

La nueva financiación local: ¿un modelo permanente?

Javier Suárez Pandiello
Universidad de Oviedo

1. Introducción.
2. La reforma de los impuestos locales.
 - 2.1. El impuesto sobre bienes inmuebles (IBI).
 - 2.2. El nuevo IAE.
 - 2.3. Los otros impuestos locales.
3. El nuevo sistema de transferencias.
4. Comentarios finales.
5. Referencias.

1. Introducción

Muchas habían sido las expectativas generadas a lo largo de los últimos años ante la inminencia de la reforma fiscal local. El supuesto “cierre definitivo” del modelo de financiación autonómica, con la ampliación de los mecanismos de corresponsabilidad fiscal para estos gobiernos al ampliar el ámbito de su tributación a la participación en las grandes bases imponibles, con cambios sustanciales en su capacidad normativa, y la promesa electoral del partido en el Gobierno de la nación que anunciaba la supresión del impuesto sobre actividades económicas, parecían sugerir un profundo cambio en el modelo de tributación local que, en coherencia con el nuevo modelo autonómico, profundizase en la corresponsabilidad fiscal e hiciese a las corporaciones locales partícipes a su vez de las grandes figuras tributarias que gravan la renta y el consumo. Más en particular, la anunciada supresión de la segunda fuente de ingresos tributarios para los municipios españoles y que venía representando alrededor de un veinte por ciento de sus impuestos y de un siete por ciento de sus ingresos totales no financieros creaba inquietud y malestar entre la mayoría de los res-

ponsables de la gestión municipal, por las incertidumbres que tal anuncio producía, dada la escasez de información, cuando no informaciones contrapuestas a modo de “globos sonda” sobre el sentido de las alternativas financieras al mencionado IAE.

En todo caso, catorce años después de la aprobación de la Ley reguladora de las haciendas locales (LRHL), y pese a los notables avances que ésta supuso en materia sobre todo de corresponsabilidad fiscal, al permitir a los gobiernos locales la fijación de los tipos en sus impuestos, la falta de conexión entre los modelos de financiación autonómica y local y algunos defectos importantes en la gestión tributaria, a la que no son ajenos los propios de la gestión compartida con otras administraciones, hacían necesario acometer una reforma en profundidad del modelo plasmado en la mencionada LRHL.

En aras de afrontar el proceso con las mayores garantías técnicas, el Ministerio de Hacienda decidió constituir una “comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las haciendas locales”, compuesta originalmente por seis miembros nombrados a propuesta del Ministerio de Hacienda y otros seis a propuesta de la Federación Española de Municipios y Provincias. Esta comisión fue creada mediante la Resolución de la Secretaría de Estado de Hacienda de 11 de julio de 2001 con la encomienda de analizar en detalle la LRHL, sus implicaciones legales y su aplicación práctica, además de proponer medidas concretas para la reforma en profundidad de la misma. Posteriormente, mediante la Resolución de la citada secretaría de Estado de 27 de noviembre de 2001 la comisión fue ampliada en cuatro miembros más (dos a propuesta del ministerio y otros dos a propuesta de la FEMP).

Tras un año de estudio y debate, la citada comisión rindió su informe con fecha 3 de julio de 2002 (*Informe de la Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma de la Financiación de las Haciendas Locales*).¹ Posteriormente, con fecha 11 de octubre de 2002, el Gobierno de la nación envió al Congreso de los Diputados el Proyecto de ley de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, acompañado de su memoria justificativa y de la certificación de la

1. El texto completo del informe, así como la documentación anexa al mismo, compuesta por aportaciones de los miembros de la comisión y de estudiosos e interesados en la materia que las hicieron llegar a la misma, se encuentra disponible en la página web de la FEMP (www.femp.es), así como en Comisión (2002).

Comisión Nacional de Administración Local, solicitando su tramitación por el procedimiento de urgencia. En la exposición de motivos del mencionado proyecto de ley se hace referencia expresa al informe de la comisión, del que se dice haber “recogido muchas de sus propuestas e iniciativas en el articulado de esta ley”.

Finalmente, y por seguir el orden cronológico, con fecha 21 de noviembre de 2002, se firma en Madrid un “Acuerdo entre el Gobierno de la nación y la FEMP sobre el nuevo sistema de financiación de las haciendas locales”, mediante el cual se consensúan algunos puntos que planteaban discrepancias entre las partes en materias tales como la compensación del IAE, o la aplicación del nuevo sistema de cesión de impuestos del Estado, entre otros. Por último, con fecha 27 de diciembre de 2002, el Parlamento aprueba la nueva ley (51/2002) que entra en vigor con fecha 1 de enero de 2003, salvo en lo que respecta al nuevo modelo de transferencias (incluida la participación territorializada en tributos concretos para los municipios de más de 75.000 habitantes y capitales de provincia), que se pospone hasta el año 2004.

En este artículo me voy a limitar a comentar las principales novedades del nuevo modelo de imposición local, en comparación con su regulación actual, para lo que seguiré el mismo orden en el que los distintos impuestos vienen regulados en la norma comentada.

En todo caso, y con carácter general, debo empezar por reconocer que, más allá de discrepancias de fondo sobre las soluciones dadas a las principales figuras tributarias (IBI e IAE) respecto a otras alternativas que a mi juicio hubieran resultado más coherentes con los principios de eficiencia y equidad, la nueva regulación mejora sustancialmente la calidad técnica de la redacción de la LRHL, clarificando puntos oscuros y haciéndola más fácilmente legible e interpretable.

Por otra parte, y también con carácter general, cabe indicar que la filosofía general de la reforma consiste en mantener los mismos hechos imposables, salvadas las distancias en el caso del IAE (siguen siendo cinco los impuestos municipales) y ampliar los márgenes de autonomía de los municipios en los cinco impuestos preexistentes, unificando los límites superior e inferior entre los que elegir los tipos impositivos independientemente del tamaño de la población e introduciendo nuevas posibilidades de incorporar discrecionalmente bonificaciones por motivos diversos.

2. La reforma de los impuestos locales

2.1. El impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)

Al margen del IAE, cuyas profundas modificaciones señalaremos en el apartado siguiente, es el IBI el impuesto en el que la nueva regulación introduce más novedades. Algunas de ellas son más bien formales y de mejoras técnicas en su redacción como la sustitución del término *propiedad* por el más amplio de *titularidad* en la definición del hecho imponible del impuesto, la aclaración del alcance de la exención a los centros educativos privados acogidos al régimen de concierto (sólo la superficie afectada a la enseñanza concertada), la introducción de la figura del sustituto del contribuyente en el supuesto de varios concesionarios sobre un mismo inmueble de características especiales, o la nueva redacción del artículo 68 de la LRHL, que regula las reducciones en la base imponible. Sin embargo, la nueva normativa incorpora cambios sustanciales (de contenido), que son los que vamos a comentar con más detalle, como son la introducción de los denominados *bienes inmuebles especiales*, las posibilidades abiertas al tratamiento diferenciado a los inmuebles según su uso, y/o a las viviendas desocupadas y el nuevo esquema de bonificaciones previsto, que suponen novedades especialmente relevantes.

Así, se incorporan al IBI (artículo 62 de la LRHL) como inmuebles diferenciados, además de los rústicos y los urbanos, los *denominados inmuebles de características especiales*, que serán aquellos definidos como tales en las normas reguladoras del catastro inmobiliario, y constituirán una nueva categoría con tipos que pueden ser diferenciados. Esta nueva regulación responde a una vieja polémica entre el Estado y los municipios acerca de la manera de tributar de determinados inmuebles, como autopistas o embalses, cuya naturaleza era cuanto menos discutible. Probablemente, la creación de esta nueva categoría de bienes puede evitar litigiosidad, y por consiguiente mejorar la gestión del impuesto.

Por otra parte, en lo que respecta a la fijación de tipos tributarios, además de la supresión de las diferencias en topes máximos por razón de tamaño del municipio,² se establece un tipo supletorio para los bienes

2. Se mantienen las posibilidades de incrementar tipos a capitales de provincia, municipios que presten servicio de transporte público colectivo de superficie, los que presten más servicios de los obligatorios y aquellos en los que los terrenos rústicos supongan más del ochenta por ciento de la superficie total del término.

de características especiales del 0,6%, con un mínimo del 0,4 y un máximo del 1,3%. Sin embargo, en este ámbito la novedad más trascendente es la posibilidad de gravar diferencialmente a los bienes inmuebles por razón de su uso y en el caso de viviendas desocupadas. Tal cuestión aparece regulada en un largo epígrafe que pasa a constituir el apartado 4 del artículo 73 de la LRHL, que queda redactado en los siguientes términos:

“Dentro de los límites resultantes de lo dispuesto en los apartados anteriores, los ayuntamientos podrán establecer, para los bienes inmuebles urbanos, excluidos los de uso residencial, tipos diferenciados atendiendo a los usos establecidos en la normativa catastral para la valoración de las construcciones. Cuando los inmuebles tengan atribuidos varios usos se aplicará el tipo correspondiente al uso de la edificación o dependencia principal.

“Dichos tipos sólo podrán aplicarse, como máximo, al diez por ciento de los bienes inmuebles urbanos del término municipal que, para cada uso, tenga mayor valor catastral, a cuyo efecto la ordenanza fiscal del impuesto señalará el correspondiente umbral de valor para todos o cada uno de los usos, a partir del cual serán de aplicación los tipos incrementados.

“Tratándose de inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente, por cumplir las condiciones que se determinen reglamentariamente, los ayuntamientos podrán exigir un recargo de hasta el cincuenta por ciento de la cuota líquida del impuesto. Dicho recargo, que se exigirá a los sujetos pasivos de este tributo y al que resultará aplicable, en lo no previsto en este párrafo, las disposiciones reguladoras del mismo, se devengará el 31 de diciembre y se liquidará anualmente por los ayuntamientos, una vez constatada la desocupación del inmueble, juntamente con el acto administrativo por el que ésta se declare.”

Como se ve, esta disposición pretende, en apariencia, cubrir dos objetivos:

–Por una parte, diferenciar la tributación según usos, lo que puede ser visto como un intento de emular la vieja *Property Tax*, británica en la que se diferencia entre los inmuebles residenciales (*Domestic Rates*) y los no residenciales (*Non Domestic Rates*), y que en la práctica podría ser interpretado como una salida un tanto vergonzante a la polémica del IAE, en la medida en que se deja a los ayuntamientos la facultad de incrementar la fiscalidad sobre aquellas actividades económicas que pasan a estar exentas del IAE a través de la utilización de inmuebles como indicador único diferencial de presunta capacidad. En mi opinión, resulta ciertamente incoherente desfiscalizar en materia de IAE a cientos de contribuyentes sobre la base de argumentos que cuestionan el vínculo de dicho impuesto

con la capacidad de pago y simultáneamente abrir esta nueva vía cuyo vínculo con el principio indicado es aún más tenue. El límite incorporado en el segundo párrafo de la disposición transcrita, incluido por una enmienda en la tramitación parlamentaria final, hace pensar que ni siquiera los legisladores están muy seguros de la bondad de la norma general.

—Por otra parte, se trata de gravar diferencialmente (recargar) a las viviendas desocupadas sobre la base de un argumento ordenatorio, o extrafiscal, cual es el de incentivar la ocupación, vía puesta en venta o alquiler del parque de inmuebles residenciales desocupados, recuperando para la Hacienda local una finalidad que ya en su día tuvo el extinto impuesto de solares. Aun cuando el objetivo parece loable, la finalidad social intachable y su conexión con el principio constitucional del derecho de los españoles a una vivienda digna evidente, cabe expresar un cierto escepticismo ante la viabilidad práctica del instrumento. De hecho, tributos con objetivos similares aprobados en el marco de la financiación autonómica, como son los impuestos sobre tierras infrautilizadas, dehesas con deficiente aprovechamiento y similares, establecidos por algunas comunidades autónomas, languidecen permanentemente ante la dificultad de gestionar tales tributos eficientemente. Las complejidades en la gestión a la hora de mantener continuamente actualizado un censo de inmuebles de estas características nos hace dudar acerca de si esta nueva regulación será efectiva o se quedará en un guiño social más aparente que práctico.

Finalmente, la nueva regulación del IBI incrementa notablemente la capacidad discrecional de los ayuntamientos para conceder nuevas bonificaciones vinculadas a objetivos diversos. Entre ellas destacan, por ser novedad absoluta, la capacidad de “regular una bonificación de hasta el noventa por ciento de la cuota íntegra del impuesto a favor de cada grupo de bienes inmuebles de características especiales” (artículo 75.3 del nuevo texto de la LRHL), e igualmente “una bonificación de hasta el noventa por ciento de la cuota íntegra del impuesto a favor de aquellos sujetos pasivos que ostenten la condición de titulares de familia numerosa” (artículo 75.4).

Más allá del presunto interés social de este tipo de bonificaciones (en particular la última citada), una vez más mi duda es si el instrumento utilizado es el adecuado para el fin buscado. En mi opinión, bajo el paraguas de aumentar la capacidad de los ayuntamientos para hacer política social, se albergan instrumentos que incrementan la complejidad técnica del sistema, y cuya contribución efectiva al logro de objetivos sociales es cuestionable.

Si nos centramos en la bonificación por familias numerosas, su aplicación práctica dista de estar clara si se busca con ella, como parece, alcanzar objetivos de equidad distributiva. Así, dado que el IBI se configura como un impuesto cuya carga tributaria es explícitamente repercutible,³ podrá darse la circunstancia de que aquellas familias numerosas que, por tener bajo nivel de renta, no hayan podido acceder a la propiedad de la vivienda que habitan, vean su capacidad económica minorada por la repercusión completa en el precio de su alquiler del IBI soportado por un propietario que no tiene derecho a la bonificación (no forma parte de una familia numerosa), en tanto que familias con una capacidad de pago mucho mayor sí que se beneficien de la bonificación.

Por otra parte, la proliferación de bonificaciones introduce, en mi opinión, otra importante incoherencia en el sistema, en la medida en que su regulación choca con otro objetivo implícitamente incorporado en la LRHL. En efecto, cabe suponer que cuando el legislador introduce la posibilidad de que los ayuntamientos regulen bonificaciones a favor de ciertos colectivos es porque entienden que ello es positivo desde un punto de vista económico (para incentivar ciertos comportamientos), ecológico o medioambiental (como sucede en algunas bonificaciones incorporadas al nuevo IAE que veremos posteriormente) o social (razones de equidad). Si ello es así, no se entiende muy bien por qué en la regulación de la nueva participación de los municipios en ingresos del Estado que afecta a los municipios de menos de 75.000 habitantes no capitales de provincia se incluye entre los criterios de distribución de la misma un indicador de *esfuerzo fiscal*. Aun cuando dicho indicador no viene (extrañamente) definido en la ley (se pospone su definición concreta a una ley de presupuestos generales del Estado), la lógica del uso de este tipo de variables es incentivar la corresponsabilidad fiscal (“ayudar a quien se ayuda”) y penalizar a quienes ejercen bajas presiones fiscales sobre sus contribuyentes. En este sentido, sea cual sea su definición concreta, el esfuerzo fiscal debería poner en relación la recaudación real obtenida (que depende de los tipos impositivos fijados por los ayuntamientos, del nivel de las bonificaciones autorizadas y del grado de cumplimiento de los contribuyentes o de eficacia en la gestión tributaria) con la recaudación potencial máxima o

3. Incluso cuando no lo fuera explícitamente en términos jurídicos, la teoría de la incidencia impositiva nos enseña que es bastante factible que dicha repercusión se produzca. Véase, por ejemplo HIRSH y RUFOLÓ (1990), capítulo 10.

capacidad fiscal de las localidades. Por este sencillo razonamiento, vemos cómo la ley por un lado incentiva las bonificaciones (pues para ello las incluye como opción) y por otro las penaliza, en la medida en que a más bonificaciones, menos esfuerzo fiscal, y en consecuencia menos recursos para el ayuntamiento por dos vías, menos tributos y menos transferencias.

Como conclusión de todo lo anterior, en mi opinión la filosofía del nuevo IBI no me parece del todo coherente. Yo creo que hubiese sido más acorde con las reglas de la teoría de la descentralización fiscal mantener el IBI como instrumento exclusivamente recaudatorio y ajeno a otros objetivos de tipo ordenatorio, social o extrafiscal, limitando al máximo las bonificaciones y reducciones de carácter discrecional, y permitir que esas otras finalidades fueran cubiertas mediante instrumentos no tributarios, preferentemente vía gasto.

2.2. El nuevo IAE⁴

Si ha habido un tema que ha centrado el debate político y académico en el marco de la reforma, incluso más allá de lo que le correspondería por su relevancia cualitativa y cuantitativa, éste ha sido el “asunto IAE”. De hecho, en mi opinión, es la promesa electoral de supresión del IAE y el encomiable deseo de cumplirla por parte del Gobierno de la nación lo que precipita la reforma. A estas alturas del debate creo innecesario reiterar en detalle mi posición personal contraria a la supresión de este impuesto, sustentada en argumentos esencialmente pragmáticos, más allá de coincidencias técnicas sobre la necesidad de su reforma, posición que he sostenido en cuantos foros tuve ocasión de participar (incluida la tantas veces mencionada comisión).⁵ Es por ello por lo que en el presente comentario me voy a circunscribir casi por completo a comparar el texto del informe de la comisión con la solución adoptada en el proyecto de ley.

La comisión, en su informe, analizó un total de nueve alternativas en materia de imposición sobre actividades económicas partiendo del actual *status quo*:

1. Mantenimiento del impuesto.

Se trataba de plantear una reforma en profundidad del actual IAE, a par-

4. Esta sección reproduce en su mayor parte lo desarrollado en SUÁREZ PANDIELLO (2002b).

5. Para interesados en un desarrollo amplio del tema, véase Suárez Pandiello (2002a).

tir de la realización de los estudios necesarios para adaptar los módulos o elementos tributarios actuales a la realidad, al objeto de adecuar, en la medida de lo posible, ya que se trata de un sistema de estimación objetiva, la tributación a los resultados de la actividad, pero sin desfiscalizar a ninguno de los contribuyentes actuales.

2. Sistema de deducción.

Consistía en mantener el impuesto actual (con las reformas necesarias, al hilo de lo apuntado en la primera alternativa) y permitir que los contribuyentes (personas físicas y/o jurídicas) pudiesen deducir en cuota del impuesto sobre la renta personal o, en su caso, del impuesto de sociedades, la cuota básica (sin aplicar coeficientes de incremento o índices de situación) satisfecha al municipio.

3. Sistema de exoneración en función de una cuota de tarifa mínima.

Se trataría de dejar fuera del ámbito tributario a aquellos contribuyentes cuya cuota estimada de acuerdo con el actual sistema no alcanzase un umbral mínimo.

4. Sistema de exoneración para quienes realicen actividades de epígrafe incluido en estimación objetiva del IRPF.

Dejaría sin tributar a los contribuyentes cuyas actividades fuesen susceptibles de tributar al Estado por IRPF mediante el sistema de estimación objetiva singular.

5. Sistema de reducción de la estimación objetiva del IRPF.

De acuerdo con este sistema, todos los contribuyentes seguirían sujetos al IAE como hasta ahora, reajustándose a la baja los módulos o índices en la imposición estatal para aquellos que tributan en régimen de estimación objetiva singular.

6. Sistema de exoneración de quienes realicen actividades sin establecimiento.

Quedarían sin tributar por IAE todos aquellos contribuyentes para cuyas actividades no utilizasen establecimiento permanente.

7. Sistema de exoneración de personas físicas.

Se eliminaría la tributación de todos aquellos contribuyentes personas físicas que ejerzan actividades económicas, quedando el impuesto circunscrito únicamente a las personas jurídicas.

8. Sistema de exoneración en función del volumen de operaciones o de la cifra de negocios.

Se trataría de dejar fuera del ámbito tributario a aquellos contribuyentes cuyo volumen de operaciones no alcanzase un umbral mínimo.

9. *Sistema de exoneración en función del beneficio o del rendimiento neto.*

Se eximiría del pago a quienes no alcanzasen un mínimo de beneficios netos.

Para cada una de las alternativas expuestas, el informe de la comisión presenta una valoración en términos de ventajas e inconvenientes, que dan lugar a las siguientes conclusiones:

1. Se considera acertado que, con base en sus rendimientos reales en la medida que ello sea posible, las actividades económicas continúen contribuyendo a las arcas municipales por encontrar suficientemente justificado sobre la base del principio del beneficio su gravamen por los ayuntamientos al estar instaladas, o realizar actividades, en sus términos municipales.

2. El gravamen sobre las actividades económicas puede revestir la forma de un tributo local que grave dichas actividades o bien mediante otras fórmulas (participación o recargos en otros tributos).

3. Se considera que cualquier modificación del actual sistema tributario local en relación con las actividades económicas debe basarse en: a) el mantenimiento de la capacidad tributaria de los entes locales a fin de no perder el grado de corresponsabilidad alcanzado; b) el mantenimiento de los ingresos públicos locales a fin de no mermar el nivel de prestación de servicios municipales, y c) procurar no trasladar a otros grupos de contribuyentes los ingresos derivados del gravamen actual de las actividades económicas.

4. En cuanto a qué alternativa escoger de todas las propuestas, un sector de la comisión considera necesario ofrecer un posicionamiento sobre el asunto, razón por la cual manifiesta lo siguiente: a) que las fórmulas alternativas estudiadas, mediante el análisis de la información disponible, *no han dado un resultado aceptable*; b) que de las diversas alternativas analizadas, *la que ocasionaría menores disfunciones e inconvenientes sería optar por el mantenimiento del impuesto (alternativa 1) iniciando simultáneamente un proceso de reforma a fin de alcanzar una mayor adecuación del impuesto a los rendimientos reales de las actividades económicas*; c) que alternativamente, si lo que se pretende es disminuir la carga tributaria de determinados colectivos, *otra opción asumible sería la de habilitar la deducción de las cuotas básicas satisfechas por el IAE de las cuotas a pagar por el impuesto sobre la renta o el de sociedades (alternativa 2)*, siempre y cuando se cumpliesen los requisitos que se estimasen

adecuados a fin de eximir de tributación a los colectivos que se pretenda; el resto de opciones analizadas presentan mayores problemas en cuanto a su implantación, así como al cumplimiento de los principios constitucionales en materia tributaria, y d) que, si se optara por la supresión total del impuesto, deberían articularse los oportunos mecanismos de compensación a los municipios a fin de evitar la disminución de sus recursos financieros.

Frente a estas conclusiones la solución adoptada por el proyecto de ley ha sido excluir de tributación al totalidad de las personas físicas (*alternativa 7*) y a las personas jurídicas cuyo volumen de operaciones resulte inferior a la cifra de un millón de euros (*alternativa 8*), alternativas ambas cuestionadas claramente en el informe de la comisión por los motivos siguientes:

Sistema de exoneración de personas físicas (inconvenientes).

–Un análisis de los sectores económicos en que son mayoría los titulares bajo la forma de personas físicas pondría de manifiesto que quedarían fuera del tributo ciertos profesionales, personas físicas, de elevada capacidad económica.

–El mantenimiento de la gestión censal, al dejar fuera a las personas físicas, sería de complicada realización.

–También debe dejarse apuntado que esta alternativa supondría un medio para mitigar –no para hacer desaparecer– las críticas al IAE.

Sistema de exoneración en función del volumen de operaciones o de la cifra de negocios (inconvenientes).

–El volumen de operaciones no es homogéneo por sectores de actividad, dependiendo del tipo de bienes y servicios comercializados, y del valor añadido y margen de beneficio de cada sector económico.

–Si no se solventara de alguna forma, existiría un error de salto.

–El sistema de control implicaría cierta complejidad procedimental.

–El mantenimiento de la gestión censal se complicaría.

Por mi parte, únicamente deseo manifestar mi acuerdo con el informe de la comisión, en el sentido de que en mi opinión la solución ofrecida, lejos de suponer una mejora técnica, aumentará las inequidades defiscalizando a colectivos de amplia capacidad económica como son ciertos profesionales personas físicas y manteniendo para los que siguen tributando la principal fuente de crítica al sistema actual. De hecho se sigue gravando la actividad con independencia de los beneficios y empresas grandes con conocidas situaciones de pérdidas (pensemos a título de ejemplo en el sector de

las telecomunicaciones) pagarán pese a todo un IAE incrementado, según las modificaciones incorporadas a los artículo 87 y 88 de la LRHL.⁶

La compensación de las pérdidas de recaudación a los entes locales clarifica su situación financiera,⁷ pero, por otra parte, distribuye entre el resto de contribuyentes la carga tributaria que antes soportaban empresarios y profesionales, lo que, a la vista del estado actual de distribución de la carga tributaria (principalmente en materia de imposición personal sobre la renta) dista mucho de ser equitativo.

Finalmente, debe ser valorada positivamente la incorporación al IAE con tarifas propias de las empresas de telefonía móvil y, en mi opinión, no tanto, como ya argumenté en la sección anterior, la mayor complejidad en la gestión que supone la proliferación de opciones de exención y bonificación por creación de empleo y por motivos sociales o medioambientales al objeto de hacer efectiva una pretendida “política fiscal local”. A mi juicio, existen métodos más efectivos de garantizar la corresponsabilidad fiscal que atribuir a los

6. Nueva redacción del artículo 87:

“Sobre las cuotas municipales, provinciales o nacionales fijadas en las tarifas del impuesto se aplicará, en todo caso, un coeficiente de ponderación, determinado en función del importe neto de la cifra de negocios del sujeto pasivo.

Dicho coeficiente se determinará de acuerdo con el siguiente cuadro:

Importe neto de la cifra de negocios (euros)	Coeficiente
Desde 1.000.000,00 hasta 5.000.000,00	1,29
Desde 5.000.000,01 hasta 10.000.000,00.....	1,30
Desde 10.000.000,01 hasta 50.000.000,00	1,32
Desde 50.000.000,01 hasta 100.000.000,00	1,33
Más de 100.000.000,00	1,35
Sin cifra neta de negocio	1,31

A los efectos de la aplicación del coeficiente a que se refiere este artículo, el importe neto de la cifra de negocios del sujeto pasivo será el correspondiente al conjunto de actividades económicas ejercidas por el mismo y se determinará de acuerdo con lo previsto en la letra c) del apartado 1 del artículo 83 de esta ley.”

Nueva redacción del artículo 88:

“1. Sobre las cuotas modificadas por la aplicación del coeficiente de ponderación previsto en el artículo anterior, los ayuntamientos podrán establecer una escala de coeficientes que pondere la situación física del local dentro de cada término municipal, atendiendo a la categoría de la calle en que radique.

2. Dicho coeficiente no podrá ser inferior a 0,4 ni superior a 3,8 (*antes los límites eran 0,5 y 2 respectivamente*).

3. A los efectos de la fijación del coeficiente de situación, el número de categorías de calles que debe establecer cada municipio no podrá ser inferior a 2 ni superior a 9.

4. En los municipios en los que no sea posible distinguir más de una categoría de calle, no se podrá establecer el coeficiente de situación.

5. La diferencia del valor del coeficiente atribuido a una calle con respecto al atribuido a la categoría superior o inferior no podrá ser menor de 0,10.”

7. Un apunte crítico al método concretamente utilizado para compensar las pérdidas de recaudación producidas por la reforma del IAE queda pospuesto hasta la sección 3, en la que trataré el nuevo sistema de transferencias incondicionales.

gobiernos locales la potestad de eximir y bonificar tributos. Dadas las características de los gobiernos locales, entiendo que sería suficiente con la capacidad normativa sobre tipos, lo que simplificaría notablemente la gestión tributaria y alejaría de la política local la tentación de utilizar demagógicamente, sobre todo por partidos de la oposición al gobierno local, las bonificaciones.

En todo caso, me parece especialmente desafortunada y contradictoria con el espíritu que dice inspirar la reforma del IAE la introducción durante la tramitación parlamentaria de la bonificación regulada según nueva redacción del artículo 89.2, letra d):

“Una bonificación de hasta el cincuenta por ciento de la cuota correspondiente para los sujetos pasivos que tributen por cuota municipal y tengan una renta o rendimiento neto de la actividad económica negativos o inferiores a la cantidad que determine la ordenanza fiscal, la cual podrá fijar diferentes porcentajes de bonificación y límites en función de cuál sea la división, agrupación o grupo de las tarifas del impuesto en que se clasifique la actividad económica realizada.

“La bonificación se aplicará a la cuota resultante de aplicar, en su caso, las bonificaciones a que se refiere el apartado 1 de este artículo y los párrafos anteriores de este apartado.”

En mi opinión, esta disposición introduce discriminaciones entre empresas, pues las trata de modo diferente sobre la base del hecho de tributar por cuota municipal, respecto a las que lo hacen por cuota provincial o nacional y, lo que es más importante, obliga a tributar (aun cuando se les bonifica la cuota) a empresas a las que a la Administración local les consta que no han tenido resultados positivos, asunto éste que se erigió como el principal motivo de crítica al IAE vigente hasta ahora. Hubiese sido más coherente con la argumentación que inspiraba la presunta necesidad de supresión del IAE, sobre la base del respeto al principio de capacidad de pago, eximir directamente del pago del impuesto a las empresas en pérdidas.

2.3. Los otros impuestos locales

En lo que respecta al resto de impuestos municipales, los cambios introducidos por la nueva normativa son menos llamativos y, en todo caso, sirven en la mayoría de los supuestos para mejorar la configuración técnica de los mismos o para clarificar puntos oscuros y litigiosos de la regulación anterior, sin modificar sustancialmente la naturaleza y características de los hasta ahora vigentes hechos imposables.

En particular, me parecen especialmente pertinentes y defendibles las aclaraciones incorporadas a la regulación de la base imponible del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, en el sentido de entender por coste real y efectivo de la construcción “el coste de ejecución material de aquélla”, excluyendo explícitamente “los honorarios de profesionales, el beneficio empresarial del contratista (y) cualquier otro concepto que no integre, estrictamente, el coste de ejecución material” (artículo 103.1 de la nueva regulación de la LRHL).

Por lo demás, la nueva regulación de estos impuestos (impuesto sobre vehículos de tracción mecánica –IVTM–, impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras –ICIO– e impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana –IIVTNU–) unifica, como he indicado más arriba, los tipos máximos aplicables para todos los ayuntamientos (hasta ahora variaban en función del tamaño de municipios en términos de población) e insiste en la ya criticada política de introducción de bonificaciones discrecionales por razones sociales y/o medioambientales.

Con todo, a mi juicio se ha perdido una nueva oportunidad de discutir más en profundidad la inserción del modelo de fiscalidad local en el contexto general de la fiscalidad del conjunto de las administraciones públicas, e incluso de modificar sustancialmente la configuración de alguno de ellos.

Así, se podía haber discutido la posibilidad de trasladar el IVTM a la esfera autonómica, una vez este nivel de gobierno ha asumido gran parte de la fiscalidad sobre el automóvil, tras la cesión del impuesto de matriculación y del impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos, con lo que se podría replantear su configuración al objeto de reducir sus altos costes de gestión.

En sentido inverso, se podría pensar en la posibilidad de aprovechamiento por los ayuntamientos de la imposición sobre estancias en alojamientos turísticos, en la línea de lo regulado por la Comunidad Autónoma Balear y que podría servir para internalizar gran parte de los costes específico de los municipios turísticos de un modo técnicamente mucho más coherente que con la extraña solución que se les ha dado al incorporar una regulación específica para algunos de ellos en la PIE.⁸

8. Véase PEDRAJA (2003) o PEDRAJA y SUÁREZ PANDIELLO (2003) para críticas más detalladas. Sobre el aprovechamiento local de la fiscalidad sobre los alojamientos turísticos, véase la proposición de ley presentada por el diputado de Esquerra Republicana de Catalunya, Joan Puigcercós i Boixassa (*Boletín Oficial de las Cortes Generales* de 29 de junio de 2001).

Por otra parte, se podía haber aprovechado para integrar el IIVTNU con otros impuestos que gravan la misma capacidad económica, como el IRPF, el impuesto de sociedades o el impuesto de sucesiones, definiendo la base imponible del impuesto local de forma análoga (incremento real del valor del terreno, calculado como diferencia entre el valor de transmisión y el de adquisición) y permitiendo su deducción íntegra (o en un porcentaje elevado) de los impuestos estatales o autonómicos relevantes.

Finalmente, aunque la regulación concreta que de ellas hace la ley las convierte de hecho en transferencias intergubernamentales, creo necesario hacer siquiera sea un breve comentario a las nuevas participaciones de los municipios de más de 75.000 habitantes, capitales de provincia y determinados municipios turísticos en algunos impuestos concretos del Estado.

3. El nuevo sistema de transferencias

La otra gran novedad de la ley es la profunda reforma propuesta al sistema de transferencias incondicionales (hasta ahora PIE). Como en el caso del IAE, mi posición en este ámbito es también conocida,⁹ y en lo esencial coincide con lo finalmente acordado en el informe de la comisión, por lo que una vez más voy a partir del contraste entre lo contenido en dicho informe y lo finalmente dispuesto en la ley.

Respecto al informe de la comisión, su planteamiento general definía las características deseables para la PIE en los siguientes términos:

- Debe definirse para un horizonte temporal determinado (actualmente, éste es de cinco años, período que se puede considerar mínimamente razonable).

- Debe ser estable en la aplicación de los modelos de financiación que se aprueben.

- Debe ser sencillo y comprensible para las propias entidades.

- Debe dar una seguridad mínima de obtención de recursos.

- Debe ser automatismo en la determinación de la financiación global de cada uno de los años del período de aplicación de los modelos, haciéndola depender de alguna macromagnitud, definida con claridad y que refleje la evolución real de la economía nacional.

- Debería coordinarse con los modelos de participación de las entidades locales en los ingresos de las comunidades autónomas.

9. Véase, a título de ejemplo, PEDRAJA y SUÁREZ PANDIELLO (2002).

En cuanto a los índices de evolución, “se podría plantear la eliminación del IPC como posible índice de evolución aplicable, y considerar sólo un índice, el actual PIB a precios de mercado”, y en relación con la estructura del modelo se plantean dos alternativas:

–Podría ser objeto de estudio la eliminación de la financiación separada de determinados municipios así como la de submodelos de financiación adicional actualmente en vigor, aplicando un único modelo a todos los municipios. Se debería tender a un modelo global y generalizado, correspondiendo el tratamiento de excepciones a los modelos de participación en ingresos de las comunidades autónomas que se deban definir.

–Debido a la fuerte heterogeneidad de los municipios españoles, otra posibilidad sería plantear dos modelos de financiación. Uno, para los municipios de población no superior a 5.000 habitantes, y, otro, para los restantes. El primero, simplificado, tendría en cuenta una sola variable (población de derecho). El segundo se definiría con arreglo a los criterios que se recogen más adelante. Incluso se ha planteado la posible definición de tres modelos de financiación: los dos anteriores y un tercero a favor de los grandes municipios, posibilidad esta que estaría en conexión con la supresión apuntada en el párrafo anterior.

En cualquier caso, sería necesario unos mecanismos de garantías de financiación mínima.

Finalmente, en lo que respecta a las variables del modelo, las propuestas acordadas son las siguientes:

–Se deberían considerar indicadores de las necesidades de gasto de los municipios, de sus capacidades de obtención de recursos y de la responsabilidad fiscal asumida por cada uno de ellos.

1. Las necesidades de gastos vendrían determinadas por la población de derecho de cada municipio, estratificadas, considerando la prestación obligatoria de los servicios públicos en los términos de la Ley reguladora de bases del régimen local, y ponderadas por unos coeficientes que deberían estar justificados técnicamente.

2. La capacidad de ingresos debería guardar una relación inversa con la participación asignada a cada municipio por esta variable. A estos efectos se deberían tener en cuenta las bases tributarias resultantes del modelo de financiación que finalmente se determinase.

3. La mayoría de los miembros de la comisión se muestran contrarios al mantenimiento de la variable esfuerzo fiscal como criterio de reparto, en tanto en cuanto se considera imposible medir dicha variable adecuadamente.

te y sin introducir distorsiones, y además se considera que los ayuntamientos al adoptar medidas tributarias no consideran los efectos que éstas pueden tener en la evolución de su propia participación en tributos del Estado.

–En ningún caso, debido a su carácter general, el modelo debería recoger especificidades territoriales, económicas o sociales, así como tampoco situaciones excepcionales. Estos factores deberían ser relevantes en los modelos de participación en los ingresos de las comunidades autónomas que éstas deben definir.

Frente a este planteamiento, la ley introduce un sistema dual de transferencias que diferencia entre grandes y pequeños municipios de forma distinta a la propuesta en el informe y lo hace con una vocación de permanencia y buscando un paralelismo con el sistema de financiación autonómica. Concretamente, se distingue entre municipios de más de 100.000 habitantes (tras el acuerdo con la FEMP, el umbral desciende a 75.000) 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 concretos¹⁰ (“cesta de impuestos” en la terminología que hizo fortuna en el ámbito de la financiación autonómica) al que se añade un denominado “Fondo Complementario” que tiene carácter de residuo (*grosso modo*, diferencia entre la PIE que se venía recibiendo 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 actual (no participan en cesta de impuestos, sino que reciben una cantidad que depende de una serie de variables de necesidad –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, el Acuerdo entre el Gobierno de la nación y la FEMP añade a las transferencias en ambos casos la compensación por la supresión del IAE e 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. Esto último contradice directamente una de las principales recomendaciones de la comisión,

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

cual era la de excluir en el modelo general tratamientos especiales por singularidades físicas o productivas. ¿Por qué un tratamiento singular a los municipios turísticos y no a los de montaña, a las ciudades-dormitorio, a las fronterizas, a los municipios con población diseminada, a los que pierden población, a los insulares...?

Sin perjuicio de un análisis más pormenorizado a realizar en su momento, 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 al desarrollo del Pacto Local, 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 carburantes 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 (recuérdese que el informe de la comisión sugería su eliminación), 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.

A todo lo indicado hasta aquí debe incorporarse el mecanismo elegido para compensar la pérdida de recaudación inducida por la reforma del IAE a partir del Acuerdo de 21 de noviembre de 2002 entre el Gobierno y la FEMP, el cual viene regulado en la disposición adicional décima de la Ley 51/2002.

La compensación pretende evitar el traslado a la financiación local del coste de una medida legislativa adoptada por la Administración central, y en este sentido parece que era lo mínimo que se podía esperar de la reforma. Además, la fórmula concreta elegida para hacerlo pretende recoger los posibles efectos-anuncio que eventualmente se pudiera haber producido, de manera tal que ciertas localidades pudieran haber jugado estratégicamente aumentando las cuotas ante la promesa de supresión del impuesto y su segura compensación,¹¹ tratando de este modo de “parasitar” a la Hacienda central, mediante el logro de efectos financieros positivos. Para evitar esto, se excluyen las modificaciones de los elementos del impuesto desde 1999.

11. La proximidad de las elecciones municipales permitía augurar con muy alta probabilidad que esta compensación se iba a producir, dados los efectos electorales negativos que cabría esperar que tuviera una medida de privación de recursos al conjunto de localidades.

Sin embargo, la compensación del IAE no se hace del mismo modo para todos los municipios, y esto originará una nueva fuente de discriminación entre los dos grupos de municipios creados. Aunque la compensación en el momento inicial se calcula individualizadamente para cada municipio, como debe ser, su consolidación temporal varía entre los municipios “grandes” (grupo de más de 75.000 habitantes y capitales de provincia) y “pequeños” (el resto). Para los primeros la compensación se incorpora a su Fondo Complementario actualizándose según su correspondiente índice de evolución (ITE), lo cual puede incluso resultarles ventajoso pues es muy probable que ese índice sea superior a la evolución que hubiera tenido un impuesto rígido como el IAE. En cambio, para los municipios pequeños la suma de sus compensaciones se incorpora a la subvención general que se distribuye según fórmula (población, capacidad y esfuerzo), de donde la garantía individual del año base se pierde en el futuro, siendo los efectos financieros indeterminados.¹²

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.

4. Comentarios finales

En definitiva, y puestos a hacer una valoración de la Ley de reforma de la LRHL, y más allá del consenso que parece haber obtenido entre el Gobierno de la nación y la FEMP, mi opinión no puede ser esencialmente positiva.

De hecho, por un lado se atribuyen como notas (aparentemente) positivas algunas que cuanto menos deberían ser puestas en cuarentena, como el hecho de dar más oportunidades a los ayuntamientos de “hacer política social” mediante el incremento de la capacidad de decisión en materia de bonificaciones y fijación de tipos con motivos de política social, tales como permitir gravar diferenciadamente en IBI a viviendas desocupadas, o permitir establecer bonificaciones en IAE por creación de empleo, por establecimiento de planes de transporte para trabajadores o por motivos medioambientales, argumento éste también utilizado para incluir determinadas bonificaciones en el IVTM. Aunque tales medidas parecen apuntar en

12. Una interpretación libre de la normativa por parte de la Administración actual parece ser que va a permitir corregir este problema e individualizar también para los municipios pequeños la compensación. Es una buena noticia en términos de equidad, aun cuando contradiga lo dispuesto en el acuerdo suscrito.

la línea de mejorar las políticas sociales, en mi opinión no son el instrumento más adecuado para hacerlo. El gravamen diferenciado de viviendas desocupadas planteará sin duda problemas de gestión similares a los que se encuentran las comunidades autónomas que han decidido sin éxito gravar las tierras infrutilizadas. El gravamen diferencial en IBI a los locales comerciales puede significar en la práctica un modo de sustitución vergonzante del IAE, ya que si se dice que los actuales elementos tributarios no reflejan el beneficio de la actividad, malamente el uso de un local lo va a hacer. Y la política de bonificaciones originará sin duda un mayor recurso a la demagogia política, amén de una complicación innecesaria en la gestión que bien podrían ser suplidas más eficientemente por políticas de gasto.

Por otra parte, se crea un epígrafe específico en el IAE para telefonía móvil, lo que debería ser saludado con agrado por motivos de equidad, aun cuando surjan ciertas dudas acerca de cómo definir adecuadamente el tributo, sobre todo para incorporar el caso de los cientos de clientes de telefonía móvil que carecen de contrato con la empresa suministradora del servicio.

En el ámbito del sistema de transferencias, la introducción de un sistema dual no justificado en cambios normativos sustantivos anteriores (Pacto Local, Ley de grandes ciudades...) que consolida una posición de partida altamente inequitativa y renuncia a incorporar mecanismos de nivelación efectivos para el conjunto de los gobiernos locales supone en mi opinión un paso atrás en materia de equidad horizontal, y, en todo caso, sume no permite despejar las incertidumbres que se vislumbraban antes de iniciarse el proceso de reforma.

Por todo ello, la valoración general no creo que con todo pueda ser positiva. Una vez más se ha decidido, yo creo que innecesariamente, “poner el carro delante de los bueyes” y reformar los instrumentos sin centrar los objetivos. A mi juicio, puesto que se está hablando de “Pacto Local” y de “segunda descentralización” hubiese sido deseable clarificar primero el marco competencial de los gobiernos locales (“estimar necesidades de gasto”) antes que reformar en profundidad los ingresos, y hacerlo en un momento políticamente más “pacífico” que en víspera de elecciones locales, máxime cuando ello se hace en un nuevo marco definido por la Ley general de estabilidad presupuestaria que pretende incrementar la transparencia y la responsabilidad de todas las administraciones públicas.

Con todo, y pese a las suspicacias y dudas razonables, sólo el tiempo despejará las incertidumbres (una de ellas, la de la compensación efecti-

va de la pérdida de IAE parece aclarada, pese a sus puntos oscuros, tras el acuerdo Gobierno-FEMP y su incorporación a la nueva PIE) que una reforma radical del modelo de transferencias, presentada además sin datos para su contraste, incorpora al sistema. En todo caso, dudo seriamente que la “vocación de permanencia” anunciada en la ley pueda ser consolidada en la práctica.

5. Referencias

Comisión para el Estudio y Propuestas de Medidas para la Reforma de la Financiación de las Haciendas Locales (2002). *Informe para la reforma de la financiación de las haciendas locales*. 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.

PEDRAJA, F. (2003). “¿Hacia dónde va la financiación de nuestros municipios?”, en *Economistas*.

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. (2003). “Sobre la nueva financiación local”, en *Análisis Local*, núm. 45.

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

SUÁREZ PANDIELLO, J. (2002b). “Del informe de la comisión al Proyecto de Ley de reforma de la financiación local. Un primer comentario”, en *Cuadernos de Información Económica*, núm. 171.