

## 2. Análisis del sistema de financiación local en España y propuestas de reforma

ALFONSO UTRILLA DE LA HOZ

### 2.1. El marco general de la financiación local: Una perspectiva teórica y comparada

Tradicionalmente, la naturaleza de las competencias de gasto que, desde una perspectiva teórica, deben ser descentralizadas a los niveles de gobierno más próximos a los ciudadanos se ha basado en unas características muy concretas relacionadas con la prestación de determinados servicios públicos. Estos, normalmente, se relacionan fundamentalmente con bienes públicos de carácter local en los que los ciudadanos, a través de los procesos de elección colectiva, determinan la cantidad y composición de los bienes y servicios a proveer, de los que se benefician colectiva o individualmente.

En este caso, en la medida en la que la actuación local responde a fines asignativos de lograr una mayor eficiencia en la actuación del sector público y a dar respuesta a las preferencias individuales; el sistema fiscal local se ha asentado tradicionalmente en la aplicación del principio del beneficio. Este parte de la premisa de que la utilidad de los servicios locales prestados se corresponde con los ciudadanos que contribuyen a sufragarlos. Bajo esta aproximación, los ingresos públicos aportados por los ciudadanos responden al grado de aprovechamiento directo o indirecto de los bienes y servicios públicos demandados, como elemento similar a los precios de referencia que marcan el beneficio individual que obtienen de las actuaciones locales. Este es el fundamento teórico de los precios públicos, las contribuciones especiales, las tasas y, con una menor relación directa entre el pago y los servicios recibidos, también de los impuestos locales tradicionales. Estos,

además, han de cumplir otros requisitos, exigibles en un contexto de múltiples jurisdicciones sin restricciones legales o económicas a la movilidad interjurisdiccional.

El primero hace referencia a la búsqueda de una relación directa entre la recaudación fiscal local y la localización de las bases gravadas en la jurisdicción, cualquiera que sea el impuesto al que se haga referencia. Así, los impuestos locales tradicionales están relacionados con el gravamen de bases fijas, como el suelo o la vivienda, que se capitalizan en el precio en caso de cambios jurisdiccionales u otros elementos patrimoniales asociados a la residencia con una relación directa con el principio del beneficio, como la titularidad de vehículos de tracción mecánica en condiciones de circular.

Junto a la titularidad de elementos patrimoniales fácilmente identificables la fiscalidad local se ha apoyado también en la actividad económica generada en la jurisdicción para articular su sistema tributario. Tal es el caso del rendimiento imputado a la propiedad agraria en la antigua contribución rústica, el gravamen local de elementos objetivos de la actividad económica o el mero ejercicio en la jurisdicción de actividades empresariales, profesionales o artísticas.

El principio de localización requiere adoptar cautelas en los impuestos locales, destinados fundamentalmente a evitar tres cuestiones: la externalización de la carga tributaria sobre otras jurisdicciones, la competencia fiscal entre las mismas y la necesidad de garantizar un merca-

do integrado, evitando obstáculos a su funcionamiento efectivo en el territorio.

En este sentido, la competencia fiscal se evita estableciendo un sistema tributario homogéneo, con una misma forma de determinar las bases fiscales y con límites a la fijación de los tipos impositivos locales y con una legislación centralizada en la determinación de los beneficios fiscales.

Otro principio básico de la imposición local hace referencia a la estabilidad recaudatoria requerida. La suficiencia financiera en términos dinámicos, básica en cualquier sistema de financiación, resulta determinante en el ámbito local, ya que el sistema tributario tiene que cubrir unas necesidades estables en el tiempo, dada la naturaleza de sus competencias. En este sentido, la evolución de las bases fiscales locales debería seguir un ritmo similar al que siguen sus necesidades y ser cíclicamente estables. Además, pueden y deben considerarse otros principios teóricos a incorporar en el diseño de los sistemas tributarios locales, como son los de generalidad, economicidad, perceptibilidad y neutralidad.

Así, la imposición local se ha basado fundamentalmente en impuestos objetivos vinculados, como se ha señalado, con la propiedad inmobiliaria o de vehículos y en el desarrollo de determinadas actividades económicas desarrolladas en cada localidad, medidas normalmente de forma indirecta. De esta manera, el sistema tributario local ha estado basado en una fuerte conexión entre el aprovechamiento privado de los servicios públicos y la localización de los contribuyentes.

Dada la extensión de la propiedad inmobiliaria y la posibilidad de trasladar la carga del impuesto a los usuarios finales, la diversificada estructura comercial y de servicios y el importante parque de vehículos existente, el censo de contribuyentes ha sido comparativamente amplio, aunque no se corresponda plenamente con los usuarios reales de los servicios locales. Por otro lado, la ausencia de retención en la fuente o de pagos fragmentados ha hecho del sistema tributario local un sis-

tema muy perceptible por parte de los contribuyentes. Esto, unido a la baja elasticidad de la recaudación impositiva respecto a la evolución de la actividad económica, hace que la modulación de la recaudación dependa mucho de las decisiones anuales de los responsables municipales y que el esfuerzo fiscal individual subjetivo sea altamente percibido y su crecimiento fuertemente contestado.

Los requisitos teóricos exigidos al sistema tributario local, en un modelo de separación de fuentes tributarias, limitan la capacidad de los impuestos municipales para financiar unas competencias de gasto importantes. Las transferencias interjurisdiccionales han venido a cubrir esa asimetría entre la capacidad recaudatoria de los impuestos locales tradicionales y las necesidades de gasto. Estas cumplen, además, otras finalidades, como corregir externalidades entre localidades o incentivar bienes preferentes. La articulación de las transferencias con fines de corrección de desequilibrios financieros verticales ha de canalizarse a través de fondos incondicionados para respetar la autonomía local y determinarse en función de necesidades objetivas de acuerdo con las competencias desarrolladas. Además, para diseñarse de forma eficiente, han de estar inversamente relacionadas con la capacidad tributaria local y, circunstancialmente, de forma proporcional al esfuerzo fiscal realizado a través de los impuestos locales autónomamente fijados.

El desequilibrio entre el nivel de competencias de gasto asignadas y la capacidad recaudatoria de los impuestos locales tradicionales se ha ido cubriendo, así, por la cesión o coparticipación en otras figuras tributarias con mayor potencial recaudatorio y que reflejan también una mayor adaptación a la evolución económica territorial.

Desde una perspectiva de análisis comparado, el papel general asignado al sector público local dentro de la distribución general de funciones entre los distintos niveles de gobierno y el tamaño de la jurisdicción resulta determinante a la hora de observar las alternativas de configuración local en la práctica.

La tradicional presencia del poder local y los cambios fiscales experimentados a nivel nacional en todas las economías, simplificando las estructuras tributarias, han obligado a revisar los sistemas tributarios locales complementándoles con las transferencias interjurisdiccionales y con impuestos compartidos en las grandes figuras tributarias de ámbito nacional. El resultado de este proceso ha sido diferente en cada realidad institucional en función de distintas características. En primer lugar, por la diferente estructura de distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno. Así, cuanto mayor es la importancia de la presencia del nivel local de gobierno en la provisión de servicios públicos, mayor es también la utilización compartida de las principales figuras tributarias para financiarlo. En segundo lugar, por la diferente dimensión relativa de los gobiernos locales. Así, la excesiva atomización del sector público local impide o hace más compleja técnicamente la utilización de figuras tributarias con mayor capacidad recaudatoria en la financiación local. Por el contrario, si el tamaño medio de los municipios es más elevado los riesgos de competencia fiscal o de distorsión se reducen y las posibilidades de compartir impuestos sobre la renta o sobre el consumo aumentan. En tercer lugar, las diferencias internacionales obedecen también al estadio en que se encuentra cada sociedad en el terreno de las reformas fiscales. La secuencia: impuestos locales tradicionales/subvenciones específicas/transferencias incondicionales/participaciones territorializadas/impuestos compartidos, no se realiza al mismo ritmo en todas las sociedades y está condicionada además por dos factores relevantes: el grado de desarrollo de los sistemas fiscales y la experiencia en el funcionamiento descentralizado de la administración. Finalmente, y no por ello menos importante, el motivo de las diferencias que se pueden apreciar al observar las experiencias de financiación local en el análisis comparado está estrechamente relacionado con la tradición fiscal de cada país que responde a perfiles muy diferentes y en los que cuesta diferenciar unos criterios que nos permitan distinguir claramente entre modelos de organización en la financiación local que agrupen a los distintos países con características comunes.

En general, y como se ha señalado, la evolución de los sistemas tributarios nacionales ha relegado al ámbito local las figuras tributarias más tradicionales pero también ha permitido aprovechar los grandes impuestos para financiar a la hacienda local. Los impuestos compartidos por distintos niveles de gobierno han venido a solucionar algunas limitaciones de la financiación local a la vez que han contribuido a simplificar y mejorar el conjunto del sistema tributario. Así, el grado de autofinanciación de las jurisdicciones se puede incrementar y la relación directa entre las aportaciones de los ciudadanos y los gastos municipales salir reforzada. La suficiencia financiera y la estabilidad del sistema también pueden mejorar, al ser la renta y el consumo indicadores financieramente más estables que algunos de los tributos tradicionales. También los criterios de reparto de la carga tributaria son más extendidos y "justos" que los estrictamente derivados del principio del beneficio y, por otro lado, los riesgos de competencia y/o exportación fiscal interjurisdiccional se pueden minimizar al limitar la capacidad normativa de las jurisdicciones inferiores y poder utilizar indicadores neutrales y más estables para la distribución de los recursos en el caso de los impuestos indirectos. Estas posibilidades han permitido mejorar la base tributaria de la financiación local en los sistemas comparados que, no obstante, mantienen estructuras muy diferentes derivadas de la evolución de sus propios modelos nacionales de tributación.

En general, se suele diferenciar entre cuatro modelos de organización local en función de su dimensión y la naturaleza de sus ingresos. Así, el modelo nórdico, constituido por Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia, está caracterizado por el fuerte peso de los gobiernos locales dentro del sector público (alrededor del 40%-50%). El nivel local presenta un elevado tamaño relativo, un alto gasto per cápita, aunque con escaso peso de la inversión local y una alta participación de las funciones típicas del Estado del bienestar. Además el papel de la imposición propia es importante, de ahí que si se suman las transferencias y los impuestos propios, Dinamarca y Suecia tienen casi completo el cuadro de los ingresos no financieros, utilizando apenas las tasas

y otros tributos. Sin embargo, el grado de dependencia financiera no es escaso, ya que se articulan subvenciones finalistas para financiar prestaciones sociales a través de la reinversión total o parcial del gasto en bienestar social de los municipios. Así, se utilizan transferencias significativas en cada sector para financiar responsabilidades específicas como: el cuidado social y los proyectos de salud, educación y cultura. Su distribución se basa normalmente en variables generales como: el número de habitantes y la estructura demográfica para subvenciones sociales y de salud, y el número de habitantes y estudiantes para educación y cultura.

El modelo vigente en los países anglosajones, que incluye tanto países federales (Estados Unidos, Canadá y Australia) como unitarios (Reino Unido e Irlanda), ofrece un panorama de dimensión importante del gasto local. Excepto en el caso de Australia, son países con gobiernos locales relativamente potentes, que representan entre el 20% y el 30% del gasto del conjunto del sector público. Las transferencias intergubernamentales tienen una importancia apreciable en forma de subvenciones generales y de compensación por determinadas prestaciones realizadas, siendo las principales las destinadas a cubrir el gasto en cuidado social, educación y transporte público. Las transferencias condicionadas, junto con el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, configuran el núcleo básico de su financiación.

El modelo de los países latinos, en el que se incluye a los países mediterráneos del sur de Europa, se caracteriza por el escaso peso de los gobiernos locales dentro del sector público, en general, por debajo del 15% del gasto total no financiero. Las transferencias intergubernamentales tienen un peso intermedio dadas las competencias asumidas, canalizándose a través de subvenciones de funcionamiento y ayudas a la inversión local. En su sistema tributario destacan dos figuras dentro de la imposición: una sobre la propiedad y otra sobre la actividad económica, si bien esta última con escasa capacidad recaudatoria.

Finalmente, el modelo de los países europeos de tradición germánica, constituido por Alemania, Austria y

Suiza, se caracteriza por desarrollar gobiernos locales de un peso intermedio, en torno al 20% del gasto del conjunto del sector público. Las transferencias intergubernamentales tienen una importancia moderada, mientras que el impuesto sobre la renta tiene un fuerte peso dentro del capítulo correspondiente a los ingresos impositivos, junto con otros impuestos compartidos por los distintos niveles de gobierno.

Más allá de estos modelos resulta difícil establecer unos elementos claros de referencia en la comparación internacional de la actuación del ámbito local. Quizá el más relevante sea el diferenciar previamente si se trata de países de estructura descentralizada o centralizada. Entre los primeros, caracterizados por un importante peso del nivel de gobierno regional, podemos distinguir, a su vez, aquellos donde el gasto social canalizado a través de las principales actuaciones que implican prestaciones en especie (educación, sanidad) y transferencias monetarias (protección social) dependen fundamentalmente del nivel central, regional o local. Así, podemos encontrar países como Australia, donde el gasto local en estas áreas es muy reducido. Otros, por el contrario, absorben una gran proporción de su gasto local en estas actividades, como ocurre en Alemania o Suiza. Algunos países, como Canadá o Estados Unidos presentan una actuación más asimétrica en las políticas sociales, con una mayor presencia del gasto municipal en educación y menor en sanidad y otras prestaciones sociales. Otras políticas, como el gasto público en vivienda incide de forma más importante, en general, en el nivel más próximo al ciudadano.

La OCDE ha establecido una clasificación oficial de la autonomía fiscal o tributaria en los distintos países miembros que permite distinguir los grados de autonomía fiscal y los mecanismos más eficaces para recaudar el impuesto en cada nivel de gobierno. En general, los datos disponibles indican diferencias sustanciales de las estructuras de los sistemas de impuestos en la Unión Europea. Sin embargo, ofrecen poca información sobre el grado real de autonomía fiscal de los niveles subcentrales de gobierno. Por lo general, se puede identificar esta con las posibilidades en cada jurisdicción para:

(i) ajustar una base tributaria, (ii) fijar las tasas impositivas definitivas, (iii) intervenir en la recaudación del impuesto y (iv) establecer la atribución de sus ingresos.

En cada etapa, pueden estar implicados uno o varios niveles de gobierno. Así, en el caso de los impuestos propios, el nivel central o subcentral de gobierno suele ser responsable de todas las fases del proceso impositivo. Cuando el impuesto es cedido, el gobierno central es por lo general únicamente responsable de (i) fijar la base y (iii) recaudar el impuesto, pero decide junto con los niveles subcentrales en (ii) el ajuste de las tarifas. En los impuestos compartidos generalmente el gobierno central es responsable de (i) ajustar la base, (ii) la fijación de los tipos impositivos, y también (iii) recaudar el impuesto, aunque los gobiernos subcentrales participan automáticamente y sin condiciones en un porcentaje del ingreso fiscal generado en su territorio.

De los datos disponibles se desprende que los impuestos propios son la fuente de ingresos más importante para los gobiernos subcentrales, por encima de las subvenciones. Los impuestos sobre los cuales los gobiernos subcentrales tienen al menos alguna capacidad discrecional representan la parte más importante de ingresos, con el 38% del total. Las subvenciones condicionadas siguen como la segunda categoría más representativa, con el 22%. Las subvenciones incondicionadas representan aproximadamente el 19%, mientras los impuestos compartidos explican el 16%. Aunque la línea divisoria entre el impuesto compartido y las subvenciones es a veces difícil de establecer, ya que las reformas efectuadas en el diseño fiscal de los impuestos compartidos y en las subvenciones intergubernamentales los han hecho parecidos en la práctica.

## **2.2. La problemática de la hacienda local española**

### **2.2.1. El diseño del sistema actual**

En 2004 entró en pleno funcionamiento la aplicación del nuevo modelo de financiación local que se aprobó

mediante la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de Reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.

Dentro de los recursos tributarios, la citada ley contiene una nueva y completa regulación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, centrándose en los aspectos estrictamente tributarios, al margen de la regulación específica de la institución catastral. Así, aunque se mantiene el esquema general de la normativa anterior, son importantes las novedades introducidas, que afectan, básicamente, a la configuración del hecho imponible y de los supuestos de no sujeción; la regulación de las exenciones; los sujetos pasivos, las bases imponible y liquidable; la determinación de la cuota tributaria y el establecimiento de bonificaciones sobre la misma; y, finalmente, las obligaciones formales.

Las principales novedades afectan a la regulación de los tipos de gravamen y al establecimiento de nuevas bonificaciones, todo ello en el contexto de proporcionar a los Ayuntamientos, como órganos titulares y gestores del impuesto, un amplio abanico de herramientas para conjugar su potencial recaudatorio con las posibilidades que el tributo ofrece como instrumento al servicio de la política tributaria municipal. Respecto a los primeros, se establecen tipos de gravamen específicos para los bienes inmuebles de características especiales, se simplifican los supuestos de incremento de tipos en función de las características del municipio y se introduce la posibilidad de establecer tipos diferenciados en función de los usos que las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario señalan para las construcciones en los bienes inmuebles urbanos, los grupos de inmuebles de características especiales y el valor catastral. Destaca, asimismo, la posibilidad de aplicar un recargo a los inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados para facilitar el acceso de todos los ciudadanos al disfrute de una vivienda digna y adecuada. El régimen de las bonificaciones constituye un exponente claro del principio de autonomía municipal, con la introducción de nuevos supuestos de aplicación de estos beneficios, como los relativos a los titulares de familia numerosa o a grupos de bienes de características especiales.

## C.1.a.-Estructura de ingresos de las Corporaciones Locales

DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS 2002						
Nivel local	Impuestos propios			I. Compartidos		
	Discrecionalidad plena	Sólo en tipos	Sólo en bases	Acuerdos Plurianuales	Acuerdos Pactados con G.Locales	Otros
Australia	80,6					
Austria	2,3	4,5			55,4	
Bélgica	7,5	65,0				
Canadá	0,9	47,7				
R. Checa	3,2	2,4		51,8		
Dinamarca		67,9		2,2		
Finlandia		60,4				6,7
Francia	39,3	4,6	5,0			
Alemania	8,7	16,7			23,7	
Grecia		11,6				6,3
Italia	12,1	22,6		5,9		
Corea		24,9				
P. Bajos		11,8				
Noruega	1,6		45,3			
Polonia		11,7		38,6		
Portugal		21,2		8,9		
España	16,1	30,4			12,7	
Suecia		74,0				
Suiza	2,0	66,9				
Media	9,2	28,6	2,6	5,6	5,7	

Fuente: OCDE.

Especialmente destacables resultan las modificaciones introducidas por esta Ley en la regulación del Impuesto sobre Actividades Económicas, encaminadas básicamente a eximir del pago de dicho tributo a la mayor parte de los pequeños y medianos negocios, compatibilizando dicha medida con el objetivo de que el impuesto pase a tomar en consideración, para aquellos que continúen sujetos al pago del mismo, las circunstancias económicas del obligado al pago. Así, el cambio principal es la exención del pago del impuesto a todas las personas físicas y, también, a otros sujetos pasivos del mismo que hayan tenido una cifra de negocios inferior a un millón de euros. Igualmente, se exime del pago del im-

puesto a los sujetos pasivos que inicien su actividad durante los dos primeros períodos impositivos y se adapta la exención de los Organismos autónomos a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

A la hora de determinar la cuota resultante se crea un nuevo coeficiente, a aplicar sobre las cuotas de las tarifas, determinado en función de la cifra de negocios del sujeto pasivo y se unifican el anterior coeficiente municipal y el índice de situación, en un único coeficiente de situación. Se habilita a los Ayuntamientos para establecer una bonificación por creación de empleo y una bo-

**C.1.b.–Estructura de ingresos de las Corporaciones Locales**

DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS 2002				
Nivel local	Otros tributos	Transferencias		Total
		Condicionadas	No condicionadas	
Australia		3,1	16,2	100
Austria	21,2	14,3	2,3	100
Bélgica	2,7	23,8	0,9	100
Canadá	1,3	48,0	2,2	100
R. Checa	0,9	41,7		100
Dinamarca	4,8	12,5	12,6	100
Finlandia	0,1	3,4	29,4	100
Francia	5,6	5,7	39,8	100
Alemania	0,6	50,3		100
Grecia		82,1		100
Italia	4,2	41,7	13,5	100
Corea	12,8	18,0	44,3	100
P. Bajos	0,1	61,7	26,5	100
Noruega		24,2	29,0	100
Polonia	0,2	17,9	31,6	100
Portugal	18,1	5,7	46,0	100
España		13,1	27,8	100
Suecia		7,5	18,5	100
Suiza		25,2	5,9	100
Media	3,8	26,3	18,2	100

Fuente: OCDE.

nificación a favor de las empresas con pérdidas o con beneficios inferiores a la cifra que determina la ordenanza fiscal. Igualmente, se habilita a los Ayuntamientos para establecer una bonificación por la utilización o producción de energías renovables, la realización de actividades industriales fuera de los núcleos poblados y el establecimiento de planes que fomenten un transporte de los trabajadores eficiente y menos contaminante. Por otro lado, se suprime el elemento "número de obreros" como factor determinante de parte de la cuota del impuesto, se crea un epígrafe específico para los operadores de telefonía móvil y se minora la cuota del impuesto en función de las superficies que los sujetos pasivos destinen a servicios socioculturales y a servicios de guardería.

En relación con el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica se mejora y amplía el ámbito de la exención de los vehículos de los discapacitados, se suprime la diferenciación de coeficientes máximos de incremento de cuotas en función de la población del municipio, con fijación de un coeficiente máximo único para todos los municipios y se incrementa el tope máximo de bonificación permitido a los Ayuntamientos para los vehículos poco contaminantes.

Por lo que atañe al Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras también se suprime la diferenciación de tipos máximos de gravamen en función de cuál sea la población del municipio, con fijación de un tipo máximo único para todos los municipios y se habilita a

los Ayuntamientos para establecer bonificaciones a favor de las construcciones, instalaciones u obras que contribuyan o se refieran al uso de la energía solar, a los planes de fomento de la inversión privada en infraestructuras, a las viviendas de protección oficial y a las condiciones de acceso y habitabilidad de los discapacitados.

Finalmente, en el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, las principales novedades se refieren a la supresión de las diferencias anteriores en los porcentajes anuales de determinación del incremento de valor en función de la población de cada municipio, con fijación de un porcentaje único por cada período de generación.

En materia de tasas, la nueva normativa extiende la tasa del 1,5% de los ingresos brutos de facturación a las entidades que emplean redes ajenas para efectuar sus suministros, excluyendo expresamente los servicios de telefonía móvil.

Junto con los tributos tradicionales, las transferencias incondicionadas de la hacienda estatal constituyen el pilar básico de la financiación local. Desde la aplicación del nuevo sistema, la participación en ingresos del Estado se instrumenta mediante mecanismos diferenciados (cesión de impuestos estatales-participación en tributos del Estado) para las provincias y para determinados municipios que presentan unas mayores necesidades de gasto derivadas de su tamaño poblacional o del carácter de capitalidad de provincia o de Comunidad Autónoma.

Como es conocido, estas Entidades disponen de las siguientes vías de financiación:

a) Cesión de los rendimientos recaudatorios obtenidos por el Estado en el IRPF, IVA e Impuestos especiales de fabricación en determinados porcentajes. Los porcentajes de cesión son los siguientes:

Impuestos estatales	Grandes municipios	Provincias
IRPF	1,6875%	0,9936%
IVA	1,7897%	1,0538%
Impuestos especiales	2,0454%	1,2044%

b) Participación en un Fondo Complementario de Financiación. En el año 2004, año base del nuevo sistema, a cada una de estas entidades les corresponde una financiación equivalente a la que obtuvieron en el año 2003 incrementada en los mismos términos en los que aumentan los ingresos tributarios del Estado (ITE) en 2004 respecto de 2003. En los ejercicios sucesivos se aplica el ITE a la cantidad asignada en el año base (2004).

Con arreglo al artículo 126 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, el ámbito municipal de aplicación debe revisarse con periodicidad cuatrienal, lo que se producirá, por vez primera, en el año 2008, fecha en la que se han incorporado nuevos municipios.

Por su parte, la financiación de los municipios no incluidos en el modelo de cesión evoluciona con el mismo índice y la participación individual de cada municipio se determina conforme a un modelo similar al anteriormente en vigor, con los siguientes componentes:

a) El 75% con arreglo a la población de derecho, vigente a 31 de diciembre de cada año, ponderada por coeficientes multiplicadores estratificados.

Estrato	Número de Habitantes	Coefficientes
1	De más de 50.000	1,40
2	De 20.001 a 50.000	1,30
3	De 5.001 a 20.000	1,17
4	Hasta 5.000	1,00

b) El 12,5% se distribuye con arreglo al esfuerzo fiscal medio por habitante correspondiente a al último ejercicio liquidado ( $t-2$ ), ponderado por el número de habitantes de derecho de cada municipio<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> A estos efectos, se considera esfuerzo fiscal municipal el resultante de la aplicación de la fórmula siguiente:  $Efm = [a(RcO/RPm)] \times Pi$  donde el factor "a" representa el peso medio relativo de cada tributo en relación con la recaudación líquida total obtenida en el ejercicio económico, durante el período voluntario, por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, por el Impuesto sobre Actividades Económicas, excluidas las cantidades percibidas como consecuencia de la distribución de las cuotas nacionales y provinciales del Impuesto sobre Actividades Económicas y el recargo provincial atribuible a las respectivas Diputaciones Provinciales, y por el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, para todos los municipios integrados en esta forma de financiación.

La relación  $RcO/RPm$  se calcula para cada uno de los tributos citados de la siguiente manera: en el IBI urbanos o rústicos, multiplicando el factor "a" por el tipo impositivo real fijado por el Pleno de la Corporación para el período de referencia, dividido por 0,4 ó 0,3, respectivamente, que representan los tipos mínimos exigibles en cada caso y dividiéndolo a su vez por el tipo máximo potencialmente exigible en cada municipio. El resultado así obtenido en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles urbanos se ponderará por la razón entre la base imponible media por habitante de cada Ayuntamiento y la base imponible media por habitante del estrato en el que se encuadre. A estos efectos, los tramos de población se identificarán con los utilizados para la distribución del 75% asignado a la variable población. En el Impuesto sobre Actividades Económicas, multiplicando el factor "a" por el importe del Padrón municipal del impuesto incluida la incidencia de la aplicación del coeficiente de situación a que se refiere el artículo 87 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, vigente en el período impositivo, y dividiéndolo por la suma de las cuotas mínimas fijadas en las tarifas del impuesto, en relación con cada supuesto de sujeción al mismo, y ponderadas por los coeficientes recogidos en el artículo 86 de la misma norma. En el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, multiplicando el factor "a" por 1.

La suma se multiplicará por el factor  $Pi$ , siendo éste su  $a(RcO/RPm)$  población de derecho deducida del Padrón municipal vigente a 31 de diciembre del año en curso aprobado oficialmente por el Gobierno. El coeficiente de esfuerzo fiscal medio por habitante, para cada municipio, en ningún caso podrá ser superior al quintuplo del menor valor calculado del coeficiente de esfuerzo fiscal medio por habitante de los ayuntamientos incluidos en el estrato de población superior a 50.000 habitantes.

c) El 12,5% restante se distribuye según el inverso de la capacidad tributaria<sup>2</sup>.

Como elemento de seguridad financiera, ningún Ayuntamiento percibe en el primer año una cuantía inferior a la que obtenga en el último año de aplicación del anterior modelo, año 2003, por todos los conceptos de participación en los tributos del Estado. A dicha financiación garantizada se adiciona el importe de la compensación que se reconozca a cada municipio por pérdidas de recaudación derivadas de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas.

Además, con carácter general, las provincias y entes asimilados tienen dos componentes de financiación<sup>3</sup>:

<sup>2</sup> Se entenderá como capacidad tributaria la resultante de la relación existente entre las bases imponibles medias del Impuesto sobre Bienes Inmuebles urbanos por habitante de cada Ayuntamiento y la del estrato en el que este se encuadre, ponderada por la relación entre la población de derecho de cada municipio y la población total de los incluidos en esta modalidad de participación, deducidas del Padrón municipal vigente a 31 de diciembre del año en curso y aprobado oficialmente por el Gobierno. A estos efectos, los tramos de población se identificarán con los utilizados para la distribución del 75% asignado a la variable población.

<sup>3</sup> En el actual modelo, el componente de financiación incondicionada se define en términos de cesión en los rendimientos recaudatorios de los impuestos estatales y de participación en un Fondo complementario de financiación, con arreglo al método señalado anteriormente. La financiación correspondiente al producto de la cesión evolucionará según lo haga el rendimiento recaudatorio de los impuestos cedidos, y la participación en el citado Fondo lo hará en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado. Por su parte, la dotación del fondo de aportación a la asistencia sanitaria común en Centros de carácter no psiquiátrico el primer año se determina incrementando la que les correspondieron en 2003 con arreglo a la evolución de los ingresos tributarios del Estado. Las cuotas resultantes podrán ser transferidas a las correspondientes Comunidades Autónomas cuando la gestión económica y financiera de los Centros hospitalarios se asuma por las citadas instituciones.

Al igual que sucedía con el componente de financiación incondicionada, las entregas a cuenta de la participación en los tributos del Estado de las provincias para el año 2004 y sucesivos, correspondientes a la aportación sanitaria, se efectua-

una participación en un fondo de aportación a la asistencia sanitaria y una participación de carácter incondicionado<sup>4</sup>.

El sistema establecido funciona a partir de las entregas a cuenta, que representan el 95% de los ingresos previstos inicialmente para el correspondiente ejercicio. El cálculo anual de las entregas a cuenta se convierte, de este modo, en un elemento fundamental en los recursos locales en términos financieros, con implicaciones legales añadidas de cumplimiento de la normativa de estabilidad presupuestaria.

---

rán mensualmente por doceavas partes del montante antes citado. En consecuencia, por lo que se refiere a estas entidades, desaparece completamente el modelo de variables que, desde la entrada en vigor de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, se había venido aplicando. Se excluyen del modelo de financiación las Comunidades Autónomas uniprovinciales de Madrid, Cantabria y La Rioja, que han optado por acuerdo de sus respectivas Comisiones Mixtas, por la integración de su participación como Corporaciones Locales en la que les corresponde como Comunidades Autónomas, así como la participación de las Diputaciones de las Comunidades Autónomas de Andalucía y de Aragón y los Consejos Insulares de las Illes Balears en el Fondo de Asistencia Sanitaria que han sido objeto de integración en la participación en los ingresos del Estado de las respectivas Comunidades Autónomas.

<sup>4</sup> Por su parte, la participación de las entidades locales del País Vasco y de Navarra en los tributos del Estado se regirá por lo dispuesto en los vigentes Concerto y Convenio Económico, respectivamente. Las entidades locales de las Islas Canarias participarán en los tributos del Estado con arreglo a las normas generales aplicables a las entidades de régimen común, si bien la financiación de las incluidas en el modelo de cesión se ajustará a lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, conforme a la redacción resultante de la reforma introducida por la Ley 51/2002 citada. En cuanto a los municipios canarios no incluidos en este modelo, cabe señalar que su participación en tributos del Estado se determinará en la misma proporción que los municipios de régimen común. Las ciudades de Ceuta y de Melilla, como entidades consideradas asimiladas a los municipios, participarán en tributos del Estado con arreglo a las normas generales, mientras que, en cuanto entidades asimiladas a las provincias, lo harán con arreglo a un criterio incrementalista, evolucionando su financiación en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado.

Así, hay que señalar que, teniendo en cuenta el criterio general establecido en el Manual de cálculo del déficit en Contabilidad Nacional adaptado a las Corporaciones Locales elaborado por la Intervención General de la Administración del Estado, hay excepciones a la imputación de la mayor parte de los ingresos, y en concreto para los impuestos y cotizaciones sociales, según el principio de devengo. Según establece el Reglamento (CE) N.º 2.516/2000, este tratamiento no se aplica a los impuestos cedidos parcialmente por el Estado, como son el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre el Valor Añadido y los Impuestos especiales de fabricación. En estos casos, las liquidaciones definitivas se practican cuando se conocen los datos definitivos de recaudación de impuestos y del Fondo Complementario y se satisfacen por diferencia entre el importe definitivo de la cesión de la recaudación de los impuestos y de dicho Fondo y el de las entregas a cuenta. En definitiva, en contabilidad nacional, los pagos mensuales a cuenta de los impuestos cedidos y del Fondo Complementario se registran en el período en que se pagan, y la liquidación definitiva resultante, en el momento en que se determina su cuantía y se satisface.

También, las Corporaciones Locales pueden recibir del Estado anticipos de liquidaciones definitivas de impuestos cedidos y del Fondo, tal y como se establece en la disposición adicional quinta de la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal, por el que se autoriza al Ministro de Economía y Hacienda para acordar, en su caso, la concesión por el Tesoro de anticipos de tesorería a cuenta de la liquidación definitiva de los tributos cedidos y de la participación de las Entidades locales en los tributos del Estado. Estos anticipos serán a cuenta de la liquidación definitiva de la cesión de rendimientos recaudatorios de impuestos estatales y de la participación en tributos del Estado correspondiente al año inmediato anterior y podrán alcanzar un importe de hasta el 7% de la base de cálculo utilizada para la fijación inicial de las entregas a cuenta.

En contabilidad nacional, tales anticipos se aplican al ejercicio en que se hacen efectivos por el Estado, si-

guiendo el criterio de caja. Posteriormente, y al igual que sucede con las entregas a cuenta, minorarán el valor definitivo de la cesión de la recaudación de impuestos y del Fondo en el ejercicio en que se determinen las liquidaciones definitivas por estos conceptos.

En consecuencia, los datos utilizados para determinar el cumplimiento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria son los correspondientes a las entregas a cuenta del ejercicio y a las liquidaciones definitivas de ejercicios anteriores, que cuentan con un retardo de dos años. El que las entregas a cuenta se ajusten en mayor o menor medida a la liquidación definitiva puede incidir así de forma importante en la tesorería local y en el cómputo del saldo presupuestario en términos de contabilidad nacional.

En los últimos años, sin embargo, las diferencias entre las entregas a cuenta y las liquidaciones finales han resultado significativas. Así, para el conjunto de las ciudades sujetas al sistema de cesión, el porcentaje de entregas a cuenta sobre el total definitivo ha ido paulatinamente reduciéndose en los tres ejercicios definitivamente cerrados. Así, si en 2004 el porcentaje efectivo cubierto por las entregas a cuenta sobre la liquidación final era del 94,3% en el conjunto de impuestos compartidos y el Fondo Complementario, en 2005 dicho porcentaje descendió al 87,9% y se situó en 2006 en sólo el 86%. Esto supone 9 puntos menos de lo previsto en la norma, suponiendo cerca de 490 millones de euros menos de entregas a cuenta en estos municipios. La incorporación del sistema de anticipos ha paliado en parte estas diferencias crecientes. Así, si se añaden los ingresos por anticipos concedidos desde el ejercicio 2005 el porcentaje de entregas más anticipos sobre la liquidación final se eleva para estas ciudades al 94,3% en 2005 y al 92,4% en 2006, reduciéndose la cuantía del desfase a algo más de 142 millones de euros. No obstante, hay que tener en cuenta que los anticipos imputados a cada ejercicio no se hacen efectivos hasta finales del ejercicio siguiente; así, el último correspondiente al ejercicio 2006 ha sido abonado a finales de noviembre de 2007.

## 2.2.2. Resultado del sistema de financiación local en términos del análisis comparado

A pesar del buen comportamiento del sistema fiscal en los últimos años, los saldos presupuestarios del conjunto de Corporaciones Locales en España presentan una tendencia preocupante. En términos comparados, aunque entre 2002 y 2007 los ingresos locales en España han aumentado más que los del conjunto de la Unión Europea, los saldos presupuestarios han evolucionado de forma distinta. Así, el ahorro bruto ha crecido en España un 120%, cayendo en 2007, mientras en la UE ha aumentado un 159% en ese mismo período, con un crecimiento del 15,2% el último año. El déficit local ha crecido un 175% en el período, mientras en la UE ha disminuido un 67%. En términos relativos, el déficit local en España es del 0,14%, el doble que en la UE, mientras en 2002 la situación era la inversa. Eso supone que el déficit local en nuestro país representa el 2,28% del gasto, frente al 0,61% en la UE-27, empeorando en los últimos años.

Los ingresos y gastos no financieros de las Corporaciones Locales en España representan un porcentaje ligeramente superior al 6% del PIB, mientras en el conjunto de la UE-27 este porcentaje se eleva por encima del 11%. En términos normalizados respecto al PIB mientras que el gasto del conjunto de las AAPP españolas se sitúa en un 84,66% de la media europea en 2007, el de las CCLL representa el 55,69% de la media. Mayores diferencias se producen en los ingresos, ya que los del conjunto del sector público español se sitúan en el 91,26% de la media europea en 2007 (86,68% en 2002), mientras los del sector público local sólo alcanzan el 54,75% (54,22% en 2002).

Esta dimensión relativa menor es más acentuada en las transferencias corrientes recibidas (40,28%), mientras que en impuestos el peso relativo es mayor (76,67%). Así, los impuestos representan el 51,78% de los ingresos no financieros de las Corporaciones Locales en España, mientras en la UE suponen el 36,97%.

## C.2.–Estructura de los ingresos locales en términos comparados

UE-27	2002	2007
<b>Ingresos totales</b>	100,0%	100,0%
Impuestos	35,3%	37,0%
Transferencias	50,8%	50,2%
Otros	13,9%	12,9%
<b>Gastos totales</b>	100,0%	100,0%
Gastos funcionamiento	59,3%	58,9%
Otros gastos corrientes	23,3%	23,8%
Intereses	2,2%	1,9%
Gastos de capital	15,2%	15,3%
<b>Ahorro público</b>	6,9%	8,8%
<b>Cap/nec financiación</b>	-2,1%	-0,6%
España		
<b>Ingresos totales</b>	100,0%	100,0%
Impuestos	49,6%	51,8%
Transferencias	41,1%	39,4%
Otros	9,3%	8,8%
<b>Gastos totales</b>	100,0%	100,0%
Gastos funcionamiento	53,1%	56,2%
Otros gastos corrientes	23,2%	23,6%
Intereses	1,9%	1,3%
Gastos de capital	21,8%	18,9%
<b>Ahorro público</b>	12,2%	9,8%
<b>Cap/nec financiación</b>	-1,9%	-2,3%

Fuente: Comisión Europea.

En el ámbito municipal, los indicadores de ahorro y saldo financiero negativos afectan a un número importante de corporaciones locales en los últimos años. La información más completa relativa a 2005 apunta a 914 Ayuntamientos con ahorro bruto negativo, 1.301 con ahorro neto negativo (descontada la amortización de pasivos financieros) y hasta 2.618 municipios con saldo negativo de operaciones no financieras, frente a 4.010 con saldo positivo.

Las cifras de liquidación presupuestaria de 2007 para las ciudades de más de 50.000 habitantes son aún más preocupantes ya que, como se señala en el anexo estadístico, el número de ciudades con ahorro negativo se

eleva a 19 y 67 localidades presentan déficit público. Estas cifras de liquidación presupuestaria se agravarán con toda probabilidad en el ejercicio 2008 por la incidencia de la crisis económica e inmobiliaria en los ingresos locales. Además, el marco normativo de estabilidad presupuestaria más restrictivo, concretado en el Real Decreto 1.463/2007, tendrá un efecto en el cierre en términos contables de los presupuestos locales al afectar al saldo contable a través de dos vías: por la periodificación en años diferentes de determinados ingresos derivadas de la utilización del remanente de tesorería y por la consideración a efectos contables como ingresos de carácter financieros de una parte de la financiación de determinados gastos de capital.

## C.3.–Peso relativo de ingresos y gastos locales en España normalizado por el PIB (UE=100)

España		Nivel UE-27			
CCLL		2002	2005	2006	2007
<b>1=2+6+7+8+9</b>	<b>Ingresos totales</b>	<b>54,22%</b>	<b>53,53%</b>	<b>55,04%</b>	<b>54,75%</b>
2=3+4+5	Impuestos	76,20%	76,43%	76,29%	76,67%
6	Cotizaciones sociales	20,71%	21,55%	21,18%	21,61%
7	Venta productos	38,14%	38,73%	39,04%	39,14%
8	Otros ingresos corrientes	40,54%	37,08%	40,24%	40,26%
9	Ingresos de capital	66,77%	72,52%	72,46%	63,46%
<b>10=11+...+18</b>	<b>Gastos totales</b>	<b>54,15%</b>	<b>52,97%</b>	<b>55,09%</b>	<b>55,69%</b>
11	Consumos intermedios	54,90%	57,29%	58,96%	61,01%
12	Compensación empleados	43,94%	44,86%	45,67%	47,37%
13	Intereses	46,46%	39,67%	41,01%	38,12%
14	Subvenciones	42,53%	39,72%	37,62%	36,94%
15	Prestaciones sociales	4,99%	5,53%	5,49%	5,55%
16	Otros gastos corrientes	184,08%	179,64%	181,85%	187,41%
17	Transferencias de capital	63,86%	45,91%	50,33%	45,26%
18	Inversiones	80,05%	71,21%	79,17%	72,74%
19	<i>de las cuales FBKF</i>	81,01%	75,91%	84,57%	78,49%
<b>20=1-10</b>	<b>Cap/nec financiación</b>	<b>50,79%</b>	<b>26,08%</b>	<b>58,71%</b>	<b>209,42%</b>
<b>AAPP</b>					
<b>1</b>	<b>Ingresos totales</b>	<b>86,68%</b>	<b>88,86%</b>	<b>90,05%</b>	<b>91,26%</b>
<b>10</b>	<b>Gastos totales</b>	<b>83,04%</b>	<b>82,09%</b>	<b>83,36%</b>	<b>84,66%</b>

Fuente: Comisión Europea

## C.4.–Déficit y deuda local en términos comparados

Millones euros	UE-27			Eurozona			España		
	AAPP	CCLL	%/AAPP	AAPP	CCLL	%/AAPP	AAPP	CCLL	%/AAPP
2004									
déficit público (-)	-301.767	-25.249	8,4%	-226.175	-20.535	9,1%	-2.862	115	
deuda pública		543.441	8,2%		429.951	7,9%	388.374	24.153	6,2%
2007									
déficit público (-)	-109.474	-8.128	7,4%	-54.960	-4.122	7,5%	23.139	-1.498	
deuda pública		633.815	8,8%		494.251	8,4%	379.742	29.103	7,7%
%/PIB									
2004									
déficit público (-)	-2,8	-0,2		-2,9	-0,3		-0,3	0,0	
deuda pública	62,1	5,1		69,6	5,5		46,2	2,9	
2007									
déficit público (-)	-0,9	-0,1		-0,6	0,0		2,2	-0,1	
deuda pública	58,7	5,1		66,4	5,6		36,2	2,8	

Fuente: Comisión Europea.

La evolución del endeudamiento local en los últimos años ha tenido un comportamiento medio más moderado, descontando el fuerte crecimiento de algunas de las grandes ciudades, especialmente de Madrid. El aumento medio del endeudamiento de las capitales desde 2004 ha sido paralelo al del sector público empresarial local, derivado de las operaciones de financiación de grandes infraestructuras en la capital y en otras grandes ciudades.

La aparición de problemas financieros en gran parte de los municipios españoles y, por extensión, en el conjunto de las Corporaciones Locales puede analizarse a través del comportamiento de los ingresos y del sistema de financiación local o a partir de consideraciones sobre la evolución del gasto local y su dinámica, más rela-

cionada en este caso con problemas de gestión y de adecuación de los recursos actuales al marco competencial real.

En términos generales, los ingresos locales en el último período han evolucionado de forma positiva, aunque por debajo de los de otros niveles de gobierno. De forma agregada, entre 2002 y 2006 los ingresos locales tradicionales de naturaleza tributaria en términos de contabilidad nacional han aumentado un 32%, por debajo del conjunto de sus ingresos (45%) y de los recursos del conjunto de Administraciones Públicas (50%). En 2005 y 2006 los recursos tributarios locales y el conjunto de sus ingresos han crecido de forma significativa, aunque por debajo de los recursos de los otros niveles de gobierno.

### C.5–Evolución de la Deuda Pública de las Corporaciones Locales

Deuda CCLL	2004	2005	2006	2007	1T2008	2007/04	1T2008/4T07
Total	24.153	25.480	27.460	29.304	29.461	21,3%	0,5%
Municipios	18.910	20.215	22.291	23.993	24.097	26,9%	0,4%
Capitales	8.488	9.712	11.484	12.397	12.500	46,1%	0,8%
Barcelona	1.207	1.148	1.061	928	755	-23,1%	-18,6%
Madrid	2.124	3.337	5.040	6.039	6.301	184,3%	4,3%
Málaga	412	443	489	529	529	28,4%	0,0%
Sevilla	302	341	366	384	374	27,2%	-2,6%
Valencia	634	714	716	737	776	16,2%	5,3%
Zaragoza	503	468	482	574	571	14,1%	-0,5%
Resto capitales	3.306	3.261	3.330	3.206	3.194	-3,0%	-0,4%
Resto municipios	10.422	10.503	10.807	11.596	11.597	11,3%	0,0%
Diputaciones	5.243	5.265	5.169	5.311	5.365	1,3%	1,0%
R. Común	3.133	3.066	3.076	3.081	3.285	-1,7%	6,6%
R. Foral	1.313	1.333	1.205	1.308	1.156	-0,4%	-11,6%
E.Insulares	797	866	888	922	924	15,7%	0,2%
Empresas	3.198	3.601	3.881	4.777	4.921	49,4%	3,0%

Fuente: Banco de España.

**C.6.–Evolución de los ingresos de las Administraciones Públicas**

CCLL	Índice 2002–06	2006/5	2005/4	2004/3	2003/2
Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras	175	5,4%	16,8%	17,1%	21,8%
Impuesto sobre actividades económicas	77	4,8%	6,0%	-1,0%	-29,7%
Impuesto sobre bienes inmuebles	145	9,3%	11,3%	11,1%	7,1%
Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica	122	0,8%	10,6%	4,3%	5,2%
Compensación de tributos locales	116	10,1%	2,8%	9,8%	-6,4%
Licencias urbanísticas	103	10,8%	10,2%	-1,9%	-14,2%
Precios públicos por utilización privativa	180	15,8%	14,8%	17,6%	15,1%
Tasas parafiscales	167	18,8%	-41,2%	47,8%	61,4%
Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica	122	0,6%	10,5%	4,4%	5,2%
Contribuciones especiales	106	-6,3%	-11,6%	34,7%	-4,5%
Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos	163	12,4%	11,3%	11,5%	16,6%
Cuotas de urbanización	65	-16,5%	38,3%	-48,1%	7,9%
INGRESOS TRADICIONALES	132	7,3%	10,8%	8,5%	2,1%
TOTAL CCLL	145	9,3%	11,0%	15,2%	3,5%
TOTAL AAPP	150	12,1%	13,4%	10,0%	7,0%
TOTAL A.CENTRAL	139	13,3%	13,7%	5,4%	2,3%
TOTAL CCAA	174	11,3%	13,9%	16,0%	18,2%

Fuente: IGAE y elaboración propia.

Igualmente, los recursos procedentes del sistema de financiación a través de los impuestos compartidos y las transferencias del Estado han tenido un comportamiento favorable en 2005 y 2006, creciendo la participación en ingresos del Estado y el Fondo Complementario muy por encima de lo inicialmente previsto, por las desviaciones al alza de la recaudación presupuestaria. La determinación del ITE definitivo de 2007 se corresponde con la diferencia entre la recaudación líquida estatal del ejercicio por los tributos compartidos y las entregas a cuenta y liquidación definitiva de ejercicios anteriores correspondientes a las Comunidades Autónomas. La cantidad resultante comparada con la obtenida en el ejercicio 2004 por los mismos conceptos determina el índice ITE del ejercicio 2007. Como puede observarse, la evolución positiva del ITE de años anteriores se ha visto frenada en 2007 por el mal comportamiento del IVA en ese ejercicio. No obstante, el fuerte crecimiento del IRPF y del Impuesto Especial sobre las labores del tabaco ha per-

mitido mantener en términos acumulados una evolución favorable del ITE. No ocurre lo mismo en el avance de liquidación en 2008, produciéndose un importante retroceso que tendrá repercusiones en los ingresos locales definitivamente liquidados en 2010, por primera vez desde que está en vigor el actual sistema, como consecuencia de la disminución recaudatoria del IVA. Las previsiones iniciales para 2009 del sistema apuntan a una ligera recuperación de la recaudación respecto al avance de liquidación de este año, aunque mantienen un fuerte retroceso en el IVA respecto al presupuesto inicial, afectando negativamente a la financiación local vía transferencias. Así, estas caen un 3,41% respecto a las entregadas en 2008, suponiendo cerca de 317 millones de euros menos para el conjunto de municipios frente al aumento de 542 millones en 2008. Sólo la buena liquidación definitiva prevista para 2007, incluida en los Presupuestos de 2009 permitirá aliviar parcialmente la pérdida de transferencias del Estado el año próximo.

## C.7.–Evolución del ITE provisional y definitivo asociado a las transferencias del Estado

Año	ITE PROVISIONAL		DEFINITIVO	
	Respecto a 2004	Interanual	Respecto a 2004	Interanual
2005	1,0658	6,58%	1,1292	12,92%
2006	1,1566	8,52%	1,2709	12,55%
2007	1,2429	7,46%	1,3649	7,40%
2008	1,3228	6,43%	1,2016	-11,96%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

## C.8.–Desviaciones presupuestarias en la recaudación impositiva

	2004	2005	2006	2007	AvL2008	2009
<b>Impuesto sobre la Renta Personas Físicas</b>						
Presupuesto	49.271	52.206	58.536	61.950	70.579	77.444
Recaudación	47.722	54.723	62.813	72.614	72.573	
<i>Desviación sobre el Presupuesto</i>	-1.549	2.517	4.277	10.664	1.994	
Porcentaje de ejecución presupuestaria (%)	96,9	104,8	107,3	117,2	102,8	
<b>Impuesto sobre el Valor Añadido</b>						
Presupuesto	42.874	47.602	50.045	57.910	61.279	53.323
Recaudación	44.507	49.870	54.652	55.851	50.884	
<i>Desviación sobre el Presupuesto</i>	1.633	2.268	4.607	-2.059	-10.395	
Porcentaje de ejecución presupuestaria (%)	103,8	104,8	109,2	96,4	83,0	
<b>Impuestos Especiales</b>						
Presupuesto	17.758	18.510	19.290	19.020	20.008	20.461
Recaudación	17.514	18.022	18.602	19.786	19.812	
<i>Desviación sobre el Presupuesto</i>	-244	-488	-688	766	-196	
Porcentaje de ejecución presupuestaria (%)	98,6	97,4	96,4	104,0	99,0	

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

## C.9.–Transferencias presupuestarias del Estado a las Corporaciones Locales

	2007	2008	2009	diferencia	%08/07	diferencia	%09/08
Transferencias a Ayuntamientos por PIE	8.516,09	9.058,15	8.741,39	542,06	6,37%	-316,76	-3,50%
Entregas a cuenta modelo de cesión	4.704,05	5.057,87	4.910,78	353,82	7,52%	-147,09	-2,91%
Entregas a cuenta resto Ayuntamientos	3.812,04	4.000,28	3.830,61	188,24	4,94%	-169,67	-4,24%
Transferencias a Diputaciones y otros por PIE y F. Sanitario	4.163,53	4.351,45	4.203,09	187,92	4,51%	-148,36	-3,41%
Liquidación definitiva a CCLL	801,94	988,69	1.595,68	186,75	23,29%	606,99	61,39%
Otras transferencias a CCLL	980,80	1.049,44	889,14	68,64	7,00%	-160,30	-15,27%
Total financiación a CCLL en PGE				985,36	6,81%	-18,41	-0,12%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

### 2.2.3. Causas de los desequilibrios presupuestarios

Al margen de las limitaciones financieras derivadas de la crisis económica, que está afectando negativamente también a los ingresos tributarios locales más vinculados con el sector inmobiliario, la evolución de los ingresos municipales está, en parte, directamente relacionada con la utilización del grado de discrecionalidad ejercido por las autoridades municipales en el uso de la capacidad normativa otorgada. No parecería así tan justificable que los problemas financieros municipales se deban a una bajada de los tipos impositivos locales y del esfuerzo fiscal derivado y se solicitasen simultáneamente más ingresos por parte de dichas autoridades.

No es el caso que se desprende del análisis de los datos agregados de los municipios de régimen común entre 2002 y 2007. En general, el aumento de los tipos impositivos y coeficientes ha sido una constante en este período, con la excepción del descenso del tipo para bienes urbanos y rústicos en el IBI en el último año y los coeficientes de situación máximos y mínimos del IAE. Con esta salvedad y como puede observarse, en estos últimos años se ha producido un incremento constante en los tipos impositivos de todos los impuestos obliga-

torios y optativos y, en estos últimos, un considerable incremento en el número de municipios que los han establecido. Este comportamiento pone de manifiesto el papel responsable de las autoridades locales en el ejercicio de su capacidad normativa a la hora de requerir a sus ciudadanos un mayor esfuerzo fiscal y legitima con más rotundidad que en otros niveles de gobierno la demanda de un mejor reparto de los recursos generales entre administraciones para adecuar estos a las competencias de gasto efectivas.

Otra de las razones que puede estar detrás del desajuste financiero creciente en el ámbito local puede estar relacionada con el minifundismo local existente y la creciente complejidad organizativa en la actividad local. Tras Francia y Alemania, España se sitúa en tercer lugar en número de localidades y después de Francia y Austria en porcentaje de municipios de menos de 5.000 habitantes.

Actualmente hay 4.893 municipios de menos de 1.000 habitantes y en el 85% de los Ayuntamientos españoles, que cuentan con menos de 5.000 habitantes, residen menos ciudadanos que en las cinco ciudades españolas más grandes. Si a eso unimos el número de entidades locales menores, que asciende actualmente

## C.10.–Evolución de los tipos impositivos y de la extensión efectiva de la imposición local

FISCALIDAD MUNICIPAL	2002	2006	2007
Tipo IBI	0,64288	0,66626	0,65216
Tipo IBI especiales	0	0,87630	0,94025
IAE Coef. máximo	1,44000	2,20000	1,89000
IAE Coef. mínimo	0,85000	1,24000	1,08000
Vehículos turismo	1,46390	1,61690	1,63790
Autobuses	1,44440	1,58340	1,60490
IVTNU n.º municipios	2.807	3.177	3.470
IVTNU % 1-5 años	3,07	3,24	3,25
IVTNU tipo 1-5 años	26,36	27,05	27,05
ICIO n.º municipios	6.090	6.242	6.607
ICIO tipo	3,10	3,37	3,38

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

a 3.715, la fragmentación local resultante impide aprovechar las economías de escala derivadas de una gestión eficiente.

Esta situación se ha visto agravada por la aplicación hasta 2003 de un mismo sistema tributario homogéneo complementado por un sistema de transferencias niveladoras y específicas no siempre bien diseñado por distintas causas, como: recoger inadecuadamente la población en sus fórmulas de reparto, medir erróneamente la capacidad tributaria y/o el esfuerzo fiscal real municipal o por no actualizar dichas transferencias de forma acertada en relación con la evolución de las necesidades locales. Si bien el modelo actualmente vigente ha supuesto un avance cualitativo, aunque cuantitativamente testimonial, en la composición del sistema de financiación local, incorporando los impuestos compartidos a los recursos locales de algunas ciudades, las carencias de diseño son aún importantes.

En los municipios de menor tamaño los desequilibrios financieros pueden llegar a generar problemas importantes. El 40,66% de los municipios de menos de 5.000 habitantes sobre los que se dispone de datos tenía déficit público en 2005 y uno de cada 5 Ayuntamientos de menos de 50.000 habitantes presentaban ahorro negativo. Los municipios muy pequeños presentan así problemas financieros estructurales que les impide con sus ingresos ordinarios cumplir sus funciones básicas.

Otro de los problemas derivados de las diferencias en tamaño de los municipios españoles viene derivado de la deficiente escala a la hora de adecuar las obligaciones municipales con los recursos recibidos. Así, la fijación de responsabilidades no parece adecuarse a la realidad en la prestación de servicios locales que, en términos legales establece las mismas competencias a una ciudad de 50.000 habitantes y a otra de 3 millones. Evidentemente, los servicios proporcionados y su coste no parecen ser equivalentes. Desde la estructura de financiación, los errores de salto en las escalas aplicables para distribuir la parte sustancial de las transferencias del Estado no ayudaban a adecuar la financiación a las necesidades. Aunque con el nuevo sistema se han co-

rregido algo las deficiencias, la ausencia de un mecanismo redistributivo para las ciudades de más de 75.000 habitantes anula en términos dinámicos cualquier cambio relativo en la evolución de la población respecto al año base.

Si bien el minifundismo municipal puede ser un lastre para una hacienda municipal eficiente y financieramente saneada, este no puede constituirse en el centro de las causas de los problemas financieros locales y, en todo caso, tiene unas formas de abordarlo que deberían pasar por estructurar a los gobiernos provinciales como administraciones de servicios y fijar mecanismos que incentiven administrativa y financieramente la cooperación local en la prestación de servicios a través de distintas fórmulas.

La indefinición del marco competencial y su desarrollo efectivo si que constituye un elemento importante a la hora de explicar la evolución del gasto local y, por extensión, los problemas financieros derivados del distinto ritmo de crecimiento de ingresos y gastos.

Parece evidente, de acuerdo con los estudios disponibles, que en mayor o menor medida los gastos municipales realizados no se corresponden plenamente con el actual marco competencial y que los Ayuntamientos asumen y realizan gastos derivados de competencias de otras administraciones.

El gasto municipal, en cuanto a su volumen, estructura y evolución, viene determinado por los servicios públicos proporcionados a los ciudadanos y el nivel de prestación de los mismos, que determina la oferta de bienes públicos. Igualmente, el gasto depende de la evolución de la demanda de dichos servicios públicos, estrechamente relacionada con la evolución y características de la población a la que atiende y, también, con la forma en la que se despliega en el territorio. Lógicamente, la evolución del gasto municipal viene determinada también por el marco financiero y presupuestario aplicable, ya que la capacidad de gasto del municipio vendrá determinada por los ingresos obtenidos y estos, a su vez, están relacionados con la evolución de la ca-

pacidad tributaria, con las subvenciones corrientes recibidas y las posibilidades de endeudamiento.

De esta manera, resultan determinantes, en primer lugar, establecer el catálogo de servicios públicos existente y el nivel de prestación de los mismos, relacionados con la cantidad y calidad de la oferta de servicios realizada. En segundo lugar, el ámbito sobre el que actúa, relacionado obviamente con la población residente o usuaria de los servicios municipales y su evolución, composición y también su despliegue territorial. Así, la ampliación de las ciudades, con la urbanización de nuevas zonas y la remodelación de otras, modifica sustancialmente la extensión efectiva de las localidades, independientemente de la superficie del término municipal, encareciendo la prestación de algunos servicios.

Los servicios públicos prestados en el ámbito municipal están estrechamente relacionados con el tamaño del municipio, más allá de la regulación legal que fija las competencias de servicios obligatorios locales. Las medianas y grandes ciudades realizan una serie de actuaciones que sobrepasan ampliamente el catálogo estricto de funciones a las que están obligadas legalmente. Así, bien sea por la demanda directa de los ciudadanos, por el aprovechamiento de economías de escala que hace que resida en el ámbito local el desarrollo práctico de competencias ajenas, o por la mejor detección de las preferencias y/o necesidades de los ciudadanos al ser la administración más próxima a ellos, las actuaciones locales se extienden a muchos terrenos en el ejercicio de sus competencias, en su labor de suplencia de otros niveles de gobierno o en la atención de nuevas prestaciones y necesidades no previstas por la regulación competencial.

A la cantidad de servicios públicos prestados y actuaciones realizadas se une la demanda de mayor y mejor calidad en la provisión de los mismos, acorde con los avances tecnológicos, los cambios en la normativa regulatoria demandada en determinadas prestaciones y el propio compromiso de autoexigencia en una administración que tenga como objetivo la excelencia en el nivel de prestación de sus servicios. Demandas de ma-

yor exigencia en la prestación de los servicios, obligaciones legales de mejores estándares de calidad o de carácter medioambiental y compromiso de excelencia por parte de los responsables en el diseño y ejecución de las competencias municipales conducen necesariamente a encarecer los costes de los servicios públicos y constituyen un factor de gasto importante.

De esta manera, la extensión de los servicios prestados, especialmente en la protección civil y seguridad ciudadana, la producción de bienes públicos de carácter social y en la producción y regulación económica y la introducción de factores de calidad en la oferta de servicios públicos tradicionales hacen que la tendencia al aumento del gasto en la provisión de servicios municipales sea importante y que las mejoras en la gestión alcanzadas no sean suficientes para moderar el gasto, especialmente si se parte de niveles comparativamente bajos, como ocurre en algunas ciudades.

Los municipios, especialmente los de cierta dimensión, sin dejar de constituir el nivel de gobierno más próximo al ciudadano y, por lo tanto, recoger mejor sus demandas, reflejan también las economías de escala y la agilidad de una administración más cercana y mejor conocedora de los problemas a resolver. Estas circunstancias hacen que se desarrollen costes de suplencia importantes de las funciones asignadas legalmente a otras administraciones pero que encuentran, por dejación o complementariedad, su ámbito natural de desarrollo y resolución en las ciudades. Estas competencias añadidas se vinculan con múltiples funciones y políticas pero es en el desarrollo de las acciones sociales donde resultan, quizá, más significativas, principalmente por dos motivos. En primer lugar, porque la extensión del Estado del Bienestar hacia determinadas prestaciones en especie, más novedosas y con mayor coste, hacia el segmento no contributivo o asistencial resulta natural con un modelo social hasta hace poco muy centralizado en torno a la Seguridad Social. En segundo lugar, por el efecto demográfico, social y económico del fenómeno de la inmigración, que encuentra en el acto de empadronamiento en las dependencias municipales la vía inicial de entrada en el sistema de prestaciones so-

ciales, con la consecuente vinculación con los servicios locales y las funciones que se desarrollan a partir de ese momento.

A título de ejemplo, entre 2002 y 2006 se ha producido un cambio significativo en la evolución comparada del gasto por niveles de gobierno en bloques de gasto específicos, que no constituyen las competencias tradicionales del nivel local de gobierno, como la educación y los gastos en protección social. En estas políticas, las Corporaciones Locales han pasado de gastar 4.500 millones de euros a 7.900 millones, con un aumento de 3.400 millones de euros más en muy poco tiempo. En el primer caso, el gasto ha crecido un 96,1%, frente a un incremento del 32,1% en las Comunidades Autónomas y de sólo un 4,7% la Administración Central. El gasto local en protección social ha crecido un 66% en este período, por encima del aumento experimentado en las CCAA (64,8%) y de la Administración Central (29,1%).

La consecuencia de esta evolución ha sido que el gasto público en estas dos políticas se ha descentralizado en estos años, ya que la Administración Central ha perdido protagonismo en ambas, pasando de administrar el 13,9% en 2002 del total al 12,5% en 2006. Por el contrario, las Corporaciones Locales han pasado de gestionar en este período el 7,6% del total al 10,4%. Estos dos bloques de gasto representan el 8,6% del gasto de la Administración Central, porcentaje que permanece prácticamente constante en el período analizado. En las Comunidades Autónomas el peso es mayor, aunque ha disminuido en el período, pasando del 34,6% en 2002 al 31,9% en 2006. Por el contrario, en las Corporaciones Locales se ha producido un aumento del peso relativo de estas políticas, pasando del 10,2% al 12,9% en 2006.

Dentro del ámbito local, los Ayuntamientos gestionan 3 de cada 4 euros destinados a protección social por las Corporaciones Locales (4.436 millones de euros en 2005) y más del 91% del gasto en educación (1.712 millones de euros). Estos gastos, especialmente los destinados a protección social, tienen una vinculación muy fuerte con derechos individuales que están siendo afectados por la evolución demográfica y por cambios le-

gislativos derivados de la nueva Ley de Dependencia. En consecuencia, deberían de ser contemplados a efectos de determinar las necesidades reales de los Ayuntamientos y, en la medida en que están vinculados legalmente con competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas, deberían servir como base para articular un sistema de conexión de los ingresos locales y regionales, preferiblemente a través de participaciones en ingresos regionales.

### C.11.–Evolución del gasto en educación y prestaciones sociales por Administraciones

Aumento gasto	A. Central	CCAA	CCLL	AAPP
<b>2002-06</b>				
09 Educación	4,7%	32,1%	96,1%	33,4%
10 Protección social	29,1%	64,8%	66,0%	33,3%
<b>2005-06</b>				
09 Educación	4,0%	9,1%	11,4%	9,1%
10 Protección social	7,7%	11,1%	9,6%	7,4%
<b>%/Total AAPP</b>				
<b>2002</b>				
09 Educación	4,8	90,9	4,2	100
10 Protección social	9,1	4,8	3,4	100
<b>2006</b>				
09 Educación	3,7	90,0	6,2	100
10 Protección social	8,8	5,9	4,2	100
<b>%/Total Admón</b>				
<b>2002</b>				
09 Educación	1,3	29,9	3,0	11,2
10 Protección social	7,2	4,7	7,2	33,3
<b>2006</b>				
09 Educación	1,1	26,7	4,3	11,2
10 Protección social	7,5	5,2	8,6	33,3
<b>Millones de euros</b>				
<b>2002</b>				
09 Educación	1.519	28.967	1.345	31.859
10 Protección social	8.548	4.544	3.168	94.451
<b>2006</b>				
09 Educación	1.591	38.257	2.638	42.514
10 Protección social	11.033	7.488	5.260	125.899

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

Junto a las competencias suplidas, que afectan al conjunto de los municipios y, especialmente, a los más grandes, se presentan otros dos aspectos que están directamente relacionados con la dimensión y la representatividad de las ciudades y que trasciende a la población oficialmente residente. Dentro de las actividades municipales desarrolladas por las ciudades de un determinado tamaño hay algunas especialmente vinculadas con la residencia oficial de sus ciudadanos que soportan los impuestos municipales y sirven como referencia para determinar las transferencias estatales. Estas competencias están más relacionadas con las actuaciones en materia de vivienda, saneamiento, extinción de incendios, las de carácter administrativo, de promoción económica o de política social. Aunque pueden tener implicaciones en actividades de suplencia o de capitalidad, no están directamente relacionadas con problemas de externalidad positiva sobre ciudadanos de otros ámbitos jurisdiccionales. Sin embargo, hay un conjunto de actuaciones concretadas en programas y subprogramas específicos que si benefician a la población flotante que no tiene residencia oficial en la ciudad. Se trata de actuaciones relacionadas con el transporte y la accesibilidad, la seguridad y vigilancia de vías urbanas y las políticas vinculadas al ocio y la cultura no estrictamente de carácter local.

Como reconoce el ordenamiento jurídico español y la lógica del funcionamiento municipal, las competencias de los Ayuntamientos abarcan un amplio campo, en función principalmente del número de sus habitantes. Junto a estas funciones tradicionales las ciudades han asumido otras competencias derivadas de su centralidad en un área metropolitana continua que extiende la provisión de servicios locales al conjunto de ciudades colindantes en transportes intermodales, ordenación del tráfico, seguridad ciudadana, servicios comerciales y de ocio y un largo etcétera que engloba el desarrollo de sus competencias por encima de la extensión del término municipal y de sus habitantes de derecho, mientras sigue fragmentado el sistema tributario local y las transferencias articuladas no recogen el conjunto de población beneficiada por los servicios financiados.

Como se ha señalado, el cuadro tributario local hace recaer los impuestos periódicos fundamentales en la titularidad de dos activos patrimoniales de distinta índole como son la propiedad inmobiliaria y los vehículos de tracción mecánica. Así, el censo de contribuyentes resulta limitado a estos colectivos. Por otro lado, el Impuesto sobre Actividades Económicas, tras su reforma, pierde gran parte de su capacidad recaudatoria, relacionándose además su cuota con elementos objetivos indiciarios de la actividad desarrollada que no recoge adecuadamente los beneficios derivados de dicha actividad. El impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras y el que recae sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana están igualmente circunscritos a determinadas actuaciones de los residentes legales (realización de obras o venta de inmuebles) y no afectan a los usuarios reales de los servicios municipales.

La inclusión de nuevos impuestos compartidos tampoco ha resuelto adecuadamente el problema de la asimetría apuntado. En el caso de la participación en el IRPF el domicilio fiscal resulta determinante para la asignación de la recaudación. Tampoco los impuestos indirectos, al repartir su recaudación en función de la localización de la población y no del consumo, suplen este problema. Sólo las tasas y precios públicos, si recogen adecuadamente las características propias del principio del beneficio pueden suplir los problemas derivados de la diferencia entre usuarios de los servicios locales y residentes oficiales. No obstante, su limitado alcance presupuestario y su propia configuración, que limita la cobertura del gasto real de la prestación, representan premisas a considerar.

Junto a los costes de suplencia y centralidad el fenómeno de la capitalidad también ofrece, si bien con carácter singular, la posibilidad de fijar un marco común para regular de forma coordinada esta circunstancia que puede implicar gastos adicionales y una merma de recursos tributarios vía bonificaciones fiscales.

### 2.3. Principales problemas detectados

Los avances alcanzados en la simplificación del sistema tributario local, su mejor diseño, la complementariedad de los impuestos compartidos y la introducción de fórmulas más adecuadas de reparto de las transferencias niveladoras y su mayor dinamismo, no ocultan los problemas existentes en la financiación local, fuertemente agravados por la crisis económica. De acuerdo con las nuevas previsiones presupuestarias, el ejercicio actual se cerrará con un déficit de cerca de 2,2 miles de millones de euros en las Corporaciones Locales frente a una previsión inicial de equilibrio y para 2009 se espera un empeoramiento del déficit (ver C.12).

Los principales problemas financieros se pueden así sintetizar en los siguientes:

- Falta de adecuación entre la financiación obtenida directamente del sistema tributario local y de las transferencias estatales y las amplias competencias desarrolladas, al no contemplarse en el sistema los gastos adicionales derivados de la suplencia en determinadas actividades. Estas afectan fundamentalmente a competencias autonómicas y que, sólo en algunos casos, fueron recogidas a través de convenios de colaboración cuya dotación financiera no se ha actualizado.
- Concentración del sistema tributario local en impuestos con un grado de rigidez importante, cuyas bases imponibles evolucionan sin una relación directa con la actividad económica generada en cada localidad ni, en algunos casos, con los usuarios de los servicios municipales. Los aumentos de la recaudación en estos impuestos no siguen una evolución continua, sino que están relacionados con determinados actos administrativos de otras administraciones, como las revisiones catastrales puntuales, o con aumentos específicos de los tipos impositivos. Por otro lado, existe un escaso y desigual peso en la financiación local de los nuevos impuestos compartidos (IRPF, IVA e Impuestos Especiales) en las ciudades en régimen de cesión.
- Falta de adecuación entre el sistema de transferencias estatales y las necesidades derivadas de las competencias asumidas. En ausencia de una estimación de necesidades a través de variables generales similar a la existente en Comunidades Autónomas, habría que

### C.12.–Evolución del saldo presupuestario por Administraciones

Saldos presupuestarios millones euros y %/PIB	2004	2005	2006	2007	1.2008	AV.2008	1.2009
AAPP	-2.862	8.759	17.538	23.139	13.420	-16.487	-21.605
A.Central	-10.904	2.074	5.796	13.297	4.470	-17.587	-17.056
Seguridad Social	8.513	9.861	12.686	13.085	8.920	8.793	9.097
CCAA	-586	-2.631	-17	-1.745	30	-5.496	-11.371
CCLL	115	-545	-927	-1.498	0	-2.198	-2.274
AAPP	-0,3%	1,0%	1,8%	2,2%	1,2%	-1,5%	-1,9%
A.Central	-1,3%	0,2%	0,6%	1,3%	0,4%	-1,6%	-1,5%
Seguridad Social	1,0%	1,1%	1,3%	1,2%	0,8%	0,8%	0,8%
CCAA	-0,1%	-0,3%	0,0%	-0,2%	0,0%	-0,5%	-1,0%
CCLL	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%	-0,2%	-0,2%
PIB	841.042	908.450	980.954	1.049.848	1.121.500	1.099.159	1.137.080

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

determinar mecanismos de nivelación entre Ayuntamientos, con ajustes periódicos en función de la evolución de la población e indicadores de capacidad fiscal, cosa que no ocurre en el actual Fondo Complementario.

- Ausencia de un mecanismo automático de ajuste financiero por el desarrollo de nuevas competencias o funciones y/o por medidas adoptadas por el Estado o por las Comunidades Autónomas que afecten a los ingresos o gastos municipales.
- Diferencias muy significativas en resultados financieros para competencias similares en función del régimen general o foral aplicable a los distintos municipios.

#### 2.4. Líneas de reforma

A la luz de los problemas detectados se pueden destacar distintas líneas de reforma que afectan a los aspectos fundamentales de la hacienda local y que se pueden concretar en tres grandes orientaciones:

- Determinar de forma objetiva las necesidades financieras de los municipios a través de la consolidación de los recursos obtenidos actualmente y la determinación de los costes adicionales en los que incurren las ciudades vinculados al desarrollo de competencias suplidas, así como articular un mecanismo adecuado que permita financiar en el futuro las nuevas competencias que se deriven de una posible descentralización a nivel local.
- Establecer un sistema de recursos dual que vincule en mayor medida el sistema de financiación municipal con la actividad económica generada en su jurisdicción en las ciudades que sobrepasen un determinado umbral de dimensión relativa, a través de la potenciación de la cesión de unos porcentajes adecuados de los principales tributos estatales, que proporcione un mayor equilibrio entre las distintas fuentes tributarias con las que cuenta, manteniendo de forma residual la financiación

obtenida vía transferencias del Estado. Paralelamente, reforzar los recursos de los pequeños municipios para garantizar su viabilidad financiera e incentivar su colaboración en la prestación de servicios.

- Finalmente, alcanzar una mayor adecuación en términos dinámicos entre la evolución de las necesidades de gasto y la evolución de los recursos derivados del nuevo sistema de financiación que permita garantizar la estabilidad de la hacienda municipal.

Estas tres grandes orientaciones se pueden materializar en los siguientes objetivos y propuestas:

- Adecuar verticalmente la distribución agregada de recursos públicos con la atribución real de competencias ejercidas entre los distintos niveles de gobierno. Este objetivo requiere evaluar de forma objetiva las necesidades de cada Administración y atribuir en consecuencia a cada nivel de gobierno los recursos tributarios adecuados, complementados en su caso por las transferencias interjurisdiccionales necesarias.
- Garantizar la lealtad institucional a través de la articulación de un sistema automático que evalúe y valore las implicaciones financieras de las decisiones de un nivel de gobierno sobre las competencias locales.
- Determinar objetivamente el grado de cobertura del nivel de gasto local financiable, diferenciando, en su caso, entre la prestación de los servicios públicos y la política de inversiones y dotaciones estructurales, en línea con el modelo de financiación autonómico. En este sentido sería necesario establecer modelos diferenciados en función del tamaño municipal para: los municipios pequeños, un modelo de aplicación general para los de tamaño estándar y, en su caso, otro para las grandes ciudades que contemplase los costes de congestión y de servicios adicionales.
- Para los municipios pequeños fijar un coste estándar financiable a través del sistema tributario tradicional complementado con transferencias finalistas e incondicionadas en función de sus características.

–En los municipios representativos, fijar una restricción inicial en función de variables objetivas de necesidad, con un término fijo y un peso mayoritario de la población ajustada por competencias y otras variables residuales por características específicas.

–Determinar objetivamente la capacidad fiscal municipal, teniendo en cuenta un uso estándar de la capacidad normativa, en los tributos propios y en los compartidos con otras administraciones.

–Consecuentemente con los dos elementos anteriores, establecer un sistema de transferencias generales incondicionales, con índices de evolución que permitan, por un lado, hacer partícipes a los municipios de la evolución general de la cesta de tributos estatales y, por otro, garantizar un incremento mínimo, derivado de la naturaleza de sus competencias. Así, el sistema de participación en impuestos estatales (PIE) debería evolucionar de acuerdo con variables nacionales y servir como ajuste para la valoración inicial de nuevas competencias transferidas y como elemento de estabilidad financiera del sistema ante riesgos de crisis económicas y fiscales asimétricas. En esta línea, sería conveniente mejorar el cálculo del sistema de entregas a cuenta elevando su cuantía en línea con las Comunidades Autónomas y revisando sus resultados en función de la evolución de la recaudación real.

–Fijar un sistema de revisión periódico que permita la actualización de las variables de necesidad y capacidad fiscal para adecuar las transferencias incondicionadas recibidas por cada jurisdicción.

–En el ámbito de las competencias suplidas de las Comunidades Autónomas articular un mecanismo general de participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas (PICAS). Aunque las competencias en esta materia son regionales y algunas reformas estatutarias refuerzan este papel, sería necesario un acuerdo general para superar el marco actual, caracterizado por:

- La generalización de los Fondos de Cooperación Local y una gran dispersión legislativa

- Su dotación discrecional, independiente de los ingresos regionales

- Un uso muy condicionado, a través de gastos corrientes y, sobre todo, gastos de capital específicos.

- Unos criterios de reparto muy diferentes, con la utilización de pocas variables objetivas.

La justificación de un tratamiento conjunto de las PICAS se basa en:

- El aumento generalizado de las necesidades, derivadas de competencias suplidas.

- Para mejorar técnicamente la situación actual introduciendo transparencia, automatismo y autonomía derivada de su incondicionalidad.

- Para facilitar, en su caso, una segunda descentralización a través de un procedimiento paralelo de coste efectivo similar al utilizado en las Comunidades Autónomas.

- Para repartir mejor la carga tributaria de los ciudadanos y ampliar la cesta de tributos.

Aunque su viabilidad actual está muy condicionada por la problemática existente en la distribución competencial entre Administraciones y la lealtad institucional, especialmente en los nuevos servicios sociales y por los efectos del cambio de ciclo económico en los impuestos cedidos a las Comunidades Autónomas, su generalización mejoraría el diseño de la financiación local. Así, la objetividad en la determinación de la restricción inicial y en la elección de variables de necesidad, con ajustes por costes diferenciales y, en su caso, capacidad y esfuerzo fiscal y la aprobación de criterios claros de actualización e índice de evolución, permitirían un mecanismo de financiación más eficiente, que se podría además materializar a través de entregas a cuenta con una conexión con las entregas a cuenta del Estado.

En materia tributaria se trataría de mejorar dos objetivos generales. En primer lugar, reflejar mejor la relación directa entre los contribuyentes y los usuarios de los servicios municipales, acercando más la financiación municipal a los destinatarios de los gastos locales de forma individual y colectiva. En segundo lugar, vincular en mayor medida la financiación local con la actividad económica generada en el municipio, con el fin de adecuar la evolución de las bases fiscales con los recursos obtenidos, sin renunciar al papel estabilizador interno y externo de las transferencias niveladoras articuladas a partir de participaciones territorializadas en impuestos estatales.

La potenciación y diversificación de las fuentes tributarias en la financiación municipal constituye un elemento esencial en cualquier reforma. Esta se consigue aumentando sustancialmente, por un lado, el porcentaje de recursos locales que proceden de impuestos propios y compartidos satisfechos por los ciudadanos y, por otro, complementando el peso de los impuestos sobre la propiedad (inmobiliaria, del suelo o de vehículos), que tienen una relación más indirecta con la evolución de la actividad económica municipal, con las otras fuentes tributarias que presentan los modelos teóricos y las experiencias comparadas, como la renta y el consumo. El primero por su facilidad a la hora de determinar la localización de los ciudadanos a través de su domicilio fiscal, sin riesgo de competencia fiscal, y el segundo como forma de materializar, a través de las fórmulas de atribución de la recaudación, la mejor adecuación entre contribuyentes y usuarios de los servicios municipales. La introducción de forma significativa de estas dos fuentes tributarias compensaría en parte la rigidez del actual sistema tributario local sin distorsionar fiscalmente las decisiones económicas a través de impuestos locales sobre la actividad económica obsoletos y difíciles de gestionar. En este sentido, el método de utilización de impuestos compartidos de impuestos estatales con limitada capacidad normativa local constituye la respuesta más adecuada para aumentar la corresponsabilidad fiscal, diversificando, a la vez la excesiva espe-

cialización de los tributos municipales y los riesgos asociados a la misma.

Sin entrar en la casuística de cada impuesto sí que se pueden señalar algunos aspectos destacables en su regulación. Así, en el IBI sería necesario contar con bases imponibles actualizadas y homogéneas que aproximen el valor de referencia al de mercado; así como permitir con cierta cautela una mayor discrecionalidad en términos de beneficios fiscales, en función de la capacidad económica, los usos de los inmuebles y determinados efectos medioambientales. En la imposición sobre vehículos sería necesario coordinar su implementación con el impuesto sobre matriculaciones y reforzar su carácter patrimonial, midiendo mejor la base imponible con la posibilidad de incorporar fines medioambientales. En la imposición sobre la actividad económica sería necesario buscar alternativas a la actual configuración del IAE, bien a través del IRPF en la componente de rentas de actividades empresariales y profesionales o, recuperando el impuesto sin incorporar algunos de sus aspectos más controvertidos. En el caso de los impuestos optativos se podría impulsar su generalización, salvo en los municipios muy pequeños, mejorando en el caso del IVTNU el cálculo del valor real de la plusvalía, especialmente en el caso de las generadas a corto plazo de forma especulativa y, en el caso del ICIO, objetivar y racionalizar el cálculo de la base imponible. Finalmente, el ámbito de la fiscalidad medioambiental en algunos casos concretos puede encontrar sentido a nivel municipal, pudiéndose abrir la posibilidad de establecer una guía de impuestos tutelados complementarios.

- Respecto a las transferencias específicas, estas deberían ser limitadas a objetivos concretos y adecuadamente reguladas en cada caso a través de fórmulas similares a los Contratos-Programa.
- Finalmente quedaría por redefinir el papel actual de las Diputaciones, debiendo asumir un papel de mayor tutela en la coordinación y fomento de la prestación conjunta de servicios en los pequeños municipios.

## 2.5. Anexo estadístico

Liquidación 2007	Euros		Per cápita	
	Ciudades > 50.000h	Ahorro	Cap/nec. Fin	Ahorro
Almería	13.491.822,79	-23.239.925,09	72	-125
Roquetas de Mar	8.217.211,12	-9.618.896,15	115	-135
Ejido (El)	5.382.112,41	5.676.922,00	69	73
Algeciras	-5.838.053,37	-607.277,61	-51	-5
Cádiz	18.851.036,70	-3.181.589,49	147	-25
Chiclana de la Frontera	5.338.704,14	-4.712.688,93	72	-63
Jerez de la Frontera	-13.170.493,31	-23.171.507,41	-65	-114
Línea de la Concepción (La)	-15.225.481,84	-18.590.584,79	-239	-292
Puerto de Santa María (El)	-14.574.615,83	-16.807.057,91	-171	-197
San Fernando	9.249.927,06	-4.257,43	97	0
Sanlúcar de Barrameda	-3.785.696,69	-482.707,16	-59	-8
Córdoba	54.351.631,04	32.756.605,12	168	101
Granada	-7.714.723,43	-15.368.321,22	-33	-65
Motril	-361.932,62	-12.286.864,54	-6	-210
Huelva	-14.753.807,66	4.363.589,46	-101	30
Jaén	-14.367.304,97	-36.219.760,12	-123	-311
Linares	6.752.463,18	6.138.051,97	110	100
Benalmádena	20.796.719,93	6.327.399,29	398	121
Estepona	0,00	0,00	0	0
Fuengirola	5.647.921,15	-14.142.783,89	86	-216
Málaga	73.668.037,60	-37.434.829,94	131	-67
Marbella	-15.260.096,81	-12.282.580,99	-121	-97
Mijas	4.901.993,73	-7.936.674,00	76	-123
Vélez-Málaga	9.862.828,92	5.175.988,78	142	74
Torremolinos	23.126.525,68	9.488.550,74	385	158
Alcalá de Guadaíra	11.656.371,98	-3.836.990,43	176	-58
Dos Hermanas	14.441.742,59	4.488.861,83	123	38
Sevilla	74.747.571,96	62.434.190,43	107	89
Huesca	6.580.238,40	-1.186.265,35	132	-24
Teruel	-295.769,68	-9.545.282,61	-9	-279
Zaragoza	78.784.919,11	-17.727.476,15	120	-27
Avilés	6.200.440,63	2.350.762,65	74	28
Gijón/Xixón	34.880.233,75	9.706.537,73	127	35
Oviedo	23.934.453,18	4.818.941,48	110	22
Palma	37.927.944,36	11.781.333,34	99	31
Arrecife	13.869.856,73	12.013.281,12	244	211
Palmas de Gran Canaria (Las)	50.477.679,69	-2.971.671,65	134	-8

Liquidación 2007	Euros		Per cápita	
	Ciudades > 50.000h	Ahorro	Cap/nec. Fin	Ahorro
Santa Lucía de Tirajana	11.788.645,49	-3.223.488,65	202	-55
Telde	12.977.279,18	14.526.469,25	132	148
San Cristóbal de La Laguna	11.377.792,07	-4.767.891,06	79	-33
Santa Cruz de Tenerife	15.633.606,56	-37.041.844,17	71	-168
Santander	18.765.295,64	-11.190.861,35	103	-62
Torrelavega	7.265.928,08	-131.324,49	131	-2
Ávila	10.772.199,59	-7.501.871,78	200	-139
Burgos	30.400.991,13	-6.427.311,12	175	-37
León	-7.801.470,35	-12.212.151,03	-58	-90
Ponferrada	4.729.891,08	-4.014.592,76	71	-60
Palencia	6.309.168,32	-3.335.356,17	77	-41
Salamanca	11.231.318,58	-5.638.532,39	72	-36
Segovia	6.531.894,67	3.001.584,04	117	54
Soria	1.986.334,65	1.342.664,20	52	35
Valladolid	37.798.616,26	4.769.581,86	119	15
Zamora	4.301.229,22	1.872.150,53	65	28
Albacete	18.608.091,46	3.673.686,39	113	22
Ciudad Real	9.958.898,38	4.569.233,28	140	64
Puertollano	2.562.510,08	-1.369.605,56	50	-27
Cuenca	3.541.887,55	-5.103.203,02	67	-96
Guadalajara	11.651.042,06	2.321.861,06	150	30
Talavera de la Reina	3.546.798,37	-15.994.733,39	41	-187
Toledo	6.849.008,68	49.291,81	87	1
Badalona	19.265.445,90	2.829.089,51	89	13
Barcelona	835.788.156,13	296.226.399,66	524	186
Castelldefels	15.931.215,97	12.064.081,04	270	205
Cornellà de Llobregat	17.641.548,03	8.141.408,32	209	96
Granollers	13.840.248,58	4.348.219,50	235	74
Hospitalet de Llobregat (L')	24.870.875,84	5.519.220,40	99	22
Manresa	15.820.192,72	-8.681.504,39	216	-119
Mataró	13.896.449,81	1.186.126,12	117	10
Mollet del Vallès	7.873.738,73	2.001.167,54	153	39
Prat de Llobregat (El)	15.038.117,31	3.063.348,47	240	49
Sabadell	22.687.677,66	-15.227.557,82	112	-75
Sant Boi de Llobregat	9.814.994,03	1.596.543,42	122	20
Sant Cugat del Vallès	18.697.242,01	-1.978.941,22	251	-27
Santa Coloma de Gramenet	18.015.186,39	-4.825.623,45	154	-41
Cerdanyola del Vallès	5.981.928,25	2.754.768,05	104	48
Terrassa	24.095.437,66	13.424.726,71	119	66
Viladecans	7.516.811,35	1.712.287,96	122	28

Liquidación 2007	Euros		Per cápita	
	Ciudades > 50.000h	Ahorro	Cap/nec. Fin	Ahorro
Vilanova i la Geltrú	7.398.335,79	1.098.023,04	117	17
Girona	14.024.949,36	2.975.036,92	152	32
Lleida	19.387.310,88	2.520.925,97	152	20
Reus	5.086.230,52	-22.153.530,49	49	-211
Tarragona	29.793.723,69	-8.154.182,88	222	-61
Badajoz	16.594.240,55	6.695.133,65	114	46
Mérida	17.610.084,34	6.144.311,45	321	112
Cáceres	9.251.430,11	8.233.641,32	102	91
Coruña (A)	38.000.605,96	7.794.208,73	155	32
Ferrol	11.977.736,51	9.673.592,23	159	129
Santiago de Compostela	24.797.679,26	15.453.924,12	265	165
Lugo	13.612.056,02	4.731.606,39	145	50
Ourense	18.015.260,93	12.810.877,52	168	120
Pontevedra	15.603.195,70	1.074.251,98	195	13
Vigo	56.852.325,69	32.208.115,70	193	109
Alcalá de Henares	-6.937.406,91	-7.211.030,60	-35	-36
Alcobendas	28.291.990,58	44.987.776,69	267	425
Alcorcón	7.211.956,77	-30.626.823,25	43	-184
Collado Villalba	-6.278.315,21	-20.816.440,22	-119	-394
Coslada	-3.592.076,91	-16.759.898,39	-42	-194
Fuenlabrada	27.496.324,47	-12.730.560,32	142	-66
Getafe	11.509.198,95	-16.211.199,12	72	-102
Leganés	17.563.782,48	10.622.734,23	96	58
Madrid	382.110.663,36	-160.472.484,60	122	-51
Majadahonda	3.837.684,28	-12.120.701,16	60	-191
Móstoles	9.904.311,40	-1.362.934,74	48	-7
Parla	-2.084.017,72	-18.112.734,81	-21	-184
Pozuelo de Alarcón	21.229.925,79	-15.671.723,84	266	-196
Rivas-Vaciamadrid	-913.434,92	-19.441.723,38	-15	-327
Rozas de Madrid (Las)	1.958.413,69	-33.669.185,86	25	-422
San Sebastián de los Reyes	-58.320,70	6.964.224,08	-1	101
Torrejón de Ardoz	11.815.016,41	21.092.012,03	104	186
Valdemoro	7.583.607,04	-20.026.927,56	143	-377
Cartagena	11.112.785,35	-4.765.717,60	54	-23
Lorca	-8.146.818,10	-24.371.854,88	-91	-272
Molina de Segura	15.842.880,52	-3.791.880,93	267	-64
Murcia	77.552.191,86	52.361.744,66	183	124
Pamplona/Iruña	7.993.237,38	-79.662.233,70	41	-409
Vitoria-Gasteiz	35.899.372,19	-27.091.897,33	156	-118
Irún	13.100.634,20	-3.843.243,58	217	-64

Liquidación 2007	Euros		Per cápita	
	Ciudades > 50.000h	Ahorro	Cap/nec. Fin	Ahorro
Donostia–San Sebastián	24.666.612,84	11.540.997,06	135	63
Barakaldo	29.248.073,34	14.600.036,59	303	151
Bilbao	169.713.729,50	46.681.933,78	481	132
Getxo	30.672.682,27	21.710.427,30	375	266
Logroño	22.750.983,61	343.254,77	156	2
Alcoy/Alcoi	3.495.339,27	-6.667.576,16	58	-110
Alicante/Alacant	52.412.728,58	32.440.603,47	162	101
Benidorm	-57.931,45	-2.941.809,66	-1	-43
Elche/Elx	23.821.176,00	97.656,21	107	0
Elda	3.341.129,35	1.486.702,63	60	27
Orihuela	11.597.059,11	-773.163,10	144	-10
Torreveja	17.067.713,03	10.681.956,81	182	114
Castellón de la Plana	3.218.962,13	-19.706.487,15	19	-114
Gandía	1.372.806,44	-17.521.599,17	18	-226
Paterna	8.939.398,58	6.501.763,38	151	110
Sagunto/Sagunt	17.339.279,92	17.383.965,48	274	274
Torrent	4.706.467,88	347.762,00	63	5
Valencia	101.027.602,03	9.502.677,45	127	12
Ceuta	20.015.151,38	3.808.428,84	261	50
Melilla	10.309.168,66	-2.590.882,79	148	-37