29
6. Precios públicos *	6,49
7. Precios públicos **	5,47
8. IVTNU	5,15
9. Otros ingresos	8,00
10. Contribuciones especiales	1,13
Total	100,00

*Nota: \* Por prestación de servicios. \*\* Por utilizaciones privadas o aprovechamientos especiales.*

*Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos la Dirección General de Financiación Territorial.*

La financiación propia (tributos propios e ingresos patrimoniales) representa el 54,30% de los recursos totales municipales y la ajena el 45,70% restante. La principal fuente de financiación está constituida por los tributos propios que representan el 49,68% de los ingresos totales. Dentro de éstos, los impuestos directos son los más importantes, destacando el IBI y el IAE.

En el CUADRO N°4 se muestra la estructura de ingresos de varios municipios de la OCDE. El peso de las Administraciones Locales varía según las áreas de influencia. Actualmente se distinguen cuatro modelos de financiación local: anglosajón, nórdico, latino y el que siguen los países federales europeos. En España, Francia y Alemania, las principales figuras impositivas gravan la propiedad inmobiliaria y la realización de actividades económicas. Los municipios franceses son los que gozan de una mayor independencia financiera. Los otros modelos tienen figuras impositivas más fuertes y con una participación proporcional sobre los impuestos que gravan la renta o las ventas. En el modelo nórdico, la principal fuente de ingresos es la renta. En el anglosajón, la propiedad inmobiliaria y en los países centroeuropeos, una combinación de renta, propiedad y otros impuestos.

**CUADRO N° 4**  
**ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS MUNICIPALES EN LA OCDE (En %)**

<b>Modelo Anglosajón</b>				
	<b>Australia</b>	<b>Canada</b>	<b>Reino Unido</b>	<b>EE.UU</b>
<b>Impuestos</b>	<b>43</b>	<b>39</b>	<b>25</b>	<b>35</b>
Impuesto s/renta individual	--	--	--	2
Impuesto s/propiedad	43	33	25	27
Imp. s/actividad económica	--	--	--	--
Impuesto s/ventas	--	1	--	5
Otros impuestos	--	5	--	1
<b>Transferencias</b>	<b>17</b>	<b>46</b>	<b>53</b>	<b>34</b>
<b>Otros ingresos</b>	<b>40</b>	<b>15</b>	<b>22</b>	<b>31</b>
<b>Total ingr. No financieros</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

<b>Modelo Nórdico</b>		
	<b>Dinamarca</b>	<b>Suecia</b>
<b>Impuestos</b>	<b>50</b>	<b>77</b>
Impuesto s/renta individual	46	77
Impuesto s/propiedad	3	--
Imp. s/actividad económica	--	--
Impuesto s/ventas	--	--
Otros impuestos	1	--
<b>Transferencias</b>	<b>34</b>	<b>48</b>
<b>Otros ingresos</b>	<b>2</b>	<b>9</b>
<b>Total ingr. No financieros</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

<b>Modelo países federales Europeos</b>			
	Alemania	Austria	Suiza
<b>Impuestos</b>	<b>28</b>	<b>51</b>	<b>48</b>
Impuesto s/renta individual	13	16	36
Impuesto s/propiedad	3	5	7
Imp. s/actividad económica	11	--	--
Impuesto s/ventas	--	--	--
Otros impuestos	1	30	5
<b>Transferencias</b>	<b>34</b>	<b>14</b>	<b>17</b>
<b>Otros ingresos</b>	<b>38</b>	<b>35</b>	<b>35</b>
<b>Total ingr. No financieros</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

<b>Modelo Latino</b>			
	Francia	Italia	España
<b>Impuestos</b>	<b>46</b>	<b>30</b>	<b>33</b>
Impuesto s/renta individual	--	--	--
Impuesto s/propiedad	10	20	17
Imp. s/actividad económica	16	3	7
Impuesto s/ventas	--	--	--
Otros impuestos	20	7	9
<b>Transferencias</b>	<b>35</b>	<b>46</b>	<b>46</b>
<b>Otros ingresos</b>	<b>19</b>	<b>24</b>	<b>21</b>
<b>Total ingr. No financieros</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

*Nota: Australia, 1996; Canadá, 1993; Reino Unido, 1994; EE.UU. 1992; Dinamarca, 1994; Suecia, 1996; Alemania, 1993; Austria, 1995; Suiza, 1995; Francia, 1996; Italia, 1994; España, 1995.*

*Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de la Federación de Municipios de Cataluña.*

En el CUADRO N°5 se recoge la estructura de gasto de los municipios españoles en 1999.

**CUADRO N°5**  
**ESTRUCTURA DEL GASTO DE LOS MUNICIPIOS EN 1999**  
(En millones de ptas.)

<i>Gastos</i>	<i>Importe</i>	<i>en %</i>
Funcionamiento	2.269.019	54,92
Transferencia	556.689	13,48
Carga financiera	366.742	8,88
Inversiones reales y financiera	938.492	2,72

*Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de la Dirección General de Financiación Territorial.*

Como se puede observar, los gastos de funcionamiento representan más de la mitad del gasto municipal. Dentro de los gastos, son los de personal los más relevantes, con un 29,52% del total, es decir, casi el 30% del gasto municipal es absorbido por las remuneraciones de su personal.

En segundo lugar, los gastos de inversiones reales y financiero suponen el 22,72% del total del gasto municipal, siendo la inversión real la más significativa, con el 22,20% del gasto total.

En tercer lugar, las cargas financieras representan el 8,88% del gasto total municipal, con un fuerte descenso de los gastos derivados de intereses, que en 1999 se situaron en un 2,95% del gasto total municipal.

Por último, los gastos en transferencias suponen el 13,48% de los gastos totales, siendo los principales beneficiarios las empresas locales y las familias e instituciones sin fines de lucro.

## 2.1. Principales figuras tributarias

### 2.1.1. El Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)

El IBI es conocido como un impuesto directo cuyo hecho imponible está constituido por la propiedad, la titularidad de un derecho real de usufructo o la concesión administrativa de los bienes inmuebles de naturaleza rústica o urbana, sitos en el término municipal. El IBI grava el valor de los referidos inmuebles, tomándose a estos efectos el valor catastral como base imponible. La base liquidable del impuesto es la resultante de aplicar sobre la imponible, las reducciones correspondientes y responde a las valoraciones catastrales que se revisan anualmente a través de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado correspondientes, y cuyo mantenimiento y revisión es competencia de la Dirección General del Catastro (DGC)

dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda. En el CUADRO N°6 se recoge una visión de conjunto de las bases y las cuotas de IBI de los distintos Ayuntamientos españoles en 1998.

La cuota de IBI se calcula aplicando el tipo de gravamen aprobado por los Ayuntamientos en sus Ordenanzas Fiscales a la base liquidable. Este tipo impositivo está limitado por la LRHL.

En relación con la gestión, el IBI, como ocurre en el resto de los impuestos locales, y en contraste con los estatales, sigue el procedimiento de gestión a través de los padrones. Es decir, la recaudación tiene lugar a partir de la emisión de recibos por parte del Ayuntamiento. En este sentido, la Administración Local, a instancia del sujeto pasivo o como consecuencia de su propia investigación, procede a dar al contribuyente de alta y éste no puede pagar su impuesto si su obligación no está recogida en el Padrón. Este censo se expone públicamente y a partir de su contenido, se giran las liquidaciones oportunas, que toman la forma de recibo.

Este procedimiento de gestión, es compartido con los demás tributos locales, es sumamente complejo y costoso, por lo que no es extraño que en los últimos años se haya desarrollado una cierta tendencia a una gestión supramunicipal de los tributos locales, principalmente, a través de las Diputaciones Provinciales.

Tres son los elementos claves en la gestión de este impuesto: por una parte, la gestión catastral, que depende de la fiabilidad del Catastro como representación de la realidad de las unidades urbanas o rústicas y de la que es parte sustancial la valoración catastral que determina el grado de aproximación de los valores catastrales a los valores de mercado de los diferentes inmuebles; por otra parte la gestión tributaria (recaudación voluntaria y ejecutiva) y finalmente la política de tarifas.

El problema es que estas funciones que conviven en el seno de la gestión del impuesto son ejercidas con frecuencia por instituciones diferentes (Administración Central, Ayuntamientos y Diputaciones), cuando una gestión integral es en realidad más eficaz y eficiente.

**CUADRO N°6**  
**POTENCIAL RECAUDATORIO DEL IBI POR INCREMENTO DE TARIFAS**  
**(Municipios de más de 100.000 habitantes) Ejercicio 1998**

Municipios	Recibo Medio (pesetas)	Tipo de gravamen (%)	Tipo de Gravamen Máximo (%)	Porcentaje recorrido (%)	Potencial recaudador sin consumir (mill. pesetas)	Incremento Potencial del Presupuesto (%)
Albacete	20.550	0,44	1,30	33,85	3.420	24,60
Alcalá de Henares	23.467	0,39	1,23	31,71	4.372	30,03
Alcorcón	27.292	0,46	1,23	37,40	3.264	20,83
Algeciras	39.768	1,1	1,23	89,43	230	2,27
Alicante	32.489	0,67	1,3	51,54	6.072	23,21
Almería	24.433	0,782	1,3	60,15	2.749	10,58
Badajoz	28.827	0,69	1,3	53,08	1.866	15,93
Badalona	33.447	1,137	1,23	92,44	464	3,32
Barcelona	48.008	0,89	1,3	68,46	21.010	8,75
Burgos	15.371	0,27	1,3	20,77	7.756	38,34
Cádiz	52.540	0,786	1,3	60,46	1.828	9,33
Cartagena	20.169	0,589	1,23	47,89	3.207	20,84
Castellón de la Plana	28.097	0,6	1,3	46,15	3.482	25,14
Córdoba	26.149	0,57	1,3	43,85	5.903	24,00
Coruña (A)	30.140	0,41	1,3	31,54	8.143	39,53
Elche	25.286	0,74	1,23	60,16	1.869	9,66
Fuenlabrada	18.746	0,67	1,23	54,47	1.257	7,40
Getafe	33.523	0,44	1,23	35,77	3.599	23,09
Gijón	21.666	0,43	1,23	34,96	7.018	28,85
Granada	21.205	0,39	1,3	30,00	8.352	27,79
Hospitalet de Llobregat	31.166	0,875	1,23	71,14	1.686	9,53
Huelva	26.348	0,88 5	1,3	68,08	948	6,55
Jaén	21.914	0,46	1,3	35,38	3.012	32,90
Jerez de la Frontera	51.766	1,02	1,23	82,93	739	4,16
La Laguna	28.493	0,84	1,23	68,29	898	8,50
Leganés	23.477	0,795	1,23	64,63	2.419	14,65
León	41.790	0,65	1,3	50,00	3.294	17,78
Logroño	28.089	0,4	1,3	30,77	4.546	30,52
Lleida	35.846	0,65	1,3	50,00	2.669	20,22
Madrid	27.848	0,57	1,3	43,85	60.931	20,35
Málaga	27.161	0,5 13	1,3	39,46	10.796	17,04
Mataró	28.647	0,85	1,23	69,11	1.148	11,16
Móstoles	17.994	0,68	1,23	55,28	1.360	7,55
Murcia	20.013	0,75	1,3	57,69	3.430	9,53
Orense	15.517	0,4	1,3	30,77	3.578	43,64
Oviedo	35.547	0,59	1,3	45,38	5.541	24,08
Palma de Mallorca	31.622	0,6	1,3	46,15	8.437	29,89
Las Palmas de Gran Canarias	25.192	0,44	1,3	33,85	8.477	29,37
Sabadell	31.985	0,91	1,23	73,98	983	5,95
Salamanca	19.218	0,36	1,3	27,69	6.326	41,43
Santa Coloma de Gramanet	27.217	0,637	1,23	51,79	1.549	18,50
Santa Cruz de Tenerife	33.188	0,555	1,3	42,69	4.516	26,63
Santander	27.205	0,46	1,3	35,38	6.261	25,86
Sevilla	27.584	0,837	1,3	64,38	5.567	8,84
Tarragona	32.179	0,87	1,3	66,92	1.067	7,23
Tarrasa	31.206	0,589	1,23	47,89	3.138	21,50
Valencia	28.150	0,886	1,3	68,15	10.241	11,96
Valladolid	27.782	0,48	1,3	36,92	8.757	28,76
Vigo	29.378	0,62	1,23	50,41	4.270	20,47
Zaragoza	22.284	0,4	1,25	32,00	17.473	26,10
Totales	29.403	0,64	1,27	50,34	289.921	17,91

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de la Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales.

**CUADRO N°6**  
**(continuación)**  
**POTENCIAL RECAUDATORIO DEL IBI POR INCREMENTO DE TARIFAS**  
**(Municipios entre 50.000 y 100.000 habitantes) Ejercicio 1998**

Municipios	Recibo medio (pesetas)	Tipo de gravamen (96)	Tipo de gravamen máximo (%)	Porcentaje recorrido (%)	Potencial recaudador sin consumir (mill. pesetas)	Incremento potencial del presupuesto (%)
Alcobendas	43.729	0,38	1,18	32,20	4.146	32,76
Alcoy	28.246	1,12	1,18	94,92	63	1,23
Avilés	15.475	0,7	1,18	59,32	475	6,36
Cáceres	14.906	0,37	1,25	29,60	1.931	25,94
Cernanyola del Vallés	42.982	0,494	1,18	41,86	1.705	33,80
Ceuta	18.062	0,52	1,25	41,60	562	4,38
Ciudad Real	30.383	1	1,25	80,00	320	5,67
Cornellá de Llobregat	34.542	0,619	1,18	52,46	1.186	18,83
Coslada	31.115	0,414	1,18	35,08	2.001	26,49
Dos Hermanas	21.161	0,4	1,18	33,90	1.781	28,60
Elda	37.288	1,063	1,18	90,08	132	2,99
Ferrol	20.062	0,6	1,18	50,85	794	17,35
Gandia	27.570	0,685	1,18	58,05	1.278	15,31
Girona	31.975	0,62	1,25	49,60	2.052	24,51
Granollers	30.038	0,86	1,18	72,88	531	8,95
Guadalajara	22.665	0,366	1,25	29,28	2.373	41,69
Langreo	11.577	0,6	1,18	50,85	293	10,03
Linares	21.558	0,63	1,18	53,39	571	9,60
La Línea de la Concepción	20.132	0,61	1,18	51,69	476	9,64
Lorca	15.321	0,68	1,18	57,63	497	7,37
Lugo	20.501	0,66	1,25	52,80	1.680	20,08
Manresa	29.276	0,92	1,18	77,97	464	7,59
Marbella	62.517	0,85	1,18	72,03	2.123	11,11
Melilla	14.223	0,52	1,25	41,60	760	4,29
Mieres del Camino	11.683	0,79	1,18	66,95	268	7,58
Palencia	19.927	0,485	1,25	38,80	2.014	26,15
Parla	21.487	0,9 11	1,18	77,20	200	3,25
Ponferrada	16.726	0,6	1,18	50,85	665	12,81
Pontevedra	18.270	0,6	1,25	48,00	931	13,75
El Prat de Llobregat	46.036	0,47	1,18	39,83	1.935	30,34
El Puerto de Santa María	57.247	0,75	1,18	63,56	1.333	12,55
Puertollano	30.307	0,63	1,18	53,39	756	16,64
Reus	36.623	0,84	1,18	71,19	827	11,92
Rubí	30.794	0,852	1,18	72,20	368	6,52
Sagunto	22.134	0,739	1,18	62,63	526	11,88
San Fernando	32.258	1,159	1,18	98,22	20	0,35
San Sebastián de los Reyes	34.432	0,77	1,18	65,25	1.142	17,87
Sanlúcar de Barrameda	21.991	0,9	1,18	76,27	178	3 41
Sant Boí de Llobregat	32.827	0,638	1,18	54,07	1.048	15,79
Santiago de Compostela	29.815	0,637	1,18	53,98	1.365	13,94
Segovia	23.703	0,34	1,25	27,20	2.146	37,43
Talavera de la Reina	17.907	0,42	1,18	35,59	1.488	27,52
Telde	25.919	0,8	1,18	67,80	431	5,49
Toledo	35.307	0,52	1,25	41,60	2.021	21,23
Torrejón de Ardoz	26.350	0,67	1,18	56,78	861	11,04
Torrelavega	26.371	0,65	1,18	55,08	782	15,70
Torrent	28.023	0,71	1,18	60,17	772	20,75
Vélez-Málaga	30.661	0,85	1,18	72,03	502	9,71
Zamora	22.125	0,48	1,25	38,40	1.714	27,72
Totales	28.283	0,67	1,20	56,07	52.487	15,27

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de la Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales.

### 2.1.2. El Impuesto de Actividades Económica (IAE)

El IAE es un impuesto directo de carácter local, cuyo hecho imponible es la realización de actividades empresariales, profesionales o artísticas. La cuota depende del tipo de actividad desarrollada, del número de trabajadores, de la potencia instalada, de la superficie de los locales, de la población de derecho y de la localización del negocio dentro del municipio.

Las Diputaciones Provinciales pueden establecer un recargo sobre el IAE en forma de porcentaje sobre las cuotas mínimas nunca superior al 40%. Este impuesto supone alrededor del 6% de los ingresos municipales totales. La naturaleza real del impuesto implica cierta regresividad, al no considerar las circunstancias económicas y personales de los sujetos pasivos. Además los factores de los que depende la cuota guardan poca relación con la existencia y volumen de beneficios.

El IAE es un "impuesto censal" en la medida en que su función es elaborar un listado con las actividades que se desarrollan en el municipio y supone un coste para la empresa, afectando a su competitividad y a las decisiones empresariales de localización.

Algunos estudios realizados muestran la importancia del impacto económico de este impuesto, en especial, para las pequeñas y medianas empresas, si bien es cierto que los niveles de los servicios públicos prestados resultan más relevantes que la imposición en las decisiones de localización empresarial.

Numerosos autores creen que el IAE es "una reliquia del pasado", que sustituyó al impuesto sobre radicación y las licencias fiscales, sin embargo, en ningún caso puede considerarse como una refundición impositiva.

No existe continuidad recaudatoria con los impuestos que viene a sustituir, lo que ha motivado la aparición de diferencias importantes entre la nueva cuota y la acumulación de las anteriores. Aunque es posible que algunos contribuyentes paguen menos, la inmensa mayoría ve incrementada su deuda tributaria de forma considerable.

Este impuesto es contrario a los principios de capacidad económica y progresividad por lo que hay que acercar el gravamen a la renta real, y no la potencia presunta. La anunciada eliminación del IAE para autónomos y PYME, esto es, cerca del 90% de los actuales contribuyentes, supondrá una pérdida de ingresos para los municipios de alrededor de 300.000 millones de pesetas anuales (un 5% de sus ingresos totales y alrededor de un 70 - 80% de los ingresos por este tributo).

Este impuesto debe ser sustituido por otra u otras figuras impositivas dotadas de la suficiente estabilidad en su recaudación, pues las Haciendas Locales no pueden compensar la pérdida de ingresos con aumentos del resto de impuestos municipales.

**CUADRO N°7**  
**EL IMPUESTO DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS POR TAMAÑO DE POBLACIÓN EN 1992 Y 1999**  
**(Coeficientes máximo y mínimo)**

Habitantes	Indice Máximo		Indice mínimo	
	1992	1999	1992	1999
> de 1.000	0,86	1,10	0,76	1,06
de 1.001 a 5.000	1,01	1,20	0,91	1,10
de 5.001 a 10.000	1,21	1,35	1,04	1,13
de 10.001 a 20.000	1,40	1,53	1,13	1,16
de 20.001 a 50.000	1,71	1,80	1,22	1,21
de 50.001 a 100.000	1,94	2,07	1,24	1,29
de 100.001 a 500.000	2,18	2,33	1,23	1,23
de 500.001 a 1.000.000	2,84	2,73	1,10	0,83
> de 1.000.000	3,62	3,40	1,19	1,12
Total	1,90	1,98	1,14	1,16

*Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.*

### 2.1.3. El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)

El IVTM, representa alrededor del 5% de los ingresos totales de los municipios, es un impuesto directo y grava la posesión de vehículo de tracción mecánica de cualquier clase y categoría. La cuota depende de la categoría, potencia fiscal, número de plazas y carga del vehículo. Los municipios que gestionan este impuesto sólo tienen capacidad para elevar las tarifas fijadas por la legislación estatal, aplicando un coeficiente en función de la población de derecho.

Este impuesto se justifica tanto desde la óptica del principio del beneficio como desde el principio de la capacidad de pago. Además la estimación de la cuota en función de la potencia fiscal y categoría de los vehículos le confiere una cierta progresividad.

Otro de los argumentos para justificar y defender este impuesto por parte de las Haciendas Locales es la polución que generan los vehículos de tracción mecánica al medio ambiente de las ciudades, lo que genera pérdida de utilidad a los ciudadanos residentes. Un impuesto que grava a los vehículos sería una forma de internalizar este efecto sobre la base del principio de que "quien contamina paga".

Los vehículos son uno de los bienes más gravados de todas las Administraciones y de los que más recursos proporcionan a las Haciendas Locales, especialmente a través de tasas, lo que explica la resistencia de las autoridades a mejorar su tributación.

Así, entre los supuestos en que se pueden exigir tasas relacionadas con los vehículos, figuran las entradas de los mismos a través de las aceras, la reserva de aparcamientos exclusivos, carga y descarga de mercancías, parada de vehículos, aparcamientos no vigilados, inspección de vehículos o retirada de vehículos de la vía pública.

El IVTM grava la titularidad de vehículos aptos para circular por la vía pública, considerándose apto aquél que haya sido matriculado en los registros públicos correspondientes y que no haya causado baja en los mismos.

**CUADRO N°8**  
**IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS DE TRACCIÓN MECÁNICA POR TAMAÑO**  
**DE POBLACIÓN EN 1992 Y 1999**  
**(Coeficiente de incremento)**

Habitantes	<i>Turismo</i>		<i>Camiones</i>	
	1992	1999	1992	1999
> de 1.000	1,00	1,04	1,00	1,04
de 1.001 a 5.000	1,03	1,12	1,03	1,11
de 5.001 a 10.000	1,05	1,22	1,05	1,21
de 10.001 a 20.000	1,10	1,28	1,09	1,26
de 20.001 a 50.000	1,17	1,38	1,15	1,33
de 50.001 a 100.000	1,17	1,40	1,16	1,37
de 100.001 a 500.000	1,24	1,52	1,21	1,47
de 500.001 a 1.000.000	1,35	1,42	1,37	1,57
> de 1.000.000	1,43	1,61	1,43	1,61
Total	1,19	1,39	1,18	1,36

*Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.*

#### 2.1.4. *El Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU)*

Una vieja reivindicación de las Administraciones Locales, que últimamente ha venido cobrando fuerza a la sombra de la polémica sobre la corresponsabilidad fiscal de las CC.AA. y la cesión a la misma de un porcentaje del Impuesto sobre la Renta (IRPF), es que se le permita participar de algún modo en los rendimientos generados en su territorio.

Como respuesta a esta pretensión surgió en su día el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos, conocido popularmente como el Impuesto Municipal de Plusvalía, tributo que la LRHL sustituyó por el IIVTNU, con la idea de internalizar a escala local una parte importantes de los recursos generados mediante prácticas de especulación urbanística, particularmente importantes en poblaciones de fuerte expansión por razones de capitalidad comarcal o atractivo turístico.

El IIVTNU es un impuesto directo, que supone cerca del 2% de los ingresos municipales totales, y cuya base imponible es el incremento real experimentado por el valor de los terrenos entre dos transmisiones adicionales, a lo largo de un máximo de 20 años y en función de un porcentaje de revalorización anual.

La cuota se obtiene al aplicar a la base los tipos correspondientes fijados en función de la población de derecho y que no podrán superar un determinado tipo máximo. Este impuesto grava las plusvalías generadas como consecuencia de la acción urbanística municipal y no de la acción productiva e inversora del propietario.

Concretamente, este tipo de impuesto suele ser justificado principalmente sobre la base del principio de capacidad de pago, en el sentido de gravar una forma especial de ganancias de capital, cuales son las derivadas del capital inmobiliario. Dada la hipótesis plausible de concentración de capital en los estratos de alto nivel de renta, un impuesto que gravase las revalorizaciones de estos activos sería recomendable desde el punto de vista de la equidad.

**CUADRO N°9**  
**IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DEL VALOR**  
**DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA URBANA**  
**(Porcentaje anual por tipo impositivo de 1 a 5 años)**

Habitantes	1992	1999
> de 1.000	46,29	49,20
de 1.001 a 5.000	50,91	54,76
de 5.001 a 10.000	56,67	62,37
de 10.001 a 20.000	62,24	67,89
de 20.001 a 50.000	69,43	76,20
de 50.001 a 100.000	72,35	79,72
de 100.001 a 500.000	81,00	87,23
de 500.001 a 1.000.000	98,70	105,30
> de 1.000.000	99,30	111,00
Total	75,43	81,45

*Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de la Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales.*

### 2.1.5. El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO)

El ICIO es el único de los actuales impuestos que carece de antecedentes inmediatos en las Haciendas Locales españolas. Es, por tanto, una novedad absoluta de la LRHL. Este impuesto se configura como un tributo potestativo, por lo que, con su configuración legal actual cabe deducir que son razones fundamentalmente recaudatorias, fundadas en el peso que tiene la construcción en la actividad económica de las ciudades, las que han llevado a introducirlos en el sistema fiscal municipal.

El ICIO es un impuesto de carácter indirecto que grava las obras y construcciones que requieren la correspondiente licencia urbanística o de obra. El tipo de gravamen, que no podrá superar un determinado nivel en función de la población de derecho, se aplica al valor real de la obra o construcción.

Este impuesto que representa para las arcas municipales el 3% de los ingresos totales, se apoya en bases muy poco sólidas y más bien fue el medio de legalizar una práctica ilícita de muchos Ayuntamientos, la tasa por licencia de obras, que actuaba, en realidad, como un impuesto.

El ICIO plantea de hecho una doble imposición sobre la actividad constructora al ser compatible con el IVA que grava la ejecución de obras, lo que puede encarecer los proyectos urbanísticos y el precio del suelo.

En consecuencia algunos autores apuestan por la supresión de este impuesto fijando, a cambio, una participación de los municipios en el IVA sobre la ejecución de obras.

**CUADRO N°10**  
**IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y OBRAS**  
**(Tipo impositivo (%))**

Habitantes	1992	1999
> de 1.000	2,02	2,08
de 1.001 a 5.000	2,12	2,20
de 5.001 a 10.000	2,35	2,51
de 10.001 a 20.000	2,52	2,61
de 20.001 a 50.000	2,89	2,97
de 50.001 a 100.000	3,10	3,27
de 100.001 a 500.000	3,24	3,48
de 500.001 a 1.000.000	3,16	3,29
> de 1.000.000	3,27	3,57
Total	2,86	3,03

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

Por otra parte al no distinguirse la finalidad de la construcción, el impuesto adolece de cierta falta de equidad. En este sentido, con el fin de fomentar el patrimonio histórico podrían incluirse algún tipo de ayudas o beneficios fiscales en el ICIO, por su evidente relación con las actividades del patrimonio inmobiliario.

## **2.2. Tasas, precios públicos y otros ingresos**

Las tasas, precios públicos y otros ingresos tributarios representan aproximadamente el 16% de los ingresos totales de las Haciendas Municipales. Las tasas son tributos cuyo hecho imponible consiste en uso del dominio público o la realización de servicios públicos que beneficien al sujeto pasivo, por lo que las cuotas deben financiar dicho servicio no debiendo exceder el coste total del mismo. Cabe destacar la flexibilidad y la laxitud de la LRHL, respecto a estas figuras pues, simplemente, se define un hecho imponible genérico. Los Ayuntamientos pueden repartir el coste de dichos servicios entre los contribuyentes, como crean oportuno, en función de la capacidad económica, entre otras posibilidades.

Por lo que respecta a los precios públicos, la LRHL regula esta figura, que grava la utilización privativa o aprovechamiento de los bienes en instalaciones de uso municipal, creando un "tributo parafiscal", aunque, dada la imprecisión de los criterios de distinción entre precios públicos y tasa, algunos servicios o actividades de competencia municipal darán lugar a precios públicos y no a tasas.

En cuanto a las contribuciones especiales, no son un tributo exclusivo de los municipios, si bien es el único ámbito en el que se aplican con carácter general, gravan los beneficios de carácter especial y no general, que determinadas obras o servicios públicos reportan a los sujetos pasivos: pavimentación, alumbrado, alcantarillado, etc. Es un tributo que se adapta perfectamente al criterio de territorialidad, aunque algo atípico, por cuanto, su recaudación se destina a sufragar una parte del coste (el 90% como máximo, según la LRHL) de las mencionadas obras y servicios, mediante un sistema de reparto entre los sujetos pasivos beneficiados de forma especial. El resto del coste representativo del beneficio común general lo asume la Administración Local.

## **2.3. Participación en los Ingresos del Estado (PIE)**

Los Ayuntamientos reciben una parte importante de sus ingresos a través de lo que se denomina PIE. La PIE que reciben los Ayuntamientos queda fijada conforme a unos criterios de reparto aplicados sobre una cifra anual, determinada a su vez, a partir de la financiación asignada para el año base del quinquenio, 1999 en este caso, que se actualiza anualmente conforme a un índice de evolución expresamente definido en la LRHL. La cifra base para el año 1999 a percibir por las Corporaciones Locales es de 895.586 millones de pesetas.

**CUADRO Nº11**  
**PARTICIPACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LOS TRIBUTOS DEL ESTADO. 1988-1998**  
**(Millones de ptas)**

<i>Años</i>	<i>Importe</i>	<i>Incremento interanual (%)</i>
1988	340.461	
1989	433.000	27,18
1990	524.837	21,21
1991	561.294	6,95
1992	585.170	4,25
1993	599.885	2,51
1994	656.400	9,42
1995	709.333	8,06
1996	743.525	4,82
1997	785379	5,63
1998	831.285	5,84

*Fuente: Elaboración Propia a partir de datos de la Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales.*

Una vez fijado el importe anual global de la PIE, las asignaciones individuales a percibir por cada Ayuntamiento dependerán de la aplicación de los criterios o fórmulas de distribución establecida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo con el contenido del Capítulo 3 y del Título 2 de la LRHL. En este sentido las indicaciones de la LRHL sobre los criterios de reparto establecen:

- a) Un régimen especial para los municipios de Madrid, Barcelona, y La Línea de la Concepción, municipios todos ellos a los que se les aplica una cantidad proporcional a su participación en el año 1988 sobre el total a distribuir para todos los municipios.
- b) Se establecen transferencias compensatorias con cargo a la participación global de los municipios en los tributos del Estado a los municipios de las Áreas Metropolitanas de Madrid y Barcelona.

Por lo que respecta a los criterios de reparto para los municipios una vez descontadas las asignaciones a los municipios anteriores de la financiación total anual, se aplica una serie de criterios ponderados con unos porcentajes:

- a) El 75% en función de los habitantes, según el último Padrón Municipal, ponderado por una serie de coeficientes multiplicadores según su población.

## Coeficientes de ponderación

Número de Habitantes	
> de 500.000	2,80
de 100.000 a 500.000	1,47
de 50.001 a 100.000	1,32
de 20.001 a 50.000	1,30
de 10.001 a 20.000	1,17
de 5.001 a 10.000	1,15
de 1001 a 5.000	1,00
< de 1.000	1,00

- b) El 14% en función del esfuerzo fiscal medio en cada municipio, en el ejercicio de 1997, ponderado por el número de habitantes de derecho de cada municipio.
- c) El 8,5% en función del inverso de la capacidad recaudatoria en el ámbito tributario de los Ayuntamientos comprendidos en el mismo tramo de población.
- d) El 2% restante, en función del número de unidades escolares.

El sistema de transferencias anterior a la participación en los ingresos del Estado vigente hasta la entrada en vigor de la LRHL, denominado Fondo Nacional de Cooperación Municipal, tenía numerosas carencias e insuficiencias:

- a) Su escasa cuantía, que le hacía subordinar la financiación local a otros objetivos macroeconómicos.
- b) Su carácter pactado o negociado anualmente, lo que introducía incertidumbres presupuestarias en la gestión financiera local y conflictos políticos en las relaciones económicas intergubernamentales.
- c) Sus deficientes criterios de distribución, que beneficiaban a los municipios más poblados y confundían perversamente los conceptos de capacidad y esfuerzo fiscal.

La entrada en vigor de la PIE corrige algunos de los defectos indicados, aunque permanecen latentes otros. En lo que se refiere al montante a repartir entre los municipios, aumentó su cuantía pasándose de 340.498 millones en 1988 a 433.000 millones en 1989, y se rompe con la secular tendencia de subordinación al crecimiento de otras partidas del gasto estatal.

La principal mejora del sistema actual de financiación es el automatismo de las dotaciones globales de la PIE que reciben los Ayuntamientos cada año. Este automatismo además de suponer un avance desde la óptica de la autonomía local y minimizar los conflictos políticos entre Administración Central y Municipal por el reparto de las cantidades a percibir por los Ayuntamientos, se lleva a efecto con bases en unas reglas que incorporan el mismo modelo utilizado para la financiación de las CC.AA.

La deficiencia más importante de la PIE radica en los criterios de distribución interna del fondo a repartir entre los Ayuntamientos. Los coeficientes de ponderación de los distintos tramos de población que reparten el 75% del fondo priman excesivamente a los municipios más poblados (>500.000 habitantes). Este defecto no sólo no se ha corregido, sino que se ha aumentado con la incorporación del coeficiente 2,85 para los municipios grandes. Estas diferencias han perjudicado a los municipios que se encuentran en el tramo de población entre 100.000 - 500.000 habitantes, que posee un coeficiente de ponderación del 1,47. Este salto entre el tramo superior y el siguiente no está justificado suficientemente.

Las restantes variables de reparto de la PIE han producido un incremento de la presión fiscal en muchos municipios ya que la participación de un municipio en los ingresos del Estado resulta más elevada cuanto mayor es su esfuerzo tributario y recaudatorio. Este sistema incita a los municipios a recaudar más por las vías de aumento de los ingresos locales.

Finalmente este modelo de financiación vigente ha favorecido una elevación de los niveles de endeudamiento de los Ayuntamientos con las negativas consecuencias que ello conlleva.

Debido a estas deficiencias apuntadas, que condicionan gravemente las arcas municipales y los servicios que se prestan a los ciudadanos, creemos que se impone una profunda revisión del sistema de transferencias y en particular, debido a su escaso peso cuantitativo, de la participación en los ingresos del Estado. Aún cuando se debe hacer hincapié en la necesidad de realizar estudios previos que delimiten las necesidades del gasto local, teniendo en cuenta criterios de demanda, de costes, de eficiencia y calidad, en la prestación de los servicios públicos y, evidentemente, también sobre bases de coordinación de competencias con otras Administraciones, con la intención de tratar de responder a la difícil tarea de consensuar variables representativas de dichas necesidades, algunos criterios generales que deberían ser tenidos en cuenta, en este sentido, podrían ser los siguientes:

- 1- Las subvenciones generales deberían financiar necesidades generales, de modo que aquellas necesidades específicas de municipios concretos por razón de su ubicación geográfica, su especialización productiva o sus características demográficas, deberían ser financiadas mediante instrumentos diferentes.
- 2- En la medida de lo posible, debería evitarse la utilización de mínimos garantizados de financiación por localidades, por cuanto distorsiona las fórmulas de reparto y genera inequidades.

- 3- Debería incorporarse un índice de evolución única que además debería ser conocido con suficiente antelación por los gobiernos locales a fin de no generar innecesariamente incertidumbre en el proceso presupuestario.
- 4- Habría que corregir las inequidades originadas por los importantes saltos en las ponderaciones de la población por tramos e incorporar, en su caso, otros indicadores de necesidad, distintos de la población, a la vista de los resultados de los estudios determinantes del gasto local.
- 5- Debería eliminarse el criterio correspondiente a las unidades escolares, por irrelevante en el momento actual en relación al volumen total del gasto de los Entes Locales, sin perjuicio de su sustitución por la financiación directa de los gastos efectuados en el mantenimiento y conservación de los centros escolares al margen de la PIE.
- 6- Debería incorporarse una medida más adecuada de capacidad fiscal con objetivos redistributivos, la cual tendría que ser independiente para cada municipio y ligada a las bases tributarias en concepto de impuestos obligatorios.
- 7- En todo caso, debería aumentarse la cuantía del fondo inicial de modo que posibilite la entronización de una fórmula de reparto más racional minimizando el riesgo financiero para aquellas localidades que se vieran damnificadas en la transición.

### 3. LA LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y LOS ENTES TERRITORIALES

El proceso de consolidación fiscal ha sido una de las claves de la política económica que ha hecho posible el acceso de España a la Unión Económica y Monetaria en 1999 y que ha dado lugar al importante cambio estructural en el comportamiento de nuestra economía, donde se está combinando un elevado ritmo de producción y creación de empleo con estabilidad económica.

En este contexto, la política presupuestaria continuará jugando un papel clave en esta orientación de política económica, para lo cual es preciso sentar las bases de esta nueva etapa en la que la Estabilidad Presupuestaria va a ser el escenario permanente de las finanzas públicas españolas. El rigor en el ámbito fiscal permite responder tanto a la necesidad de garantizar la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo, especialmente ante las necesidades que va a plantear la evolución demográfica de nuestro país, como a la conveniencia de disponer de un adecuado margen de maniobra al que recurrir ante las variaciones cíclicas que pudieran producirse en el medio plazo.

La reciente aprobación por el Estado de la Ley 18/2001 de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la anterior, supone la incorporación de un nuevo marco legal que obligará a las distintas Administraciones

Públicas a alcanzar un objetivo de Estabilidad Presupuestaria fijado por el Gobierno y que influirá de manera decisiva en la elaboración de sus próximos presupuestos para el año 2003.

Las denominadas Leyes de Estabilidad introducen importantes novedades que provocarán una modificación radical en los procedimientos presupuestarios de todos los agentes del sector público, incluido el local. En efecto, la Ley establece que las Entidades Locales deberán adecuar sus presupuestos al objetivo de Estabilidad Presupuestaria que les sea fijado por el Gobierno para cada ejercicio, estableciendo mecanismos de control del cumplimiento del objetivo, y que serán tenidos en cuenta en la autorización del Ministerio de Hacienda a las Entidades Locales para realizar operaciones de créditos y emisiones de deudas.

Al igual que en el sector público estatal, a los Organismos Autónomos y a los entes de Derecho Público dependientes de las Entidades Locales también les afecta el cumplimiento del objetivo de Estabilidad Presupuestaria.

Este nuevo marco legal no puede ser desconocido en la elaboración de los próximos presupuestos pues los requerimientos del objetivo de estabilidad a alcanzar obligarán a adoptar importantes decisiones en la política de incremento de los ingresos públicos o reducción de gastos corrientes o de las inversiones.

La Ley establece la necesidad de que las Administraciones elaboren, aprueben y ejecuten sus presupuestos de acuerdo con un marco de Estabilidad Presupuestaria que se concreta en la situación de equilibrio o superávit computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC).

En el CUADRO N°12 se ilustra la situación de los distintos niveles de la Administración Pública en cuanto a su situación de capacidad (+) o necesidad (-) de financiación según criterios de SEC. Obsérvese que la conducta de la Administración Local en los últimos cinco años ha permitido obtener capacidad de financiación, cosa que no han conseguido ni la Administración Central ni la Autonómica.

**CUADRO N°12**  
**CAPACIDAD (+) Y NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN**  
**(Millones de euros)**

Año	Central	Autonómica	Local	S. Social	Total
1996	-18.231	-2.846	39	-1.924	-22.962
1997	-13.157	-1.714	12	-939	-15.684
1998	-11.237	-1.841	173	-587	-13.492
1999	-6.205	-1.177	45	779	-6.558
2000	-3.369	-1961	246	2.999	2.067

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos del Banco de España.

La Ley reguladora de Haciendas Locales ya establece unas restricciones a la capacidad de endeudamiento en los Entes Locales, lo que permite que la Administración Local contribuya a reducir el déficit público global. En consecuencia, pierde todo sentido la implementación de restricciones adicionales que no harán más que dificultar la prestación de los servicios públicos.

En el CUADRO N°13 se muestra la incidencia del déficit sobre el Producto Interior Bruto (PIB) de los distintos niveles de la Administración.

**CUADRO N°13**  
**INCIDENCIA DEL DÉFICIT SOBRE EL PIB EN LA ADMINISTRACIÓN**  
(en %)

Año	Central	Autonómica	Local	S.Social	Total
1996	-3,9	-0,6	0	-0,4	-4,9
1997	-2,7	-0,3	0	-0,2	-3,2
1998	-2,1	-0,3	0	-0,1	-2,6
1999	-1,1	-0,2	0	0,1	-1,2
2000	-0,6	-0,3	0	0,5	-0,3
2001*	-0,5	0,0	0	0,5	0,0

\*: Provisional.

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos del Banco de España.

Estos datos evidencian que en algún momento las Haciendas Municipales han puesto en peligro el cumplimiento del objetivo de no superar el 3% del PIB.

Esta Ley producirá un claro perjuicio a la Administración que está más cerca del ciudadano: la Administración Local. Y por extensión perjudicará a los propios ciudadanos. La aplicación individual a todos los Entes Locales de la variable capacidad de financiación, que prevé el SEC, cuestionará la posibilidad de realizar endeudamiento para financiar inversiones, necesarias éstas para garantizar una adecuada prestación de servicios y un desarrollo urbano que contribuya al bienestar de los ciudadanos.

Sorprende otro aspecto de la Ley que establece que en el primer cuatrimestre de cada año, el Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministros de Economía y Hacienda, fijará el objetivo de Estabilidad Presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes. Esto significa que el desarrollo de las políticas municipales, por muy saneadas que estén las arcas de un Ayuntamiento, estarán totalmente condicionadas por los objetivos macroeconómicos que fija el Gobierno.

La Ley otorga al Estado la competencia exclusiva sobre la Hacienda General y deuda del Estado. No obstante el legislador no debería olvidar el principio de autonomía local que consagra el artículo 140 de la Constitución.

#### 4. EL PACTO LOCAL Y NUEVA CONFIGURACIÓN COMPETENCIAL DE LOS AYUNTAMIENTOS

Bajo la rúbrica del “Pacto Local” se encuentra realmente, un complejo proceso de redistribución territorial del poder, que afecta al conjunto de los gobiernos públicos y de las Administraciones Territoriales, complementarios de la construcción del denominado “Estado autonómico”, y no contradictorio con el mismo. Un proceso de redistribución territorial que se guía por el principio de “subsidiariedad” o si se prefiere denominarlo así, dado el grafismo del término, por el de proximidad, entendido como la atribución preferente de las responsabilidades públicas a las autoridades más cercanas a los ciudadanos.

Esta conceptualización del principio de subsidiariedad se basa en la Carta Europea de la Administración Local. Obviamente, el gran beneficiario de este “segundo proceso de descentralización” en la historia de la democracia española, surgida de la transición política y de la Constitución Española de 1978, debe ser el poder local, que hasta ahora se había limitado a contemplar el surgimiento y la constitución de ese novedoso y decisivo nivel de poder territorial político constituido por las CC.AA., sin beneficiarse de forma significativa del amplio proceso descentralizador que el Estado autonómico ha comportado.

El desarrollo del poder local se inicia a partir de la Constitución de 1978 y de las elecciones locales de 1979. El camino de los gobiernos locales democráticos se adecúa al nuevo marco jurídico constitucional con la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), en la Ley Orgánica de 5/1985 de 19 de junio del Régimen Electoral General (LOREG) y en la Ley 39/1988 de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (LRHL). Estas leyes han experimentado sucesivas reformas de aspecto concreto, pero no una verdadera reforma global en profundidad.

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) encauza las principales reivindicaciones de los Ayuntamientos en la Asamblea Extraordinaria de A Coruña en 1993 y en la V Asamblea General celebrada en Madrid en 1995, donde se formula el eslogan Pacto Local y donde se establecen las principales exigencias de los Ayuntamientos: a) mayor participación en numerosas políticas sectoriales (circulación y transporte, consumo, deportes, juventud, mujer, empleo, protección ciudadana, educación, sanidad, servicios sociales, turismo y urbanismo); b) una profunda reforma de las Haciendas Locales y una mayor participación en la recaudación de los tributos del Estado; c) una vía efectiva para la defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional.

La FEMP entiende que el Pacto Local debe ser un compromiso acordado entre las Administraciones Públicas Estatal, Autonómica y Local; y sustentado en un amplio consenso entre instituciones y partidos políticos a fin de determinar el papel de las Entidades Locales (municipios y Diputaciones) en el Estado autonómico, redefiniendo su régimen competencial y respetando su autonomía a través de la oportuna descentralización de competencias administrativas y de conformidad con el principio de máxima proximidad de la gestión

administrativa a los ciudadanos y bajo la garantía de la suficiencia financiera de las Entidades Locales para el desempeño de las funciones que, en definitiva, se atribuyen a las mismas. Asimismo el Pacto Local debe abordar materias como la reforma electoral, la gobernabilidad local, el acceso de las Entidades Locales al Tribunal Constitucional.

Para dar respuestas a las exigencias de los Ayuntamientos, el Gobierno aprobó el 17 de julio de 1998 un paquete de medidas conocidas como Pacto Local. Este Pacto ha obtenido un amplio consenso entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria y el apoyo de la FEMP. Estas medidas se concretan en la modificación de cinco Leyes Orgánicas (educación, régimen electoral general, seguridad ciudadana, derecho de reunión y tribunal constitucional) y de una importantísima Ley para el mundo local como es la Ley de Bases; asimismo se fijan los criterios de participación de las Entidades Locales en la PIE para el quinquenio 1999-2003 y una reforma parcial de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

Con estas reformas legislativas se intenta el fortalecimiento del poder local y consolidar su autonomía para lograr el desarrollo pleno de sus capacidades de gobierno, ya que han demostrado siempre ser la Administración con mayor capacidad de respuestas comunes a los ciudadanos.

Así, se culmina una primera fase del Pacto Local de responsabilidad esencialmente estatal en la que el núcleo esencial estuvo constituido por las "medidas para el desarrollo local".

Hay que recordar que el camino para la plena culminación del Pacto Local aún no ha finalizado. Junto a las medidas adoptadas por el Estado, las CC.AA. deberán plantearse la procedencia de reforzar las responsabilidades de la Administración Local en su territorio, desarrollando "Pactos Locales de nivel autonómico" negociando con las Federaciones de Ayuntamientos de cada Comunidad Autónoma.

El anuncio realizado por el Presidente del Gobierno José María Aznar en la clausura del XIV Congreso del Partido Popular a finales de enero de 2002 ha abierto de nuevo el cierre competencial del Pacto Local o la segunda descentralización de España, es decir, la que debe trasladar parte de las competencias y de los ingresos actuales de manos de las Autonomías hacia los Ayuntamientos. La FEMP y el Ministerio de Hacienda estudian la posibilidad de traspasar a los Ayuntamientos una importante cesta compuesta por parte de los principales impuestos. La reforma de los ingresos planteados supone el traspaso desde las CC.AA., de parte del Impuesto de la Renta (IRPF) y del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), que asumieron gracias al recientemente estrenado modelo de financiación autonómica para el periodo 2002-2006.

Asimismo se estudia la posibilidad de incluir otras figuras tributarias como parte de los Impuestos Especiales, (alcohol, tabaco, hidrocarburos y matriculaciones). El nuevo modelo de ingresos locales puede incluir además otras fuentes de financiación alternativas, como una tasa sobre el "despliegue de nuevas redes de comunicación" que afectaría principalmente a las antenas de teléfonos móviles. La "nueva figura tributaria" cubriría las fuertes inversiones que realizan los Ayuntamientos en materia de protección ambiental. Los Ayuntamientos no dispondrán de capacidad normativa sobre los tributos para alterar los nuevos impuestos.

Con este esquema financiero los Ayuntamientos pretenden costear un completo paquete de competencias, como las partidas destinadas a políticas de empleo, de transportes y de nuevas tecnologías, en donde la labor de los Ayuntamientos es decisiva para el buen funcionamiento de los servicios y en los que, sin embargo, no cuentan con margen de maniobra para responder a las demandas que se detectan entre los vecinos. Asimismo se incluye el traspaso de competencias sobre el consumo, sanidad, educación e inmigración. Los Ayuntamientos pretenden también adquirir competencias sobre el Patrimonio Histórico, en especial sobre los Bienes de Interés Cultural (BIC), sobre el deporte, la circulación y seguridad vial.

Otro aspecto de gran trascendencia para el Pacto Local es la compensación por parte del Gobierno central de la supresión del IAE, si realmente se suprime; y el traspaso de las competencias de la gestión del Catastro a los Ayuntamientos que los soliciten.

El resultado de este conjunto de Transferencias debe ser conseguir equilibrar la distribución del gasto que actualmente existe entre las CC.AA. y los Ayuntamientos. Actualmente, el reparto del gasto público que asume cada uno de los niveles de Administración en España, supone la asunción de un 45% por parte de la Administración Central, un 32% por las Administraciones Autonómicas y sólo un 13% por los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales.

Por tanto, se tiene que dar un equilibrio entre Autonomías y Ayuntamientos, con el traspaso de competencias necesarias para dotar a los Ayuntamientos.

Creemos que la base de la “segunda descentralización” pasa por el reparto de una porción de las competencias e ingresos asumidos por las Autonomías con destino a los Ayuntamientos. Como consecuencia de este esquema de competencias, cobrarán gran importancia los pactos entre los Ayuntamientos y las CC.AA. para hacer efectiva la devolución de competencias que, sin menoscabo de la titularidad, asegure una mayor proximidad de la gestión.

Conviene recordar que el único camino para mejorar las prestaciones de los servicios de las Administraciones Públicas es otorgarles con carácter solidario la función de atenderlas. Esto comporta plantear el Pacto Local en términos de reforzamiento de los modelos de proximidad en los que las CC.AA. y los Ayuntamientos no compitan, sino que se complementen.

Este traspaso de competencias puede despertar el recelo de los Gobiernos autonómicos, e incluso empezar a encontrar negativas a la cesión, principalmente de algunas de las principales fuentes de ingresos. Los Gobiernos autonómicos no deben ver en este traspaso como una pelea, sino un intento serio de adaptar los servicios y los ingresos al nivel de Administración más cercano al ciudadano.

Creemos que los municipios no deben ser tratados como menores de edad y reclamamos del más alto sentido institucional un respeto y una equiparación política que hoy por hoy las demás Administraciones tienden a negarles.

#### CUADRO N°14 LAS CLAVES DE LA SEGUNDA DESCENTRALIZACIÓN

- a) Los Ayuntamientos quieren incrementar el nivel de competencias y de gasto que asumen para equilibrarlo con el de las CC.AA.
- b) Los Ayuntamientos plantean la cesión de una cesta de impuestos procedentes de las Autonomías y compuesta por una parte del IRPF, el IVA y los impuestos especiales.
- c) El traspaso de estas figuras, sin embargo, no debería suponer la cesión de la capacidad normativa, de forma que la remodelación de estos tributos quedaría fuera del margen de maniobra de los Ayuntamientos.
- d) La FEMP reclama el estudio de nuevas figuras tributarias que permitan compensar el nivel de gastos asumido por los Ayuntamientos en materia de medioambiente.
- e) Los Entes Locales quieren analizar la creación de una tasa sobre las redes de telecomunicaciones que afectaría de forma especial a las antenas de los teléfonos móviles.
- f) A cambio de esta llegada de ingresos, los Ayuntamientos pretenden asumir competencias en materia de deporte, juventud, nuevas tecnologías, mujer y comercio.
- g) Además los Entes Locales buscan el traspaso de parte de las actuales competencias autonómicas en tráfico, seguridad vial, turismo, transporte, educación y empleo.
- h) El traslado de competencias se completaría con una parte de la sanidad y con capacidad de actuación en las decisiones medioambientales.
- i) Las transferencias de ingresos y de competencias se negociarían por medio de pactos entre las CC.AA. y los Ayuntamientos correspondientes a cada una de las regiones.

Fuentes: Elaboración Propia a partir de los datos de La Federación Española de Municipios y Provincias.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Ayuntamiento de Madrid: *Ranking tributario de los municipios españoles*, 2000.
- Arthur Andersen: *Los nuevos retos del sector público ante la Unión Monetaria Europea*, Diario Cinco Días, Madrid, 1997.
- Borraz, S. y De la Torre, F.: "La reciente reforma del sistema tributario local", *Análisis Local*, núm. 23, Analistas Financieros Internacionales, 1999.
- Borja, J. y Castells, M.: *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Santillana/Taurus, Madrid, 1997.

- Calle Sáiz, R, y Gonzalo y González, L.: *Los Proyectos de Ley General de Estabilidad Presupuestaria y Orgánica Complementaria*, Instituto de Estudios Económicos, Colección Informes, Madrid, 2001.
- Carrillo, E.: *Gestión pública y desarrollo local*, Instituto Andaluz de la Administración Pública, Sevilla, 1999.
- Cariilo E.: *Eficacia de la administración y descentralización territorial*, Instituto Andaluz de la Administración Pública, Sevilla, 1997.
- Cerrillos, S.: "Implicaciones del euro en la contabilidad y presupuesto de las Corporaciones Locales", *Revista Análisis Local*, n.º 33, 2000; pp. 55-56.
- Comín, F.: *Historia de la Hacienda Pública, II. España (1808-1995)*. Crítica, Barcelona, 1996.
- Ezquiaga, I.: "Gestión financiera y endeudamiento en las Corporaciones Locales" en *Papeles de Economía Española* núm. 69, 1996; pags. 252-274.
- Ezquiaga, I.: *Guía de Política Pública Local*, Consultores de las Administraciones Públicas, Madrid, 2000.
- Ezquiaga, I.: *Regulación de las Haciendas Locales*, Consultores de la Administraciones Públicas, Madrid, 2000.
- Ezquiaga, I.: "Condicionantes de la sostenibilidad financiera de las Corporaciones Locales 1990-1999", en *Papeles de Economía Española*, núm. 83, 2000; págs. 232-250.
- Ezquiaga, I.: "10 años de IBI: poder local y raquitismo tributario", *Análisis Local*, núm. 29, Analistas Financieros Internacionales, 2000.
- Ezquiaga, I. y HAEFS, S.: "Globalización y gobierno de las ciudades" en *Diario El País (Negocios)* del 3 de diciembre de 2000; pág. 26.
- Faces García, F.: "La política monetaria de la Unión Europea", en Vallés Ferrer, J. Coord. *La administración pública ante el euro*, IAAP, Sevilla, 2001.
- FEMP: *El pacto local. Medidas para el desarrollo del gobierno local*, MAP-INAP, Madrid, 1999.
- Fundación Banco Bilbao Vizcaya: *El Euro y las Corporaciones Locales*, Madrid, 1999.
- García de Bustos, F.: "Aspectos de la introducción del euro en la gestión de los tributos locales" *Revista Análisis Local*, n.º. 33, 2000; pp.43-47.

- López Laborda, J. y Ruiz-huerta Carbonell, J.: "Descentralización del sector público y competencia fiscal: una reflexión desde la experiencia española", en *Hacienda Pública Española*, Monografía, núm. 2, págs. 241-250, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1994.
- Ministerio de Administración Pública: *Informe económico financiero de las Administraciones Territoriales*, 1998, Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, Madrid, 1999.
- Ministerio de Economía y Hacienda varios años: *Imposición local. Tipos de gravamen, índices y coeficientes*. Secretaría de Estado de Hacienda, Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, Madrid.
- Monasterio, C y Suárez Pandiello, J.: *Manual de Hacienda Autonómica y Local*, Ariel, Barcelona, 1996.
- Pedraja, F., y Suárez Pandiello, J.: "Sobre la nueva PIE municipal", en *Cuaderno de Información Económica*, núm. 144-145, 1999; págs. 150-163.
- Rodríguez Alvarez, J.M.: *La reforma del régimen local*, Bayer Hnos., S.A., Barcelona, 1999.
- Rodríguez, C.: "Impacto del euro en el área de endeudamiento y tesorería", *Revista de Análisis Local*, nº. 33, 2000; pp. 48-50.
- Rodríguez García, J.: "La administración local ante el euro" en Vallés Ferrer, J. Coord. *La administración pública ante el euro*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2001.
- Serra, M<sup>a</sup>.: "El euro y la contratación", *Revista de Análisis Local*, nº. 33, 2000; pp. 51-54.
- Suárez Pandiello, J.: "Las Haciendas Locales en la democracia: un balance" en *Papeles de Economía Española* núm. 69, 1996; págs. 227-251.
- Suárez Pandiello, J.: "Tendencias de la fiscalidad local en España", en *Ekonomiaz*, núm. 38, 1997.
- Suárez Pandiello, J.: "Distribución de competencias y relaciones financieras entre comunidades y corporaciones locales" en *Boletín Económico de Andalucía*, núm. 27, 1999; pág. 147-160.
- Suárez Pandiello, J.: "La corresponsabilidad fiscal en las Entidades Locales" en *Papeles de Economía Española*, núm. 83, 2000; págs.208-231.
- Valle, V.: "La Hacienda pública de la democracia española. Principales rasgos" en *Papeles de Economía Española* núm. 68, 1996; págs. 2-9.

- Vallés Ferrer, J. (Coord.): *La administración pública ante el euro*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2001.
- Vallés Ferrer, J: "Política de convergencia nominal e integración en Europa (1999-2001)", en Vallés Ferrer, J. Coord. *La administración pública ante el euro*, IAAP, Sevilla, 2001.
- Vázquez Barquero, A.: *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*, Pirámide, Madrid, 1988.
- Vázquez Barquero, A.: *Política Económica local*, Pirámide, Madrid, 1993.