

ANÁLISIS DE LA FINANCIACIÓN LOCAL: IMPOSICIÓN DIRECTA E INDIRECTA

Nuria Rueda López
Cristina Mingorance Arnáiz
Universidad CEU- San Pablo

Resumen

En la actualidad, el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la LRHL, constituye la base del sistema de financiación local. Esta norma refunde la legislación al tiempo que incluye las recientes reformas instrumentadas a través de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre y de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Precisamente, el objetivo de este trabajo consiste en analizar las cuestiones fundamentales que se derivan de esta norma reformadora de la financiación local en España y su incidencia en los principales tributos locales. En concreto, se hace especial énfasis en cómo se ha materializado el fenómeno de la corresponsabilidad fiscal municipal en nuestro país – como instrumento de mejora de la gestión de los recursos públicos – durante los últimos años y se revisa la importancia relativa de las principales magnitudes de las figuras impositivas locales.

Palabras clave

Imposición local - federalismo fiscal

Abstract

At the present time, Real Legislative Decree 2/2004, 5th of March, which rewrites the text of the LFRA (Local Finance Regulation Act), constitutes the base of the local financing system. This norm rewrites the legislation and at the same time includes the recent

reforms orchestrated through Act 51/2002, 27th of December and Act 62/2003, 30th of December, fiscal, administrative and social measures.

The objective of this work is to analyze the main questions that arise from the reform of the local financing in Spain and its effects in the main local tributes. In particular, we make special emphasis in how the municipal fiscal co-responsibility in our country has been materialized – as an instrument to improve the management of the public resources – in the last years. On the other hand we review the relative importance of the main magnitudes of the local tax figures.

Key words

Local taxes, fiscal federalism

1. Introducción

Las tradicionales ventajas e inconvenientes de la descentralización son sobradamente conocidos. Por un lado, tradicionalmente y desde la perspectiva de las tres funciones musgravianas de cualquier sector público, se atribuyen a la administración central las funciones de redistribución de la renta y la de estabilización. Por otro, la literatura especializada reconoce con gran consenso el mayor éxito de las administraciones territoriales o subcentrales a la hora de lograr una asignación eficiente de los recursos, fundamentalmente mediante la prestación de servicios públicos. En este sentido, los argumentos más extendidos son, entre otros, la mejor adaptación de los gobiernos subcentrales a las preferencias de los ciudadanos (sobre todo el ámbito local) y la mayor competencia generada al permitir la descentralización la especialización en la provisión de determinados servicios por parte de las administraciones territoriales.

En España, las protagonistas hasta ahora en el desarrollo del proceso descentralizador han sido las Comunidades Autónomas (CCAA). Sin embargo,

cada vez son más numerosas las voces que exigen la culminación de dicho proceso mediante la segunda descentralización; es decir, mediante las transferencias de competencias desde las CCAA a las Corporaciones Locales (CCLL), impulsándose así el denominado Pacto Local. En este sentido, resulta necesaria una ampliación de competencias en el ámbito de las Administraciones Locales, tanto en la vertiente de los ingresos como de los gastos públicos, que les permita contar con una financiación adecuada para la prestación de los servicios públicos descentralizados, respetando siempre el principio de estabilidad presupuestaria.

El [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 (LRHL), constituye actualmente la base del sistema de financiación local. Esta norma refunde la legislación al tiempo que incluye las recientes reformas instrumentadas a través de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre y de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Precisamente, el objetivo de este trabajo consiste en analizar las cuestiones fundamentales que se derivan de esta norma reformadora de la financiación local en España y su incidencia en los principales tributos locales. Para ello se pone especial énfasis en cómo se ha materializado el fenómeno de la corresponsabilidad fiscal municipal en nuestro país durante los últimos años y se revisa la importancia relativa de las principales magnitudes de las figuras impositivas locales.

Para ello, en primer lugar, se repasan los aspectos más relevantes de la dimensión relativa del sector público local en España. En segundo lugar, se estudian las principales fuentes de financiación de los gobiernos locales españoles en la actualidad y a partir de la información oficial ofrecida por el Ministerio de Economía y Hacienda¹. En tercer lugar, se analiza el desarrollo del fenómeno de la corresponsabilidad fiscal municipal en nuestro país –como instrumento de mejora de la gestión de los recursos públicos–, haciendo hincapié en la reforma abordada en 2003 y en las principales figuras

¹ Se han empleado los datos publicados por el Ministerio de Economía y Hacienda en 2007, correspondientes a la primera liquidación tras la reforma de 2003, y que corresponden al ejercicio 2004.

impositivas locales afectadas por la misma. Por último, se incluye una valoración de la citada reforma del sistema impositivo local, subrayando las principales luces y sombras de dicho proceso. Las conclusiones más relevantes obtenidas en los apartados anteriores cierran este trabajo.

2. Delimitación y dimensión relativa del Sector Público Local en España.

A la hora de delimitar las instituciones que componen el Sector público en España se pueden aplicar diversos criterios; a saber: el constitucional, el presupuestario y el contable. Las fuentes de cada uno de los criterios anteriores son la Constitución Española (CE), la Ley General Presupuestaria (LGP) y la Contabilidad Nacional (CN)². De todas ellas es la CN la que clasifica a una inmensa variedad de unidades institucionales y flujos económicos en un número limitado de categorías fundamentales, y por tanto, la que ofrece una delimitación más apropiada para el análisis económico.

El organismo encargado de elaborar la CN en España es el Instituto Nacional de Estadística (INE), el cual aplica desde mediados de la década de los años setenta el Sistema Europeo de Cuentas (SEC). A partir de la división que hace el SEC entre Administración Central, Administración Local (Administración Territorial, en España) y Administraciones de la Seguridad Social, éste propone que cada país lleve a cabo las subdivisiones que crea más oportunas en función de la realidad institucional de cada estado. En consecuencia, tanto el INE como la Intervención General del Estado (IGAE) confeccionan la delimitación del Sector Público en sentido estricto o Administraciones Públicas (AAPP) que se recoge en la figura 1³.

² Consultar la obra de López y Utrilla (2002) para un análisis más pormenorizado de dichos criterios de delimitación.

³ Las Empresas Públicas junto con las AAPP constituyen el denominado Sector Público en sentido amplio.

Figura 1

Composición de las AAPP o Sector Público en sentido estricto



Fuente: Elaboración propia.

En España, dentro de las AAPP, el Sector Público Local agrupa las Entidades locales territoriales de reconocimiento constitucional -municipios, provincias e islas- (artículos 137 y 141 de la CE) y de reconocimiento en la legislación ordinaria -mancomunidades, áreas metropolitanas, comarcas, agrupaciones de municipios y entidades locales de ámbito inferior al municipio- (artículo 3 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985–LRBRL-); así como los organismos autónomos locales, las entidades públicas empresariales y las sociedades mercantiles locales (artículo 85 de la LRBRL y artículo 164 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 2004 –TRLRHL-)⁴.

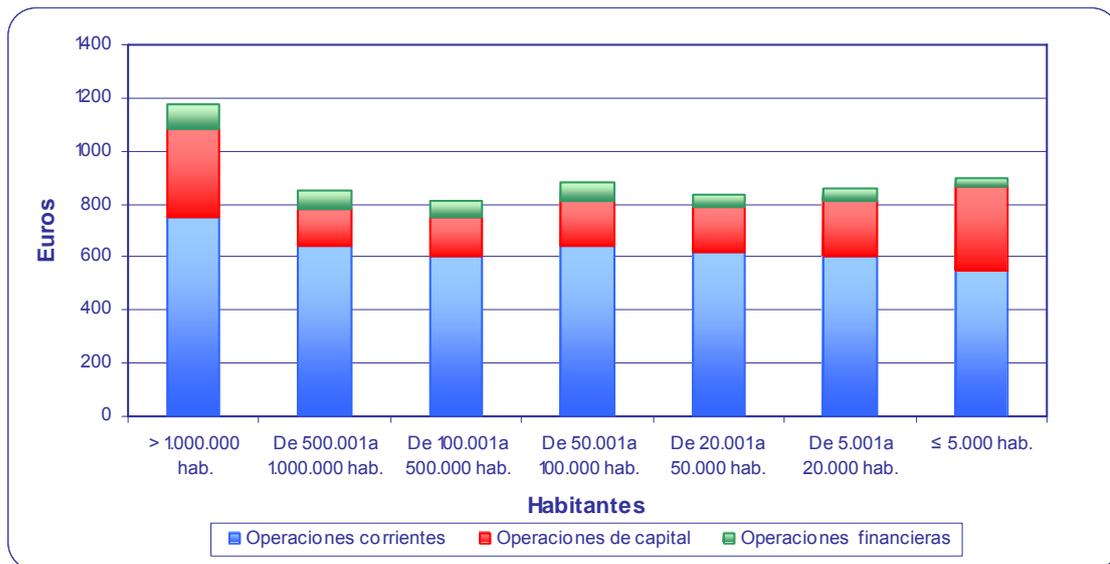
Un modo sencillo de medir la dimensión relativa de las haciendas locales es calcular el gasto por habitante. En efecto, dicha ratio constituye en principio⁵ un indicador aproximado de los bienes y servicios que los ciudadanos reciben directamente de su respectiva administración local. Según la información

⁴ Según la información proporcionada por la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales, a 1 de enero de 2004 el número de Entidades Locales territoriales era de 13.053 y el de organismos autónomos y sociedades de 3.365. El número de municipios es de 8.107, además de dos Ciudades con Estatuto de Autonomía (Ceuta y Melilla).

⁵ Suponiendo que la respectiva administración local actúa con un mínimo de eficiencia productiva.

estadística elaborada por el Ministerio de Economía y Hacienda (MEH)⁶, el gasto total por habitante es más elevado en los municipios de población superior a 1.000.000 habitantes (casi 1.200 € por habitante), mientras que en el resto de los municipios el importe de dicho indicador es bastante similar (800 € por habitante), tal y como refleja el gráfico 1.

Gráfico 1. Gasto medio por habitante 2004 (Euros/habitante)



Fuente: MEH (2007a)

Desde una perspectiva institucional, y en cuanto al gasto público local total, cabe señalar que, por entes, el 68,6% del gasto total lo gestionan los ayuntamientos, las Diputaciones Forales gestionan el 18,9% y el resto de las Diputaciones el 9,3%. Los Consejos y Cabildos insulares gestionan el 3,2% del gasto total.

Con independencia de la mayor o menor dimensión relativa que presente una entidad local, debe analizarse la composición de su respectivo gasto. En este sentido, conviene conocer, en primer lugar, la distribución del gasto local

⁶ Los datos proceden de las liquidaciones de los presupuestos de las Entidades locales y de las relaciones financieras entre éstos y la Administración General del Estado, concretamente el Ministerio de Economía y Hacienda.

entre los gastos de naturaleza corriente y los gastos de capital, tal y como se recoge en el cuadro 1.

Cuadro 1. Clasificación económica del Gasto Local por tipo de ente 2004 (en %)

TIPO DE ENTE	Operacion es corrientes	Operacion es de capital	Operacion es no financieras	Operacion es financieras	TOTAL GASTOS
Ayuntamientos	69,70	23,79	93,49	6,51	100,0
Dip. Reg. Común	57,99	26,25	84,24	15,76	100,0
Dip. Reg. Foral	91,29	6,36	97,65	2,35	100,0
Consejos y Cabildos insulares	63,57	28,54	92,12	7,88	100,0
TOTAL NACIONAL	72,50	20,87	93,37	6,63	100,0

Fuente: MEH (2007a)

Según las cifras anteriores más del 20% del gasto local se destina a inversión, siendo el gasto en infraestructuras el principal destino de la inversión pública en el ámbito local.

En segundo lugar, resulta imprescindible descomponer el gasto local por funciones para conocer la finalidad del mismo. Así, como consecuencia de la obligación de los municipios de prestar determinados servicios públicos (artículo 26 de la LRBRL), estas entidades realizan el mayor gasto en la producción de bienes públicos de carácter social (grupo de función 4: 20.108.294 miles de euros)) –véase cuadro 2- que incluye el gasto en sanidad, educación, vivienda y urbanismo, servicios de saneamiento, recogida y tratamiento de basuras, limpieza viaria, muebles, cultura y deportes, etc.

Cuadro 2. Gasto Local por funciones 2004 (Miles de euros)

TIPO DE ENTE	Deuda pública	Servicios generales	Protección Civil y Seg Ciudadana	Seguridad, protección y prom. Social	Producción b. públicos carácter social	Producción b. públicos económicos	Regulación económica general	Regulación ec. Sectores productivos	Transferencias a otras AAPP	TOTAL GASTOS
Ayuntamientos	2.780.031	5.189.151	2.794.829	3.978.610	17.956.962	3.302.435	1.442.646	503.333	284.798	38.232.795
Dip. Reg. Común	790.440	580.445	114.849	751.975	1.465.743	786.965	318.334	134.188	256.367	5.199.306
Dip. Reg. Foral	218.680	189.547	38.179	569.277	213.507	708.579	145.769	84.246	8.381.242	10.549.026
Consejos Insulares	13.985	22.079	11.597	104.579	78.969	68.621	2.442	13.478	4.001	319.751
Cabildos Insulares	121.170	82.737	10.997	182.635	393.113	295.458	19.342	104.462	217.777	1.427.691
TOTAL NACIONAL	3.924.306	6.063.959	2.970.451	5.587.076	20.108.294	5.162.058	1.928.533	839.707	9.144.185	55.728.569

Fuente: MEH (2007a)

Dentro del ámbito municipal, y por CCAA el cuadro 3 también refleja el mayor peso relativo que ostenta la producción de bienes públicos de carácter social (grupo de función 4⁷).

Cuadro 3. Gasto municipal por funciones y por CCAA 2004
(Miles de euros)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Deuda pública	Servicios generales	Protección Civil y Seg Ciudadana	Seguridad, protección y prom. Social	Producción b. públicos carácter social	Producción b. públicos económicos	Regulación económica general	Regulación ec. Sectores productivos	Transferencias a otras AAPP	TOTAL GASTOS
Andalucía	487.543	1.006.245	477.132	737.840	2.901.295	489.886	259.188	101.968	46.787	6.507.884
Aragón	95.219	331.449	15.461	94.180	523.786	136.152	27.210	27.889	9.297	1.260.643
Asturias	69.794	76.746	48.717	115.335	350.377	69.189	28.484	19.642	3.831	782.115
Baleares	93.468	103.974	84.056	100.192	444.220	70.346	26.890	10.833	3.284	937.263
Canarias	80.292	246.026	127.995	200.136	805.361	119.564	84.475	22.827	7.609	1.694.285
Cantabria	37.778	63.219	26.403	41.620	207.117	45.974	21.994	8.404	840	453.349
Castilla y León	147.172	314.419	110.793	160.889	858.293	223.684	53.652	32.228	18.491	1.919.621
Castilla La Mancha	110.766	221.522	75.228	231.680	682.249	112.898	32.895	24.376	12.250	1.503.864
Cataluña	651.217	878.398	459.136	491.906	3.310.361	580.262	203.719	50.586	115.092	6.740.677
Extremadura	34.317	146.155	37.554	109.825	300.233	75.210	22.240	16.768	11.018	753.320
Galicia	122.639	228.777	102.955	205.774	708.198	187.694	52.885	20.526	13.230	1.642.678
Madrid	271.850	567.597	630.081	567.122	2.884.772	593.249	380.528	48.005	5.150	5.948.354
Murcia	123.407	125.501	85.350	97.880	555.030	68.677	28.320	14.930	1.541	1.100.636
Navarra	23.266	66.111	35.747	92.455	352.452	26.294	9.502	5.718	2.015	613.560
País Vasco	119.835	296.068	156.755	306.882	1.204.005	216.937	66.985	35.102	17.032	2.419.601
Rioja (La)	15.131	37.537	14.765	28.438	106.025	25.184	22.107	4.550	422	254.159
Com. Valenciana	296.336	479.408	306.699	396.457	1.763.188	261.235	121.571	58.982	16.909	3.700.785
TOTAL NACIONAL	2.780.030	5.189.152	2.794.827	3.978.611	17.956.962	3.302.435	1.442.645	503.334	284.798	38.232.794

Fuente: MEH (2007a)

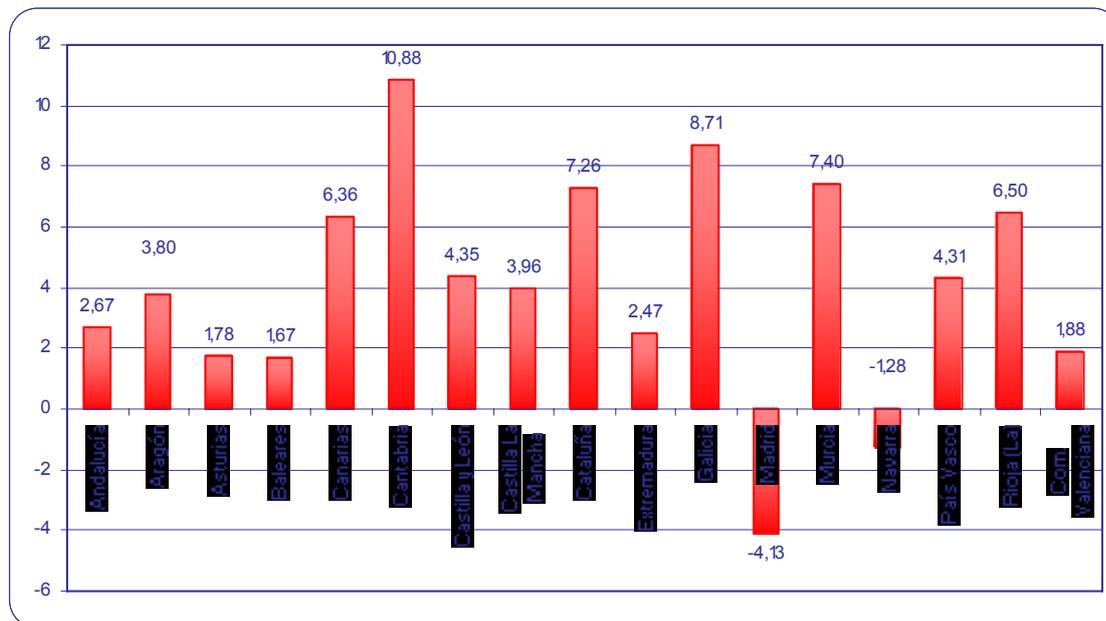
3. Ingresos Locales.

Si agrupamos los municipios españoles por CCAA, en todos los casos - excepto en la Comunidad de Madrid y la Comunidad Foral de Navarra- registran capacidad de financiación (medida sobre los ingresos no financieros), siendo los más superavitarios, según revela el gráfico 2, los de Cantabria (con una capacidad de financiación del 10,88%), Galicia (8,71 %) y Murcia (7,40%)⁸.

⁷ En el ámbito municipal y dentro del grupo de función 4 destacan los gastos asociados al urbanismo y vivienda, y a cultura y deporte.

⁸ Por categoría de Entidades Locales, son las Diputaciones Provinciales de Régimen Común las que tienen una mayor capacidad de financiación en términos de ingresos no financieros.

Gráfico 2. Capacidad (+) Necesidad (-) de financiación sobre los Ingresos no financieros 2004 (%) (Ayuntamientos agrupados por Comunidades Autónomas)



Fuente: MEH (2007a)

Las cifras anteriores ponen de manifiesto que los ingresos no financieros superan en la mayoría de los casos los gastos no financieros comentados en apartados anteriores. En consecuencia, resulta de gran interés analizar también en este apartado la dimensión del sector público local desde la perspectiva de los ingresos, siendo las vías fundamentales de financiación los tributos locales, los ingresos por transferencias (específicas), la participación en tributos del Estado (transferencias generales)⁹.

3.1. Tributos Locales.

En líneas generales, los tributos y precios públicos de las entidades locales representan el 54,48% de sus ingresos totales. La recaudación fiscal municipal generada a partir de los ingresos obtenidos por los impuestos municipales y por las tasas, correspondiente a cada CCAA se refleja en el cuadro 4, donde se ponen de manifiesto que es el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) el de

⁹ Otra fuente de financiación no analizada en este trabajo es el recurso al crédito.

mayor poder recaudatorio en términos absolutos en todas las CCAA.

Cuadro 4. Recaudación local por figuras tributarias 2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA	IBI	IVTM	IIVTNU	IAE	ICIO	Resto Impuestos Indirectos (a)	Tasas y otros ingresos (b)	TOTAL
Andalucía	1.035.660	317.815	180.959	168.388	330.437	852	1.126.223	3.160.334
Aragón	149.864	52.654	31.898	40.127	41.257	112	216.245	532.157
Asturias	115.096	37.314	22.664	29.343	39.476	-2	126.433	370.324
Baleares	189.709	50.194	26.135	25.427	48.237	73	202.157	541.932
Canarias	238.407	74.135	43.480	44.359	64.851	100	239.638	704.970
Cantabria	80.504	23.218	14.388	13.588	28.488	6	103.882	264.074
Castilla y León	301.881	100.449	55.132	56.880	104.482	3.772	302.765	925.361
Castilla La Man	205.614	81.885	32.408	36.663	91.614	7.546	247.040	702.770
Cataluña	1.317.909	359.228	270.076	306.389	278.542	1.149	1.197.642	3.730.935
Extremadura	105.501	35.745	9.940	16.174	23.420	167	102.157	293.104
Galicia	261.453	100.783	24.112	70.170	78.500	7	280.441	815.466
Madrid	776.330	284.643	263.650	180.050	284.272	510	887.975	2.677.430
Murcia	139.153	62.665	32.889	28.421	80.377	7	178.152	521.664
Navarra	65.736	23.645	11.641	20.787	46.125	6	112.695	280.635
País Vasco	228.214	97.614	32.544	80.366	94.887	8	378.515	912.148
Rioja (La)	36.736	11.928	7.637	6.989	14.984	48	55.649	133.971
Com. Valenciar	781.293	210.883	116.825	114.914	222.784	226	618.683	2.065.608
TOTAL NACION	6.029.060	1.924.798	1.176.378	1.239.035	1.872.733	14.587	6.376.292	18.632.883
(a) Incluye el impuesto sobre gastos suntuarios y la imposición especial aplicada en Canarias (AIE e IGIC)								
(b) Se excluyen los precios públicos.								

Fuente: MEH (2007a)

Teniendo en cuenta la presión fiscal por habitante –véase cuadro 5-, las CCAA con una mayor recaudación relativa (medida en euros) son Baleares (567,44), Cataluña (547,59), Navarra (479,94) y Cantabria (476,00). Por el contrario, las de menor presión fiscal son Extremadura (272,58), Galicia (296,43), Asturias (344,89) y Canarias (368,03). Esta misma ordenación por CCAA se obtiene cuando se calcula el índice de presión fiscal, tomando el valor 100 para el total nacional.

Cuadro 5. Presión fiscal por habitante e Índice de presión fiscal 2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA	TOTAL (Miles de €)	Población	Presión fiscal por habitante (€)	Índice de presión
Andalucía	3.160.333	7.687.518	411,10	94,99
Aragón	532.157	1.249.584	425,87	98,41
Asturias	370.324	1.073.761	344,89	79,69
Baleares	541.933	955.045	567,44	131,12
Canarias	704.969	1.915.540	368,03	85,04
Cantabria	264.074	554.784	476,00	109,99
Castilla y León	925.361	2.493.918	371,05	85,74
Castilla La Mancha	702.771	1.848.881	380,11	87,83
Cataluña	3.730.936	6.813.319	547,59	126,53
Extremadura	293.106	1.075.286	272,58	62,98
Galicia	815.466	2.750.985	296,43	68,50
Madrid	2.677.429	5.804.829	461,24	106,58
Murcia	521.664	1.294.694	402,92	93,10
Navarra	280.636	584.734	479,94	110,90
País Vasco	912.150	2.115.279	431,22	99,64
Rioja (La)	133.970	293.553	456,38	105,46
Com. Valenciana	2.065.608	4.543.304	454,65	105,06
TOTAL NACIONAL	18.632.887	43.055.014	432,77	100,00

Fuente: MEH (2007a)

3.2. Ingresos por transferencias específicas.

Una segunda vía de financiación de las haciendas locales son los ingresos por transferencias. Según se deriva de los cuadros 6 y 7 los ingresos por transferencias corrientes recibidas por las Entidades Locales suponen el 79,6% del importe total de las transferencias. De este total, el 58,3% procede de la Administración General del Estado y el 25,5% de las CCAA. Dicha categoría de transferencias tienen su principal origen en la Administración General del Estado tanto en las Diputaciones de Régimen Común como en los Ayuntamientos. Por el contrario, en el caso de las transferencias de capital (20,4%), el principal origen son las CCAA según revelan las cifras recogidas en el cuadro 8.

Cuadro 6. Ingresos de Entes Locales por transferencias totales según la procedencia 2004

TIPO DE ENTE	del ESTADO	de EMPRESAS DE LA ENT. LOCAL	de las CCAA	de DIP., CONSEJOS O CABILDOS	de AYUNTAMIENTOS	de OTROS ENTES LOCALES	RESTO CAP. 4 Y 7	TOTAL CAPÍTULOS 4 Y 7
Ayuntamientos	7.758.451	21.352	3.603.797	1.906.417	69.425	97.891	725.957	14.183.290
Dip. Reg. Común	2.938.782	141	369.786	3.205	117.057	5.048	177.851	3.611.870
Dip. Reg. Foral	29.995	236	215.715	23	10.003	12.289	56.894	325.155
Consejos Insulares	70.200	0	159.704	0	5.835	0	2.231	237.970
Cabildos Insulares	243.343	0	285.057	0	31.219	30	26.186	585.835
TOTAL NACIONAL	11.040.771	21.729	4.634.059	1.909.645	233.539	115.258	989.119	18.944.120

Fuente: MEH (2007a)

Cuadro 7. Ingresos de Entes Locales por transferencias corrientes según la procedencia 2004

TIPO DE ENTE	del ESTADO	de EMPRESAS DE LA ENT. LOCAL	de las CCAA	de DIP., CONSEJOS O CABILDOS	de AYUNTAMIENTOS	de OTROS ENTES LOCALES	RESTO CAP. 4	TOTAL CAPÍTULO 4
Ayuntamientos	7.429.112	3.232	2.187.057	1.365.275	56.784	31.729	186.567	11.259.756
Dip. Reg. Común	2.785.867	0	164.424	2.254	28.207	3.973	37.368	3.022.093
Dip. Reg. Foral	29.994	236	125.479	0	8.061	0	17.345	181.115
Consejos Insulares	65.868	0	111.009	0	5.193	0	1.991	184.061
Cabildos Insulares	223.814	0	189.446	0	7.278	0	18.580	439.118
TOTAL NACIONAL	10.534.655	3.468	2.777.415	1.367.529	105.523	35.702	261.851	15.086.143

Fuente: MEH (2007a)

Cuadro 8. Ingresos de Entes Locales por transferencias de capital según la procedencia 2004

TIPO DE ENTE	del ESTADO	de EMPRESAS DE LA ENT. LOCAL	de las CCAA	de DIP., CONSEJOS O CABILDOS	de AYUNTAMIENTOS	de OTROS ENTES LOCALES	RESTO CAP. 7	TOTAL CAPÍTULO 7
Ayuntamientos	329.339	18.120	1.416.740	541.142	12.641	66.162	539.390	2.923.534
Dip. Reg. Común	152.915	141	205.362	951	88.850	1.075	140.483	589.777
Dip. Reg. Foral	1	0	90.236	23	1.942	12.289	39.549	144.040
Consejos Insulares	4.332	0	48.695	0	642	0	240	53.909
Cabildos Insulares	19.529	0	95.611	0	23.941	30	7.606	146.717
TOTAL NACIONAL	506.116	18.261	1.856.644	542.116	128.016	79.556	727.268	3.857.977

Fuente: MEH (2007a)

3.3. Participación local en tributos del Estado (transferencias generales).

En España existe una vía adicional de financiación para las Haciendas Locales que consiste en la participación en los tributos del Estado. El vigente modelo de participación en tributos del Estado entró en vigor el 1 de enero de 2004, mediante la Ley, de 27 de diciembre, de Reforma de la Ley Reguladora

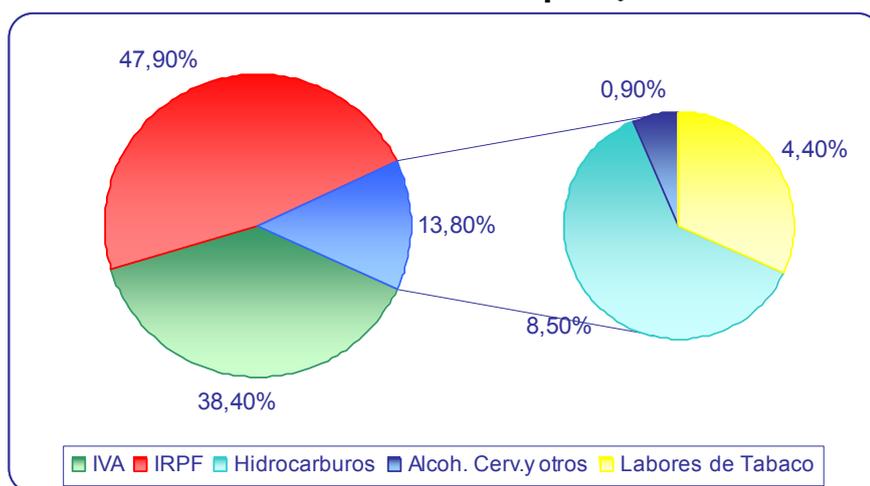
de las Haciendas Locales¹⁰. Dicho modelo, de naturaleza dual, se descompone en dos vertientes; a saber: un modelo de cesión de impuestos estatales, aplicable a las provincias y a los municipios con población igual o superior a 75.000 habitantes o que sean capitales de provincia o de Comunidad Autónoma; y, por otro, un modelo aplicable al resto de municipios, definido con arreglo a las variables población, esfuerzo fiscal e inverso de la capacidad tributaria. En concreto, al primero se acogen 84 municipios de un total de 8.109; es decir, el 1%, y los restante 8.025 (99%) al segundo.

3.3.1. Modelo de cesión de impuestos estatales.

En este primer modelo hay que diferenciar a su vez entre el modelo de cesión de impuestos estatales aplicado a los municipios y el modelo de cesión de impuestos estatales aplicado a las provincias.

En la primera versión, hay que señalar que la cesión de impuestos estatales representa el 15,3% de la financiación total de los municipios incluidos en este modelo para el ejercicio 2004, siendo el IRPF el impuesto del que se cede un mayor rendimiento recaudatorio, el cual representa según refleja el gráfico 3, el 47,9% de la recaudación total cedida.

Gráfico 3. Distribución de impuestos 2004 (Modelo de Cesión: Municipios)



Fuente: MEH (2007a)

¹⁰ La primera liquidación de este modelo, que corresponde al ejercicio 2004, se ha realizado en el año 2006.

Por CCAA, el peso de la cesión de impuestos estatales es bastante heterogéneo según revela el cuadro 9, siendo los municipios de Baleares los que registran una mayor participación de la cesión de impuestos en su respectiva financiación total, con un 30,4 %, y los de Canarias los que manifiestan una menor participación, con un 8,1 %. Por el contrario, respecto al importe total de la participación en los tributos del Estado (PTE) –véase última columna del cuadro 9- son los municipios de la Comunidad de Madrid los que ocupan la primera posición, con un 29,19% sobre el PTE total, seguidos por los de Cataluña, con el 22,80%. Por el contrario, a la cola se sitúan los municipios de La Rioja (0,52%) y Cantabria (0,70%).

Cuadro 9. Participación de los municipios en los tributos del Estado por CCAA 2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Cesión impuestos (Millones de €)	%	Fondo complementario (Millones de €)	%	Total PTE (Millones de €)	% PTE Total
Baleares	18,19	30,40	41,64	69,60	59,83	1,39
La Rioja	5,17	22,90	17,44	77,10	22,61	0,52
Cantabria	6,83	22,80	23,13	77,20	29,96	0,70
Castilla La Mancha	15,97	21,90	59,12	78,10	75,09	1,74
Asturias	19,26	21,60	69,84	78,40	89,10	2,07
Castilla y León	37,19	21,30	132,76	78,70	169,95	3,94
Galicia	31,76	20,30	124,61	79,70	156,36	3,63
Extremadura	7,76	18,20	34,82	81,80	42,58	0,99
Murcia	19,50	18,10	88,08	81,90	107,58	2,50
Com. Valenciana	51,54	15,20	287,41	84,80	338,95	7,87
Aragón	27,44	15,10	153,79	84,90	181,23	4,21
Madrid	190,40	15,10	1.067,40	84,90	1.257,80	29,19
Andalucía	89,01	13,40	574,40	86,60	663,41	15,40
Cataluña	130,56	13,30	851,69	86,70	982,25	22,80
Canarias (a)	10,67	8,10	121,45	91,90	132,12	3,07
TOTAL NACIONAL	661,25	15,30	3.647,58	84,70	4.308,82	100,00

Nota:

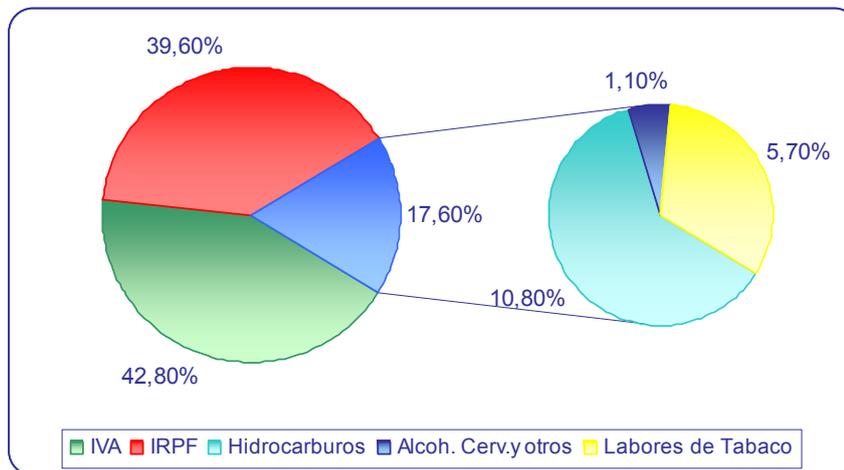
(a) Debido a su régimen económico-financiero especial, a las entidades locales de Canarias se les ceden rendimientos recaudatorios correspondientes al IRPF y a los Impuestos Especiales sobre Cerveza, sobre Productos Intermedios y sobre Alcohol y Bebidas Derivadas (artículo 158 TRLRHL).

Fuente: MEH (2007a)

Respecto a la segunda versión, modelo de cesión aplicado a las provincias, las provincias y entes asimilados de régimen común (entre las que no se incluyen las Diputaciones Forales del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra ni las Ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y de Melilla) tienen una financiación global de 3.981,62 millones de euros, de la cual el total de la cesión de impuestos asciende a 583,00 millones de euros, representando

el 14,6%. De todos los impuestos, es el IVA en este caso el que goza de una mayor cesión de su recaudación, un 42,8%, frente al IRPF, con un 39,6% (véase el gráfico 4).

Gráfico 4. Distribución de impuestos 2004 (Modelo de Cesión: Provincias)



Fuente: MEH (2007a)

En el ámbito de las provincias, el peso relativo de la cesión de impuestos por CCAA oscila entre el 10% y el 25%, según refleja el cuadro 10.

Cuadro 10. Participación de las provincias en los tributos del Estado por CCAA 2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA (a)	Cesión impuestos (Millones de €)	%	Fondo complementario (Millones de €)	%	Total PTE (Millones de €)	% PTE Total
Baleares	26,90	29,30	64,90	70,70	91,90	2,63
Cataluña	154,30	25,60	448,50	74,40	602,80	17,28
Com. Valenciana	81,00	19,90	324,90	80,10	405,90	11,63
Asturias	19,70	18,50	87,10	81,50	106,80	3,06
Murcia	20,00	17,30	95,90	82,70	115,90	3,32
Aragón	25,40	15,50	138,80	84,50	164,20	4,71
Andalucía	114,90	15,20	641,10	84,80	756,10	21,67
Galicia	43,40	14,70	252,80	85,30	296,20	8,49
Castilla La Mancha	28,10	12,60	234,40	87,40	262,50	7,52
Castilla y León	43,80	10,70	302,40	89,30	346,20	9,92
Extremadura	14,00	9,00	141,40	91,00	155,40	4,45
Canarias (b)	11,40	6,20	173,80	93,80	185,30	5,31
TOTAL NACIONAL	582,90	16,70	2.906,00	83,30	3.489,20	100,00

Notas:

(a) No se incluyen las Comunidades Autónomas de Cantabria, Madrid y La Rioja, porque, mediante acuerdos de las respectivas Comisiones Mixtas, han integrado en su financiación autonómica la que habría resultado de la aplicación del modelo de financiación provincial.

(b) Debido a su régimen económico-financiero especial, a las entidades locales de Canarias se les ceden rendimientos recaudatorios correspondientes al IRPF y a los Impuestos Especiales sobre Cerveza, sobre Productos Intermedios y sobre Alcohol y Bebidas Derivadas (artículo 158 TRLRHL).

Fuente: MEH (2007a)

3.3.2. Modelo aplicable a los municipios con menos de 75.000 habitantes y que no sean capitales de provincia ni de Comunidad Autónoma.

Los municipios no incluidos en el modelo de cesión registran una participación en los tributos del Estado en 2004 de 3.030,5 millones de euros, lo cual supone el 41,3% del importe total percibido por el conjunto de los municipios. Bajo este modelo la financiación percibida por los municipios de régimen común resulta de la aplicación de los valores respectivos de las variables población, esfuerzo fiscal¹¹ y el inverso de la capacidad tributaria¹². De todas ellas, tal y como refleja el cuadro 11, la que tiene un mayor peso en el conjunto es la población.

Cuadro 11. Financiación de los municipios resultante de aplicar las variables población, esfuerzo fiscal e inverso de la capacidad tributaria 2004

Estratos de población (habitantes)	Importe variable población	%	Importe variable esfuerzo fiscal	%	Importe variable Inver. Cap. Tributaria	%	Importe Total variable	%
Más de 50.000	327,20	78,37	47,00	11,26	43,30	10,37	417,50	100,00
De 20.001 a 50.000	637,10	77,12	103,30	12,50	85,70	10,37	826,10	100,00
De 5.001 a 20.000	812,7	74,70	137,20	12,61	138,00	12,68	1.087,90	100,00
Hasta 5.000	494,20	70,93	91,10	13,08	111,50	16,00	696,70	100,00
TOTAL	2.271,20	75,00	378,60	12,50	378,50	12,50	3.028,20	100,00

Fuente: MEH (2007a)

4. Corresponsabilidad fiscal local y segunda descentralización.

4.1. Corresponsabilidad fiscal y las principales figuras tributarias locales.

A pesar del respaldo constitucional a la autonomía local, las arcas municipales no contaron con los recursos necesarios para cubrir las demandas

¹¹ Este indicador se define, en este caso y según su acepción clásica, como el cociente entre la recaudación real y potencial de un ente local.

¹² Se trata de un indicador que pone en relación la recaudación local con la población.

sociales en los primeros años de la transición española. Hubo que esperar a la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL) de 1988 para estabilizar el marco financiero municipal, la cual permitió además no sólo simplificar y mejorar técnicamente –en general- los tributos locales sino también adecuar el llamado sistema de participación en impuestos del Estado al mismo esquema aplicado en la financiación autonómica.

Los objetivos perseguidos por el modelo vigente hasta 2003 se concretaban en conseguir un crecimiento homogéneo de la financiación, alcanzar una redistribución más justa de los recursos, impulsar la corresponsabilidad financiera e inyectar una mayor solidaridad a los ayuntamientos con menores recursos.

En la actualidad, el [Real Decreto Legislativo 2/2004](#), de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la LRHL, constituye la base del sistema de financiación local. Esta norma refunde la legislación al tiempo que incluye las recientes reformas instrumentadas a través de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre y de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Los puntos fundamentales de esta línea de reforma son los siguientes¹³:

- Se garantiza la suficiencia financiera de las CCLL (Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos), compatible con la supresión desde 2003 del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)¹⁴ para más del 92% de los contribuyentes.
- Se reconoce a los Ayuntamientos mayor capacidad para desarrollar políticas tributarias -pueden subir o bajar los tipos impositivos de sus impuestos y establecer beneficios fiscales potestativos-, esto es, se concede [mayor corresponsabilidad fiscal municipal](#).

¹³ A algunos de ellos ya se ha hecho referencia, aunque breve, en apartados anteriores.

¹⁴ Es el segundo impuesto local en importancia recaudatoria, por detrás del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

- Se diseña un sistema definitivo de financiación, recogiendo en la ley anterior las variables y ponderaciones que definen la financiación municipal, de tal forma que se convierta en un sistema estable en el tiempo.
- Por último, a las provincias y a los municipios que sean capitales de provincia o de Comunidad Autónoma, ó que tengan más de 75.000 habitantes, se les cede una parte del IRPF, del IVA y de los impuestos especiales sobre Alcoholes, Hidrocarburos y Labores del Tabaco (entre el 1% y el 2%, aproximadamente, dependiendo del impuesto y de si se trata de un municipio o una provincia)¹⁵.

De todas las novedades anteriores, la que acapara nuestra atención en este apartado es la referida al impulso inyectado a la corresponsabilidad fiscal, por el impacto que ésta tiene en las arcas municipales. El concepto de corresponsabilidad fiscal, como es bien sabido, no tiene una interpretación única, pese a lo cual se ha constituido, junto al principio de solidaridad, en uno de los ejes del debate en torno a la financiación autonómica. Una concepción de aceptación generalizada del mismo lo interpreta como el proceso que consigue que el poder político responsable de la realización de los gastos, -distinguiendo entre los diferentes niveles de gobierno-, lo sea también de los ingresos necesarios para financiarlos, rindiendo cuentas por todo ello ante los ciudadanos que constituyen la demanda y el destino de la actuación pública, como vía para lograr la eficiencia en el funcionamiento del sistema.

En España, el modelo de financiación de las Entidades Locales previsto en la CE está basado en los principios generales básicos de autonomía para la gestión de sus propios intereses (artículo 137, CE) y de suficiencia financiera de dichas entidades a través de la utilización de tributos propios y de la participación en los tributos del Estado (artículo 142, CE). Para hacer efectiva la materialización de dichos principios constitucionales el legislador ha otorgado a

¹⁵ Esta cesión está vigente desde 2004. Los denominados "municipios turísticos" (aquellos que, no cumpliendo los requisitos para acceder al sistema de cesión de impuestos, sin embargo, tienen una población superior a 20.000 habitantes y un número de viviendas de segunda residencia superior al de viviendas principales), se financian mediante una participación en los tributos del Estado de carácter mixto, ya que además de participar en el modelo general de variables se incluyen elementos relacionados con la cesión de rendimientos de los impuestos especiales sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco imputables a los mismos.

las CCLL determinadas facultades normativas en la parcela de la tributación local, proceso que se ha intentado intensificar con la reforma de 2003 - denominado "corresponsabilidad fiscal local"-, y que se pone de manifiesto en los siguientes aspectos según el tributo local considerado:

4.1.1. Tasas.

Las CCLL tienen potestad tributaria total, ya que según la LRHL (artículo 15) pueden establecerlas o no. En caso de establecerlas mediante una ordenanza fiscal, éstas podrán determinar cómo calcular, entre otros, los siguientes elementos:

- Cuota tributaria: Podrán establecer una tarifa, una cantidad fija o una cantidad obtenida a partir de la aplicación conjunta de los dos métodos anteriores.
- Importe: Para su determinación aplicarán criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos pasivos.

4.1.2. Contribuciones especiales.

Del mismo modo que en el caso anterior, las CCLL tienen potestad tributaria total, ya que según la LRHL (artículo 15) tienen autonomía para establecerlas o no en su ámbito territorial. Mediante la correspondiente ordenanza fiscal podrán regular los siguientes aspectos:

- Base imponible: Como máximo será el 90% del coste estimado que la entidad local soporte por la realización de obras o por el establecimiento o ampliación de servicios.
- Cuota impositiva: La entidad local podrá conceder el fraccionamiento o aplazamiento por un plazo máximo de cinco años, siempre y cuando lo solicite el sujeto pasivo.

4.1.3. Impuestos.

A) Impuestos obligatorios.

A.1.) Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)

A través de la respectiva ordenanza fiscal las CCLL tendrán potestad tributaria sobre los siguientes elementos:

- Exenciones: Pueden establecer exenciones, por ejemplo a favor de centros sanitarios de titularidad pública.
- Tipos impositivos:
 - a) *Inmuebles urbanos*:
 - Fijar o no el tipo impositivo
 - Si no fijan el tipo impositivo, se aplicará el 0,4% con carácter mínimo y supletorio.
 - Si fijan el tipo impositivo, éste estará comprendido entre un mínimo de 0,4% y un máximo de 1,10%. Además, los Ayuntamientos respectivos podrán incrementar el tipo impositivo en determinadas circunstancias.
 - Excepto para los bienes urbanos de uso residencial (viviendas), dentro de los límites señalados en el párrafo anterior, podrán fijar tipos impositivos diferenciados en función de los distintos usos de éstos (comercio, turismo, oficinas, sanidad, culturales...) ¹⁶.
 - Los inmuebles urbanos de uso residencial, cuando se cumplan las condiciones que se establezcan reglamentariamente, siempre que se encuentren desocupados con carácter permanente, pueden ser gravados con un recargo de hasta el 50% de la cuota líquida del IBI.
 - b) *Inmuebles rústicos*:
 - Fijar o no el tipo impositivo.
 - Si no fijan el tipo impositivo, se aplicará el 0,3% con carácter mínimo y supletorio.

¹⁶ La aplicación de los tipos diferenciados por usos tiene la limitación de que sólo podrán aplicarse, como máximo, al 10% de los inmuebles que, para cada uso, tengan mayor valor catastral.

- Si fijan el tipo impositivo, éste estará comprendido entre un mínimo de 0,3% y un máximo de 0,90%. Además los Ayuntamientos respectivos podrán incrementar el tipo impositivo en determinados casos.
- Bonificaciones fiscales:
 - Las Viviendas de Protección Oficial (VPO) ven ampliada la bonificación del 50% de la cuota del impuesto durante tres años adicionales a los actuales.
 - Para inmuebles objeto de la actividad de las empresas de urbanización, construcción y promoción inmobiliaria, podrán establecer o no una bonificación por un plazo máximo de tres períodos impositivos.
 - Para sujetos pasivos titulares de familias numerosas, podrán aplicar una bonificación de hasta el 90% de la cuota íntegra del IBI.
 - Para viviendas que dispongan de sistemas de aprovechamiento de energía solar, podrán aplicar una bonificación de hasta el 50% de la cuota íntegra del IBI, sean urbanas o rústicas.

A.2.) Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE).

A partir de la reforma, que entró en vigor el 1 de Enero de 2003, se establece una modernización del IAE, más adecuada a la nueva realidad económica¹⁷, siendo una de las novedades principales la aplicación de la exención del pago del IAE para todas las personas físicas y para las empresas que facturen menos de 1 millón de euros al año, lo que supone que más del 92% de los contribuyentes dejarán de pagar este impuesto (unos 2,2 millones de contribuyentes).

Las Entidades Locales podrán ejercer su potestad tributaria, a través de la respectiva ordenanza fiscal, en las materias que se detallan a continuación:

- Cuota impositiva: Podrán incrementar o disminuir la cuantía de las cuotas mediante la aplicación de un coeficiente de ponderación.

¹⁷ Esta reforma además logra la adaptación de la tributación de la telefonía a la nueva realidad tecnológica, creando un epígrafe específico para ello.

- **Bonificaciones fiscales:** Los Ayuntamientos podrán establecer en sus ordenanzas fiscales bonificaciones sobre la cuota municipal del IAE no superiores al 50%, en las siguientes materias, entre otras: inicio de actividad empresarial, creación de empleo y respeto al medio ambiente.

A.3.) Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM).

A través de la respectiva ordenanza fiscal, las Entidades Locales podrán ejercer su potestad tributaria en las materias siguientes:

- **Cuota impositiva:** Se permiten coeficientes diferenciados para los diferentes tipos de vehículos, pudiendo subir o bajar cualquier tramo de la tarifa, dejando inalterados los otros, dando mayores posibilidades de actuación a los Ayuntamientos en este tributo.
- **Exenciones:** Se amplían las exenciones fiscales de los coches utilizados por personas discapacitadas, quedando excluidos vehículos de personas con minusvalía de hasta el 33%, fomentando la política social para este colectivo.
- **Bonificaciones fiscales:** Se amplían las bonificaciones potestativas a los vehículos que utilizan determinados carburantes o motores especiales, en atención al medio ambiente, con lo que los municipios pueden realizar mayores actuaciones de política fiscal medioambiental.

B) Impuestos potestativos.

B.1.) Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO).

Los Ayuntamientos que hayan decidido exigir el ICIO podrán, en las condiciones que señale la ordenanza fiscal respectiva, regular las siguientes materias:

- **Tipo impositivo:** Podrán fijar el tipo de gravamen, siempre que dicho tipo no exceda del 4%.
- **Bonificaciones fiscales:** En materia de beneficios fiscales, los Ayuntamientos podrán establecer las siguientes bonificaciones sobre la cuota municipal del ICIO:

- Bonificación de hasta el 95% a favor de las construcciones, instalaciones u obras que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico-artísticas, etc...
- Bonificación de hasta el 95% a favor de las construcciones, instalaciones u obras en las que se incorporen sistemas para el aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía solar para autoconsumo.
- Bonificación de hasta el 50% a favor de las construcciones, instalaciones u obras vinculadas a los planes de fomento de las inversiones privadas en infraestructuras.
- Bonificación de hasta el 50% a favor de las construcciones, instalaciones u obras referentes a las viviendas de protección oficial.
- Bonificación de hasta el 90% a favor de las construcciones, instalaciones u obras que favorezcan las condiciones de acceso y habitabilidad de los discapacitados.

B.2.) Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU).

Los Ayuntamientos que hayan decidido exigir el IIVTNU podrán, en las condiciones que señale la ordenanza fiscal respectiva, regular las siguientes materias:

- Base imponible: Los Ayuntamientos podrán aplicar reducciones en la base imponible, en función del valor catastral del terreno.
- Tipo impositivo: Podrán fijar el tipo de gravamen, siempre que dicho tipo no exceda del 30%.

C) Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local (tasa del 1,5%).

Será objeto de tributación por la tasa, por ocupación del dominio público local, la utilización de redes propias (situación anterior a la reforma de 2003) y ajenas (nueva

situación después de la reforma), adecuando a la realidad económica actual la situación de las empresas suministradoras de servicios colectivos.

Las empresas de teléfonos móviles que se den de alta en su epígrafe específico del IAE, tributarán mediante cuota nacional, medida a través del número de usuarios y de antenas. De este modo, se evitan duplicidades de gravamen, en la medida en que quedan expresamente excluidas del régimen especial de la " tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, es decir, la denominada "tasa del 1,5%".

4.2. La segunda descentralización en España.

En España, las protagonistas hasta ahora en el desarrollo del proceso descentralizador han sido las CCAA. Sin embargo, no cabe duda, que en el siglo actual la Hacienda Local tiene la responsabilidad de permitir dar respuesta con mayor eficacia a las demandas de los ciudadanos en materia de prestación de servicios públicos, según advierte Beteta (2002).

Por ello resulta necesario redefinir las competencias locales mediante el denominado Pacto Local, aunque en esta materia las CCAA también tienen un papel primordial, ya que éstas son las que tienen la capacidad jurídica para realizar las nuevas cesiones de competencias y su financiación, dando lugar a la denominada segunda descentralización. En este sentido, resulta necesaria una ampliación de competencias en el ámbito de las Administraciones Locales, tanto en la vertiente de los ingresos como de los gastos públicos, que les permita contar con una financiación adecuada para la prestación de los servicios públicos descentralizados, respetando siempre el principio de estabilidad presupuestaria. Del mismo modo en todo este proceso debe tener un protagonismo indiscutible tanto la FEMP (Federación Española de Provincias y Municipios) como la Comisión de Entes Locales en el Senado.

5. Valoración de la reforma del sistema impositivo local.

La situación actual de las Haciendas Locales es consecuencia de la reforma practicada en 2003. Desde la perspectiva de la corresponsabilidad fiscal, esta reforma ha supuesto un avance, mientras que otras medidas adoptadas en dicho proceso han supuesto un freno a la misma. En este punto, y en opinión de Suárez Pandiello (2003), los principales avances de dicha reforma se traducen en los siguientes puntos:

- La eliminación de los límites superiores a la fijación de tributos por razón de población; la concesión de una mayor capacidad de decisión en el apartado de las bonificaciones; y la posibilidad de aplicar un gravamen diferenciado del IBI a viviendas desocupadas y a locales según usos; lo cual en conjunto apunta hacia una mayor corresponsabilidad fiscal.
- Por otro lado, y desde la perspectiva de la equidad, la introducción de un epígrafe específico en el IAE para la telefonía móvil resulta conveniente, además de suponer una adaptación de la tributación a la nueva realidad tecnológica.

Por el contrario, entre las medidas menos favorecedoras de un incremento de la corresponsabilidad fiscal destacan las siguientes:

- La supresión del IAE, ya que al eliminarse prácticamente en un gran número de municipios españoles, se ve reducida la corresponsabilidad fiscal, ya que se sustituye este tributo -sobre el que poseen capacidad normativa los entes locales- por una transferencia incondicional.
- El establecimiento de índices de esfuerzo fiscal para la distribución de transferencias entre municipios de menos de 75.000 habitantes no parece coadyuvar con el objetivo de aumentar la corresponsabilidad fiscal.
- Aumentar las potestades de los ayuntamientos respecto al establecimiento de bonificaciones y de tipos impositivos al servicio de la política social, no son del todo aconsejables atendiendo a los objetivos generales de esta reforma.

- Además, la introducción de un sistema de transferencias dual, injustificado para un sector de la doctrina y en detrimento de una mayor equidad horizontal, no potencia la corresponsabilidad fiscal.

En suma, a pesar de los logros alcanzando por las medidas reformadoras - detalladas en párrafos anteriores- en términos de una mayor claridad y fácil interpretación de la redacción de la LRHL, éstas adolecen de un gran inconveniente al haberse pretendido reformar los instrumentos de los gobiernos locales sin haberse fijado previamente los objetivos y las competencias de estos entes, desconociéndose cuáles son sus verdaderas necesidades de gasto.

Por tanto, en este contexto España debería continuar el proceso reformador, procurando apuntarse a la línea reformadora europea. En efecto, a pesar de las diferencias existentes entre los grandes modelos europeos de Haciendas Locales¹⁸, se detecta una tendencia uniforme en las cuestiones a abordar en Europa en la parcela de la financiación local. En este sentido, las más importantes se detallan a continuación:

- En primer lugar, prima encontrar una base óptima de imposición local que haga compatibles objetivos tales como respetar el principio de capacidad de pago, eliminar desincentivos a la localización de negocios locales, evitar disparidades excesivas, etc...
- En segundo lugar, resulta imprescindible una mayor participación en la recaudación del impuesto sobre la renta y del impuesto general sobre las ventas

¹⁸ Los cuatro grandes modelos europeos de financiación local son los siguientes:

- Modelo nórdico (Suecia, Noruega, Dinamarca y Finlandia): Se caracteriza por la intensa participación de las Administraciones Locales en el Sector Público (entre el 40% y 50%) y por la importancia de los impuestos locales, siendo el principal protagonista el impuesto sobre la renta, sobre el que dichas administraciones tienen amplias potestades.
- Modelo anglosajón (Estados Unidos, Canadá, Australia, Reino Unido, Irlanda...): En este caso la participación de los gobiernos locales en el Sector Público es media-alta (entre el 20% y 30%), excepto en Australia. Se detecta en este modelo una importancia apreciable de las transferencias intergubernamentales y el predominio del la imposición sobre los inmuebles (*property tax*).
- Modelo latino (países mediterráneos del sur de Europa): Se trata de países con un escaso peso de los entes locales (generalmente por debajo del 15%, con la excepción de Italia), donde las transferencias intergubernamentales tienen un protagonismo intermedio, siendo las principales figuras impositivas las que gravan la propiedad y la actividad económica.
- Modelo de los países federales europeos de tradición germánica (Alemania, Austria, y Suiza). En este caso la participación de las Administraciones Locales en el conjunto de las AAPP es intermedia (en torno al 20%), con una importancia moderada de las transferencias intergubernamentales y con un claro predominio en la imposición sobre la renta.

mediante fórmulas de participación territorial y potenciando la responsabilidad tributaria local.

- En tercer lugar, al existir limitaciones presupuestarias es necesario mejorar y racionalizar los actuales sistemas de subvenciones intergubernamentales, garantizando una igualdad básica en la disponibilidad de recursos por parte de las distintas administraciones.
- En cuarto lugar, se está extendiendo la traslación del coste de prestación de los servicios públicos locales a los usuarios¹⁹ mediante la aplicación de tasas o precios al uso del servicio; la privatización de su gestión o revisando la política de subvenciones a determinadas actividades privadas.
- En quinto lugar, existe una tendencia creciente a potenciar las formas múltiples de colaboración entre el sector público local y las empresas privadas, como son los proyectos financiados por el Banco Europeo de Inversiones (BEI).
- En sexto lugar, se refuerza la aplicación de políticas de consolidación presupuestaria y de racionalización del gasto público para recortar los déficits públicos locales.

6. Conclusiones

Del contenido de este trabajo las principales conclusiones que se derivan son las que se detallan a continuación:

- Las entidades locales españolas se caracterizan todavía por su escaso peso en el conjunto de las AAPP, destinando la mayor parte de su gasto a la producción de bienes públicos de carácter social (sanidad, educación, vivienda y urbanismo, servicios de saneamiento, recogida y tratamiento de basuras, limpieza viaria, cultura, deporte, etc..).

¹⁹ Siempre y cuando se cumplan dos condiciones: que sea factible la individualización del coste y que no se generen problemas graves redistributivos.

- Las principales fuentes de ingresos impositivos son la propiedad inmueble (IBI) y los vehículos (IVTM).
- Las entidades locales en nuestro país están realizando un considerable esfuerzo fiscal, gracias a la autonomía fiscal de la que gozan, lo cual está generando un agotamiento de sus posibilidades de financiación a partir del actual sistema impositivo.
- Como consecuencia de lo anterior, resulta necesaria una mayor descentralización y corresponsabilidad fiscal a la lograda con la reforma de 2003, que permita la denominada segunda descentralización tanto de las vías de financiación como de las competencias de gasto, respetando siempre las exigencias de estabilidad presupuestaria.

7. Bibliografía

Beteta, A. (2002), *Problemas actuales de las Haciendas Locales*, Papeles de Economía Española, N° 92, pp. 94-119.

Caramés, L. (ed.) (2004), *Situación actual de la Hacienda Local en España*, IV Jornadas de la Asociación Galega de Estudios de Economía do Sector Público, Compostela.

López, M. T. y Utrilla, A. (2002), *Introducción al Sector Público Español*, 3ª ed. Cívitas, Madrid.

Ministerio de Economía y Hacienda (2007a), *Haciendas Locales en cifras. Año 2004*, Madrid.

Ministerio de Economía y Hacienda (2007b), *Corresponsabilidad fiscal en el sector local*.

Poveda, F. y Sánchez; A. (2002), *La financiación impositiva municipal. Propuestas para su reforma*, Papeles de Economía Española, N° 92, pp. 101-119.

Suárez Pandiello, J. (2003), *Financiación local y corresponsabilidad fiscal local: ¿Ganamos con el nuevo modelo?*, Revista de Estudios Regionales, Nº 66, pp. 115-128.

Suárez Pandiello, J. (2004), *Sobre la nueva imposición local*, en Caramés, L. (ed.), *Situación actual de la Hacienda Local en España*, IV Jornadas de la Asociación Galega de Estudios de Economía do Sector Público, pp. 263-277.