

# Un cuarto de siglo de Hacienda local democrática en España: luces, sombras y perspectivas de futuro\*

Javier Suárez Pandiello  
*Catedrático de Hacienda Pública  
de la Universidad de Oviedo*

1. Introducción.
2. Los tributos locales tras la reforma de la fiscalidad estatal de 1978.
3. Los intentos de incrementar la discrecionalidad local. La Ley de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las haciendas locales de 1983 y sus avatares constitucionales.
4. La incidencia de la implantación del IVA en la esfera estatal. La política de transferencias.
5. La Ley reguladora de las haciendas locales de 1988 (LRHL).
6. Estabilidad presupuestaria y última reforma de la financiación local.
- 6.1. El IBI. 6.2. El IAE. 6.3. Otros impuestos. 6.4. Cargas sobre el usuario. 6.5. Transferencias.
7. Comentarios finales.
8. Referencias.

## 1. Introducción

El objetivo de este capítulo es hacer una revisión, desde una perspectiva básicamente económica, de la historia reciente del sistema español de financiación local. Para ello, tomaré como fecha de partida el año 1978, en el que concurren diversas circunstancias especialmente relevantes para el desarrollo posterior de nuestro régimen fiscal.

---

\*Este texto forma parte del libro colectivo *Financiación de los municipios. Experiencia comparada*, Dykinson, Madrid, 2005.

Por una parte, 1978 es el año en que se aprueba la Constitución, carta magna que sienta las bases de lo que será el funcionamiento administrativo ordinario de la restauración democrática. Si bien normalmente se data el origen de la reforma fiscal en 1977 con la Ley 50/1977, de 14 de noviembre, de medidas urgentes de reforma fiscal, que recoge un avance de los acuerdos alcanzados un mes antes en los llamados *Pactos de La Moncloa* entre todos los partidos políticos con representación parlamentaria, 1978 es un año clave para la reforma, por cuanto en él se aprueba la nueva imposición sobre la renta (Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas, y Ley 61/1978, de 27 de diciembre, del impuesto de sociedades), que tiene, como veremos, una incidencia decisiva sobre las finanzas locales.

Con todo, resumir veinticinco años de financiación local en España no es tarea fácil. Muchos han sido los avatares por los que han pasado las haciendas locales desde que en 1978 la nueva Constitución democrática alteraba profundamente un modelo de Administración pública que, salvando pequeños y frustrados intentos de descentralización durante la Segunda República, en los primeros años treinta del pasado siglo, hundía sus raíces en el más puro centralismo de corte napoleónico.

El proceso descentralizador que abrió la Constitución tuvo, sin embargo, como protagonistas esenciales hasta la fecha a los gobiernos regionales, creados *ex novo* por la citada norma básica, y a dotar de competencias y responsabilidades crecientes de gasto a este nuevo nivel de gobierno se dedicaron los mayores esfuerzos políticos y administrativos, quedando el mundo de los poderes locales relegados a un segundo plano, del que sólo en el momento presente parece observarse una salida.

En 1978, los gobiernos locales gestionaban en España aproximadamente un trece por ciento del gasto público total, mientras que en la actualidad apenas alcanza el quince por ciento. Con un volumen de descentralización tan grande como el que ha tenido lugar a lo largo de este tiempo, las cifras indicadas parecen apuntar a un anquilosamiento de los gobiernos locales, lo cual, sin embargo, no es del todo verdad. En realidad, el peso del sector público en la economía ha crecido notablemente en España, desde la restauración de la democracia, en la medida en que ha debido construirse desde sus cimientos un Estado del bienestar que ya llevaba años consolidado en los países de nuestro entorno. De hecho, el gasto total no financiero en relación con el PIB ha pasado de un 5,02 por ciento en 1980 a un 6,15 por

ciento en 2000 (es decir, un 22,5 por ciento), lo que indica que aun manteniendo su peso relativo en el conjunto de las administraciones públicas, el gasto local ha experimentado un crecimiento no desdeñable en absoluto.

El cuadro 1 ofrece algunas cifras interesantes en este sentido. Así, las importantes variaciones que se observan en la estructura del gasto local, sobre todo entre los años 1980 y 1990, tienen su explicación en la pujante irrupción de las comunidades autónomas en las administraciones públicas españolas. De hecho, en 1980 el despliegue de estas administraciones no había hecho más que empezar y en 1990 ya eran muchas las comunidades que habían asumido un importante bloque de competencias, entre las que destacaban algunas de fuerte componente inversor, lo que explica el descenso relativo del peso de los gobiernos locales en los gastos de capital, aun cuando este peso sigue con todo manteniéndose en el entorno de la cuarta parte de la inversión total.

**Cuadro 1**  
**Algunos datos de la Hacienda local española**

	1980		1990		2000	
	% PIB	% Administraciones públicas	% PIB	% Administraciones públicas	% PIB	% Administraciones públicas
<b>Gasto corriente</b>	2,18	7,88	4,66	9,70	4,98	14,16
<b>Gasto de inversión</b>	2,84	68,16	1,60	22,07	1,17	23,21
<b>Gasto total no financiero</b>	5,02	14,30	6,26	11,32	6,15	15,30

Fuentes: INE y Ministerio de Hacienda

La financiación de ese crecimiento del gasto ha dado lugar a menudo a controversias y desencuentros entre los responsables de los gobiernos locales y quienes llevaban las riendas de la Administración central. Seis hitos o momentos especialmente relevantes pueden ser apuntados con carácter general en este proceso aún no concluido de búsqueda de un sistema financiero eficiente y equitativo para los gobiernos locales:

*1. Asunción de los antiguos impuestos de producto (1979).*

La primera medida importante adoptada en el ámbito de la financiación local fue la cesión a los municipios de la vieja imposición de producto, eliminada del ámbito de la Administración central con la creación del impuesto personal sobre la renta. En ese momento, se pone a disposición

de los gobiernos locales la recaudación (sin capacidad normativa) de la contribuciones territoriales rústica y urbana, las cuales evolucionarían con el tiempo hacia un impuesto sobre la propiedad inmobiliaria y las cuotas fijas o de licencia fiscal por realización de actividades comerciales, industriales, profesionales y artísticas, las cuales acabarían convirtiéndose en un impuesto sobre actividades económicas. Estos tributos pasaron a configurar el núcleo de la fiscalidad local añadiéndose a una colección de pequeños impuestos con muy escasa capacidad recaudatoria que ya estaban en manos de los gobiernos locales y que, sin embargo, adolecían de una muy escasa flexibilidad o capacidad de adaptación ante la explosión reivindicativa que siguió a la recuperación de la democracia local, por la cual los ciudadanos demandaban más y mejores servicios públicos en ámbitos esenciales para su bienestar. En un principio, resultaba objetivamente muy difícil que tales demandas pudieran ser satisfechas con celeridad, dado que los nuevos ayuntamientos democráticos renacían en unas difíciles condiciones financieras, abrumados por unas expectativas excesivas y con unas estructuras precarias tanto en lo referente a las bases legales de actuación, como en materia de personal cualificado para hacer frente a estas nuevas necesidades. Si a ello le añadimos que las ayudas vía transferencias de la Administración central se veían limitadas por las necesidades de modernización de la economía española, la reconversión industrial y la cimentación del Estado del bienestar, resulta comprensible que los gobiernos locales empezaran a adentrarse peligrosamente por la senda del endeudamiento, dado que la suma de sus recursos propios y las ayudas estatales eran insuficientes para afrontar las nuevas necesidades de gasto y los recién elegidos gobernantes locales no se mostraban dispuestos a frustrar las expectativas de los ciudadanos en momentos de cambio como los que se vivían. Ante la crisis financiera que se detectaba, la Administración central reaccionó adoptando diversas medidas normativas excepcionales, que tuvieron su culminación en la Ley de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las haciendas locales del año 1983 (LMU, en adelante).

## *2. Ley de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las haciendas locales (1983).*

El objetivo de la LMU era doble. Por una parte, se trataba de sanear las finanzas locales, reconociendo implícitamente que buena parte de la penosa situación financiera de los ayuntamientos se debía a deficiencias estructurales del sistema de financiación local. En este sentido, la LMU era una ley de asunción de deudas que comprometía al Estado a asumir las

“deudas reales”, puestas de manifiesto por las correspondientes auditorías, de aquellos municipios que se acogieran a la misma. Por otra parte, y para evitar que las dificultades financieras se repitieran en el futuro, la LMU trataba de reforzar la tributación local, dotando a los ayuntamientos de mayor autonomía en materia de ingresos (permitiéndoles fijar libremente el tipo de la contribución territorial urbana) e incorporando como nuevo tributo local la posibilidad de fijar un recargo (del tipo libremente elegido también por los ayuntamientos) sobre la cuota líquida del IRPF estatal. La acogida de la LMU fue desigual por parte de los ayuntamientos y el uso de los nuevos instrumentos financieros notablemente dispar, y a finales de 1986 el endeudamiento local había aumentado con carácter general en el ámbito municipal, respecto al existente antes de la LMU, alcanzando dimensiones especialmente preocupantes en algunos municipios y revelando con ello el escaso éxito de la ley. En todo caso, la puntilla a la LMU se la dieron sendas sentencias del Tribunal Constitucional que invalidaban (por inconstitucional) la parte de la ley que permitía fijar libremente y sin límite alguno los tipos impositivos de la CTU y del recargo sobre el IRPF.

*3. Entrada en la CEE, aplicación del IVA, supresión del IGTE y modificación en impuesto de gastos suntuarios y en financiación provincial (1985).*

En 1985, España se incorporó como país de pleno derecho a la entonces denominada Comunidad Económica Europea (hoy, Unión Europea). En materia fiscal, esta incorporación supuso sustituir el impuesto general sobre el consumo existente entonces (un impuesto plurifásico en cascada, denominado impuesto general sobre el tráfico de empresas) por un impuesto sobre el valor añadido armonizado. Tal hecho afectó notablemente a los gobiernos locales españoles en el sentido de minorar aún más su capacidad fiscal. Las normas armonizadoras del IVA europeo chocaban frontalmente con el hecho imponible más importante de uno de los impuestos municipales, el impuesto sobre gastos suntuarios, que debió ser suprimido del cuadro fiscal municipal. Además, las diputaciones provinciales (gobiernos locales que agrupan a diversos municipios) basaban buena parte de su financiación en un recargo sobre el IGTE y en un canon sobre la producción de energía eléctrica que también hubieron de ser suprimidos con la implantación del IVA. La consecuencia de todo ello fue un incremento notable de la dependencia de la financiación local de las transferencias recibidas del Gobierno central, por lo que se hacía cada vez más necesario reformar el sistema, dotando de mayor autonomía a los gobiernos locales y clarificando su futuro. Sin embargo, tal reforma todavía había de esperar tres años más.

#### 4. *Ley reguladora de las haciendas locales (1988).*

La aprobación de la Ley reguladora de las haciendas locales (LRHL, en adelante) supuso un inicialmente un notable avance en materia de financiación local, tanto desde un punto de vista cualitativo, por lo que suponía tanto de ruptura con el modelo de dependencia vigente hasta entonces, como cuantitativo, al inyectar al sistema nuevos recursos con los que era de esperar que se suplieran las carencias que se estaban poniendo de manifiesto en la gestión diaria. Sin perjuicio de un análisis más detallado, que pospongo hasta más adelante, baste por el momento indicar que la LRHL introduce al fin la autonomía de los gobiernos municipales en materia de ingresos, al permitirles fijar libremente (dentro de unos topes máximos y mínimos) los tipos impositivos de los impuestos municipales, los cuales se simplifican hasta reducirlos a sólo cinco, de los diez que había anteriormente. En materia de transferencias, se automatiza el sistema, estableciendo un montante global a distribuir entre los gobiernos locales que evoluciona anualmente sobre la base de criterios objetivos, y se establecen igualmente criterios objetivos para su reparto definitivo. El modelo de transferencias se ha ido revisando desde entonces cada cinco años, tanto en su dotación como en los criterios de distribución, lo que, al margen de juicios fuertemente críticos respecto a la equidad efectiva del modelo,<sup>1</sup> permitía a los gobiernos locales calcular con bastante certeza los recursos ajenos con los que podían contar. Finalmente, la LRHL permite también a los gobiernos locales endeudarse, si bien dentro de unos límites establecidos, con el objetivo de coordinar desde el Gobierno central las políticas macroeconómicas.

#### 5. *Leyes generales de estabilidad presupuestaria (2001).*

La aplicación práctica de la LRHL fue poco a poco contribuyendo a cimentar una “cultura tributaria” y de corresponsabilidad fiscal en el ámbito local, de la que había escasa cuando no nula experiencia. Los gobernantes ya acudían directamente a los ciudadanos-contribuyentes en demanda de los recursos necesarios para afrontar sus programas de gasto, en lugar de “mendigar” ayudas a otras administraciones públicas. Sin embargo, las dificultades que tuvieron que superar todas las administraciones públicas españolas para cumplir los objetivos macroeconómicos (en términos de convergencia en materias de déficit, deuda, tipos de interés y tasas de inflación) impuestos por la Unión Europea con vistas a la creación de una unión monetaria efectiva donde todas las monedas nacionales dejaran paso al

---

1. Véase PEDRAJA y SUÁREZ PANDIELLO (2002) para análisis más en profundidad del modelo y su evolución. Serie Claves del Gobierno Local, 4 Fundación Democracia y Gobierno Local ISBN: 84-609-7875-3

nuevo “euro”, impulsaron al Gobierno de la nación a promover unas leyes generales de estabilidad presupuestaria, cuyo objetivo explícito era endurecer la restricción presupuestaria de todos los niveles de gobierno, limitando notablemente el acceso al crédito a fin de equilibrar anualmente en la medida de lo posible las cuentas públicas. En la medida en que la deuda pública se usa ante todo para financiar el gasto de capital y que los gobiernos locales son instituciones especialmente inversoras (véase cuadro 1), la aprobación en el año 2001 de estas leyes sumió en la preocupación a los gestores de dichos gobiernos, por cuanto implícitamente les obligaba a utilizar fuentes alternativas de financiación para el mantenimiento de ese ritmo inversor, que en la práctica suponían o bien incrementar la presión fiscal (con los costes políticos añadidos que debían asumir), o bien, para eludir la norma, hacer uso de instrumentos de ingeniería financiera y contable, que en última instancia minorarían la transparencia de los métodos de gestión pública. A la polémica surgida por la implantación de los criterios de estabilidad presupuestaria se unió también por esas fechas el anuncio por parte del Gobierno de la nación de su voluntad de suprimir el impuesto sobre actividades económicas, segundo impuesto local por su importancia económica, dentro de una más amplia reforma de la LRHL, lo que unido al goteo de nuevas competencias que las autoridades locales venían asumiendo por la vía de hecho y sin respaldo jurídico normativo, sin duda aumentaba la incertidumbre en materia de financiación local.

#### *6. Ley de reforma de la LRHL (2002).*

Finalmente, en el año 2002 se aprueba la nueva Ley de reforma de la LRHL, en lo que pasa a constituir la norma actualmente vigente en materia de financiación local, y a cuya descripción y valoración dedicaremos el resto de este capítulo. Baste por el momento indicar que la nueva norma afecta de modo notable a todas y cada una de las principales fuentes de ingresos de las corporaciones locales.

Teniendo en mente estos hitos sustanciales, la estructura del capítulo es como sigue. El siguiente epígrafe describe la situación de los tributos locales a la luz de la incidencia que sobre la misma ha tenido la creación del impuesto sobre la renta de las personas físicas en la esfera estatal. Posteriormente, se analizan los diversos intentos de reformar la financiación local en el pasado reciente, con especial referencia a los intentos de aumentar el grado de responsabilidad fiscal de los ayuntamientos, con la atribución a los mismos de nuevas figuras tributarias y la concesión de libertad para la fijación de tipos impositivos. Analizaré, también brevemente, la incidencia de la implan-

tación del IVA en la esfera estatal sobre las haciendas locales, y muy especialmente la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, punto de inflexión esencial en lo que respecta a la aplicación práctica del principio de autonomía en la esfera local. Posteriormente, abordaré las más recientes e importantes modificaciones legales con incidencia en la financiación local, cuales son las leyes de estabilidad presupuestaria de 2001 y la Ley de reforma de la LRHL de 2002, que vienen a constituir el *status quo* presente de la financiación local, para concluir con un apartado destinado a resaltar cabos sueltos y reformas pendientes.

## 2. Los tributos locales tras la reforma de la fiscalidad estatal de 1978

Los cuadros 2 y 3 presentan las estructuras porcentuales, en grandes epígrafes, de los ingresos no financieros y de los ingresos tributarios, respectivamente, de las corporaciones locales españolas en 1978 y 1979.<sup>2</sup> Una primera cuestión que llama la atención al observar dichos cuadros es el importante peso relativo que ya entonces tenía la fiscalidad propia de las localidades españolas, fundamentalmente el referente al nivel municipal de gobierno. En 1979, más del sesenta y cinco por ciento de los ingresos no financieros de las corporaciones locales procedían de sus tributos “propios”, de los cuales una parte muy importante procedía aún de tributos basados en el principio del beneficio (tasas, preferentemente, dado el escasísimo peso de las contribuciones especiales). Las grandes divergencias puestas de manifiesto en el cuadro 3 entre los datos correspondientes a los municipios y al total de localidades avanzan ya la muy diferente estructura tributaria de los dos grandes grupos de entes locales (municipios y diputaciones provinciales), diferencias que se agrandarán todavía más a partir de 1986, año en que la implantación del impuesto sobre el valor añadido a escala estatal supone una notable alteración en el sistema tributario local, al suprimirse una serie de impuestos con incidencia en el campo local, como el recargo provincial sobre el impuesto general de tráfico de empresas y algunos hechos imponible del impuesto municipal sobre gastos suntuarios.

Centrándome por ahora en el marco impositivo, voy a comenzar por analizar algunos aspectos de la incidencia que la aprobación del impues-

---

2. La razón de presentar esos dos años es dar una primera aproximación a la incidencia que sobre la financiación local ha ejercido la reforma fiscal estatal, y en concreto la implantación del impuesto sobre la renta de las personas físicas.



to sobre la renta de las personas físicas estatal (primero de los grandes hitos de la reforma fiscal que acompañó a la restauración de la democracia) tuvo sobre las haciendas locales, y en particular, sobre la financiación tributaria del nivel municipal de la Administración.

Hasta la reforma fiscal aprobada tras los Pactos de La Moncloa, la fiscalidad estatal directa estaba basada en un conjunto de impuestos de producto que gravaban las diversas rentas de un modo diferente según cuál fuese su origen. Eran éstos impuestos de naturaleza real, que no tenían, por tanto, en cuenta las circunstancias familiares ni personales de los sujetos obligados al pago, circunstancia ésta que, unida al carácter no sintético o acumulativo de este tipo de tributación sobre la renta, impedía la aplicación del principio de progresividad en el reparto de la carga tributaria entre los distintos contribuyentes.

**Cuadro 2**  
**Estructura de los ingresos locales no financieros**

	1978		1979	
	Entes locales	Municipios	Entes locales	Municipios
<b>Ingresos fiscales propios</b>	59,81	60,31	65,15	67,12
<b>Transferencias corrientes</b>	31,53	32,72	24,94	25,07
<b>Transferencias de capital</b>	2,38	2,05	3,58	2,04
<b>Otros ingresos</b>	6,28	4,92	6,33	5,77

Fuentes: CAP y Suárez Pandiello (1991)

**Cuadro 3**  
**Estructura de los ingresos tributarios locales**

	1978		1979	
	Entes locales	Municipios	Entes locales	Municipios
<b>Impuestos directos</b>	26,04	34,36	32,59	43,73
<b>. S/ el producto y la renta</b>	15,43	20,67	22,71	32,35
<b>. S/ el capital</b>	10,61	13,69	9,89	11,38
<b>Impuestos indirectos</b>	36,53	17,65	35,66	13,65
<b>Tasas</b>	33,91	45,19	30,17	40,78
<b>Contribuciones especiales</b>	2,72	1,09	0,64	0,72
<b>Otros</b>	0,80	1,71	0,94	1,12

Fuentes: CAP y Suárez Pandiello (1991)

Concretamente, la imposición estatal de producto comprendía los siguientes tributos:

–*Contribución territorial urbana*, que gravaba las rentas presuntamente generadas por los inmuebles urbanos, mediante la aplicación de un tipo único a una base imponible calculada a partir de un valor administrativamente fijado (valor catastral).

–*Contribución territorial rústica y pecuaria*, que gravaba las rentas presuntamente generadas por las explotaciones agrícolas y ganaderas, mediante la suma de dos cuotas, una fija (ligada al valor administrativamente fijado de la propiedad rústica) y otra proporcional (ligada a la actividad económica).

–*Impuesto sobre los rendimientos de trabajo personal*, que gravaba las rentas procedentes tanto del trabajo por cuenta ajena (impuesto proporcional), como las derivadas del trabajo por cuenta propia (ejercicio de actividades profesionales). Estas últimas eran gravadas mediante la combinación de una cuota fija o de licencia (por el mero ejercicio de la actividad) y una cuota proporcional.

–*Impuesto industrial*, que gravaba las rentas procedentes de la realización de actividades comerciales e industriales, también mediante la combinación de una cuota fija o de licencia (por el mero ejercicio de la actividad) y una cuota proporcional.

–*Impuesto sobre las rentas del capital*, que gravaba proporcionalmente las rentas procedentes del capital mobiliario.

La implantación en 1978 de un impuesto sobre la renta de las personas físicas, sintético (al menos formalmente), personal y progresivo, supuso en la esfera estatal la desaparición de los citados impuestos de producto y la conversión en impuestos municipales de la *contribución territorial urbana* y de las cuotas fijas de la *contribución territorial rústica y pecuaria*, del *impuesto sobre los rendimientos de trabajo personal* y del *impuesto industrial*. Estos dos últimos pasaron a llamarse respectivamente *licencia fiscal de actividades profesionales y artísticas* y *licencia fiscal de actividades comerciales e industriales*.<sup>3</sup> En todo caso, las competencias en materia de fijación de los elementos determinantes de dichos impuestos (bases

---

3. En realidad, el aprovechamiento local de la vieja imposición estatal de producto es anterior a la aparición del IRPF en el ámbito estatal, por cuanto desde la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de bases del Estatuto de régimen local, se les reconoce el derecho a participar en el noventa por ciento de la recaudación de estos tributos, lo que figuraba como participación en impuestos estatales y, a efectos contables, como transferencias corrientes. El cambio, por lo tanto, no lo ha sido tanto en relación con un presunto incremento en los recursos financieros disponibles para las localidades cuanto respecto al ámbito cualitativo, o, si se quiere, contable, referente a la estructura de dichos recursos. *Vid.* los cambios en las filas relativas a la fiscalidad propia y a las transferencias corrientes entre 1978 y 1979 contenidas en el cuadro 2 para hacerse una idea cuantitativa.

imponibles, tipos impositivos, deducciones, etc.) seguirían siendo de titularidad estatal, con lo cual los municipios se limitaban a ingresar en sus arcas las cantidades correspondientes, sin que sus actuaciones pudieran influir lo más mínimo en la cuantía total de tales ingresos.

A estos impuestos procedentes de la herencia de la vieja imposición de producto había que añadir los que formaban parte de la llamada imposición municipal autónoma, constituida por los impuestos de *radicación*, *solares*, *incremento del valor de los terrenos*, *circulación de vehículos*, *publicidad* y *gastos suntuarios*. Sin embargo, el carácter *autónomo* de estos seis impuestos dejaba bastante que desear, además de resultar insatisfactoria la valoración de tales impuestos a la luz de los principios tributarios generalmente admitidos. El cuadro 4 presenta un esquema de esta valoración.

De los nueve principios impositivos sugeridos<sup>4</sup> únicamente se puede decir que tres eran claramente respetados por los entonces vigentes impuestos municipales, aun cuando cabe hablar de diferentes grados de concordancia. Así, desde el punto de vista de la *perceptibilidad*, únicamente el impuesto sobre la publicidad y el impuesto sobre gastos suntuarios podían verse parcialmente ocultados tras los precios. La posible traslación hacia adelante de las licencias fiscales y del impuesto de radicación operaría en un margen relativo inferior que a nuestro juicio, como lo demuestran las continuas críticas empresariales que en ese tiempo se alzaban (sobre todo en lo relativo al impuesto de radicación), no disminuían de modo sustancial la percepción del tributo por los contribuyentes. El resto de los impuestos eran si cabe más fácilmente percibidos por quienes los satisfacían, por lo cual cabía valorar a los impuestos municipales como conformes en general con el principio de perceptibilidad, a pesar de la complejidad del sistema, y no generadores de ilusión fiscal.

Los otros dos principios satisfechos en mayor o menor medida por los impuestos municipales son el de *localización*, con la duda quizás de algunos hechos imponibles del impuesto sobre gastos suntuarios (como las consumiciones y entradas a espectáculos públicos), que podrían ser repercutidos a no residentes en el municipio, y el de *generalidad*, si bien este último matizado muy ligeramente por la persistencia de algunas exenciones subjetivas, lo cual en ningún modo empaña su cumplimiento.

---

4. Prescindimos de la valoración según el principio de suficiencia por entender que ésta debe ser garantizada por el sistema en su conjunto y no por cada impuesto en particular.

**Cuadro 4**  
**Impuestos municipales y principios tributarios (1979)**

	Contribución territorial	Licencias fiscales	Radicación	Solares	Incremento de valor de los terrenos	Circulación de vehículos	Publicidad	Gastos suntuarios
<b>Autonomía</b>	Escasa	Escasa	Escasa	Escasa	Amplia	Escasa	Escasa	Escasa
<b>Beneficio</b>	Sí	Sí	Sí	NO	NO	Sí	NO	Sí
<b>Capacidad de pago</b>	?	NO	NO	?	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Economicidad</b>	NO	NO	NO	NO	NO	Sí	NO	NO
<b>Generalidad</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Localización</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	?
<b>Neutralidad</b>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
<b>Perceptibilidad</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Escasa	Escasa
<b>Progresividad</b>	NO	NO	NO	?	?	Sí	NO	?

A partir de aquí, desaparecen las coincidencias generales en aspectos positivos, pese a que existen también coincidencias en lo negativo. En este sentido, es de notar que ninguno de los tributos satisface la regla de neutralidad, pues se discrimina según la actividad (licencias fiscales, radicación, publicidad) o según la naturaleza de los bienes (solares, incremento de valor de los terrenos, circulación de vehículos, contribuciones territoriales, gastos suntuarios). Con todo, es preciso recordar que quizás el principio de neutralidad sea el más difícil de respetar desde la óptica local, dadas las especiales características de este nivel territorial de la Administración.

Otro punto de coincidencia negativa, y este sí que es más digno de consideración, es el referente al principio de *economicidad*. Exceptuando el impuesto sobre circulación de vehículos, de gestión bastante sencilla, y quizás también el impuesto sobre gastos suntuarios, los impuestos municipales eran, por diversas razones, muy complejos de liquidar eficientemente. Las contribuciones territoriales dependían excesivamente de las revisiones catastrales para actualizar los valores que constituían sus bases imponibles, revisiones encomendadas a los consorcios o, en su caso, en ausencia de consorcios, a juntas provinciales, y que no se efectuaban con la celeridad que hubiese sido conveniente. La gestión de las licencias fiscales exigía una ardua labor debido tanto a la multiplicidad de actividades a clasificar como a la diversidad de elementos tributarios a integrar para determinar las tarifas (bases fijas de población, potencia instalada, número de operarios, sectores declarados en crisis, etc.). La complejidad del impuesto sobre la radicación procedía de toda una casuística de bonificaciones, coeficientes correctores, límites máximos y mínimos, recargos... Del mismo modo, los impuestos sobre solares y sobre el incremento de valor de los terrenos dejaban en manos de los ayuntamientos unas facultades (calificación del terreno en el impuesto sobre solares y fijación de tipos unitarios de valor corriente en venta de los terrenos) que no siempre garantizaban la seguridad jurídica de los ciudadanos, lo que provocaba en no pocas ocasiones el recurso a pleitos por parte de los particulares con el consiguiente retraso en la efectividad de los ingresos por estos motivos.

Por lo que se refiere al resto de los principios, cabe decir que la regla del *beneficio* no tenía una clara relación con los impuestos sobre solares, incremento de valor de los terrenos y publicidad, en tanto que subyacía junto a otro tipo de motivaciones con los restantes. Así, la contribución territorial urbana podía ser vista como algún tipo de contrapresta-

ción general hacia un conjunto de servicios, tales como el alumbrado público, desagües, etc., que benefician de un modo claro a los propietarios o usufructuarios de las viviendas. Del mismo modo, ocurría por ejemplo con las licencias fiscales y el impuesto de radicación para las empresas y comercios y con el impuesto sobre circulación de vehículos en relación con las vías urbanas y carreteras locales.

El principio de la *capacidad de pago* era también bastante discutible en la legislación fiscal local. Mientras, por una parte, el incremento de valor de los terrenos, la realización de gastos suntuarios, la tenencia o disfrute de vehículos y el recurso a la publicidad pueden ser vistos sin grandes problemas como indicadores más o menos aceptables de una cierta capacidad económica, no se ve tan clara su relación con la propiedad de viviendas, fincas o solares, sobre todo si se tiene en cuenta que los impuestos respectivos son tributos de naturaleza real que no permiten deducir las cargas o deudas asociadas a la propiedad. No eran raros, en este sentido, los casos de adquisiciones de los mismos mediante herencia y sin un respaldo en términos de renta que permitiera a esta propiedad la existencia de una pretendida capacidad contributiva. Por último, las licencias fiscales y el impuesto de radicación no tenían relación alguna con los resultados de las actividades económicas desarrolladas, y en consecuencia su ligazón al principio de la capacidad de pago no estaba en absoluto clara.

Como corolario del anterior, el principio de *progresividad* raramente era encontrado en la Hacienda local. Los argumentos desarrollados anteriormente lo hacen prácticamente incompatible con las contribuciones territoriales, las licencias fiscales y el impuesto de radicación, así como con el impuesto de publicidad, dada su previsible traslación vía precios hacia el consumidor final. El impuesto sobre circulación de vehículos sí aparecía como progresivo, al diferenciar en sus cuotas según la potencia del vehículo de que se trate, la cual cabía esperar que guardase una estrecha relación con la capacidad económica de los propietarios, y algo parecido podríamos decir del impuesto sobre gastos suntuarios, dada su naturaleza. El resultado más incierto era el referente al impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos, pues aunque teóricamente se configuraba como un impuesto acorde con la capacidad de pago, el amplio margen de maniobra del que gozaban los ayuntamientos a la hora de valorar los terrenos, la falta de vinculación del impuesto a las circunstancias personales del contribuyente y el hecho de gravar las plusvalías en el impuesto sobre la renta de las personas físicas estatal

permitían dudar de su progresividad real. En cuanto al impuesto sobre solares, el argumento presuntamente contrario a su relación con la capacidad inferiría directamente la negación de su progresividad. El argumento más sólido para su mantenimiento era incentivar la transmisión de terrenos improductivos, en el sentido de no estar (o estarlo insuficientemente) urbanizados, argumento obviamente de carácter no fiscal.

Finalmente, el principio de *autonomía* tenía en general poca presencia en la tributación municipal. Los mayores grados de discrecionalidad en manos de las autoridades municipales se referían al impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos. Ahí, la potestad municipal de fijar periódicamente los tipos unitarios del valor corriente en venta de los terrenos situados en su interior (lo que determinaría la base imponible), unida a la fijación de una amplia banda de tipos susceptibles de aplicación (con un máximo del cuarenta por ciento del incremento) hacían que el margen de decisión municipal fuese grande. En el resto de los impuestos municipales, la autonomía se ve sensiblemente más recortada, manifestándose únicamente en la potestad de elevar los recargos (licencias fiscales), planear urbanísticamente su territorio (solares), establecer ciertas bonificaciones (radicación) o fijar los tipos de gravamen con topes estrechos impuestos desde el Estado (circulación de vehículos y publicidad). Precisamente, paliar esta ausencia de autonomía o discrecionalidad en la fijación de sus ingresos fiscales por parte de las localidades fue uno de los objetivos fundamentales del cambio legislativo efectuado en 1983, que pretendía ser el primer paso de un ambicioso proceso de reforma y modernización de la financiación local. Dedicaré las siguientes líneas a analizar este frustrado intento de reforma.

### **3. Los intentos de incrementar la discrecionalidad local. La Ley de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las haciendas locales de 1983 y sus avatares constitucionales**

La memoria que acompañaba al Proyecto de Ley de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las haciendas locales comenzaba reconociendo la debilidad de los instrumentos de financiación local con el siguiente párrafo:

“La crónica situación deficitaria de las corporaciones locales es una de las cuestiones más preocupantes en el panorama político español y que

más reiteradamente se ha intentado resolver en los últimos años. No obstante, las medidas adoptadas, por su carácter coyuntural, han resultado, a lo largo del tiempo, insuficientes, volviéndose nuevamente a reproducir la difícil situación económico-financiera de las haciendas locales.”

A partir de este reconocimiento, y con la vista puesta en el horizonte de una reforma en profundidad del sistema de financiación local, el citado proyecto, que pasó a convertirse, no sin un profundo y apasionado debate parlamentario,<sup>5</sup> en la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las haciendas locales, plantea tres objetivos fundamentales:

–La *nivelación financiera*, al objeto de situar a las haciendas locales en una aceptable posición de partida con vistas a la reforma que se anunciaba, para lo cual el Estado se comprometía a cubrir mediante subvención con cargo a los Presupuestos Generales del Estado los déficit reales que presentasen a 31 de diciembre de 1982 las entidades locales y los organismos y empresas locales con personalidad jurídica propia que dependieran exclusivamente de aquéllas (artículo 1 de la citada Ley 24/1983).

–La *eliminación de las causas de los déficits*, para lo cual se arbitra un sistema para el seguimiento de la gestión de las corporaciones acogidas a estos beneficios (artículos 4, 5, 6 y 7, apartado 1) y se contempla la penalización en caso de una gestión inadecuada con el reintegro de la subvención concedida (artículo 7, apartado 3).

–El *incremento de los recursos locales*, para lo cual se aumenta el campo de la imposición municipal autónoma permitiéndose a los ayuntamientos establecer un recargo sobre la cuota líquida del IRPF (artículos 8 a 12) y fijar libre y discrecionalmente los tipos impositivos de las contribuciones territoriales urbana y rústica y pecuaria.

Sin embargo, los resultados de la aplicación efectiva de esta ley distaron de ser satisfactorios. Centrándonos por ahora en el ámbito tributario, cabe decir que la novedad principal de la ley es la introducción como figura tributaria propia de los ayuntamientos de la figura del recargo local sobre el IRPF. Desde un punto de vista teórico y de coherencia con los principios impositivos, la figura del recargo venía a cubrir un campo relativamente abandonado en la fiscalidad local. En efecto, la fijación de un recargo sobre una figura tributaria, cuyas características téc-

---

5. El lector interesado puede seguir la transcripción completa del debate en las distintas instancias parlamentarias en Ministerio de Economía y Hacienda (1984).



nicas más notables son las de ser un tributo personal y progresivo, permitía suponer que tales características iban a verse incorporadas como novedad en la esfera tributaria local. Como hemos visto anteriormente, los impuestos locales hasta entonces vigentes eran todos ellos tributos de carácter real que, por lo tanto, no eran especialmente susceptibles de ser vistos como instrumentos equitativos de financiación. Frente a esta valoración positiva, no han faltado quienes acentuaban algunas posibles deficiencias inherentes a esta figura tributaria, como por ejemplo el hecho de reproducir a escala local los comportamientos en materia de evasión fiscal que se dan en el impuesto estatal, o los problemas presuntamente derivados de la desigual distribución espacial de la población (ciudades dormitorio con residentes de baja renta mal equipadas, frente a localidades residenciales de alto *standing* con una mejor provisión de servicios) y en consecuencia con distinto nivel de necesidades de gasto a cubrir por esta vía.

Los cuadros 5, 6 y 7 resumen algunos datos de interés acerca de la utilización del recargo sobre el IRPF durante su primer año de vigencia.

**Cuadro 5**  
**Municipios que han establecido un recargo sobre el IRPF en 1983**

Número de habitantes	Número de municipios	% (a)	Municipios con recargo	% (b)	% (c)
<b>Más de 100.000</b>	51	0,59	20	3,14	39,21
<b>De 20.001 a 100.000</b>	211	2,45	60	9,42	28,44
<b>De 5.001 a 20.000</b>	819	9,53	160	25,12	19,53
<b>Hasta 5.000</b>	7.515	87,43	395	62,02	5,25
<b>Totales</b>	<b>8.596</b>	<b>100</b>	<b>637</b>	<b>100</b>	<b>7,41</b>

Fuente: Suárez Pandiello (1985)

% (a) indica la proporción que supone cada grupo de municipios a escala estatal (con o sin recargo) sobre el total de municipios del Estado.

% (b) indica la proporción que supone cada grupo de municipios con recargo sobre el total de municipios que lo han establecido.

% (c) indica la proporción que supone cada grupo de municipios con recargo sobre el total de municipios de su grupo existentes en el Estado.

**Cuadro 6****Tipos "medios" de recargo municipal por comunidades autónomas (1983)**

Comunidad autónoma	$\_ pi . ti$	$\_ = \_ pi . ti / P$	$\_ ' = \_ pi . ti / P'$
Andalucía	13.813.166	4,16	2,10
Aragón	139.166	4,68	0,12
Asturias	1.223.446	2,92	1,08
Baleares	10.112	1,00	0,02
Canarias	3.781.704	4,80	2,76
Cantabria	2.515.078	7,02	4,90
Cataluña	169.085	1,37	0,03
Castilla y León	3.883.073	3,87	1,50
Castilla-La Mancha	1.161.735	3,03	0,70
Comunidad Valenciana	1.400.143	1,14	0,38
Extremadura	698.013	2,89	0,65
Galicia	2.117.305	2,55	0,75
Madrid	55.417	1,89	0,01
Murcia	1.394.582	4,66	1,46
Rioja (La)	518.260	3,97	2,04
<b>Total régimen común</b>	<b>32.880.331</b>	<b>3,58</b>	<b>0,87</b>

Fuente: Suárez Pandiello (1985)

$pi$  es la población del municipio  $i$ -ésimo.

$ti$  es el recargo aplicable al municipio  $i$ -ésimo.

$P$  es la suma de las poblaciones de los municipios que han establecido recargo en cada comunidad.

$P'$  es la población total de la comunidad autónoma.

**Cuadro 7****Capitales de provincia que han establecido recargo en 1983**

Capital de provincia	Población	Tipo de recargo
Albacete	116.484	3,00
Alicante	245.963	0,50
Almería	140.745	3,00
Cáceres	65.758	1,00
Ceuta	65.264	1,00
Ciudad Real	50.151	1,50
Coruña (La)	231.721	3,00
Granada	246.642	2,00
Guadalajara	55.137	4,00
Jaén	95.783	5,00
León	127.095	5,00
Lérida	106.814	1,00
Logroño	109.536	4,25
Málaga	502.232	2,00
Palencia	71.716	3,00
Palmas (Las)	360.098	5,00
Salamanca	153.981	5,00
Santander	179.694	10,00
Sevilla	645.817	7,00
Valladolid	320.293	4,00
Zamora	58.560	0,20

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda  
Serie Claves del Gobierno Local, 4  
ISBN: 84-609-7875-3

Fundación Democracia y Gobierno Local

Concretamente, el cuadro 5 ofrece una primera visión panorámica acerca de la estructura en términos de población de los municipios que han optado por aprovechar la vía del recargo. Una primera nota que salta a la vista es el escaso número de municipios que se han acogido a esta posibilidad (7,41% del total de los municipios). Sin embargo, es preciso resaltar cómo en términos relativos fue en los municipios más poblados donde la medida gozó de mayor aceptación. En particular, 20 de los 51 municipios de más de 100.000 habitantes establecieron el recargo en su primer año de vigencia. Aunque aparentemente eran los municipios grandes sus principales destinatarios (allí se concentraban los mayores problemas financieros, fruto sin duda de la explosión de las demandas ciudadanas en busca de una mayor cantidad y calidad de los servicios públicos tras la restauración de la democracia en los ayuntamientos), un primer aviso de que la ley podía fallar en el logro de sus objetivos surge cuando las grandes metrópolis (Madrid y Barcelona) deciden no sumarse a la vía del recargo quizás por entender que el coste político de impopularidad asociado al recargo no resultaba asumible a sus dirigentes.

Por su parte, el cuadro 6 presenta una serie de medias ponderadas con objeto de sintetizar territorialmente la importancia del recargo. La metodología seguida a estos efectos es la siguiente:

1.º. Se trata de ponderar la importancia real de cada recargo municipal, tomando como índice la población del municipio. Para ello se multiplica la población de cada ayuntamiento ( $p_i$ ) por el tipo de recargo que le es aplicable a la citada población ( $t_i$ ), consolidando los resultados por comunidades autónomas (columna primera del cuadro 6).

2.º. En segundo lugar se calcula el tipo que soportaba como “media”<sup>6</sup> (?) la población a la cual le era aplicable el recargo ( $P$ ), es decir, considerando exclusivamente las poblaciones de cada comunidad autónoma que soportaban un recargo superior al 0%. Los resultados se encuentran en la segunda columna del citado cuadro 6.

3.º. Por último se estima el tipo que soportaba como “media” (?) la totalidad de la población del área correspondiente ( $P$ ), para lo cual se actúa de manera análoga al supuesto anterior, pero incorporando ahora también la denominador las poblaciones con  $t_i = 0$ . Esta estimación se recoge en la última columna del cuadro 6.

---

6. Las comillas pretenden indicar que el término medio no es usado en el sentido convencional que habitualmente toma en la teoría de la Hacienda pública, ya que relaciona el tipo de recargo con la población y no la cuota tributaria con la base imponible.

Los resultados de este análisis muestran la disparidad geográfica en la fijación de recargos. Así, mientras a cada habitante de las comunidades autónomas de Madrid, Baleares y Cataluña les resultaba aplicable un tipo “medio” de recargo del 0,01, 0,02 y 0,03 respectivamente (prácticamente nulo), en Cantabria, Canarias y Andalucía se habrían visto gravados al 4,90; 2,76 y 2,10% respectivamente.<sup>7</sup> Especialmente significativo fue el caso de la provincia de Sevilla, donde 58 de sus 102 municipios han fijado recargo. En términos de población, el 81,21% de la misma se vio afectada (1.200.491 habitantes sobre un total provincial de 1.478.311), con tipos además considerablemente superiores a la media, destacando el 20% de Marinaleda, el 15% de Badolatosa o el propio 7% del Ayuntamiento de Sevilla.

Finalmente, el cuadro 7 muestra los recargos establecidos por las capitales de provincia, a modo de ilustración de su importancia relativa en ciudades especialmente importantes. Se puede observar cómo casi la mitad de las capitales de provincia han establecido recargos comprendidos entre el 0,20% de Zamora y el 10% de Santander. Sin embargo, de las grandes ciudades (de más de 500.000 habitantes) sólo Málaga y Sevilla han tratado de hacer uso de esta nueva figura.

Con todo, el principal problema que afectó desde sus orígenes a la Ley de medidas urgentes fue la sospecha acerca de la presunta inconstitucionalidad de alguno de sus preceptos. Concretamente, ya durante su discusión parlamentaria se presentaron diversas enmiendas que cuestionaban la validez global de la ley. Así, el Grupo Parlamentario Centrista presentó una enmienda a la totalidad de sustitución en cuya justificación criticaba la imposición municipal autónoma regulada en el proyecto de ley presentado, entre otras cosas porque:

“[...] atribuye a los ayuntamientos, sin límite, la posibilidad de imponer recargos sobre el impuesto general sobre la renta de las personas físicas, desvirtuando el carácter de generalidad de dicho impuesto, que constituye un arma fiscal esencial de la Administración central.”

En el mismo sentido, aunque ampliado al caso de las contribuciones territoriales, se manifestaba la enmienda presentada por el Grupo Minoría Catalana a los efectos de suprimir la totalidad del título II del citado texto legal al justificarla sobre la base de que:

---

7. Resultan especialmente relevantes en estas últimas comunidades autónomas (por cuanto elevan considerablemente la media) los recargos establecidos por las ciudades de Santander (10%), Sevilla (7%) y Las Palmas (5%).

“[...] la total autonomía concedida a los entes locales en cuanto a la fijación de tipos sin límite alguno, además de ser contrarias a los principios de seguridad jurídica y de justa distribución de las cargas tributarias puede incidir, muy gravemente, desde el punto de vista económico en el principio de unidad de mercado, y es susceptible de provocar distorsiones perturbadoras en el terreno de la contratación inmobiliaria y de la actividad industrial.”

Por último, diversas enmiendas parciales presentadas por el Grupo Popular tanto en el Congreso como en el Senado planteaban la necesidad de establecer algún límite a la libertad de los ayuntamientos para fijar los tipos, tanto en el caso del recargo sobre el IRPF, como en las contribuciones territoriales, bajo el argumento de que:

“Es consustancial con el otorgamiento de potestades tributarias a las corporaciones locales el señalamiento simultáneo de los límites de tales potestades, ya que de lo contrario constituiría una verdadera dejación, por parte del Estado, de poderes que le son propios y podría conducir a graves quebrantos del principio de generalidad en el levantamiento de las cargas públicas (Constitución española, artículo 31.1). [...] Esto no supone, sin embargo, que se anule la responsabilidad de los propios ayuntamientos en cuanto al esfuerzo fiscal a exigir de sus vecinos, puesto que subsistirá el adecuado margen de decisión municipal para imponer un porcentaje mayor o menor, siempre dentro del límite máximo señalado por la ley.”

Pese a estas prevenciones, la ley fue aprobada sin establecerse límites a la actuación municipal en materia de fijación de tipos, lo que llevó a la presentación de diversos recursos ante el Tribunal Constitucional. El alto tribunal, mediante sendas sentencias de 19 de diciembre de 1985 (referente al recargo sobre el IRPF) y de 17 de febrero de 1987 (en relación con las contribuciones territoriales) declaró finalmente inconstitucionales los artículos relativos a la libertad de fijación de tipos amparándose en el principio de reserva de ley que afecta a los elementos esenciales de los impuestos (entre los que se encuentra el tipo impositivo). Puesto que los ayuntamientos carecen, como es obvio, de cámaras legislativas debería ser el Estado (o alternativamente las comunidades autónomas en el marco de sus competencias) quien fijase los tipos impositivos, o al menos quien estableciese una banda de tipos mínimos y máximos entre los cuales los ayuntamientos pudieran seleccionar los que mejor se acomodasen a sus preferencias.

La declaración de inconstitucionalidad provocó importantes efectos negativos sobre las finanzas locales. Por una parte, hizo recaer sobre los ayuntamientos que habían establecido un recargo sobre el IRPF unos costes excesivos, tanto en términos políticos como financieros. En efecto, la carga de impopularidad que ya de por sí lleva incorporada la adopción de una decisión como la de recurrir a un impuesto claramente perceptible por los ciudadanos se vio incrementada por el rechazo del Tribunal Constitucional. En realidad, las autoridades locales no habían hecho sino explotar un recurso financiero que había puesto a su disposición una ley votada en el Parlamento y de cuyo mal diseño evidentemente no eran responsables. Con todo ello quedó frustrada la utilización de la renta personal como hecho imponible susceptible de aprovechamiento por parte de los ayuntamientos, hasta el punto de que la siguiente reforma de la financiación local prescindió por completo de esta figura tributaria.

No obstante, la idea de incrementar la autonomía y la responsabilidad de los gobiernos locales y, por lo tanto, su discrecionalidad a la hora de determinar el esfuerzo fiscal a realizar por sus ciudadanos, sobrevivió a las sentencias del Tribunal Constitucional. Arruinada políticamente la figura del recargo sobre el IRPF, los legisladores creyeron conveniente, sin embargo, mantener los avances en materia de autonomía local. Para ello, y con objeto de adaptar las disposiciones en materia de libertad de fijación de tipos en las contribuciones territoriales a la citada Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de febrero de 1987, ese mismo año fue promulgada una nueva norma (Ley 26/1987, de 11 de diciembre), fijando unos topes máximos y mínimos entre los que las localidades pudieran elegir sus tipos impositivos con lo cual se salvaba cualquier problema de inconstitucionalidad y se abría transitoriamente una puerta hacia lo que sería una reforma más profunda del sistema de financiación local.

#### **4. La incidencia de la implantación del IVA en la esfera estatal. La política de transferencias**

Hasta aquí nos hemos referido exclusivamente a algunos aspectos de la evolución de la imposición municipal. Sin embargo, estudiar la financiación local, aun centrándose exclusivamente en la financiación ordinaria, requiere inevitablemente ocuparse también de la tributación provincial y del sistema de transferencias a beneficio de ambos niveles de la Administración local (el municipal y el provincial).

Por lo que respecta a las provincias, a diferencia de los municipios, hasta la Ley 7/1981, de 25 de marzo, que crea el canon sobre la producción de energía eléctrica como tributo provincial, estas administraciones carecían de impuestos propios, limitándose su fiscalidad a las tasas, contribuciones especiales y recargos sobre el impuesto general sobre el tráfico de las empresas (ITE) estatal y las licencias fiscales municipales. Consecuentemente, las diputaciones provinciales (y los cabildos insulares, en su caso) dependían ya entonces más de las transferencias estatales de lo que lo hacían los municipios.

Sin embargo, una vez más, una reforma en la fiscalidad estatal va a incidir de una manera notable en la Hacienda local. Concretamente, la implantación del IVA supuso la eliminación del ITE, y por lo tanto, del recargo provincial, así como la supresión del canon sobre la producción de energía. Con ello, la dependencia de las haciendas provinciales de las subvenciones estatales se ve todavía más incrementada. En particular, desde el Gobierno central se establece un sistema de compensaciones a través de subvenciones incondicionadas por los ingresos dejados de percibir por las diputaciones. La fiscalidad municipal también se vio afectada negativamente por la instauración del IVA. Concretamente, el impuesto sobre gastos suntuarios vio suprimidos algunos de sus hechos imponibles (específicamente, las consumiciones efectuadas en lugares públicos).

Por lo que respecta a la financiación ordinaria externa a las localidades, en 1977 se creó mediante un real decreto ley (34/1977) el Fondo Nacional de Cooperación Municipal (FNCM), a través del cual se canalizaban las subvenciones incondicionadas. Sin embargo, el sistema adolecía de dos defectos importantes, cuales eran la falta de automatismo en la dotación global del fondo y los muy discutibles criterios utilizados para su distribución. El primero de ellos provocaba continuos focos de tensión entre el Gobierno central y las administraciones locales, representadas éstas últimamente en la Federación Española de Municipios y Provincias, que dieron como resultado una cierta subordinación de la financiación local frente a otros objetivos, quizás considerados como prioritarios en esos momentos, como hacer frente a los costes de la crisis económica y sus efectos sobre la Seguridad Social y el INEM, o el control del déficit público. El cuadro 8 ofrece algunas cifras indicativas en este sentido.

**Cuadro 8****Datos fiscales del subsector Estado en relación con los municipios españoles  
(millones de pesetas e índices)**

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>Impuestos estatales</b>	2.826.502 (100)	3.457.940 (140,8)	3.980.911 (122,3)	4.639.800 (164,2)	5.420.300 (191,8)	6.403.325 (226,5)
<b>Gastos totales subsector Estado</b>	4.513.365 (100)	5.399.647 (119,6)	6.113.086 (135,4)	7.384.051 (163,6)	8.056.000 (178,5)	8.939.237 (198,1)
<b>Participación de los municipios en los ingresos del Estado</b>	210.104 (100)	234.160 (111,4)	270.670 (128,8)	275.044 (130,9)	305.024 (145,2)	340.498 (162,1)

Fuente: PGE (varios años) y elaboración propia

En cuanto a los criterios de distribución, la teoría del federalismo fiscal nos indica que las transferencias incondicionadas, cuyo objetivo primordial es garantizar la suficiencia de recursos al ente subvencionado, deberían distribuirse sobre la base de dos grandes pautas, las necesidades de gastos, medidas a través de algún indicador ligado a las competencias asumidas (que debería ponderarse positivamente) y la capacidad fiscal propia (que debería ser ponderada negativamente). El cuadro 9 contiene los criterios utilizados para el año 1988 (último de vigencia del FNCM). Dejando a un lado la financiación específica de las grandes ciudades (Madrid y Barcelona), así como las dotaciones compensatorias complementarias para municipios encuadrados en áreas metropolitanas y ayuntamientos menores por una parte y las amparadas en leyes específicas anteriores (minora-ción de ingresos procedentes de licencias fiscales y compensación al Ayuntamiento de Valencia), dos han sido las principales fuentes de crítica a estas reglas de distribución.

Por una parte, se ha criticado el hecho de tender a beneficiar de un modo especialmente importante a los municipios más poblados. Así, la parte principal del FNCM (70%), excluidas las diversas compensaciones, se distribuía en función de la población ponderada por estratos de acuerdo con los siguientes coeficientes multiplicadores:

Grupos	Número de habitantes	Coficiente
1	Más de 500.000	1,85
2	De 100.001 a 500.000	1,50
3	De 20.001 a 100.000	1,30
4	De 5.001 a 20.000	1,15
5	Que no exceda de 5.000	1,00



Efectivamente, cada habitante de un municipio de más de 500.000 habitantes (excluidos Madrid y Barcelona, cuya financiación va aparte) es “valorado” a efectos de financiación por un valor igual a 1,85 veces el del residente en municipios pequeños. Aunque este método puede ser defendido en términos de los mayores costes de congestión en que probablemente incurrirán los municipios grandes, este tipo de ponderaciones niega implícitamente la existencia de cualquier tipo de economías de escala en la prestación de bienes y servicios públicos locales.

La segunda gran crítica se refería a la aparente ausencia en la fórmula de distribución de indicador alguno de capacidad fiscal. Sin embargo, el 25% del total que teóricamente se distribuía en función de la población ponderada por el esfuerzo fiscal, en realidad incorporaba componentes de capacidad, lo que daba lugar a un comportamiento perverso del indicador. Ello era así porque el esfuerzo fiscal venía definido como recaudación líquida tributaria municipal por habitante, variable ésta que incorpora además de las diferencias tipos impositivos utilizados (componente verdadero de esfuerzo) y diferencias en las bases imponibles (componente de capacidad). Así, la existencia de dos municipios entre los que hubiese grandes diferencias en sus bases imponibles llevaría a divergir fuertemente los indicadores de “esfuerzo”, a pesar de que ambos hubiesen aprobado idénticos tipos impositivos para sus impuestos. Contrariamente a las prescripciones de la teoría y del sentido común, el municipio más rico recibiría por este concepto más recursos que el más pobre.

La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, pretendió reformar ampliamente el sistema de financiación local corrigiendo al menos parcialmente algunos de los defectos reseñados e introduciendo diversas novedades tributarias que pasamos a reseñar brevemente a continuación.

**Cuadro 9****Distribución del FNCM para 1988****(artículo 114 de la Ley 33/1987)**

<b>FNCM: 340.498 millones de pesetas</b>	<b>331.466 millones de pesetas</b>	Madrid y Barcelona: Fondo-87. (1,1163)	
		Compensación a los ayuntamientos por la minoración de ingresos en las licencias fiscales (Ley 5/1983) (En 1988 = 1984)	
		Compensación al Ayuntamiento de Valencia (Ley 30/1985) (En 1988 = 1985)	
		<b>Resto hasta 331.466 millones</b>	Entre todos los ayuntamientos, excluidos Madrid y Barcelona, según los criterios siguientes: a) El 70% en función de la población de cada municipio ponderado por coeficientes multiplicadores según estratos de población. b) El 25% en función de la población ponderada con el esfuerzo fiscal medio municipal (recaudación líquida tributaria municipal por habitante. c) El 5% restante en función del número de las unidades escolares (EGB, Preescolar, etc.) en centros públicos cuyos inmuebles pertenezcan a los ayuntamientos o corran a cargo de éstos los gastos de conservación y mantenimiento.
	3.714 millones. Subvención déficit transporte urbano, ayuntamientos con más de 50.000 habitantes, excepto Corporación Metropolitana de Barcelona y Área Metropolitana de Madrid.		
1.423 millones. Ayuntamientos (Área Metropolitana de Madrid). Dotación compensatoria.			
3.529 millones (Corporación Metropolitana de Barcelona. Véanse los ayuntamientos que la integran). Dotación compensatoria.			
377 millones. Ayuntamientos mineros. Compensación 1988 = 1981: (1,03)			

Fuente: Esteso y Melguizo (1987)

**5. La Ley reguladora de las haciendas locales de 1988 (LRHL)**

La situación esbozada de las haciendas locales requería evidentemente una profunda alteración del marco legal aplicable tendente a corregir sus disfunciones y a robustecer sus mecanismos financieros. Este cambio de regulación aparece con la Ley 39/1988, de 28 de diciembre.

En el terreno de los principios, la exposición de motivos de la nueva ley únicamente hace referencia a aquellos que emanan de la propia Constitución

española de 1978, es decir, los principios de *autonomía* y *suficiencia*, al contrario de lo que hacían anteproyectos anteriores de reforma, más explícitos y, si se quiere, más voluntaristas en este sentido. De acuerdo con la citada exposición de motivos, el principio de autonomía “se traduce en la capacidad de las entidades locales para gobernar sus respectivas haciendas”, lo cual “supone algo más que la supresión de la tutela financiera del Estado sobre el sector local involucrando a las propias corporaciones en el proceso de obtención y empleo de sus recursos financieros y permitiéndoles incidir en la determinación del volumen de los mismos y en la libre organización de su gasto”.

Respecto a la suficiencia financiera, se dice que “no sólo adquiere su consagración institucional, sino que, además, encuentra en la presente ley los mecanismos necesarios para poder convertirse en realidad material”.

Sin embargo, estas palabras no eran sino meras declaraciones de intenciones cuya verosimilitud necesitaba un tiempo prudencial para ser refrendada, sin que hoy, con el paso del tiempo, parezca que este refrendo haya resultado positivo.

En particular, y en relación con la suficiencia financiera, garantizar la satisfacción de este principio requeriría como paso previo una correcta evaluación de las necesidades de gasto y de los niveles de cobertura de dichas necesidades sobre la base de la utilización de indicadores adecuados. En este sentido, las competencias de las corporaciones locales vienen delimitadas por la legislación básica (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local), con lo que el problema quedaría circunscrito a la medida de los costes de prestación de los servicios correspondientes y al diseño de un sistema de financiación relacionado con dichas necesidades, bien eligiendo bases tributarias conectadas con ellas, o de crecimiento paralelo, o bien estableciendo mecanismos de subvención automáticos con la misma finalidad. Hasta donde yo conozco, no existe un estudio exhaustivo y riguroso en este sentido previo a la Ley de reforma que permitiera asegurar su éxito.

En concreto, la nueva ley basa la suficiencia local en dos mecanismos financieros fundamentales, tributos propios y participación en ingresos del Estado, instrumento este último que viene a sustituir al antiguo FNCM. Como quiera que el análisis pormenorizado de los distintos instrumentos de financiación excede de los objetivos de un capítulo panorámico como el presente, me voy a limitar aquí a presentar dos cuadros relativos a la nueva fiscalidad local y a realizar una valoración global o de conjunto de la citada ley.

**Cuadro 10****Ingresos municipales reformados por la Ley reguladora de las haciendas locales de 1988**

Ingresos que se suprimen		Ingresos que se crean	
Contribución T. urbana (1)	1989	Impuesto sobre bienes inmuebles (1)	1990
Contribución T. rústica y pecuaria (1)	1989		
Impuesto sobre incremento de valor de los terrenos (3)	1989	Impuesto sobre incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (2)	1990
Impuesto sobre solares sin edificar (3)	1989		
Licencia fiscal comercial e industrial	1991	Impuesto sobre actividades económicas (1)	1992
Licencia fiscal de profesionales y artistas	1991		
Impuesto de radicación (4)	1991		
Impuesto sobre circulación de los vehículos (1)	1989	Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (1)	1990
Impuesto sobre gastos suntuarios (2) (6)	1991		
Impuesto sobre publicidad (2)	1991		
		Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras	1989
Tasas (2)	1989	Tasas (2)	1990
–Actividades administrativas		–Actividades administrativas	
–Prestación de servicios		–Prestaciones de servicios	
–Aprovechamientos especiales y utilizaciones privativas del dominio		Precios Públicos (2)	
		–Prestaciones de servicios	
		–Aprovechamientos especiales y utilizaciones privativas del dominio público	
Contribuciones especiales (5)	1988	Contribuciones especiales (2)	1989
Subvención del Fondo Nacional de Cooperación Municipal	1988	Participación de los municipios en los tributos del Estado	1989

Fuente: Solé Vilanova (1990)

(1) De exacción obligatoria.

(2) De exacción voluntaria.

(3) Obligatorio en municipios de más de 20.000 habitantes y voluntario en el resto.

(4) Obligatorio en capitales de provincia y municipios de más de 100.000 habitantes y voluntario, con la aprobación del Gobierno central, en el resto.

(5) Obligatorio en las obras de primer establecimiento y voluntario en el resto de los casos.

(6) Suprimido parcialmente en 1990.

**Cuadro 11****Impuestos municipales y principios tributarios (1988)**

	Bienes inmuebles	Actividades económicas	Vehículos de tracción mecánica	Incremento de valor de terrenos de naturaleza urbana	Construcciones, instalaciones y obras
<b>Autonomía</b>	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
<b>Beneficio</b>	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ
<b>Capacidad de pago</b>	?	NO	SÍ	SÍ	?
<b>Economicidad</b>	NO	NO	SÍ	SÍ	NO
<b>Generalidad</b>	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
<b>Localización</b>	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
<b>Neutralidad</b>	NO	NO	NO	NO	NO
<b>Perceptibilidad</b>	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	Escasa
<b>Progresividad</b>	NO	NO	SÍ	?	?

En este sentido, el cuadro 10 resume las principales modificaciones efectuadas en el sistema tributario local y el cuadro 11 valora los nuevos impuestos a la luz de los principios tributarios reiteradamente citados.<sup>8</sup>

La LRHL fue unánimemente saludada con agrado por todas las partes implicadas. De hecho, por aquel entonces se resaltaban los siguientes aspectos positivos:

1.º. La ley simplificaba notablemente el escenario tributario de las corporaciones locales, suprimiendo toda una larga lista de tributos arcaicos y de escasa defensa teórica, concretando en tres únicos impuestos obligatorios y dos potestativos la fiscalidad municipal propia.

2.º. Además, mejoraba técnicamente el contenido de la fiscalidad local, al menos en tres sentidos:

a) Dándole carácter patrimonial a la tributación sobre bienes inmuebles, frente al carácter de renta presunta (heredera de la antigua imposición estatal de producto) que tenían las anteriores contribuciones territoriales.

8. La LRHL permite, además, tratamientos especiales a los municipios radicados en territorios forales. En este sentido, la Diputación Foral de Navarra aprobó en su día una Ley de haciendas locales para los municipios de su comunidad (Ley foral 2/1995, de 10 de marzo), según la cual, junto con los impuestos municipales exigibles en el resto del Estado, los municipios navarros podrían exigir un *impuesto sobre viviendas desocupadas*, que gravaría las viviendas que no estén ocupadas durante más de cuatro meses al año y un *impuesto sobre gastos suntuarios* que gravaría, además del aprovechamiento privado de los cotos de caza y pesca (también gravados en el resto del país), el importe de las ganancias obtenidas en apuestas cruzadas en espectáculos públicos y el importe de los premios obtenidos en el juego del bingo. En este segundo caso, cabe recordar que las ganancias en apuestas habían sido objeto de gravamen en el impuesto municipal sobre gastos suntuarios, vigente en el conjunto del Estado antes de la reforma, y que impuestos sobre el bingo han sido fijados como tributos propios en varias comunidades autónomas.

Este cambio, sin duda más formal que real, permitía sin embargo dotar a la nueva fiscalidad local de un mayor grado de homogeneidad con los sistemas vigentes en los países de nuestro entorno, donde la imposición sobre la propiedad seguía siendo nuclear.

b) Integrándola con la fiscalidad estatal mediante la aplicación de cláusulas de deducción en relación con el IRPF, con lo que se moderaban los problemas de doble imposición económica generados por el anterior sistema.

c) Dotando de mayor discrecionalidad a las autoridades locales al permitirles la libre fijación de tipos impositivos en sus impuestos propios, siempre dentro de una banda u horquilla a efectos de respetar el principio de legalidad que afecta a todos los ingresos fiscales. Tal discrecionalidad posibilitaba adaptar, al menos parcialmente, los ingresos a los deseos de las autoridades locales, estimulando la rendición de cuentas por parte de éstos a sus administrados, reduciendo la asimetría en la distribución de costes y beneficios políticos derivados de las actuaciones públicas y contribuyendo, en fin, al respeto del principio constitucional de autonomía asumido explícitamente en la propia exposición de motivos de la ley.

3.º. Por otra parte, se regulaba la figura de los precios públicos, lo cual suponía un doble motivo de flexibilidad respecto a la situación anterior, ya que esta figura, al contrario de lo que sucede con las tasas, ni está sometida a normas tributarias, ni se ve limitada en su importe por el coste del servicio a financiar.

4.º. Finalmente, y en relación con las subvenciones, la nueva ley garantizaba el automatismo en la concesión de la participación en tributos del Estado, lo que también suponía un avance desde la óptica de la autonomía local, y además, se integraban las reglas de evolución de esta fuente de ingresos según el mismo modelo utilizado para la financiación de las comunidades autónomas, con el consiguiente avance en coordinación entre las distintas administraciones públicas. Por otra parte, incorporaba la posibilidad de que los entes locales participasen en los tributos de las comunidades autónomas, si bien esta participación se veía minimizada por la escasez de ingresos fiscales autonómicos.

Con todo, no todo eran aspectos positivos en la nueva regulación. Algunas deficiencias observadas eran las siguientes:

1.º. Por lo que se refiere a la fiscalidad propia, y a pesar de las mejoras señaladas, era cuanto menos dudoso que el sistema tributario local garantizase la suficiencia de recursos en un sentido dinámico, debido a que se

habían elegido para su aprovechamiento local bases impositivas poco elásticas (sobre todo en lo referente a los impuestos obligatorios) y con poca capacidad de adaptación a las necesidades de gasto municipal.

2.º. En cuanto a la participación en tributos del Estado, nombre que recibe el nuevo sistema de transferencias incondicionadas, podría haberse aprovechado para mejorar los criterios de distribución. En realidad, lo único que se hizo fue corregir, aunque no totalmente, algunas de las disfunciones originadas por el anterior índice de esfuerzo fiscal, pero se seguía primando a los municipios más poblados, con lo que la crítica anterior seguía teniendo validez.

En cualquier caso, la perspectiva que da el paso de los años y el examen concreto de la aplicación de la ley, permite a día de hoy hacer un balance más ajustado de sus resultados, que debe ser necesariamente ambivalente.

Por una parte, y entre los activos de la ley yo señalaría los siguientes:

–En primer lugar, y con carácter general es de destacar la consolidación de una “cultura tributaria” en el ámbito municipal. Efectivamente, los ayuntamientos han venido ejerciendo sobradamente su corresponsabilidad fiscal, asumiendo los costes de impopularidad que supone elevar la presión fiscal, acudiendo directamente a los ciudadanos en un ambiente de especial proximidad y sobre bases claramente perceptibles.<sup>9</sup> El cuadro 12 muestra cómo los ingresos fiscales de los ayuntamientos suponen más de la mitad de sus ingresos totales no financieros y ello a pesar de carecer de figuras tributarias de amplias bases como pueden ser las que gravan la renta o el consumo.

---

9. Véase SUÁREZ PANDIELLO (2000) para más detalles.

**Cuadro 12**  
**Estructura de ingresos de las corporaciones locales españolas (1998)**  
 (millones de pesetas)

	Ayuntamientos	Diputaciones de de régimen común	Diputaciones de de régimen foral	Cabildos y consejos insulares	Total corporaciones locales
1. Impuestos directos	1.261.246	32.793	549.667	2.081	1.845.787
2. Impuestos indirectos	157.977	0	574.468	67.402	799.847
3. Tasas y otros ingresos	720.742	51.313	24.586	26.459	823.100
4. Transferencias corrientes	1.222.219	410.054	37.142	42.043	1.711.458
5. Ingresos patrimoniales	95.975	8.749	4.464	3.481	112.669
6. Enajenación de inversiones reales	138.880	6.839	489	0	146.208
7. Transferencias de capital	375.931	71.277	11.397	19.865	478.470
8. Activos financieros	27.807	6.440	2.037	1.701	37.985
9. Pasivos financieros	403.407	90.986	28.873	21.341	544.607
<b>Total ingresos</b>	<b>4.404.189</b>	<b>678.452</b>	<b>1.233.122</b>	<b>184.373</b>	<b>6.500.136</b>

Fuente: Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial



–Más específicamente, el uso de la imposición sobre la propiedad inmobiliaria (IBI) como elemento nuclear de la fiscalidad local (30% de los ingresos fiscales locales, según el cuadro 13) debe ser valorado también positivamente, tanto si lo hacemos desde la óptica de la teoría de la Hacienda pública (que sugiere que los gobiernos locales graven sobre todo hechos imponible con poca capacidad de movilidad interjurisdiccional), como si atendemos a la experiencia internacional (donde la imposición sobre la propiedad aparece en la gran mayoría de los sistemas tributarios locales).

### Cuadro 13

#### Estructura de los ingresos fiscales municipales (1998)

	Millones de pesetas	%
<b>Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)</b>	665.599	30,84
<b>Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM)</b>	210.571	9,76
<b>Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (IVTNU)</b>	111.071	5,15
<b>Impuesto sobre actividades económicas (IAE)</b>	272.948	12,65
<b>Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO)</b>	157.401	7,29
<b>Tasas</b>	267.198	12,38
<b>Precios públicos por prestación de servicios</b>	140.094	6,49
<b>Precios públicos por utilizaciones, privativas o aprovechamientos especiales</b>	118.082	5,47
<b>Contribuciones especiales</b>	24.331	1,13
<b>Otros ingresos</b>	172.670	8,00
<b>Ingresos fiscales</b>	<b>2.158.089</b>	<b>100,00</b>

Fuentes: INE y Ministerio de Hacienda

–Igualmente merece una valoración positiva el creciente uso de tasas y precios públicos, que en conjunto suponen aproximadamente la cuarta parte de los tributos locales. En la medida en que buena parte de los servicios prestados por las entidades locales son perfectamente divisibles y no tienen un componente redistributivo claro, el uso del principio del beneficio es conveniente por cuanto permite asignar recursos más eficientemente.

–El establecimiento de reglas automáticas para la evolución de la PIE supuso, al menos durante los primeros años de vigencia de la LRHL, limitar buena parte de las incertidumbres presupuestarias que sufrían los gobiernos locales mientras el montante global de la misma debía ser negociado anualmente.

–Por último, el comportamiento general de las corporaciones locales ha sido en general responsable y respetuoso con los compromisos europeos adquiridos en nuestro país, como lo demuestra la evolución del ahorro que se observa en el cuadro 14 y del déficit que se ve en el cuadro 15. Pese a algunas críticas que comentaremos más adelante y a algunos casos puntuales de localidades concretas que se salen de esta senda, el resultado agregado es que las corporaciones locales vienen liquidando sus presupuestos con ahorro neto positivo y con superávit no financiero, si bien, y como ya he comentado en otro lugar,<sup>10</sup> en la medida en que estamos hablando de obligaciones reconocidas y derechos liquidados, pero no cobrados aún, podría suceder que algunas localidades estuviesen sobreestimando su capacidad de recaudación e incorporasen como ingresos algunos que en la práctica resulten incobrables.

#### Cuadro 14

##### Ahorro local (millones de pesetas)

	1995	1996	1997	1998
<b>Ayuntamientos</b>				
Ahorro bruto	447.144	485.051	612.068	674.242
Amortización de deuda	264.669	306.051	375.221	268.778
Ahorro neto	182.475	179.000	236.847	405.464
<b>Diputaciones de régimen común</b>				
Ahorro bruto	108.280	120.081	126.421	140.306
Amortización de deuda	43.822	64.365	66.893	74.689
Ahorro neto	64.458	55.716	59.528	65.617
<b>Diputaciones de régimen foral</b>				
Ahorro bruto	66.163	102.605	81.717	118.473
Amortización de deuda	8.335	6.553	8.196	35.119
Ahorro neto	57.828	96.052	73.521	83.354
<b>Consejos y cabildos</b>				
Ahorro bruto	26.407	28.345	30.104	33.705
Amortización de deuda	6.543	7.442	10.334	10.872
Ahorro neto	19.864	20.903	19.770	22.833
<b>Total corporaciones locales</b>				
Ahorro bruto	647.994	736.082	850.310	966.726
Amortización de deuda	323.369	384.411	460.644	389.458
Ahorro neto	324.625	351.671	389.666	577.268

Fuente: DGCHT y Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial

10. Véase SUÁREZ PANDIELLO (2001).

**Cuadro 15****Déficit (millones de pesetas y cargas financiera (% s/ ingresos corrientes) locales**

	1995	1996	1997	1998
<b>Ayuntamientos</b>				
Déficit (-) o superávit (+) no financiero	68.249	145.979	231.704	167.468
Déficit (-) o superávit (+) primario	290.183	366.540	420.778	322.295
Cargas financieras	17,22	17,26	17,25	12,25
<b>Diputaciones de régimen común</b>				
Déficit (-) o superávit (+) no financiero	1.499	38.690	23.283	20.444
Déficit (-) o superávit (+) primario	51.485	85.894	58.679	47.718
Cargas financieras	21,05	23,98	21,32	20,27
<b>Diputaciones de régimen foral</b>				
Déficit (-) o superávit (+) no financiero	8.207	45.144	25.213	60.044
Déficit (-) o superávit (+) primario	25.031	62.494	45.681	74.650
Cargas financieras	3,15	2,66	2,73	4,18
<b>Consejos y cabildos</b>				
Déficit (-) o superávit (+) no financiero	8.571	14.021	10.736	10.128
Déficit (-) o superávit (+) primario	13.359	18.655	13.898	12.739
Cargas financieras	10,66	10,37	10,66	9,53
<b>Total corporaciones locales</b>				
Déficit (-) o superávit (+) no financiero	86.526	243.834	290.936	258.084
Déficit (-) o superávit (+) primario	380.058	533.583	539.036	457.402
Cargas financieras	14,77	14,87	14,38	11,12

Fuente: DGCHT y Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial

Por su parte, los pasivos principales que a mi juicio cabe destacar de la financiación local a lo largo de estos años pueden resumirse en los siguientes:

–La existencia de una cierta confusión en materia competencial, agravada si cabe por el minifundismo local. En efecto, con cierta frecuencia se observa el hecho de que las corporaciones locales vienen prestando algunos servicios cuyas competencias no tienen legalmente encomendadas y que, sin embargo, bien a partir de un acuerdo previo con otras administraciones, o simplemente en respuesta a demandas insatisfechas de sus ciudadanos se ven, en alguna medida, forzados a afrontar en condiciones

económicas a menudo precarias. En la medida en que cualquier sistema financiero no constituye otra cosa que un conjunto de medios con los cuales alcanzar el fin básico de satisfacer las necesidades de sus ciudadanos, la falta de concreción de estas necesidades (vinculadas obviamente a las competencias que cada Gobierno tiene encomendadas) tiende a dificultar la correcta evolución del sistema, y, en última instancia, la suficiencia que genera el mismo. Por otra parte, el excesivo minifundismo local provoca que tampoco resulte extraño que exista un buen número de municipios cuyas bases de población les impide incluso suministrar los servicios mínimos que las leyes les imponen prestar. Por citar sólo tres datos especialmente gráficos, en el año 2000 había en España (excluyendo los territorios forales) 868 municipios que no superaban los cien habitantes, de los cuales 299 no pasaban de cincuenta y cuatro tenían ¡menos de diez habitantes! No debería resultar difícil comprender que este nivel de minifundismo atenta contra cualquier objetivo de operatividad en la gestión de recursos públicos y provoca distorsiones difícilmente superables en los mecanismos de financiación local.

#### **Cuadro 16**

##### **Transferencias recibidas por las corporaciones locales según origen (1998) (millones de pesetas)**

	<b>Ayuntamientos</b>	<b>Diputaciones de régimen común</b>	<b>Diputaciones de régimen foral</b>	<b>Cabildos y consejos insulares</b>
<b>Del Estado</b>	875.742	381.601	12.585	30.295
<b>De comunidades autónomas</b>	174.115	16.656	18.219	10.350
<b>De diputaciones, consejos o cabildos</b>	146.108	-	-	-
<b>De ayuntamientos</b>	-	6.058	4.493	833
<b>De otros</b>	26.254	5.739	1.845	565
<b>Transferencias corrientes</b>	1.222.219	410.054	37.142	42.043
<b>Del Estado</b>	63.340	22.613	-	3.647
<b>De comunidades autónomas</b>	147.376	17.044	2.600	12.209
<b>De diputaciones, consejos o cabildos</b>	84.095	-	-	-
<b>De ayuntamientos</b>	-	16.007	1.646	2.473
<b>De otros</b>	81.120	15.613	7.151	1.536
<b>Transferencias de capital</b>	375.931	71.277	11.397	19.865
<b>Del Estado</b>	939.082	404.214	12.585	33.942
<b>De comunidades autónomas</b>	321.491	33.700	20.819	22.559
<b>De diputaciones, consejos o cabildos</b>	230.203	-	-	-
<b>De ayuntamientos</b>	-	22.065	6.139	3.306
<b>De otros</b>	107.374	21.352	8.996	2.101
<b>Total transferencias</b>	1.598.150	481.331	48.539	61.908

Fuente: DGCHT y Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial

–Llama la atención, por otra parte, el hecho de que los gobiernos locales dependan básicamente, sobre todo en lo que respecta a la garantía de su suficiencia financiera, del Gobierno central. Como se observa en el cuadro 16, aproximadamente dos terceras partes de las transferencias que reciben los ayuntamientos proceden del Estado y esta cifra aumenta hasta el ochenta y cinco por ciento en el caso de las diputaciones provinciales de régimen común. Estos datos, en mi opinión, entran en flagrante contradicción con las ideas de potenciación del Estado de las autonomías e, incluso, con la misma aplicación del principio de subsidiariedad, y, en todo caso, no concuerdan con la experiencia internacional de los países en los que buscamos reflejarnos. Así, en los países federales, lo habitual es que el Gobierno central se preocupe de la organización y la financiación del nivel intermedio de la Administración (estados, *Länder*, regiones, cantones...) y son éstos los que asumen mayores compromisos en relación con el nivel local. Sin embargo, aquí, las comunidades autónomas desempeñan un papel claramente secundario en relación con la financiación local que, a mi juicio, no se corresponde en absoluto con la filosofía que presuntamente subyace en el modelo de organización administrativa que venimos desarrollando.

–En cuanto a los instrumentos concretos de financiación, la LRHL ha olvidado incorporar figuras tributarias relevantes con un grado de flexibilidad mínimo tal que permitiera incorporar automáticamente al Estado de ingresos del presupuesto parte de los frutos del crecimiento económico del territorio. Tal vez, la negativa experiencia habida con la errónea regulación de una figura como el recargo municipal sobre la cuota líquida del IRPF en la Ley de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las haciendas locales de 1983 lastró la posibilidad de aprovechar un hecho imponible tan relevante a estos efectos como la renta, pese a su amplia utilización en países de nuestro entorno.<sup>11</sup> Por el contrario, la tributación local descansa en la actualidad sobre hechos imposables rígidos, no siempre vinculados en la realidad con la capacidad de pago y que requieren para su actualización de medidas discrecionales, que si bien contribuyen a la visibilidad de los ciudadanos y a la corresponsabilidad fiscal de los gobiernos, coloca a éstos en una situación de cierto agravio comparativo en relación con otras administraciones públicas.

---

11. Véase FOSSATI y PANELLA (1999) o DAFFLON (2002), para visiones panorámicas de la financiación local en los países de la Unión Europea.

–Unido a lo anterior y en buena medida como corolario de ello, el sistema de financiación depende en gran medida de transferencias incondicionales (procedentes casi en exclusiva, como he indicado anteriormente de la Administración central) cuyo objetivo básico es aportar fondos para la suficiencia, pero sin que en la práctica hayan existido mecanismos efectivos de nivelación de capacidades fiscales dentro de la PIE, cuyos criterios de distribución obviaron sistemáticamente estas variables,<sup>12</sup> ni mucho menos en las prácticamente inexistentes participaciones en los ingresos de las comunidades autónomas (PICA).

–Finalmente, y en lo que respecta al nivel provincial de gobierno, aquí la dependencia financiera llega a sus límites más extremos. Así como ya hemos visto en el cuadro 12, si excluimos a las diputaciones forales y a los cabildos insulares canarios por sus regímenes especiales de financiación,<sup>13</sup> vemos que los gobiernos provinciales dependen casi en exclusiva de transferencias. Ello hace que sean precisamente estos gobiernos los que menos pueden ejercer la autonomía. Así, desde el punto de vista de los ingresos, ésta se limita a establecer eventualmente un recargo sobre el IAE y a obtener algunos recursos menores vinculados al principio del beneficio y la autonomía no es mucho mayor en el lado del gasto, dada la especial composición del mismo en el que prevalecen las inversiones, en buena medida determinadas, al menos parcialmente, en otros ámbitos de decisión. En este contexto, era fácil deducir que un eventual endurecimiento de las restricciones presupuestarias al objeto de seguir cumpliendo nuestros compromisos europeos afectaría más severamente a los gobiernos provinciales que al resto de las administraciones, dado que carecen en la práctica de instrumentos fiscales para elevar sus ingresos y deben afrontar una estructura de gastos rígida a la baja, dadas sus competencias.

En suma, se podía decir que había tanto argumentos de eficiencia como de equidad que aconsejaban revisar tanto el papel de las corporaciones locales en el conjunto del sector público español, como, consecuentemente, su sistema de financiación. Lamentablemente una vez más se decidió poner el carro delante de los bueyes y modificar el modelo de financiación antes de revisar el marco competencial, por lo que mucho me

---

12. Y cuando no lo hicieron, como en la reforma de 1998, las incorporaron de forma técnicamente incorrecta. Véase PEDRAJA y SUÁREZ PANDIELLO (1999).

13. Para una exposición detallada del contenido de estos regímenes especiales, véase MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1998).

temo que las últimas reformas emprendidas y que comentaré en la sección siguiente no tendrán el carácter de permanencia que quienes las impulsaron deseaban.

## 6. Estabilidad presupuestaria y última reforma de la financiación local

Hasta aquí, hemos venido repasando la financiación local en España poniendo el acento, prácticamente en exclusiva, en lo que podemos denominar instrumentos de financiación ordinaria, esto es, tributos y transferencias incondicionales. Sin embargo, no es menos cierto que en buena medida los gobiernos locales han venido haciendo uso de otra serie de recursos que, sin estar encuadrados en esa Hacienda ordinaria, sí han servido a veces para equilibrar sus presupuestos y otras veces para permitirles acometer proyectos de inversión imposibles de realizar de otra manera. Aquí se encuadran tanto las *transferencias de capital* procedentes de otras administraciones, normalmente transferencias condicionales compensatorias mediante las cuales las entidades aportantes se hacen cargo de un porcentaje más o menos amplio del coste total de la inversión, como los ingresos derivados de la explotación del propio patrimonio, incluyendo aquí de manera especial la enajenación del mismo y en particular el suelo urbano, y el recurso al crédito.

Por lo que respecta a este último instrumento, cabe decir que a lo largo de todos estos años los gobiernos locales españoles pudieron hacer uso del endeudamiento, si bien con algunas restricciones derivadas fundamentalmente del ejercicio por parte del Gobierno central de una de sus principales competencias en materia económica, cual es la dirección y coordinación de políticas macroeconómicas. Tres fueron en particular los marcos en los que se encuadraban estas limitaciones:

–Por una parte, había una limitación en materia de destino de la deuda, según la cual un gobierno local sólo podía endeudarse para acometer proyectos de inversión (gastos de capital) o, excepcionalmente, para cubrir desfases transitorios de tesorería, si bien en este último caso las operaciones no deberían ser realizadas por periodo superior a un año.

–En segundo lugar, había una limitación en materia de cuantía, que fue variando con el tiempo. Inicialmente, este límite era análogo al establecido para las comunidades autónomas, de modo que cualquier gobierno local necesitaba autorización explícita del Ministerio de Hacienda cuando sus cargas financieras por intereses y amortización del principal supera-

sen el veinticinco por ciento de sus ingresos corrientes. Sin embargo, este límite cuantitativo fue posteriormente modificado en un doble sentido. Por una parte, se establece la necesidad de autorización cuando el presupuesto se liquide con ahorro neto negativo y por otra se cambia el marco de referencia cuantitativo a la deuda viva, de modo que esta no pueda superar 110% de los ingresos corrientes.

–Finalmente, había también una limitación en materia de instrumentación del crédito, de modo que los gobiernos locales deberían igualmente solicitar autorización para endeudarse en divisas o para apelar directamente a los ahorradores mediante la emisión de títulos de deuda pública.

La evolución en la práctica del endeudamiento local pasó por períodos diversos. Como he citado más arriba, éste fue especialmente generalizado y preocupante en los primeros años del período considerado debido fundamentalmente a la insuficiencia del sistema financiero para hacer frente a la explosión de demandas ciudadanas que acompañó al resurgimiento de los ayuntamientos democráticos. Tras el fracaso también comentado del saneamiento previsto mediante la LMU de 1983, la aprobación de la LRHL y su uso por los gobiernos mejoró notablemente las cosas, de modo que, salvando casos puntuales de municipios concretos, no se puede decir que la deuda fuera un problema generalizado en el mundo local de principios del siglo XXI (repátese en este sentido el cuadro 15). Sin embargo, los requisitos de convergencia para la integración de España en la primera fase de la Unión Económica y Monetaria primero, y los del Plan de estabilidad y crecimiento después que hacen responsables a los gobiernos centrales de su cumplimiento, aun cuando los déficits o deudas pudieran proceder de gobiernos subcentrales, y también, por qué no decirlo un cierto punto de fundamentalismo económico por parte de los responsables del Gobierno central del momento impulsaron a éste a proponer primero y a aprobar en sede parlamentaria después sendas leyes de estabilidad presupuestaria, mediante las que se endurece desde 2001 el acceso al crédito para todos los niveles de la Administración, añadiendo, por lo que al nivel local se refiere, a las limitaciones ya comentadas el requisito de estabilidad presupuestaria, entendido en términos de ausencia de déficit.

El endurecimiento de la restricción presupuestaria hacía, ahora sí, ineludible afrontar con carácter de urgencia la reforma de la normativa competencial y financiera de los gobiernos locales. Sin embargo, y como avanzaba anteriormente, el cambio en la primera no precedió a las modificaciones en la segunda, y a finales de 2002 se aprobó una Ley de reforma de



la LRHL que introduce novedades importantes en materia de financiación, sin que a día de hoy estén del todo claros sus efectos sobre la eficiencia y la equidad globales del sistema.

Concretamente, tras la última reforma el sistema fiscal de los municipios españoles mantiene el mismo número de tributos implantados por la LRHL de 1988, si bien con importantes modificaciones de contenido en los principales impuestos. Veamos por separado cómo queda la financiación local tras la reforma.

## 6.1. El IBI

De acuerdo con las teorías más convencionales del federalismo fiscal, el impuesto sobre la propiedad aparece como uno de los más adecuados para servir de base a la financiación local. Concretamente, se argumenta su especial atención al principio de *localización*, al tratarse de un impuesto con base inmóvil y, por lo tanto, no susceptible de emigración como respuesta a presiones fiscales elevadas y la internalización de costes que supone en general la *no-exportación de la carga tributaria* más allá de los límites de la jurisdicción beneficiaria.<sup>14</sup> Con todo, no ha faltado la polémica en la citada literatura acerca de sus efectos globales en materias de eficiencia y equidad. En particular, uno de los aspectos más controvertidos en este ámbito es el de la incidencia del impuesto y, por tanto, quién soporta finalmente la carga tributaria derivada del mismo, aspecto éste sobre el cual aún hoy la literatura empírica no se muestra concluyente.

Pues bien, siguiendo estas directrices y como se puede observar en el ya citado cuadro 13, el IBI aparece como el núcleo de la imposición local española, aportando la tercera parte de sus ingresos fiscales. En su configuración legal, el IBI español es un impuesto bastante estándar que grava un valor bruto administrativamente fijado de los inmuebles tanto de naturaleza rústica, como urbana.<sup>15</sup> Por lo tanto, sus resultados financieros dependen críticamente de la valoración de los inmuebles y, consiguientemente, de la celeridad con la que los incrementos en los precios de los inmuebles (e incluso las nuevas construcciones) son trasladados al padrón fiscal que los gobiernos locales utilizan para establecer el tipo

14. *Vid.*, por ejemplo, OATES (1977), MUSGRAVE (1983) y KING (1988).

15. La última reforma ha incorporado una nueva categoría de bienes (los llamados *bienes de naturaleza especial*), entre los que estarían incluidos aquellos cuya adscripción rústica o urbana resulta especialmente controvertida. Tales son los casos por ejemplo de los embalses o de las autopistas de peaje.

impositivo relevante. En la medida en la que la denominada “gestión catastral” (proceso administrativo de valoración inicial y revisión de los valores) queda fuera del ámbito de competencias de las autoridades locales (en España está en manos de la Administración central), esto ha venido provocando continuas controversias y litigios entre administraciones. Así, los ayuntamientos (sobre todo los de mayor dimensión) vienen reivindicando su derecho a participar en la gestión catastral del tributo, dado que tienen al menos tanto interés como la Administración central en mantener un censo actualizado, y además entienden que por proximidad se encuentran en mejores condiciones de conocer los elementos esenciales del proceso. Frente a esta opinión, la Administración central viene entendiendo que no puede renunciar a establecer criterios comunes de valoración para todo el territorio y, por tanto, reglas de validez general que sólo pueden ser consolidadas si la gestión catastral es llevada a cabo por sus propios órganos administrativos.

Un segundo objeto de controversia acaecido a lo largo de este tiempo es el relativo a la presunta necesidad de personalización del tributo. Es éste un asunto ya antiguo en la literatura hacendística, según el cual un impuesto puro sobre la propiedad inmobiliaria en la medida en que grava el valor bruto, sin permitir deducir cargas y deudas, y que es un impuesto de naturaleza real, que por tanto no tiene en cuenta aspectos como las circunstancias familiares o de salud o enfermedad de los obligados al pago, se vuelve un tributo inequitativo.<sup>16</sup> En el caso español, tal asunto fue abordado en la reciente reforma de la LRHL, mediante la atribución a los gobiernos locales de potestades para establecer nuevas bonificaciones en el IBI por razones familiares (por ejemplo, a beneficio de familias numerosas), o recargos en el impuesto por tenencia de viviendas desocupadas, con el objetivo no fiscal en este último caso de contribuir a incentivar la movilización de estos recursos ociosos, mediante su puesta en venta o alquiler. Sin embargo, hay quien opina que estas modificaciones normativas suponen un plus de complejidad para el impuesto de efectividad dudosa y sugiere que este tipo de actuaciones se canalicen por la vía del gasto, dejando al IBI como instrumento meramente recaudatorio.<sup>17</sup>

---

16. Véase, por ejemplo, la argumentación contenida en el conocido informe de la Comisión Layfield (1982), referente a los intentos de reforma del Property Tax británico.

17. Véase, por ejemplo, SUÁREZ PANDIELLO (2003a).

Con todo, y más allá de este tipo de controversias, el IBI aparece como un impuesto plenamente consolidado en la realidad fiscal de las localidades españolas, y que sin duda seguirá durante los próximos años constituyendo el principal aporte de ingresos fiscales a las mismas.

## 6.2. El IAE

El segundo impuesto en orden de magnitud de los municipios españoles era hasta fechas muy recientes el impuesto sobre actividades económicas (14% aproximadamente de los ingresos fiscales locales), como podíamos ver en el cuadro 13 anterior.

Desde un punto de vista teórico, el gravamen de las actividades económicas por parte de las haciendas locales tiene su fundamento original en el principio del beneficio, sobre la base de la presunción de que existe una cierta proporcionalidad entre el volumen de servicios públicos que favorece a los negocios y la actividad productiva llevada a cabo. Sin embargo, su aplicación práctica puede realizarse a través de muy diversas vías. En la experiencia internacional, se pueden encontrar básicamente tres posibles formas de acercarse a la actividad económica como objeto de gravamen por los entes locales, que llevan consigo evidentemente distintas implicaciones tanto desde la óptica distributiva o de equidad, como desde el punto de vista de la eficiencia. Estas tres alternativas son: a) el *consumo*, lo que llevaría a gravar las ventas realizadas en la localidad; b) la *renta*, bien manifestada exclusivamente a través de los beneficios empresariales o gravando la totalidad de los ingresos percibidos por los ciudadanos, y c) la *utilización de factores productivos*, lo cual podría ser recogido bien a través de *tipos diferenciados* en un hipotético *impuesto sobre la propiedad* de los locales afectos a este tipo de actividades, el gravamen de las *nóminas* de las empresas (utilización del factor trabajo), o bien tomando como índice una ponderación de los diversos *factores productivos* utilizados, lo que llevaría a gravar a las empresas según dicha utilización. El tercero de los criterios resulta sin duda más complejo de diseñar, ya que es preciso integrar los elementos laborales y los componentes del *stock* de activos físicos de capital sobre la base de unas reglas acordadas con el fin que se pretende cumplir, lo que puede, en un principio, dificultar el respeto a la regla de economicidad. Sin embargo, cabría esperar que, con una correcta ponderación de los elementos integrantes del impuesto, esta opción se acomode mucho mejor al principio del beneficio. Con todo, la compleji-

dad de esta ponderación requeriría con toda probabilidad la adopción de unas normas de valoración uniformes para todo el Estado, con objeto de garantizar el respeto al principio de equidad horizontal. Quedarían, en todo caso, dudas acerca de su incidencia efectiva, por cuanto cabe esperar que quienes realicen actividades económicas (empresarios o profesionales) traten de repercutir el tributo hacia adelante (vía mayores precios de venta de sus productos, bienes o servicios) o hacia atrás (vía menores salarios reales a sus trabajadores), con lo que, dependiendo de las condiciones de los mercados (las elasticidades de oferta y demanda de productos y factores), el impuesto recaerá finalmente en unos u otros agentes, siendo además posible en ciertos casos la exportación de la carga tributaria fuera de los límites de la jurisdicción que la recauda.

Pues bien, dentro de esta última de las opciones es en la que se encuadra el IAE español, el cual venía definido en la LRHL de 1988 como “un tributo directo de carácter real, cuyo hecho imponible está constituido por el mero ejercicio en territorio nacional de actividades empresariales, profesionales o artísticas, se ejerzan o no en local determinado y se hallen o no especificadas en las tarifas del impuesto”.

Precisamente el hecho de gravar “el mero ejercicio” de actividades económicas independientemente de su rentabilidad y hacerlo por medio de la utilización de indicadores objetivos, no siempre bien ajustados a la capacidad de pago, es lo que ha hecho del IAE un impuesto especialmente polémico y objeto de críticas profundas tanto desde sectores académicos, como desde colectivos profesionales y políticos. Consecuencia directa de la impopularidad de este impuesto, magnificada a nuestro juicio por intereses tanto de orden gremial como puramente político,<sup>18</sup> fue la profunda modificación incorporada a la regulación del mismo en la Ley de reforma de la LRHL 2002. De acuerdo con esta norma, el nuevo IAE sólo grava a aquellos sujetos pasivos que tienen la condición de personas jurídicas y cuyo volumen de operaciones exceda de un millón de euros al año. En la práctica, esta reforma supone, además de desfiscalizar a un amplio colectivo de antiguos contribuyentes (aproximadamente el noventa por ciento de quienes antes contribuían por IAE, dejan ahora de hacerlo), dejar sin los ingresos procedentes de este tributo a un importantísimo número de municipios españoles, a quienes el Gobierno central se ha visto obligado a compensar por medio de una nueva transferencia incondicionada.

---

18. *Vid.* SUÁREZ PANDIELLO (2002).

Con todo, la nueva regulación no ha acabado con la polémica sobre el impuesto. Así, hay quien la critica por su inequidad, al dejar sin tributar a importantes colectivos profesionales y empresariales de alta capacidad económica y por su deficiente configuración jurídica. De hecho, han sido presentados diversos recursos ante el Tribunal Constitucional español, argumentando que la regulación actual es discriminatoria con las empresas que siguen manteniéndose como sujetos pasivos. En consecuencia, y a pesar de que las tarifas del IAE han aumentado en aproximadamente un veinticinco por ciento para los contribuyentes que aún se mantienen como tales, más allá de los avatares que los tribunales deparen a esta nueva normativa, parece evidente que el IAE ha dejado de ser un elemento clave de la financiación local española.

### 6.3. Otros impuestos

El resto de impuestos municipales españoles no se han visto sujetos a tantas tensiones como lo dos analizados hasta ahora. De hecho el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (tercero de los obligatorios) es un impuesto con larga tradición en la fiscalidad local española, sobre el cual únicamente gravita periódicamente la idea de integrarlo con otros impuestos que gravan por otras vías a los automóviles (impuestos recaudados por las comunidades autónomas) al objeto de reducir sus importantes costes de gestión.

Por lo que respecta a los impuestos potestativos, tanto el impuesto de construcciones, instalaciones y obras (ICIO), como el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana son tributos que tratan de hacer a los municipios partícipes de parte de las rentas generadas por un sector tan dinámico y relevante para la actividad urbana como es el de la construcción en general y el urbanismo en particular. De hecho, aunque teóricamente los rendimientos de estos impuestos tienden a ser más erráticos y menos estables que los anteriores, en la práctica han aportado importantes recursos complementarios, fundamentalmente a los ayuntamientos de mayor dimensión y a aquellos con unos niveles de crecimiento más acusado, entre los que cabe citar especialmente a las grandes capitales y los municipios turísticos.

### 6.4. Cargas sobre el usuario

Por último, es importante señalar la tendencia creciente que se viene observando en los últimos años por parte de los municipios a cobrar

directamente a los usuarios por los bienes y servicios que se les prestan. En realidad, como ya comenté anteriormente, la teoría económica nos indica que allá donde los usuarios de los servicios sean perfectamente identificables (por tratarse de servicios divisibles) y además estos servicios no tengan componentes redistributivos importantes, la manera más eficiente de financiarlos es cobrando su coste al usuario. En la medida en que buena parte de los servicios que se vienen prestando por los municipios españoles cumplen estas dos características, no debe resultar extraño que el peso de tasas y precios públicos alcance los niveles que se indican en el cuadro 13 anterior (por encima de la cuarta parte de los ingresos fiscales), e incluso que cara al futuro próximo, las más duras restricciones impuestas por la legislación de estabilidad presupuestaria tiendan a resucitar otras figuras tributarias de amplia tradición en la fiscalidad local española, que se inscriben en este contexto de gravar al usuario como las contribuciones especiales (aplicaciones del principio del beneficio a la financiación de inversiones públicas).

## 6.5. Transferencias

En este ámbito sí que la Ley de reforma introduce modificaciones sustanciales al sistema. Concretamente, se crea un sistema dual de transferencias que diferencia entre grandes y pequeños municipios, buscando un paralelismo con el sistema de financiación autonómica. Concretamente, se distingue entre municipios de más 75.000 habitantes y capitales de provincia, por una parte, y el resto. A los primeros se les cambia radicalmente el sistema de transferencias, introduciendo un mecanismo de participación aparentemente territorializada en la recaudación de tributos concretos<sup>19</sup> al que se añade un denominado “Fondo Complementario” que tiene carácter de residuo (*grosso modo* diferencia entre la transferencia que se venía recibiendo en concepto de PIE y el rendimiento de los nuevos tributos compartidos en el año base) y que evolucionará al ritmo que lo haga la variable ITE (ingresos tributarios del Estado), variable esta también utilizada para la evolución de la financiación autonómica.

Por su parte, al resto de los municipios se les mantiene básicamente el sistema PIE anterior (no participan en cesta de impuestos, sino que reciben una cantidad que depende de una serie de variables de necesidad

---

19. Concretamente en el IRPF (1,6875%), IVA (1,7897%) e impuestos especiales armonizados (2,0454%).

–población ponderada por tramos–, inversa de capacidad y esfuerzo, si bien estas dos últimas variables quedan pendientes de definición concreta, la cual se remite a la Ley de Presupuestos Generales del Estado).

Por último, se añade a las transferencias en ambos casos la compensación por la supresión del IAE y se incorpora a la cesión de tributos (en este caso sólo a dos impuestos especiales, labores de tabaco y carburantes) a los municipios turísticos (definidos *ad hoc*) de más de 20.000 habitantes.

Sin perjuicio de un análisis más pormenorizado imposible de realizar en un capítulo como el presente, vaya por delante que mi opinión cualitativa respecto al nuevo sistema no es muy favorable.

Por una parte, el sistema dual incorporado no parece justificado en argumento técnico alguno, ni desde el punto de vista del gasto, ni del de los ingresos. En efecto, la reforma se hace con carácter previo a la modificación de competencias de gasto, por lo que no se ha producido aún un traspaso de competencias que incorpore diferencias sustanciales en necesidades agregadas de gastos entre ambos grupos de municipios, ni tampoco las figuras tributarias son diferentes.

Por otro lado, se consolida una situación de partida inequitativa con grandes diferencias en financiación *per cápita* heredados de una fórmula de distribución que primaba fuertemente a las grandes ciudades, en la medida en que el nuevo sistema aparece como “neutral” financieramente hablando en el año base y su evolución dinámica permite aventurar mayores desequilibrios, sin que el sistema incorpore mecanismo de nivelación alguno para el grupo de municipios con tributos compartidos, al renunciar explícitamente a incorporar una fórmula en la que se pondere de alguna manera la inversa de la capacidad tributaria.

Además, frente a lo que pudiera pensarse, la ausencia de capacidad normativa de las entidades locales sobre los tributos compartidos (al contrario de lo que sucede en el caso de las comunidades autónomas) no permite ganar en corresponsabilidad fiscal, sino que simplemente supone un cambio en los criterios de distribución de transferencias, o, lo que es lo mismo, la sustitución de un modelo de transferencias basado (presuntamente) en criterios de necesidad, capacidad (inversa) y esfuerzo por un modelo que partiendo de la situación actual evolucionará según la recaudación territorial del IRPF (principal impuesto de los que componen la cesta directamente territorializable), una combinación de la marcha de indicadores regionales de consumo y la población municipal (extraño criterio de reparto de los impuestos indirectos, excepto tabaco y carburan-

tes, que son más fácilmente territorializables) y el crecimiento de la base ITE (inferior al antiguo ITAE, que incluía entre otras partidas eliminadas, las cotizaciones sociales), lo que hace además a la financiación local más fuertemente dependiente de la política fiscal del Gobierno central, de lo que lo era cuando la variable de evolución era el PIB (menos sujeta a discrecionalidad política).

En todo caso, se excluye toda referencia a indicadores de necesidad, capacidad y esfuerzo, sí mantenidos aunque sorprendentemente, los últimos no definidos, pese a ser variables estructurales del sistema para el resto de los municipios. Especialmente difícil se presenta la definición de un indicador adecuado de esfuerzo cuando por una parte queda reducida su aplicación sólo a los municipios menores de 75.000 habitantes no capitales de provincia o comunidad autónoma; en segundo lugar, se suprime el IAE para el 92% de los contribuyentes, pero totalmente para gran cantidad de municipios, lo que convierte a este tributo en una figura marginal en este ámbito; y, por último, se impulsa la aplicación de bonificaciones y demás incentivos en los tributos locales (especialmente en IBI y lo que queda de IAE). La conclusión es que la definición clásica de esfuerzo como cociente entre recaudación real y potencial entra en crisis con este modelo, pues parece poco sensato incitar a la bonificación y penalizarla simultáneamente.

En suma, sirvan estos breves apuntes iniciales para manifestar mis dudas, creo que razonables, acerca de los efectos que acarreará la evolución del nuevo modelo de transferencias.<sup>20</sup>

## 7. Comentarios finales

A lo largo de este capítulo he tratado de presentar una visión panorámica de lo que ha sido la Hacienda local española en el período postconstitucional que se inició con la restauración de la democracia a la muerte del general Franco. El hilo conductor han sido las diferentes reformas normativas que han afectado de forma sustancial a los instrumentos de financiación de los gobiernos locales, si bien no siempre éstas tenían como objeto directo de la acción al mundo local. Recuérdese, en este sentido, la reforma de la imposición directa en el Gobierno de la nación en 1979, la entrada de España en la entonces denominada Comunidad Económica

---

20. Para más detalles, véase PEDRAJA y SUÁREZ PANDIELLO (2004).



Europea y la consiguiente implantación del IVA, también en la esfera estatal o, más recientemente, las leyes generales de estabilidad presupuestaria.

Con todo, creo haber mostrado cómo las diferentes acciones normativas han ido casi siempre encaminadas a mejorar la suficiencia de las haciendas locales, aun cuando no se ha avanzado al mismo ritmo en relación con el objetivo de equidad y, aún hoy el sistema de financiación local vigente en España sigue dejando bastante que desear en este sentido.

En mi opinión, fiar el desarrollo de la financiación local únicamente al cumplimiento de la suficiencia no deja de ser algo inane o sin sustancia, por cuanto es bien sabido que el concepto de suficiencia es muy relativo y siempre habrá argumentos para que los gobiernos locales reclamen más recursos amparados en presuntas necesidades insatisfechas. Por bien que funcionen los mecanismos de gestión pública, los servicios públicos siempre pueden ser mejorados, en cantidad y/o calidad, y con el tiempo aparecen nuevas demandas ciudadanas en sectores antes no contemplados que permiten pedir más y más financiación. Es por ello por lo que, a mi juicio, más que argumentar sobre bases de *suficiencia*, se requiere revisar el sistema sobre bases de *eficiencia* y *equidad*.

En este sentido, a lo largo de la legislatura recién terminada, el Gobierno de la nación vino haciendo especial énfasis en la combinación de dos grandes principios como eje central de su política económica, *estabilidad presupuestaria* y *rebajas fiscales*. Así, como ya he mencionado reiteradamente, la Ley general de estabilidad presupuestaria y su objetivo de déficit cero han venido a convertirse en un corsé autoimpuesto, a la par que incorporado al resto de las administraciones territoriales, que han visto de esta manera endurecida su restricción presupuestaria. A estas alturas, pocos son, si alguno, los economistas solventes que fían a la presencia de déficits continuados el logro de objetivos de expansión económica. Sin duda, los efectos inflacionarios y las tensiones sobre los tipos de interés originados por políticas presupuestarias laxas pueden suponer más un riesgo cierto que una ayuda al crecimiento económico, a la vez que dificultan la perceptibilidad por parte de los ciudadanos del coste verdadero de los servicios que se les prestan. Aumentar la transparencia y la credibilidad de las políticas presupuestarias aparecen, así, como algo loable y sin duda, en tanto que objetivos explícitos de la LGEP, suponen una línea de defensa de la misma.<sup>21</sup>

---

21. Véase GONZÁLEZ-PÁRAMO (2003).

Sin embargo, y en aras a esa transparencia y credibilidad de las políticas presupuestarias, no parece adecuado instrumentarlo sobre la base de un generalista “café para todos”, haciendo tabla rasa del pasado y dando la misma respuesta a quienes tienen necesidades objetivas muy diferentes y han utilizado los instrumentos de política económica a su alcance de forma muy distinta.

Para entender el argumento permítaseme por un momento salirme estrictamente del ámbito local e ilustrarlo con un ejemplo regional. En el caso de las comunidades autónomas, en los años previos a nuestra incorporación plena a la unión económica y monetaria, y a efectos de cumplir con los objetivos de Maastricht, se elaboraron unos denominados *escenarios de consolidación presupuestaria* (ECP), pactados bilateralmente (y en secreto) entre el Gobierno de la nación y cada comunidad autónoma. Cada ECP incorporaba unos objetivos explícitos de déficit y deuda coherentes (se entiende) con los objetivos generales marcados por las condiciones de convergencia acordadas en Maastricht. Pues bien, pese al oscurantismo en su elaboración y la falta de criterios objetivos para la fijación de los topes individuales, las cifras que han trascendido demuestran que, si bien en general los ECP fueron respetados, no han faltado comunidades que, a pesar de pactar techos de deuda y déficit muy por encima de la media, incumplieron sistemáticamente los mismos con desviaciones cuantitativamente inconcebibles sin que tal incumplimiento llevase aparejado instrumento sancionador alguno.<sup>22</sup>

Pues bien, pese a esas notables diferencias de comportamiento (y de posiciones de salida) hoy, con la LGEP, ven limitado por igual su acceso al crédito todas las comunidades autónomas, independientemente de cuáles sean sus necesidades de inversión derivadas de sus déficits de equipamientos y sus conductas anteriores. En todo caso, los resultados de las últimas elecciones autonómicas y locales han venido a respaldar la labor de algunos gobiernos territoriales especialmente caracterizados por su escasa austeridad de comportamiento, razón por la que, si de verdad se busca mejorar la transparencia, la perceptibilidad y la equidad, debería darse un tratamiento diferencial entre gobiernos a la luz del pasado reciente. Lo contrario sería tratar con el mismo fármaco una angina de pecho que un resfriado.

En suma, mi opinión a estos efectos es que deberían relativizarse los objetivos de estabilidad presupuestaria en un horizonte temporal razona-

---

22. Véase ÁLVAREZ CORBACHO [et al.] (1998).

ble, de manera que se tengan en cuenta necesidades territoriales y comportamientos previos diferenciales.

Además, el otro gran eje de la política económica del Gobierno era la bajada de impuestos. Ciertamente, bajar los impuestos es política apreciada. A los ciudadanos no nos gusta pagar impuestos y consecuentemente valoramos positivamente, en general, las rebajas.

Sin embargo, en mi opinión, mantener esta carrera desenfundada a ver quién baja más los impuestos resulta demagógico y, en última instancia, irresponsable. Según datos de la Fundación FUNCAS correspondientes al año 2001, tenemos pocos motivos para sentirnos satisfechos y autocomplacientes de nuestra posición en Europa. Así, nuestro PIB *per cápita* apenas alcanza el 84% de la media de la Europa de los quince, la tasa de paro estandarizada supera en cinco puntos a la media y se encuentra, en todo caso, a la cabeza de la Europa de los quince. El *stock* de capital humano (que no el gasto anual en educación) se halla en el 66% de la media europea, la cual es a su vez prácticamente la mitad de la cifra correspondiente a los Estados Unidos. El *stock* de capital tecnológico se sitúa en el 41% de la media. El gasto en tecnología de la información apenas alcanza el 1,9% del PIB, frente a una media europea del 4,1%, e incluso el gasto social queda en un 20% del PIB, frente a un 27% de media en la Europa de los quince.

Con estas cifras de convergencia real creo que resulta poco defendible continuar ofreciendo como política estrella rebajas fiscales, máxime cuando buena parte de nuestras aún atrasadas infraestructuras (piénsese en el AVE o en las autovías que no tengan origen o destino Madrid) se vienen financiando con cargo a fondos estructurales europeos aportados mayoritariamente por países que atraviesan dificultades económicas y a los que irresponsablemente queremos dar lecciones de austeridad en un momento en el que la ampliación por el Este de la Unión Europea augura serias dificultades para nuestras regiones menos desarrolladas.

La misma necesidad de transparencia que justifica la estabilidad presupuestaria debería ser exigible a la hora de asignar a los ciudadanos los costes de los servicios, y en este sentido rebajar los impuestos visibles a costa de los invisibles resulta poco transparente. No olvidemos que la estabilidad presupuestaria es compatible con distintos niveles de gastos e ingresos públicos. Con los estándares actuales de servicios y los datos de convergencia apuntados, en mi opinión, más allá de coyunturas favorables, seguir combinando déficit cero con rebajas fiscales es, por muchos can-

tos de sirena que se les ofrezcan a los ciudadanos, poner en riesgo la sostenibilidad de los servicios públicos y apostar por una dilación en el tiempo de la convergencia real con los países centrales de Europa.

Un último asunto me gustaría incluir en esta breve reseña de retos pendientes en el proceso descentralizador. Me estoy refiriendo a la necesidad de abordar de forma decidida el papel de las corporaciones locales a la luz de lo que se ha dado en llamar en España “segunda descentralización”. En este sentido cabe recordar que en el origen se convirtió en tópico el objetivo de que al final del proceso el Gobierno central únicamente gestionase el cincuenta por ciento del gasto público, quedando el veinticinco por ciento en manos de las comunidades autónomas y debiendo ser gestionado el veinticinco por ciento restante por las corporaciones locales. Comparativamente con los países de nuestro entorno el logro de estos objetivos cuantitativos habrían colocado a nuestro país en la esfera de los países federales más descentralizados, aun cuando desde el principio se puso de manifiesto que la meta del 50-25-25 parecía una vez más un deseo inspirado por la magia de los números redondos que el resultado de un análisis económico y administrativo razonable.

De hecho, la evolución del proceso de descentralización ha ido potenciando de un modo cada vez más importante la capacidad de gestión de las comunidades autónomas, cuyo volumen de gasto supera ampliamente el veinticinco por ciento, sin que el gasto local se haya movido significativamente del volumen relativo implícitamente pronosticado.

Así visto, pudiera parecer que el importante proceso descentralizador que siguió a la aplicación de la Constitución de 1978 se habría detenido en el nivel autonómico de gobierno sin descender e impregnar en profundidad al ámbito de gobierno más próximo a los ciudadanos. Sin embargo, y como veremos a continuación, no hay razones de peso para emitir un juicio tan contundente, sino que hay matices importantes que deben ser necesariamente puestos de manifiesto, tanto en el ámbito de la estructura del nivel local de gobierno como en lo que respecta a la ampliación de los campos en los que ejercen sus responsabilidades, aun cuando ciertamente se hace preciso un impulso decidido a la ampliación de competencias de los gobiernos locales.

Concretamente, del mero análisis de las competencias formales se puede deducir fácilmente que existen diversos campos de actuación en los que confluyen los gobiernos autonómico y local. Tales son los casos, por ejemplo, de las actividades culturales, turísticas o urbanísticas. Se dice a

menudo que la confluencia de competencias provoca ineficiencias en la gestión de los servicios, bien porque se incurra en innecesarias duplicaciones de costes o porque tal confluencia produzca la inhibición de ambas administraciones, como secuela de la ausencia de coordinación entre administraciones. Estos problemas aparentemente quedarían subsanados si existiera una delimitación más clara de las competencias de modo que las administraciones responsables estuvieran explícitamente identificadas, y en este sentido, la aplicación del *principio de subsidiariedad*, de manera que lo que pudiera hacer la administración más próxima no lo hiciera la más lejana ha sido apuntada como regla básica de actuación.

Sin embargo, este tipo de razonamiento peca de excesivamente simplista. De hecho, son muchos los ámbitos de actuación en los que la confluencia de competencias, lejos de restar, suman. Piénsese, por ejemplo, en las políticas de infraestructuras ligadas al objetivo de desarrollo local o a las economías de escala que podrían ser generadas por la coordinación territorial del transporte público en áreas metropolitanas.

Con todo, hasta ahora, además de la concurrencia de competencias que no siempre se ha traducido en la instauración de mecanismos cooperativos de gestión de los servicios públicos para beneficio de los ciudadanos, las autoridades locales se han quejado en no pocas ocasiones de tener que acometer labores que teóricamente no les corresponden, a la luz de la normativa vigente en materia de régimen local. Pese a ello, la presión ciudadana sobre los gobiernos más próximos ha venido haciendo que estos gobiernos se vieran cada vez más comprometidos en la realización de determinadas tareas en las que se observaban carencias en la acción de los gobiernos autonómicos, particularmente en el ámbito de las acciones ligadas a los servicios sociales y al desarrollo local, y ello sin disponer de financiación adicional, lo que empujaba a los gobiernos locales bien a reducir la cantidad o la calidad de sus propios servicios, o, más a menudo, a incrementar los niveles de su endeudamiento.

La necesidad de reasignar competencias entre los niveles subcentrales de la Administración es lo que subyace en la larga cadena de reivindicaciones que tomaron cuerpo en el seno de la Federación Española de Municipios y Provincias y que está detrás de lo que se ha dado en llamar *Pacto local*. Si bien es cierto que en los últimos años han sido adoptadas algunas medidas normativas en este sentido que implican la expansión del ámbito de responsabilidades de las corporaciones locales en campos

tales como la circulación (tráfico y seguridad vial), el transporte público (tanto en lo referente al transporte colectivo urbano como a los taxis), el consumo, la planificación y gestión de instalaciones y actividades deportivas, las políticas de formación-empleo, las áreas de juventud, medio ambiente, mujer, protección ciudadana, servicios sociales, turismo o urbanismo, tales medidas siguen sin venir acompañadas de incrementos sustanciales en la financiación ordinaria. Por el contrario, la reciente reforma de la legislación en materia de financiación local ha resultado decepcionante, tanto en términos de eficiencia, como de equidad.

En cualquier caso, incluso con este rango superior de competencias resultará difícil en la práctica que la gestión de los gobiernos locales crezca hasta llegar al veinticinco por ciento del gasto público. Los países de nuestro entorno, cuyos entes locales alcanzan una dimensión de ese calibre, e incluso superior, tienen como común denominador que en ellos la responsabilidad en materia de educación primaria corresponde al nivel local de la Administración. Parece difícil, pues, en la práctica que nuestras localidades lleguen a esos niveles a menos que sus competencias se expandan por ese lado, y ello es objetivamente muy difícil si no se aborda un ambicioso proceso de reordenación del ámbito municipal que permita alcanzar unas bases de población mínimas para conseguir aprovechar las economías de escala necesarias para la gestión eficiente de un servicio de tal importancia. Con el minifundismo local actual, la generalización de la descentralización no tendrá sentido.

En el momento actual, la normativa vigente atribuye a las comunidades autónomas, si bien mediante un complejo procedimiento normativo, la alteración de los términos municipales, creación y supresión de municipios. En este sentido, una tarea no abordada hasta el momento y que, sin embargo, parece necesaria, si se desea completar el proceso de descentralización sobre bases de eficiencia en la prestación de bienes y servicios públicos, es la de la reordenación del territorio y la redefinición del mapa municipal, aun cuando esto implique superar inercias y resistencias localistas, la mayor parte de las veces poco justificadas desde el punto de vista económico.

Entre tanto, una forma de avanzar en el proceso sería iniciar el traspaso de competencias por los municipios más poblados, para lo que la reciente aprobación de la *Ley de medidas para la modernización del gobierno local* ha sentado las bases normativas, al institucionalizar nuevas formas de gobierno para las ciudades más pobladas. Aun cuando mantengo un cierto grado de escepticismo sobre la eficacia de algunas

de las medidas incluidas en esta ley, conocida popularmente como Ley de grandes ciudades,<sup>23</sup> entiendo que la incorporación de nuevas formas de gestión para las localidades más pobladas facilitará el acceso normativo a competencias como la seguridad ciudadana, las políticas activas de empleo, las políticas de familia, la vivienda, la educación o los servicios sociales. De hecho, quizás el progreso del municipalismo y las políticas de proximidad en el seno del Estado del bienestar pueden ser consideradas como el objetivo esencial de la gestión pública en los años venideros y de la respuesta que se dé a este reto dependerá críticamente la valoración que los ciudadanos hagan del desarrollo de nuestro proceso descentralizador.

## 8. Referencias

ÁLVAREZ CORBACHO, X.; MONASTERIO, C.; SUÁREZ PANDIELLO, J. (1998). *Déficit y endeudamiento en las haciendas territoriales españolas*. Ed. Fundación Caixa Galicia. Santiago de Compostela.

Comisión Layfield (1982). *La Reforma de las haciendas locales*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

DAFFLON, B. (ed.) (2002). *Local Public Finance in Europe. Balancing the budget and controlling debt*. Edward Elgar. Northampton (Massachussets).

FOSSATI, A.; PANELLA, G. (ed.) (1999). *Fiscal Federalism in Europe*. Routledge. London.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (2001). *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de estabilidad presupuestaria en perspectiva*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

HIRSCH, W. Z.; RUFOLO, A. M. (1990). *Public Finance and Expenditure in a Federal System*. Harcourt Brace Jovanovich. New York.

KING, D. (1988). *La economía de los gobiernos multi-nivel*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

Ministerio de Economía y Hacienda (1984). *Ley de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las haciendas locales. El debate en las Cortes Generales*. Madrid.

MONASTERIO, C.; SUÁREZ PANDIELLO, J. (1998). *Manual de Hacienda autonómica y local*. Ed. Ariel. 2.ª edición. Barcelona.

MUSGRAVE, R. A. (1983). "Who should tax, where and What?", en McLURE, C. E. (ed.). *Tax Assignment in Federal Countries*. Centre for Research on

---

23. Véase SUÁREZ PANDIELLO (2003b).

Federal Financial Relations. ANU. Canberra, págs. 2-22.

OATES, W. E. (1977). *Federalismo fiscal*. Instituto de Estudios de la Administración Local. Madrid.

PEDRAJA, F.; SUÁREZ PANDIELLO, J. (2002). "Sobre la nueva PIE municipal", en *Cuadernos de Información Económica*, núm. 144-145, págs. 150-163.

PEDRAJA, F.; SUÁREZ PANDIELLO, J. (2002). "Subvenciones generales a los municipios: Valoración y propuestas de reforma", en *Papeles de Economía Española*, núm. 92, págs.120-129.

PEDRAJA, F.; SUÁREZ PANDIELLO, J. (2004). "La última 'reforma' de la participación municipal en los tributos del Estado (PMTE): Un análisis cualitativo", en *Papeles de Economía Española*, núm. 100, en prensa.

SUÁREZ PANDIELLO, J. (1985). "Recargo municipal sobre el IRPF: Una estimación empírica", en BRICALL, J. M. [et al.]: *Las finanzas municipales en el Estado de las autonomías*. Diputación de Barcelona. Barcelona, págs. 171-178.

SUÁREZ PANDIELLO, J. (2000). "La corresponsabilidad fiscal en las entidades locales", en *Papeles de Economía Española*, núm. 83, págs. 208-231.

SUÁREZ PANDIELLO, J. (2001). "El futuro de la financiación local en el contexto del Estado de las autonomías", en *Hacienda Pública Española*. Monografía, págs. 359-377.

SUÁREZ PANDIELLO, J. (2002). "el impuesto sobre actividades económicas. ¿Terapia o eutanasia?", en *Papeles de Economía Española*, núm. 92, págs. 240-253.

SUÁREZ PANDIELLO, J. (2003a). "El nou finançament local: ¿Un model permanent?", en *Revista Econòmica de Catalunya*, núm. 46, págs. 82-93.

SUÁREZ PANDIELLO, J. (2003b). "Grandes ciudades y modernización del gobierno local", en *Economistas*, núm. 100, 2003, págs. 209-213.