

LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL EN LAS ENTIDADES LOCALES

Javier SUÁREZ PANDIELLO

I. INTRODUCCIÓN

COMO es bien sabido, la Constitución Española, en su artículo 140, consagra la autonomía de las corporaciones locales, si bien condición imprescindible para que dicha autonomía resulte operativa es la de disponer de suficiencia financiera, razón por la que el artículo 142 de la Constitución Española dispone que las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de sus funciones.

Por otra parte, en general, y sin perjuicio de que la práctica de algunas administraciones concretas lo contradiga, las autoridades locales han venido haciendo reiteradas manifestaciones de responsabilidad en lo que respecta a su aportación al logro de los objetivos macroeconómicos que emanan de nuestra nueva situación internacional tras el Tratado de Maastricht y la incorporación a la moneda única europea. Así, en el acuerdo de 5 de octubre de 1998 de la Subcomisión de Régimen Económico, Financiero y Fiscal de la Comisión Nacional de la Administración Local (CNAL), las corporaciones locales «...reafirman su compromiso de seguir contribuyendo a la elaboración de una política presupuestaria acorde con el Programa de Convergencia para el período 1997-2000...» a la vez que acuerdan continuar desarrollando una política presupuestaria dirigida a la consecución de una sólida situación de equilibrio presupuestario, y de contención de sus niveles de endeudamiento.

Sin embargo, a juicio de los representantes de los entes locales, esta situación contrasta con una serie de realidades que no concuerdan con esos principios, como por ejemplo, y entre otros (FEMP, 1999):

- La no compensación de los beneficios fiscales establecidos por la Administración General del Estado.
- La compensación de deudas en una única dirección, la de las entidades locales como deudoras.
- La limitación en la gestión de los tributos locales por parte de las corporaciones locales.
- La prestación de servicios por parte de los entes locales en suplencia de las comunidades autónomas y la demanda de nuevos servicios por parte de los ciudadanos, en ambos casos sin la oportuna financiación.
- La inexistencia de modelos de participación de las entidades locales en los ingresos de las administraciones autonómicas, pese a ser un mandato constitucional.
- La aplicación de numerosas medidas por parte del legislador en contra de la opinión de las corporaciones locales.
- La todavía insuficiente colaboración entre las diferentes administraciones para el intercambio de información, fundamentalmente la tributaria.

Hechos como estos sin duda socavan la autonomía local, con el perjuicio siempre presente de que se afecta gravemente a su

suficiencia financiera y, por consiguiente, a su solvencia, al no establecerse decididamente un marco de equilibrio financiero estable para las corporaciones locales, y ello sin perder de vista la necesidad de continuar arbitrando mecanismos de control de la eficacia y de la eficiencia del gasto público que permitan el establecimiento de políticas presupuestarias y de contención de los niveles de endeudamiento a largo plazo.

En cualquier caso, cabe recordar que el 3 de abril de 1999 se cumplieron veinte años de ayuntamientos democráticos. Volviendo la vista al pasado, y situándonos en los orígenes de dicha efemérides, podríamos evocar las dificultades iniciales del proceso de construcción del actual marco de Hacienda local. Así, veíamos cómo la explosión de las demandas de los ciudadanos por más y mejores servicios públicos que siguió a las primeras elecciones difícilmente podía ser satisfecha con prontitud, 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. Aunque los pasos dados desde entonces han sido muchos, de modo que la acción de los gobiernos locales se ha expandido notablemente y ha llegado a ámbitos inimaginables a principios de los setenta y, en fin, resulta evidente que la realidad actual del mundo local dista mucho de las penurias de los gobiernos municipales de 1979, no es menos cierto que las reformas avanzan con una celeridad menor que la deseable y que el importante proceso descentraliza-

dor que siguió a la aplicación de la Constitución de 1978 parece haberse detenido en el nivel autonómico de gobierno, sin descender e impregnar en profundidad al ámbito de gobierno más próximo a los ciudadanos. Con todo, la posibilidad de elaborar y ejecutar sus propios presupuestos, unida a la cada vez mayor discrecionalidad a la hora de fijar sus ingresos tributarios, sobre todo en el nivel municipal, son los datos más relevantes en el actual funcionamiento de las administraciones más próximas al ciudadano.

Desde el lado de los ingresos, muchos y variados han sido, a lo largo de estos veinte últimos años, los intentos de adecuar el sistema de financiación local (1) a las necesidades emanadas del nuevo modelo de funcionamiento constitucional, cuyas reglas básicas se basan en los principios de autonomía y suficiencia. La persistencia inicial de un esquema financiero basado en una pléyade de tributos obsoletos, tanto en su concepción (herederos de los principales de la vieja imposición estatal de producto) como en su capacidad recaudatoria (tributos de bases petrificadas y, por tanto, de escasa elasticidad renta), alentaba las críticas de los responsables del gobierno local, quienes se veían impotentes para atender la presión de los ciudadanos en demanda de más y mejores servicios a la luz de la explosión reivindicativa consustancial con el retorno de las libertades públicas, y acuñaba una reforma radical de un sistema que avanzaba peligrosamente por la senda del endeudamiento.

En suma, la democracia llegó a los ayuntamientos sin un sistema financiero potente que diera cumplida cobertura a las crecientes demandas de los ciudadanos ansiosos de ver mejorar la canti-

dad y la calidad de los servicios públicos ofrecidos por las administraciones locales. La insuficiencia financiera se convirtió así en un asunto que no por tópicico resultó menos real, y la búsqueda de soluciones financieras permanentes a esa situación de insuficiencia vino caracterizando hasta nuestros días, con momentos de mayor o menor tensión, las relaciones institucionales entre las corporaciones locales y la Administración del Estado, que dieron como resultado final la promulgación de la vigente Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL, en adelante).

En su origen (año 1988), esta ley fue saludada por las corporaciones locales como un instrumento jurídico que generaba la esperanza de solución a los crónicos lamentos de insuficiencia financiera, tantas veces proferidos por los gobernantes del nivel local de la Administración. De hecho, la LRHL presentaba como novedades principales la simplificación y mejora técnica, en general, de los tributos locales y la adecuación del llamado sistema de participación en impuestos del Estado (principal conjunto de transferencias corrientes a recibir por las corporaciones locales) con el mismo esquema de funcionamiento empleado en la financiación de las comunidades autónomas. La ampliación de la autonomía local por el lado de los ingresos (al permitirse la libre fijación por las autoridades locales de los tipos a aplicar en sus impuestos propios, dentro de unos límites prefijados para evitar su inconstitucionalidad), el incremento del monto global inicial de los fondos destinados por la hacienda estatal para financiar a las corporaciones locales y el establecimiento de mecanismos de evolución automática de los mismos, evitando buena parte de las incertidumbres presupuestarias

y de los conflictos políticos entre administraciones que acarrea la negociación anual, supusieron entonces importantes avances respecto a la situación anterior. Por el contrario, el mantenimiento de tributos poco elásticos (Impuesto sobre Bienes Inmuebles) o de, cuanto menos, dudosa relación con reglas de capacidad de pago (Impuesto sobre Actividades Económicas), como base principal del sistema, la incorporación de un tributo nuevo (Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras) contestado desde el principio por su escasa justificación técnica y su presunta producción de supuestos de doble imposición, el estancamiento de las transferencias estatales (participación en impuestos), ante la creciente asunción de competencias por la vía de hecho, el mantenimiento de discutibles criterios de distribución para las mismas y la ausencia de corresponsabilidad de las comunidades autónomas en la financiación de los ayuntamientos (vía fondos autonómicos de solidaridad local) constituyen todavía hoy las principales causas de insatisfacción del esquema financiero local.

En las páginas que siguen, vamos a tratar de ofrecer una panorámica de la realidad actual de las haciendas locales españolas, desde la perspectiva de sus avances recientes en materia de corresponsabilidad fiscal, como instrumento de mejora de la gestión de los recursos públicos. Para ello, comenzaremos por apuntar en el siguiente apartado algunas ideas sobre lo que deberíamos entender por corresponsabilidad fiscal y su relación con otros conceptos a menudo conectados con éste, como son los procesos de rendición de cuentas, la perceptibilidad y la autonomía. Seguidamente, el apartado III se dedicará a revisar las

cifras recientes de la corresponsabilidad fiscal en el nivel municipal de la Administración, para concluir, en la última parte del artículo, apuntando algunas perspectivas de futuro para la Hacienda local española.

II. SOBRE EL CONCEPTO DE CORRESPONSABILIDAD FISCAL

En un reciente documento de trabajo del Banco Mundial sobre la descentralización fiscal en los países en vías de desarrollo, Anwar Shah (1998a) identificaba a la «rendición de cuentas» (*accountability*) como la clave del éxito de la adopción descentralizada de decisiones. A su juicio, ello requiere incorporar instituciones y mecanismos para que los ciudadanos puedan ejercer la voz y la salida, es decir, normas y compromisos de participación cívica que generen un cierto consenso social (2), pero también la fiscalización judicial y la rendición de cuentas por parte de los gestores públicos ante los ciudadanos. El cumplimiento efectivo de este último requisito hace necesario que los contribuyentes-electores perciban con claridad los efectos de las políticas públicas y, en consecuencia, sean capaces de atribuir con justicia las responsabilidades de dichas políticas a los gestores de las instituciones relevantes (3). Como es bien sabido, en un marco de descentralización fiscal esta tarea no siempre es sencilla. Así, por una parte, la concurrencia de competencias en algunas materias obstaculiza la atribución de responsabilidades entre las distintas administraciones públicas. Por otra parte, la presencia entre los instrumentos de financiación de las administraciones subcentrales de transferencias intergubernamentales, deuda y

otros recursos generadores de ilusión fiscal dificulta no pocas veces al común de los ciudadanos hacer la cuenta de lo que le cuesta en realidad la actividad de estos gobiernos. La perceptibilidad de ambos lados de la balanza permitiría, desde luego, hacer un juicio más ponderado y justo, de acuerdo, obviamente, con las preferencias individuales, de la labor política municipal; de ahí que muchas veces se identifiquen los términos de *corresponsabilidad fiscal* y *perceptibilidad*, en la medida en que ambos vienen conectados en el proceso de rendición de cuentas, aun cuando la esencia del primero es la contribución por parte de cada Administración, en la medida de lo posible, a la autofinanciación de sus necesidades de gasto por medio de sus propias fuentes tributarias y sobre la base de sus propias decisiones políticas, lo que lleva a vincular asimismo *corresponsabilidad fiscal* con *autonomía*.

Seguidamente, vamos a ver hasta dónde ha llegado la corresponsabilidad fiscal centrándonos en el ámbito municipal, pues la financiación del nivel provincial, como es sabido, descansa casi exclusivamente sobre las transferencias intergubernamentales, excepción hecha de las diputaciones forales vascas, donde la autonomía local alcanza su máxima expresión (4).

III. LOS AYUNTAMIENTOS Y SU FISCALIDAD

Como se ha mencionado anteriormente, la LRHL incrementa notablemente la autonomía de los ayuntamientos a la hora de fijar los tipos impositivos de los impuestos locales. Por otra parte, entre los criterios utilizados en los últimos años para distribuir entre los municipios la llamada participación en ingresos del Es-

tado (PIE), ha venido operando un indicador de esfuerzo fiscal, si bien bastante imperfecto (5). La unión de ambas medidas debería haber llevado teóricamente a incrementar su corresponsabilidad fiscal.

Además, y como he indicado recientemente en otro lugar (Suárez Pandiello, 1999), el hecho de resultar los tributos locales especialmente perceptibles para los ciudadanos produce dos efectos simultáneos dignos de mención. Por una parte, mejora el proceso de rendición de cuentas de los responsables políticos del nivel local de la Administración, en la línea apuntada en el apartado anterior, al poner en pie de igualdad ante sus vecinos las realizaciones del proceso de su gestión materializadas en la asignación del gasto público y buena parte de la «factura fiscal» que las mismas suponen para los ciudadanos. Frente a ello, los responsables locales se han quejado a veces, no sin razón, del hecho de que la corresponsabilidad fiscal que a ellos se les exige (y que además se valora, aun cuando no con la perfección deseable, al incorporar índices de esfuerzo fiscal en la fórmula de reparto de transferencias) no ha sido históricamente trasladada en igual medida al ámbito de los gobiernos autonómicos, quienes, a pesar de tener un rango de competencias más elevado, dependían en mucha mayor medida de las transferencias del Estado y, hasta muy recientes fechas, carecían en la práctica de capacidad normativa sobre los tributos cedidos.

Sin embargo, habiendo más de 8.000 municipios en España, hablar en general de la corresponsabilidad fiscal de éstos no puede sino hacerse desde una simplificación probablemente injusta. Así, una comparación simple de las cifras agregadas para

los años 1988 (último año anterior a la LRHL) y 1997 nos indicaría que pese a los avances en materias legales, la realidad final es que la dependencia financiera de los ayuntamientos habría aumentado en algo más de un

3,5 por 100, como nos muestran el cuadro n.º 1 y el gráfico 1, elaborados a partir de los presupuestos municipales de los años citados. Con todo, ya es un hecho cualitativo importante el que desde 1988 no exista uniformi-

dad tributaria en los municipios españoles, sino que, por el contrario, cada ayuntamiento se haya visto obligado a asumir el ejercicio de responsabilidad (y de impopularidad) que supone fijar los tipos impositivos de todos los

CUADRO N.º 1

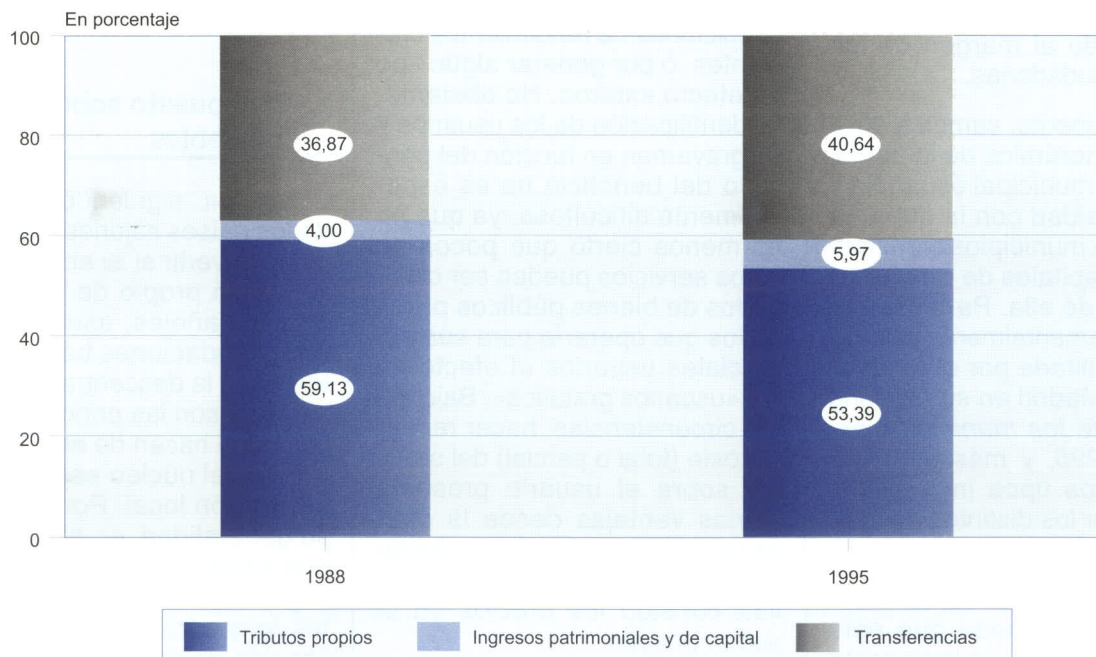
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS NO FINANCIEROS DE LOS AYUNTAMIENTOS

	1988	1997
Tributos propios	59,13	53,39
Ingresos patrimoniales y de capital	4,00	5,97
TOTAL RECURSOS PROPIOS.....	63,13	59,36
Transferencias	36,87	40,64
TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS	100,00	100,00

Fuentes: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y Dirección General para la Administración Local.

GRÁFICO 1

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS NO FINANCIEROS DE LOS AYUNTAMIENTOS



impuestos locales y, en su caso, a elegir la estructura tributaria que consideren más adecuada para obtener los recursos propios necesarios para el ejercicio de sus competencias de gasto, incluyendo además un uso creciente de tasas y precios públicos, con los que se pretende hacer recaer cada vez más y en mayor medida los costes de los servicios públicos sobre los usuarios de éstos, al objeto de prestarlos en condiciones de eficiencia. Que este ejercicio supone responsabilidad e impopularidad, especialmente relevantes por la proximidad de los contribuyentes, lo demuestran ciertos acontecimientos de «revuelta fiscal» que siguieron a la elevación del IBI en algunos ayuntamientos, en el entendido de que tales incrementos en la presión fiscal local resultaban injustos en momentos en los que la presión fiscal ejercida por el Estado era ya apreciable. Es bastante sintomático el hecho de que la revuelta se haya originado en la esfera local y haya afectado a los ayuntamientos, mientras que la fiscalidad estatal haya permanecido al margen de las protestas ciudadanas.

Seguidamente, vamos a ofrecer una panorámica de la actual imposición municipal española y de la intensidad con la que una muestra de municipios significativos (las capitales de provincia) hacen uso de ella. Para ello, se utiliza fundamentalmente la información facilitada por el Ayuntamiento de Madrid en su *Ranking tributario de los municipios españoles 1998*, y más específicamente, los tipos impositivos elegidos por los distintos ayuntamientos.

No obstante, hemos de reconocer antes de nada que este análisis adolece de la importante limitación de prescindir de una fuente esencial de recursos pro-

prios como es la que procede del uso del principio del beneficio mediante la aplicación de tasas, precios públicos y contribuciones especiales.

Como es sabido, la caracterización de las haciendas locales como haciendas básicamente suministradoras de servicios públicos hace que sea este ámbito territorial especialmente indicado para la utilización complementaria del principio del beneficio como base para la obtención de recursos financieros. De hecho, la teoría económica nos enseña que allí donde no existen fallos de mercado la manera más eficiente de proveer un bien o un servicio es dejando operar libremente a oferentes y demandantes y esperando que el sistema de precios asigne los recursos. Ciertamente, en el ámbito de los servicios públicos locales, aparecen frecuentemente fallos del mercado que imposibilitan, o al menos limitan considerablemente, la prestación de aquéllos en régimen de concurrencia, bien por tratarse de bienes considerados preferentes, por operar en condiciones de rendimientos crecientes, o por generar algún tipo de efecto externo. No obstante, la identificación de los usuarios y su gravamen en función del principio del beneficio no es especialmente dificultosa, ya que no es menos cierto que pocos de estos servicios pueden ser calificados de bienes públicos puros en los que operaría para sus potenciales usuarios el efecto de los «usuarios gratuitos». Bajo estas circunstancias, hacer recaer el coste (total o parcial) del servicio sobre el usuario presenta obvias ventajas desde la óptica económica, ventajas perfectamente asimilables a las que llevan consigo los precios en el sector privado.

Sin embargo, analizar individualizadamente la política de

tasas, precios públicos y contribuciones especiales de los ayuntamientos españoles es tarea ardua y que se sale del marco de análisis de un artículo como el presente, puesto que una revisión rigurosa de esos instrumentos financieros requiere grandes cantidades de información, no disponible en estos momentos, ya que la casuística es tan amplia que imposibilita los términos de comparación, debido a la existencia de nuevas formas de gestión pública en el ámbito local, en las que conviven servicios prestados directamente por la propia administración centralizada de los ayuntamientos, con organismos autónomos o empresas municipales ad hoc, sin olvidar la tendencia cada vez más creciente a hacer uso de concesiones administrativas, incorporando la presencia del sector privado en la gestión de servicios públicos.

Por todo ello, a partir de ahora nos vamos a centrar exclusivamente en el ámbito de los cinco impuestos municipales contemplados en la LRHL.

1. El Impuesto sobre Bienes Inmuebles

La LRHL, siguiendo el ejemplo de los países sajones, ha pretendido convertir al IBI en el principal impuesto propio de los municipios españoles, asumiendo las recomendaciones básicas de la teoría de la descentralización fiscal. Dos son las principales ventajas que hacen de esta clase de tributos el núcleo esencial de la tributación local. Por una parte, su generalidad, en el sentido de que es un impuesto que abarca a gran número de contribuyentes, lo que trae consigo la consolidación de amplias bases imponibles de las que, aplicando tipos relativamente moderados, se pue-

den obtener importantes cantidades de recaudación. Por otra parte, se trata de un impuesto que, como su propio nombre indica, grava la propiedad *inmobiliaria*, razón por la cual satisface el principio de territorialidad o no exportación de la carga tributaria fuera de los límites del término municipal.

En la realidad tributaria española, la parte urbana del IBI aparece configurada básicamente, y en última instancia, como una suerte de impuesto sobre la «residencia» o la «vecindad» mediante el cual los ciudadanos contribuyen a sufragar el coste de los servicios públicos que les suministra su ayuntamiento en proporción a la cantidad y calidad de los servicios residenciales que le proporciona su lugar de residencia. Evidentemente, este argumento es harto simplificador, por cuanto aquellos propietarios de inmuebles desocupados deben sufragar igualmente el IBI, aun cuando no obtengan beneficio alguno de tales inmuebles, ni en términos de renta inmobiliaria por el alquiler de los mismos, ni en forma de disfrute privado de servicios residenciales procedentes de ellos. Igualmente, se está suponiendo que la base imponible del IBI (el valor catastral de los inmuebles) refleja convenientemente esas diferencias en cantidad (metros cuadrados) y calidad (localización, materiales, etcétera) de los distintos inmuebles, cosa que no siempre sucede, máxime cuando las revisiones de los valores catastrales se demoran en el tiempo y, en todo caso, permanecen muy alejadas de los valores reales de mercado de los inmuebles.

En términos financieros, los resultados de la acción pública en materia de IBI en nuestro país no dejan lugar a la duda. Efectivamente, el IBI se ha convertido en el principal impuesto

municipal por la cuantía de sus aportaciones a las arcas de las haciendas locales, hasta el punto de que éstas vienen a suponer casi el 50 por 100 de los ingresos procedentes de impuestos municipales (30 por 100 de los ingresos fiscales, incluyendo tasas y precios públicos) y aproximadamente el 17 por 100 del total de ingresos no financieros de los municipios de régimen común.

En las páginas que siguen aparecen una serie de cuadros y gráficos comparativos de lo que ha sido el uso reciente del IBI (sólo el de naturaleza urbana) en los municipios españoles. Dada la heterogeneidad que supone la desigual distribución en el tiempo y en el espacio de las revisiones catastrales, lo cual produciría importantes sesgos en la interpretación de la información si quisiéramos analizar el uso del IBI por los ayuntamientos a partir de los tipos impositivos fijados, el Ayuntamiento de Madrid (1999) utiliza una metodología específica de ajuste para homogeneizar a los municipios que han visto revisar sus valores catastrales en años recientes con los que no lo han hecho. Como información complementaria y, tal vez más significativa, dada la relevancia esencial de este tributo, se añaden datos correspondientes a las *deudas tributarias* (en pesetas por habitante) generadas en cada municipio de más de 50.000 habitantes. Esta información adicional está referida al año 1997 (último para el cual existen datos completos publicados por la Dirección General del Catastro) y presenta la ventaja de hacer directamente comparable la acción de los diferentes gobiernos locales, sin incorporar ajustes metodológicos ad hoc. Las diferencias intermunicipales en deuda por habitante reflejarán, en todo caso, el modo en que los distintos gobiernos han

actuado en su territorio (en cuanto a fijación de tipos y también en materia de gestión tributaria), dada la valoración catastral vigente. Si tenemos en cuenta que lo que el ciudadano percibe es la cantidad concreta que debe pagar por el impuesto, más allá de cuál sea el tipo que le sea aplicado, esta variable resulta en mi opinión la más ajustada.

Así, el cuadro n.º 2 ofrece los datos de tipos impositivos de 1998 extraídos del *Ranking tributario* publicado por el Ayuntamiento de Madrid. El cuadro número 3, la comparación entre los municipios españoles de más de 50.000 habitantes ordenados de mayor a menor deuda por habitante en concepto de IBI urbano en 1997, y el cuadro n.º 4 ofrece estadísticas resumidas del anterior, las cuales se presentan asimismo en el gráfico 2.

2. El Impuesto sobre Actividades Económicas

El gravamen de las actividades económicas por parte de las haciendas locales tiene su fundamento teórico 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, la regulación que del IAE hace la LRHL supone el gravamen del *mero ejercicio de actividades*, independientemente de los resultados económicos de éstas.

La materialización concreta de la autonomía local en el ámbito del IAE se plasma en la posibilidad de establecer coeficientes de incremento dependientes del tamaño del municipio sobre las cuotas básicas fijadas por el Estado y en la posibilidad de incorporar índices de situación a

CUADRO N.º 2

TIPOS IMPOSITIVOS DEL IBI URBANO EN CAPITALES DE PROVINCIA (1998)

	<i>Máximo</i>	<i>Establecido</i>	<i>Equivalente</i>	<i>EQ/M</i>
Albacete.....	1,300	0,440	0,722	0,555
Alicante	1,300	0,670	0,975	0,750
Almería	1,300	0,782	0,898	0,691
Ávila.....	1,200	0,650	0,792	0,660
Badajoz	1,300	0,690	0,955	0,735
Barcelona	1,300	0,890	0,890	0,685
Bilbao.....	1,300	0,879	0,879	0,676
Burgos	1,300	0,270	0,570	0,438
Cáceres	1,250	0,370	0,557	0,446
Cádiz	1,300	0,786	1,108	0,852
Castellón	1,300	0,600	0,962	0,740
Ceuta	1,250	1,050	1,050	0,840
Ciudad Real.....	1,250	1,000	1,000	0,800
Córdoba.....	1,300	0,570	1,000	0,769
Cuenca	1,200	0,400	0,852	0,710
Gerona.....	1,250	0,620	0,620	0,496
Gran Canaria	1,300	0,440	0,840	0,646
Granada.....	1,300	0,390	0,872	0,671
Guadalajara	1,250	0,366	0,659	0,527
Huelva	1,300	0,885	0,885	0,681
Huesca	1,200	0,870	0,870	0,725
Jaén.....	1,300	0,460	0,460	0,354
La Coruña	1,300	0,410	0,641	0,493
León.....	1,300	0,650	1,182	0,909
Lérida.....	1,300	0,650	1,220	0,938
Logroño	1,300	0,400	0,800	0,615
Lugo.....	1,250	0,660	0,741	0,593
Madrid	1,300	0,512	0,512	0,394
Málaga.....	1,300	0,513	0,513	0,395
Melilla	1,250	0,800	0,800	0,640
Murcia	1,300	0,750	0,750	0,577
Orense.....	1,300	0,400	0,655	0,504
Oviedo	1,300	0,590	1,132	0,871
Palencia.....	1,250	0,485	0,815	0,652
Palma de Mallorca.....	1,300	0,600	0,780	0,600
Pamplona	—	0,285	—	—
Pontevedra	1,250	0,600	0,600	0,480
Salamanca.....	1,300	0,360	0,854	0,657
San Sebastián	1,300	0,588	0,588	0,452
Santander	1,300	0,460	0,902	0,694
Segovia	1,250	0,340	0,775	0,620
Sevilla	1,300	0,837	0,837	0,644
Soria	1,200	0,460	1,039	0,866
Santa Cruz de Tenerife	1,300	0,555	0,951	0,732
Tarragona	1,300	0,870	0,870	0,669
Teruel.....	1,200	0,460	0,832	0,693
Toledo	1,250	0,520	0,935	0,748
Valencia.....	1,300	0,886	0,886	0,682
Valladolid	1,300	0,480	0,857	0,659
Vitoria	1,300	0,598	0,598	0,460
Zamora	1,250	0,480	0,923	0,738
Zaragoza	1,300	0,400	0,740	0,569

Fuente: AYUNTAMIENTO DE MADRID (1999).

CUADRO N.º 3

IBI URBANA EN MUNICIPIOS DE MÁS DE 50.000 HABITANTES (1997)

Orden	Municipio	Población	Base imponible (millones de pesetas)	Tipo impositivo	Deuda tributaria (pesetas por habitante)
1	Marbella	98.823	598.402	0,650	39.363
2	Puerto de Santa María.....	72.460	302.384	0,750	29.009
3	Gandía.....	56.555	246.926	0,700	28.768
4	Barcelona	1.508.805	4.912.238	0,890	27.814
5	Girona	70.576	311.674	0,600	23.195
6	Vélez-Málaga.....	53.071	141.804	0,850	22.630
7	Alcobendas	83.031	536.865	0,373	22.353
8	Alicante	274.577	918.877	0,670	22.154
9	Palma de Mallorca.....	304.250	1.110.488	0,600	21.722
10	Cerdanyola del Vallés	50.503	225.290	0,494	21.583
11	Lleida	112.035	387.666	0,620	21.458
12	León.....	145.242	488.369	0,650	21.199
13	Reus	90.993	245.279	0,870	21.101
14	Oviedo	200.049	754.056	0,590	20.127
15	Ciudad Real.....	59.392	123.153	0,980	20.003
16	Prat de Llobregat	63.255	268.471	0,470	19.745
17	Elda	52.751	98.592	1,045	19.147
18	Valencia	746.683	1.643.003	0,886	18.632
19	Castellón de la Plana.....	135.729	466.413	0,600	18.412
20	Toledo	66.006	276.805	0,520	18.256
21	Santander	185.410	736.854	0,460	18.117
22	Torrent	60.999	161.981	0,710	18.115
23	Jerez de la Frontera.....	182.269	340.501	0,980	18.078
24	Tarragona	112.176	244.442	0,850	17.820
25	Cádiz	145.595	346.904	0,770	17.556
26	Badajoz	122.510	304.006	0,720	17.476
27	Terrassa.....	163.862	477.584	0,587	16.807
28	Manresa.....	64.385	119.558	0,920	16.696
29	Granollers	50.951	100.174	0,860	16.643
30	Rubí.....	54.085	107.091	0,852	16.640
31	Puertollano	50.772	135.403	0,630	16.525
32	Alcoy	60.921	91.264	1,120	16.448
33	Cartagena	170.483	484.325	0,570	15.873
34	Algeciras	101.907	164.501	1,100	15.779
35	Logroño	123.841	487.442	0,410	15.536
36	Torrelavega	58.196	142.432	0,650	15.362
37	Sant Boi de Llobregat	78.005	190.745	0,630	15.191
38	Zamora	63.783	209.004	0,480	15.082
39	Hospitalet de Llobregat	255.050	453.057	0,857	15.079
40	Santa Cruz de Tenerife	203.787	559.717	0,555	15.035
41	Valladolid	319.805	1.024.528	0,480	14.940
42	Mataró	102.018	171.661	0,890	14.831
43	Santiago de Compostela	93.672	228.306	0,637	14.796
44	Badalona	210.987	273.293	1,137	14.484
45	Coruña (A).....	243.785	910.583	0,410	14.455
46	Lugo.....	85.174	190.344	0,660	14.371
47	Jaén.....	104.776	343.557	0,460	14.364
48	Vigo	286.774	666.500	0,620	14.318
49	Cornellá de Llobregat	82.490	189.707	0,619	14.099
50	Sabadell.....	185.798	289.290	0,910	13.908
51	Guadalajara	67.108	261.558	0,366	13.858
52	Palencia.....	78.831	253.538	0,485	13.852
53	Madrid	2.866.850	7.907.380	0,512	13.715
54	Ourense.....	107.060	381.151	0,400	13.684
55	San Sebastián de los Reyes	57.632	93.811	0,842	13.534

CUADRO N.º 3 (continuación)

IBI URBANA EN MUNICIPIOS DE MÁS DE 50.000 HABITANTES (1997)

Orden	Municipio	Población	Base imponible (millones de pesetas)	Tipo impositivo	Deuda tributaria (pesetas por habitante)
56	Granada.....	245.640	884.035	0,380	13.442
57	Getafe	143.153	446.608	0,430	13.412
58	Córdoba.....	306.248	742.676	0,560	13.319
59	Sevilla	697.487	1.146.706	0,840	13.207
60	Segovia	54.287	242.390	0,340	13.152
61	Laguna (La)	121.769	200.853	0,840	13.099
62	Zaragoza	601.674	2.013.291	0,400	13.075
63	Santa Coloma de Gramanet	123.175	259.737	0,646	13.014
64	Coslada	76.001	244.144	0,414	12.855
65	Gijón	264.381	803.161	0,430	12.715
66	San Fernando	85.882	94.619	1,159	12.447
67	Málaga.....	549.135	1.350.462	0,513	12.341
68	Elche	191.660	327.546	0,720	12.293
69	Huelva	140.675	202.793	0,885	12.291
70	Almería	170.503	289.942	0,782	12.199
71	Burgos	163.156	738.867	0,270	11.989
72	Alcorcón.....	141.465	405.917	0,420	11.855
73	Salamanca.....	159.225	543.529	0,360	11.845
74	Murcia	345.759	594.063	0,740	11.823
75	Sagunto	58.135	114.571	0,616	11.766
76	Palmas de Gran Canaria (Las)	355.563	971.895	0,440	11.494
77	Albacete.....	143.799	385.179	0,430	11.078
78	Talavera de la Reina	70.922	191.347	0,420	10.758
79	Ponferrada.....	61.575	110.705	0,600	10.637
80	Torrejón de Ardoz	88.821	139.889	0,650	10.212
81	Alcalá de Henares	163.386	513.179	0,320	10.050
82	Cáceres	77.768	217.340	0,370	9.966
83	Linares.....	60.222	101.011	0,610	9.814
84	Ferrol	83.048	133.448	0,600	9.645
85	Telde	84.389	111.022	0,800	9.598
86	Dos Hermanas.....	91.138	212.418	0,400	9.129
87	Sanlúcar de Barrameda.....	61.088	61.450	0,900	9.053
88	Fuenlabrada	163.567	224.017	0,648	8.877
89	Lorca	69.045	94.163	0,680	8.748
90	Leganés.....	174.593	177.849	0,858	8.717
91	Pontevedra	74.287	136.343	0,500	8.656
92	Parla	69.163	67.917	0,892	8.039
93	Línea de la Concepción.....	59.293	81.004	0,590	8.028
94	Móstoles	196.173	240.068	0,680	7.871
95	Avilés.....	85.696	102.617	0,700	7.615
96	Mieres del Camino.....	51.423	45.796	0,790	6.424
97	Langreo	50.597	52.591	0,600	5.655
98	Ceuta	68.796	74.117	0,520	5.029
99	Melilla	59.576	40.108	0,620	4.146

Fuente: Dirección General del Catastro.

efectos de discriminar según la localización de los locales de negocios.

En términos cuantitativos, el IAE es el segundo impuesto mu-

nicipal en importancia, con un peso que es aproximadamente la mitad del IBI, casi el 25 por 100 de los ingresos procedentes de impuestos municipales.

El cuadro n.º 5 muestra cuál ha sido el uso del IAE en las capitales de provincia. Como quiera que la casuística en materia de índices de situación es muy am-

CUADRO N.º 4

IBI URBANA (RESUMEN)

	<i>Deuda tributaria (pesetas por habitante) > 50.000 h (1997)</i>	<i>Tipo equivalente / Tipo máximo Capitales (1998)</i>
Mínimo	4.146	0,354
Primer cuartil	11.794	0,562
Mediana	13.908	0,660
Media	14.759	0,647
Tercer cuartil	17.309	0,734
Máximo	39.363	0,938
Desviación estándar	5.468	0,138
Coefficiente de variación	37,050	21,312

Fuente: Elaboración propia a partir de los cuadros n.º 2 y 3.

plia e inaccesible desde el punto de vista informativo, las comparaciones se circunscriben en exclusiva a los coeficientes de incremento. El cuadro n.º 6 resume las principales estadísticas elaboradas a partir del cuadro número 5, y el gráfico 3 las representa visualmente.

3. El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica

En su origen, los impuestos sobre vehículos han sido defendidos como instrumentos tributarios sobre la base tanto del principio del beneficio como en función de la capacidad de pago, e incluso como una modalidad sui géneris de impuestos «pigouvianos» tendentes a corregir efectos externos negativos. En el primer caso, debido a que los usuarios de vehículos se benefician especialmente de una serie de gastos concretos que deben realizar los municipios (mantenimiento y ampliación del pavimento en las vías urbanas, señalización y ordenación del tráfico urbano o creación de espacios de estacionamiento), un

impuesto sobre vehículos puede ser visto sin problemas como una contraprestación (y por tanto cuasi-precio) que el usuario satisfaría por todo ese elenco de servicios prestados, y su utilización podría verse respaldada por razones de eficiencia. Es importante destacar que un impuesto justificado sobre estas bases admitiría pocas diferencias en la cuantía del tributo por categorías de vehículos, aparte quizá de las derivadas de la dimensión de éstos, en lo que podría ser una aproximación a la internalización de los costes originados (evidentemente, un vehículo pesado de carga daña más el pavimento y requiere mayor espacio de aparcamiento que una motocicleta).

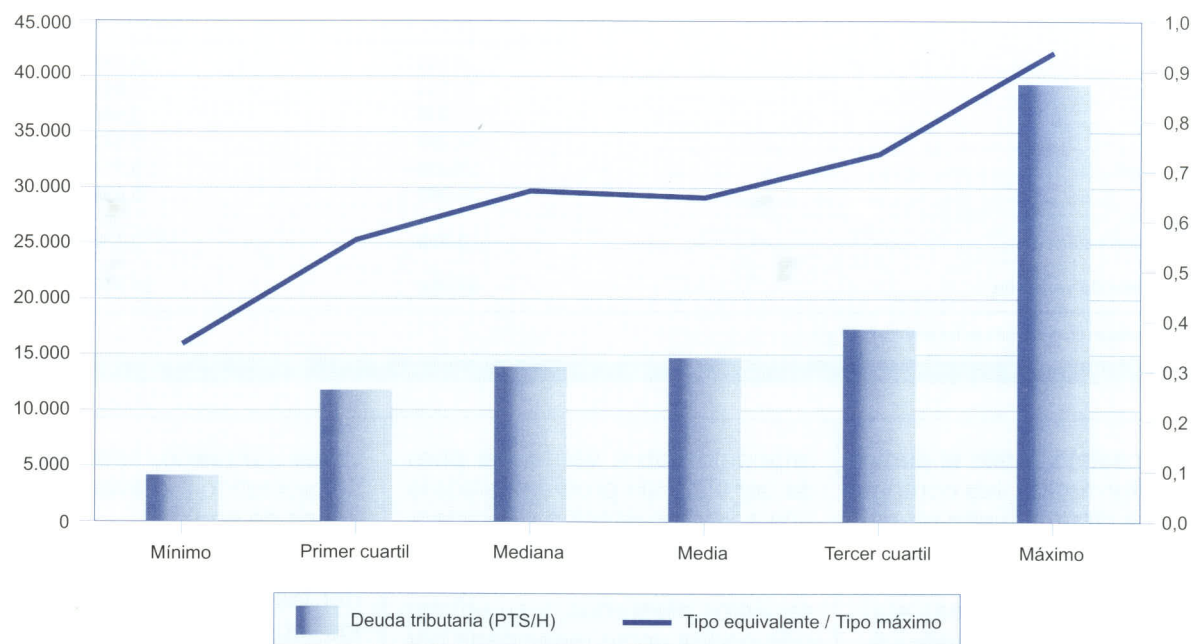
En el segundo caso, los vehículos pueden ser contemplados como una manifestación diferenciada de la capacidad de pago, desde el momento en que consideremos que la misma necesidad sustantiva (transporte privado) puede ser satisfecha a través de vehículos con potencias y equipamientos muy dispares. En este sentido, determinados vehículos serían, a efectos fiscales, la expresión de un con-

sumo suntuario, susceptible de ser sometido a gravamen por razones de equidad.

Finalmente, es posible defender los impuestos locales sobre los vehículos con argumentos «pigouvianos». En este sentido, la emisión de elementos contaminantes por parte de los vehículos de tracción mecánica supone una importante «contribución» a la contaminación ambiental de las ciudades, lo que genera pérdidas de utilidad a los ciudadanos residentes. Un impuesto que grave a los vehículos sería una forma de internalizar este efecto sobre la base del principio de que «quien contamina paga». Igualmente, como se puede establecer una relación entre el consumo de carburantes y la contaminación ambiental, el impuesto estaría indicado para gravar diferencialmente a los vehículos en función del citado consumo.

En su regulación actual, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM, en adelante) viene definido como un impuesto *directo*, de naturaleza *real* y carácter *patrimonial*. La autonomía de los gobiernos locales ante este impuesto se manifiesta

GRÁFICO 2
IBI MUNICIPIOS ESPAÑOLES



ta, una vez más, esencialmente en la potestad de establecer sus tarifas dentro de unas bandas de máximos y mínimos fijadas legalmente. En particular, y de modo análogo a lo que sucede en el caso del IAE, los ayuntamientos pueden establecer coeficientes multiplicadores (dependiendo del tramo de población en el que se encuentren) sobre las cuotas mínimas establecidas por Ley, en función de las características del tipo de vehículo de que se trate (turismos, autobuses, camiones, tractores, remolques, ciclomotores...).

En términos financieros, el IVTM recauda, en términos agregados, aproximadamente la tercera parte que el IBI, lo que viene a suponer alrededor del 17 por 100 de los ingresos pro-

cedentes de impuestos municipales.

Dada la casuística existente en materia de tributación por IVTM, hemos elegido como base de comparación las cuotas correspondientes a los turismos de potencia comprendida entre los 8 y los 12 cv fiscales, tramo éste en el que probablemente se encuentre la muestra más representativa (por amplia) de los vehículos gravados. El cuadro n.º 7 presenta los tipos de las capitales de provincia y el cuadro n.º 8 resume sus principales estadísticas, que son representadas en el gráfico 4.

4. El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras

El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO, en adelante) es el único de los actuales impuestos que carece de antecedentes inmediatos en las haciendas locales españolas. Es, por tanto, una novedad absoluta de la LRHL.

Este impuesto se configura como un tributo potestativo, por lo que, con su configuración legal actual, cabe deducir que son razones fundamentalmente recaudatorias, fundadas en el peso que tiene la construcción en la actividad económica de las ciudades, las que han llevado a introducirlo en el sistema fiscal municipal.

CUADRO N.º 5

COEFICIENTES DE INCREMENTO DEL IAE EN CAPITALES DE PROVINCIA (1998)

	<i>Máximo</i>	<i>Establecido</i>	<i>E/M</i>
Albacete	1,900	1,100	0,579
Alicante	1,800	1,670	0,928
Almería	1,900	1,270	0,668
Ávila	1,700	1,430	0,841
Badajoz	1,900	1,350	0,711
Barcelona	1,900	1,900	1,000
Bilbao	1,900	1,460	0,768
Burgos	1,900	1,200	0,632
Cáceres	1,900	1,100	0,579
Cádiz	1,900	1,560	0,821
Castellón	1,900	1,100	0,579
Ceuta	1,800	1,500	0,833
Ciudad Real	1,900	1,330	0,700
Córdoba	1,900	1,299	0,684
Cuenca	1,700	1,700	1,000
Gerona	1,800	1,750	0,972
Gran Canaria	1,900	1,300	0,684
Granada	1,900	1,420	0,747
Guadalajara	1,900	1,350	0,711
Huelva	1,800	1,610	0,894
Huesca	1,700	1,470	0,865
Jaén	1,800	1,600	0,889
La Coruña	1,800	1,600	0,889
León	1,900	1,162	0,612
Lérida	1,900	1,300	0,684
Logroño	1,900	1,320	0,695
Lugo	1,800	1,500	0,833
Madrid	1,900	1,600	0,842
Málaga	1,900	1,590	0,837
Melilla	1,800	0,900	0,500
Murcia	1,900	1,570	0,826
Orense	1,900	1,000	0,526
Oviedo	1,900	0,870	0,458
Palencia	1,800	1,335	0,742
Palma de Mallorca	1,900	1,720	0,905
Pontevedra	1,800	1,200	0,667
Salamanca	1,800	1,100	0,611
San Sebastián	1,900	1,396	0,735
Santander	1,900	1,250	0,658
Segovia	1,800	1,440	0,800
Sevilla	1,900	1,500	0,789
Soria	1,700	1,200	0,706
Santa Cruz de Tenerife	1,900	1,560	0,821
Tarragona	1,900	1,670	0,879
Teruel	1,700	1,282	0,754
Toledo	1,800	1,640	0,911
Valencia	1,900	1,390	0,732
Valladolid	1,900	1,663	0,875
Vitoria	1,900	1,270	0,668
Zamora	1,800	1,100	0,611
Zaragoza	1,900	1,360	0,716
Media	1,853	1,391	0,752
Desviación estándar	0,067	0,228	0,129
Coefficiente de variación	3,637	16,374	17,134

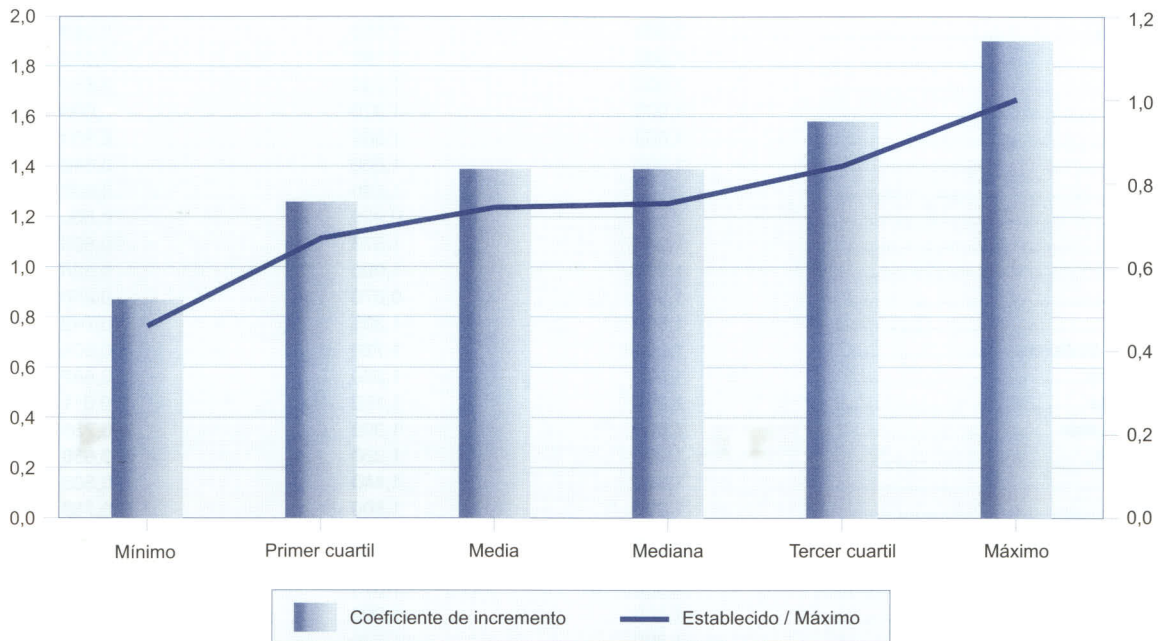
Fuente: AYUNTAMIENTO DE MADRID (1999).

CUADRO N.º 6

IAE EN LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES (RESUMEN 1998)

	<i>Coefficiente de incremento</i>	<i>Establecido / Máximo</i>
Mínimo	0,870	0,458
Primer cuartil	1,260	0,668
Media	1,390	0,742
Mediana	1,391	0,752
Tercer cuartil	1,580	0,842
Máximo	1,900	1,000
Desviación estándar	0,228	0,129
Coefficiente de variación	16,376	17,129

GRÁFICO 3
IAE MUNICIPIOS ESPAÑOLES



En términos financieros, y pese a su tendencia creciente, el ICIO apenas viene a recaudar la quinta parte de lo que lo hace el IBI, lo que supone alrededor del 10 por

100 de los ingresos procedentes de impuestos municipales.

El cuadro n.º 9 muestra la comparación del uso del ICIO hecho por las capitales de provincia

españolas. El cuadro n.º 10 resume las principales estadísticas referentes a esa información, las cuales son presentadas visualmente en el gráfico 5.

CUADRO N.º 7

CUOTA DEL IVTM EN CAPITALES DE PROVINCIA (VEHÍCULOS DE 8 A 12 CV) (1998)

	Máxima	Establecida	E/M
Albacete	11.340	7.155	0,631
Alicante	11.340	7.718	0,681
Almería	11.340	7.318	0,645
Ávila	10.206	6.230	0,610
Badajoz	11.340	7.655	0,675
Barcelona	11.340	11.340	1,000
Bilbao	11.340	8.920	0,787
Burgos.....	11.340	7.940	0,700
Cáceres.....	10.773	6.275	0,582
Cádiz.....	11.340	8.435	0,744
Castellón	11.340	6.800	0,600
Ceuta.....	10.773	0	0,000
Ciudad Real	10.773	8.505	0,789
Córdoba	11.340	8.900	0,785
Cuenca	10.206	6.237	0,611
Gerona	10.773	8.755	0,813
Gran Canaria.....	11.340	8.505	0,750
Granada	11.340	8.096	0,714
Guadalajara.....	10.773	7.172	0,666
Huelva.....	11.340	7.810	0,689
Huesca	10.206	7.810	0,765
Jaén	11.340	8.401	0,741
La Coruña	11.340	7.810	0,689
León	11.340	7.120	0,628
Lérida	11.340	9.410	0,830
Logroño.....	11.340	7.745	0,683
Lugo	10.773	7.500	0,696
Madrid	11.340	7.850	0,692
Málaga	11.340	8.765	0,773
Melilla	10.773	8.760	0,813
Murcia	11.340	7.800	0,688
Orense	11.340	6.725	0,593
Oviedo.....	11.340	7.690	0,678
Palencia	10.773	6.450	0,599
Palma de Mallorca	11.340	8.760	0,772
Pamplona	11.340	7.545	0,665
Pontevedra	10.773	6.804	0,632
Salamanca	11.340	6.850	0,604
San Sebastián.....	11.340	8.100	0,714
Santander	11.340	7.820	0,690
Segovia	10.773	7.140	0,663
Sevilla	11.340	8.120	0,716
Soria	10.206	6.250	0,612
Santa Cruz de Tenerife	11.340	7.180	0,633
Tarragona	11.340	8.788	0,775
Teruel	10.206	7.647	0,749
Toledo	10.773	8.168	0,758
Valencia.....	11.340	7.890	0,696
Valladolid.....	11.340	8.116	0,716
Vitoria	11.340	7.535	0,664
Zamora	10.773	6.521	0,605
Zaragoza.....	11.340	7.860	0,693
Media.....	11.100	7.629	0,686
Desviación estándar	378,214	1.425,506	0,124
Coefficiente de variación	3,407	18,686	18,081

Fuente: AYUNTAMIENTO DE MADRID (1999).

CUADRO N.º 8

IVTM EN LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES (RESUMEN 1998)

	Cuota en pesetas	Establecido / Máximo
Mínimo	—	—
Primer cuartil	7.151	0,633
Mediana	7.805	0,690
Media	7.629	0,686
Tercer cuartil	8.226	0,749
Máximo	11.340	1,000
Desviación estándar	1.425,506	0,124
Coficiente de variación	18,686	18,083

5. El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana

Una vieja reivindicación de las administraciones locales, que últimamente ha venido cobrando fuerza a la sombra de la polémica sobre la corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas y la cesión a las mismas de un porcentaje del Impuesto sobre la Renta, es que se les permita participar de algún modo en los rendimientos generados en su territorio. Como respuesta a esta pretensión, surgió en su día el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos (conocido popularmente como el Impuesto Municipal de Plusvalía), tributo al cual la LRHL ha sustituido por el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IΔVTNU, en adelante), con la idea de internalizar a escala local una parte importante de los recursos generados mediante prácticas de especulación urbanística, particularmente importantes en poblaciones de fuerte expansión por razones de capitalidad comarcal o atractivo turístico.

Concretamente, este tipo de impuestos suelen ser justificados

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

En términos financieros, el IΔVTNU es el de menor peso recaudatorio de todos los impuestos locales, además de ser el más errático en su distribución territorial, debido a sus peculiares características y a su carácter extraordinario. De hecho, su recaudación agregada apenas supone la octava parte del IBI, es decir, alrededor del 6 por 100 de los ingresos procedentes de impuestos.

La LRHL establece un mecanismo *objetivo* de determinación del incremento, consistente en aplicar un porcentaje anual al valor que el terreno tenga fijado en el momento del devengo, a efectos del impuesto sobre bienes inmuebles. Este porcentaje puede ser fijado libremente por los ayuntamientos dentro de una banda fijada legalmente y varia-

ble, en función de la población de derecho de la localidad respectiva, banda que además puede ser modificada por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. Por supuesto, y como siempre, la LRHL establece un cuadro de tipos máximos, susceptible de ser modificado por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, entre los cuales los ayuntamientos pueden elegir el aplicable a su término municipal.

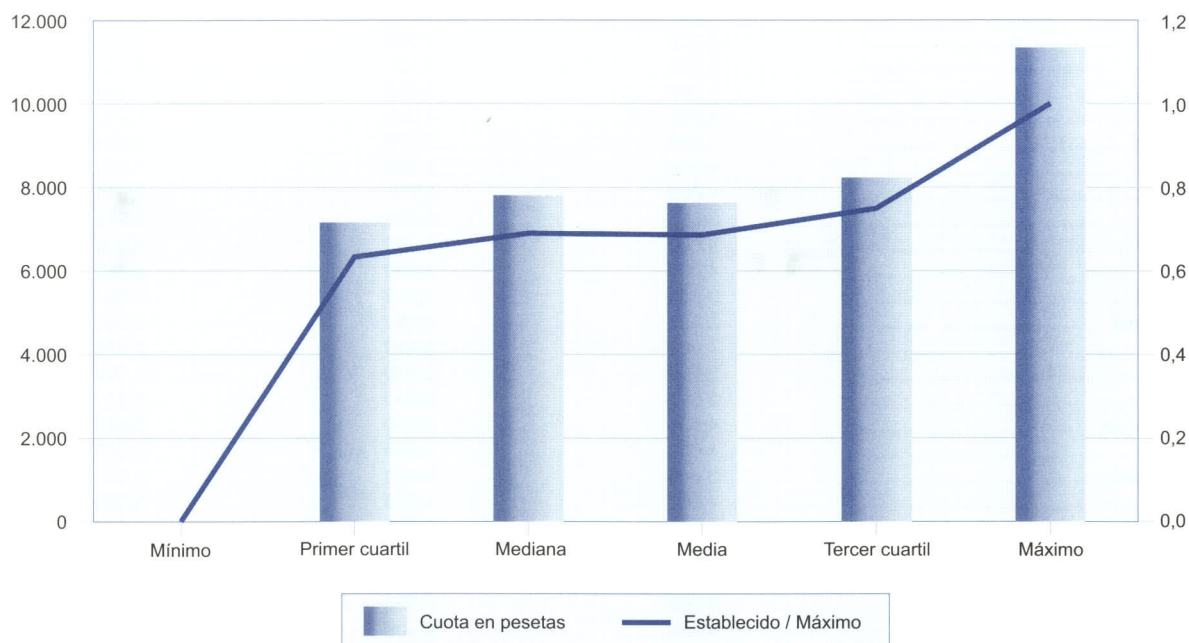
Los cuadros n.ºs 11 y 12 y el gráfico 6 presentan la información relativa a este impuesto para las capitales de provincia.

6. Resumen

Como se puede deducir de los cuadros y gráficos presentados, el ejercicio de autonomía realizado por los municipios capitales de provincia les ha llevado a situar la fiscalidad local en 1998, en general, en unos niveles elevados, lo que supone que efectivamente están asumiendo de modo notable sus responsabilidades fiscales. El cuadro n.º 13 y los gráficos 7 y 8 resumen todo lo hasta aquí expuesto.

Así en el caso del IBI de naturaleza urbana (principal de los re-

GRÁFICO 4
IVTM MUNICIPIOS ESPAÑOLES (8-12 CV)



cursos tributarios municipales), el tipo medio elegido, ajustado según la metodología utilizada por el Ayuntamiento de Madrid para homogeneizar a los municipios que han visto revisar sus valores catastrales en años recientes con los que no lo han hecho, se sitúa próximo a los dos tercios del máximo disponible, de modo que 29 de las capitales de provincia superan ese umbral y ocho de ellas han fijado tipos superiores a los tres cuartos del máximo admisible.

En el caso del IAE (el segundo impuesto en importancia), su intensidad es aún mayor, puesto que el tipo medio de incremento se sitúa por encima del 75 por 100 del máximo alcanzable, habiendo sido superado este límite por 24 localidades, dos de las

cuales (Barcelona y Cuenca) han explotado al máximo el tributo.

Respecto al Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (el tercero de los obligatorios), éste ofrece unas cifras similares al IBI. Una vez más, Barcelona se sitúa a la cabeza de la fiscalidad al elegir, al igual que en el caso del IAE el tipo máximo.

Finalmente, en lo referente a los impuestos potestativos, es aquí donde los ayuntamientos de las capitales de provincia han elegido aplicar los más altos tipos disponibles. Así, la media del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras se sitúa por encima del 85 por 100 del máximo, el cual ha sido fijado por 17 ayuntamientos. Mayor es aún el uso que se hace del Impuesto sobre el Incremento de Valor de

los Terrenos de Naturaleza Urbana, cuyo tipo medio supera el 90 por 100 del máximo, habiendo sido éste fijado por 29 de las 52 capitales de provincia. El número de éstas que han fijado un tipo superior al 75 por 100 del máximo asciende a 43.

En suma, estos datos ponen de manifiesto hasta qué punto ayuntamientos tan representativos como los de las capitales de provincia ejercen en la práctica la corresponsabilidad fiscal a la que la LRHL les impulsa. La relativamente razonable dispersión de los valores puesta de manifiesto por los coeficientes de variación obtenidos (alrededor del 20 por 100) indica que, aunque los municipios eligen, como no podía ser de otro modo, la estructura tributaria relativa que mejor se

CUADRO N.º 9

TIPOS IMPOSITIVOS DEL ICIO EN CAPITALES DE PROVINCIA (1998)

	<i>Máximo</i>	<i>Establecido</i>	<i>E/M</i>
Albacete	4,000	4,000	1,000
Alicante	4,000	4,000	1,000
Almería	4,000	3,130	0,783
Ávila	3,200	3,000	0,938
Badajoz	4,000	4,000	1,000
Barcelona	4,000	2,750	0,688
Bilbao	4,000	5,000	1,250
Burgos	4,000	2,700	0,675
Cáceres	3,600	3,510	0,975
Cádiz	4,000	4,000	1,000
Castellón	4,000	3,000	0,750
Ceuta	3,600	3,600	1,000
Ciudad Real	3,600	3,600	1,000
Córdoba	4,000	3,510	0,878
Cuenca	3,200	3,200	1,000
Gerona	3,600	3,290	0,914
Gran Canaria	4,000	2,500	0,625
Granada	4,000	4,000	1,000
Guadalajara	3,600	3,600	1,000
Huelva	4,000	4,000	1,000
Huesca	3,200	3,200	1,000
Jaén	4,000	2,500	0,625
La Coruña	4,000	4,000	1,000
León	4,000	3,350	0,838
Lérida	4,000	2,500	0,625
Logroño	4,000	2,750	0,688
Lugo	3,600	3,000	0,833
Madrid	4,000	4,000	1,000
Málaga	4,000	2,250	0,563
Melilla	3,600	—	0,000
Murcia	4,000	3,670	0,918
Orense	4,000	2,000	0,500
Oviedo	4,000	3,600	0,900
Palencia	3,600	2,460	0,683
Palma de Mallorca	4,000	3,000	0,750
Pamplona	4,000	4,300	1,075
Pontevedra	3,600	3,000	0,833
Salamanca	4,000	3,750	0,938
San Sebastián	4,000	5,000	1,250
Santander	4,000	4,000	1,000
Segovia	3,600	3,300	0,917
Sevilla	4,000	2,630	0,658
Soria	3,200	2,500	0,781
Santa Cruz de Tenerife	4,000	3,500	0,875
Tarragona	4,000	2,850	0,713
Teruel	3,200	2,560	0,800
Toledo	3,600	3,400	0,944
Valencia	4,000	4,000	1,000
Valladolid	4,000	3,900	0,975
Vitoria	4,000	3,100	0,775
Zamora	3,600	3,600	1,000
Zaragoza	4,000	4,000	1,000
Media	3,831	3,309	0,864
Desviación estándar	0,267	0,806	0,203
Coefficiente de variación	6,965	24,350	23,487

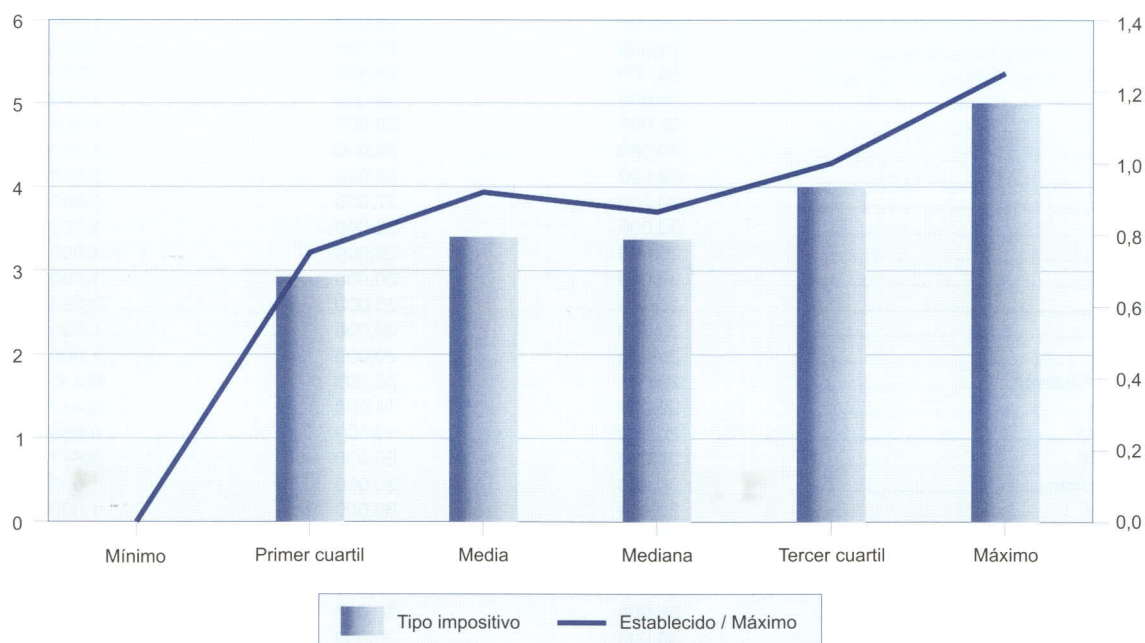
Fuente: AYUNTAMIENTO DE MADRID (1999).

CUADRO N.º 10

ICIO EN LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES (RESUMEN 1998)

	<i>Tipo impositivo</i>	<i>Establecido / Máximo</i>
Mínimo	0,000	0,000
Primer cuartil	2,925	0,750
Media	3,400	0,918
Mediana	3,374	0,864
Tercer cuartil	4,000	1,000
Máximo	5,000	1,250
Desviación estándar	0,662	0,203
Coefficiente de variación	19,636	23,480

GRÁFICO 5
ICIO MUNICIPIOS ESPAÑOLES



acomoda a sus intenciones políticas, las medias son bastante representativas, lo que, una vez más, pone de manifiesto la injusticia de atribuir a las localidades presuntos comportamientos parasitarios en relación con sus estructuras financieras.

IV. LA HACIENDA LOCAL DEL SIGLO XXI

La necesaria adaptación del sistema de financiación local a las nuevas necesidades de la gestión pública en un marco ca-

da vez más descentralizado, y en el que el ámbito local de la adopción de decisiones debe jugar un papel transcendente, requiere sentar una serie de premisas básicas a efectos de construir un edificio sólido y terminar de una vez con la larga tradición de in-

CUADRO N.º 11

TIPOS IMPOSITIVOS DEL IΔVTNU EN CAPITALES DE PROVINCIA (1998)

	Máximo	Establecido	E/M
Albacete	30,000	21,000	0,700
Alicante	30,000	30,000	1,000
Almería	30,000	26,000	0,867
Ávila	28,000	18,000	0,643
Badajoz	30,000	30,000	1,000
Barcelona	30,000	30,000	1,000
Bilbao	30,000	30,000	1,000
Burgos.....	30,000	26,000	0,867
Cáceres.....	29,000	19,000	0,655
Cádiz.....	30,000	30,000	1,000
Castellón	30,000	20,000	0,667
Ceuta.....	29,000	29,000	1,000
Ciudad Real	29,000	25,000	0,862
Córdoba	30,000	22,000	0,733
Cuenca	29,000	23,000	0,793
Gerona	29,000	27,800	0,959
Gran Canaria.....	30,000	21,000	0,700
Granada	30,000	30,000	1,000
Guadalajara.....	29,000	29,000	1,000
Huelva.....	30,000	30,000	1,000
Huesca	28,000	28,000	1,000
Jaén	30,000	27,000	0,900
La Coruña	30,000	23,000	0,767
León	30,000	30,000	1,000
Lérida	30,000	30,000	1,000
Logroño.....	30,000	30,000	1,000
Lugo	29,000	26,000	0,897
Madrid	30,000	27,000	0,900
Málaga	30,000	30,000	1,000
Melilla	29,000	29,000	1,000
Murcia	30,000	30,000	1,000
Orense	30,000	25,000	0,833
Oviedo.....	30,000	30,000	1,000
Palencia	29,000	29,000	1,000
Palma de Mallorca	30,000	25,500	0,850
Pamplona	30,000	14,000	0,467
Pontevedra	29,000	19,000	0,655
Salamanca	30,000	20,000	0,667
San Sebastián.....	30,000	30,000	1,000
Santander	30,000	30,000	1,000
Segovia	29,000	29,000	1,000
Sevilla	30,000	25,000	0,833
Soria	28,000	28,000	1,000
Santa Cruz de Tenerife	30,000	30,000	1,000
Tarragona	30,000	30,000	1,000
Teruel	28,000	28,000	1,000
Toledo	29,000	26,000	0,897
Valencia.....	30,000	30,000	1,000
Valladolid.....	30,000	25,000	0,833
Vitoria	30,000	30,000	1,000
Zamora	29,000	29,000	1,000
Zaragoza.....	30,000	30,000	1,000
Media.....	29,596	26,717	0,903
Desviación estándar	0,634	4,036	0,135
Coefficiente de variación	2,143	15,106	14,976

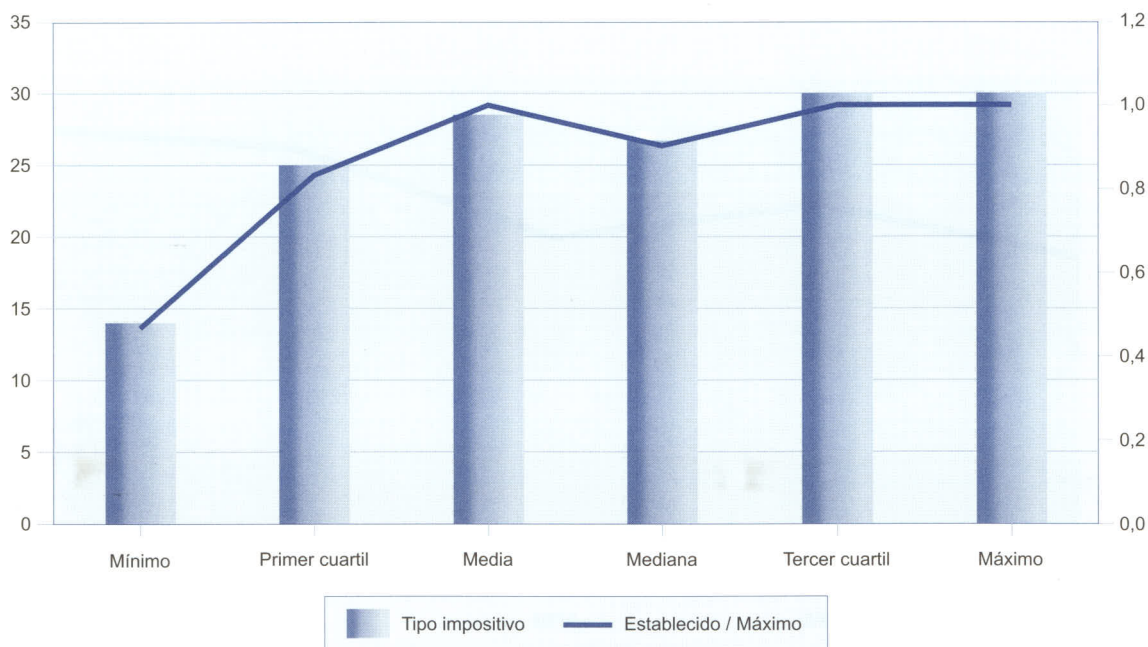
Fuente: AYUNTAMIENTO DE MADRID (1999).

CUADRO N.º 12

IAVTNU EN LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES (RESUMEN 1998)

	<i>Tipo impositivo</i>	<i>Establecido / Máximo</i>
Mínimo	14,000	0,467
Primer cuartil	25,000	0,833
Media	28,500	1,000
Mediana	26,717	0,903
Tercer cuartil	30,000	1,000
Máximo	30,000	1,000
Desviación estándar	4,036	0,135
Coefficiente de variación	15,106	14,973

GRÁFICO 6
IAVTNU MUNICIPIOS ESPAÑOLES



tentar poner parches a situaciones insostenibles a medida que éstas se van manifestando, con la consiguiente generación de situaciones de inequidad entre administraciones y de quiebra de las reglas básicas de funciona-

miento ordenado en materia de gestión de los asuntos públicos.

En este sentido, no cabe dudar de que el punto de partida para cualquier reforma de los instrumentos de financiación pasa

por delimitar claramente las *necesidades* de gasto en la esfera local de gobierno, puesto que los recursos financieros (tributos, transferencias, endeudamiento y cualesquiera otros ingresos) no constituyen sino *medios* con los

CUADRO N.º 13

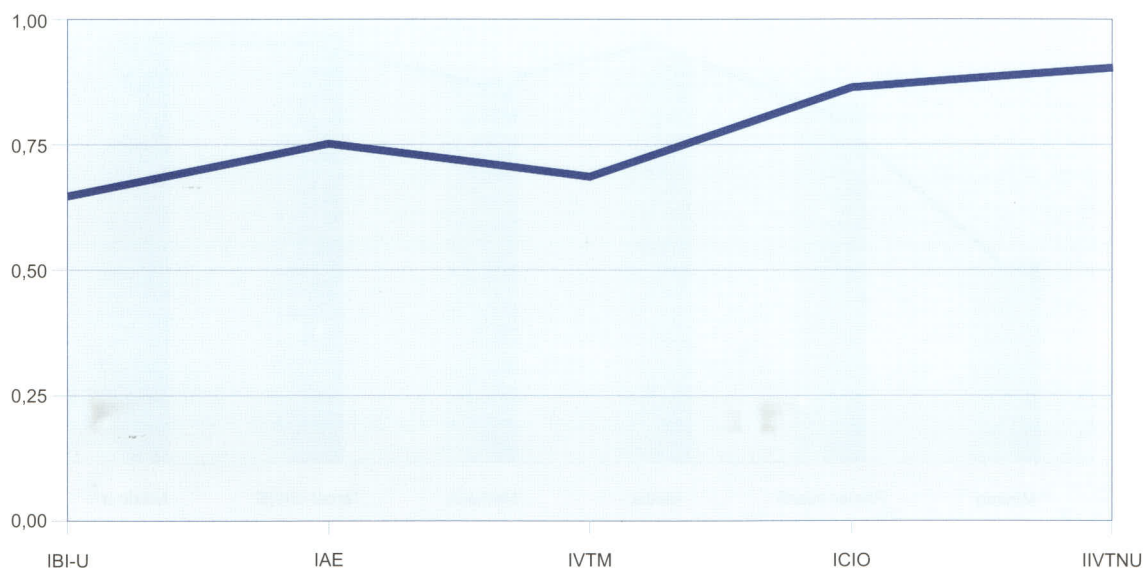
TIPOS IMPOSITIVOS DE LOS IMPUESTOS MUNICIPALES EN LAS CAPITALES DE PROVINCIA. RESUMEN 1998

	IBI-U	IAE	IVTM	ICIO	IΔVTNU
Media (P)	0,647	0,752	0,686	0,864	0,903
Desviación estándar	0,138	0,129	0,124	0,203	0,135
Coeficiente de variación	21,329	17,134	18,08	23,487	14,976
N = M	0	2	1	17	29
N > 0,75 M	8	24	12	38	43
N > P	29	24	29	31	30

Fuente: Elaboración propia.

- N = M, indica el número de capitales que han fijado el tipo máximo disponible.
- N > 0,75 M, indica el número de capitales que han fijado un tipo superior al 75 por 100 del máximo disponible.
- N > P, indica el número de capitales que han fijado un tipo que supone un esfuerzo superior al promedio de las 52 capitales.

GRÁFICO 7
IMPOSICIÓN MUNICIPAL Y CORRESPONSABILIDAD FISCAL EN LAS CAPITALES DE PROVINCIA
(PORCENTAJE SOBRE EL MÁXIMO APLICABLE, 1998)

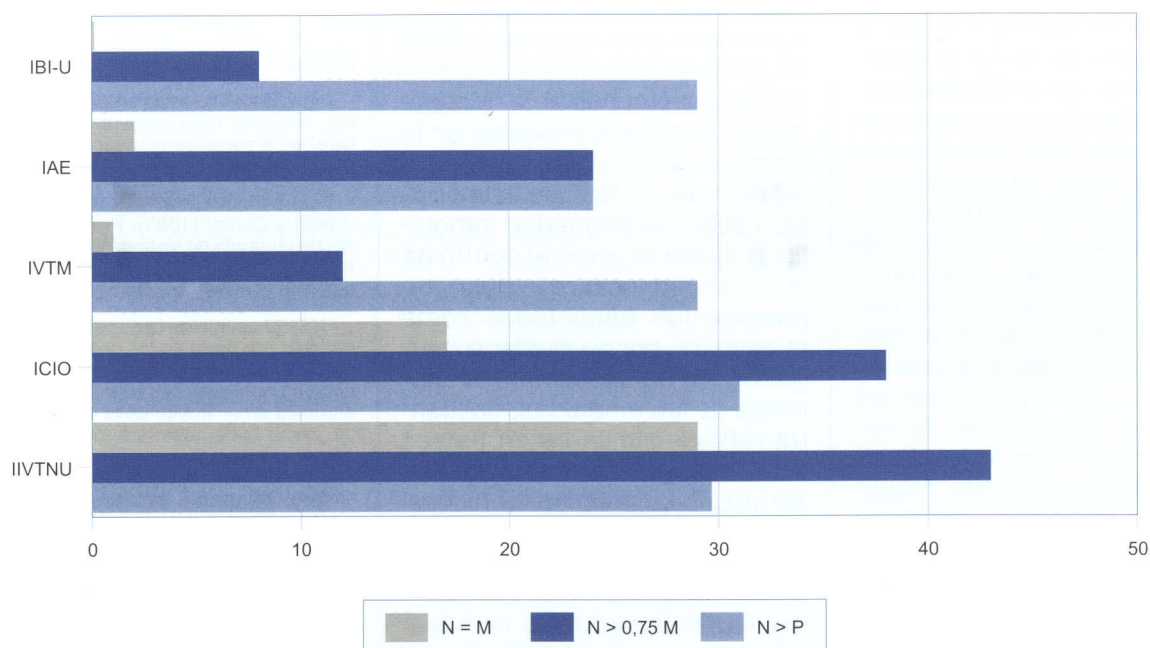


cuales cubrir el verdadero *fin* de la acción pública, que no es otro, en el ámbito local, que satisfacer las necesidades que los ciudadanos tienen de disfrutar de bienes y servicios públicos suficientes en cantidad y calidad.

Evidentemente, una tarea como la de cuantificar las necesidades no resulta en absoluto sencilla. Casi por definición, las necesidades de los ciudadanos son ilimitadas, puesto que a medida que se satisfacen las más

inmediatas, todos tendemos a crearnos nuevas necesidades. Por otra parte, también es cierto que no sólo los gobiernos locales prestan servicios públicos, sino que también el resto de los niveles de la Administración pública

GRÁFICO 8
CAPITALES DE PROVINCIA Y FISCALIDAD (1998)



participan de esta tarea en el ámbito de sus competencias. Por ello, una tarea previa, no realizada hasta la fecha y ciertamente necesaria si se pretende dotar de estabilidad al marco financiero de la Administración local, debería ser acompañar las ineludibles reformas con una clara delimitación de las *competencias* que estos gobiernos deben asumir y con los correspondientes estudios acerca de los *determinantes* de las necesidades de gasto que la gestión de tales competencias lleva consigo. Así, cuestiones tales como la demanda esperada de servicios (que depende esencialmente de la población usuaria de éstos) y las condiciones de costes en los que se prestan, que determinarán su oferta (y que depende de variables muy diversas como la orografía, la dispersión

de la población, el clima o factores de tipo sociodemográfico), deberían ser abordadas con carácter de inmediatez a efectos de que la necesaria discusión sobre instrumentos de financiación tenga lugar sobre bases sólidas. En tanto no se delimite con claridad el campo de las necesidades de gasto, cualquier medida a adoptar en materia de financiación adolecerá inevitablemente de provisionalidad y no permitirá sino cerrar en falso el problema de la suficiencia financiera local.

Parece evidente que el primer paso a dar es establecer un nuevo marco competencial más acorde con los nuevos tiempos. En los orígenes del proceso de descentralización, parecía existir una especie de consenso implícito en que tal proceso debería llevar a una meta en la cual la

distribución de responsabilidades de gasto en el seno de las administraciones públicas se aproximara al objetivo 50-25-25, de modo que al final del camino la Administración central únicamente gestionase el 50 por 100 del gasto público y las comunidades autónomas el 25 por 100, quedando el 25 por 100 restante en manos de las corporaciones locales. Situados en el año 2000, observamos cómo el proceso de descentralización fiscal ha cumplido sobradamente sus objetivos en lo que respecta al ámbito autonómico (por lo menos en aquellas comunidades autónomas que han alcanzado ya su techo competencial relevante en términos económicos), superando ampliamente el 25 por 100 apuntado, en tanto que el peso de las corporaciones loca-

les apenas alcanza el 15 por 100, aún muy lejos del objetivo del 25 por 100.

La reciente aprobación del Pacto Local ha venido a incidir en la reordenación de competencias de las administraciones locales y su ampliación en sectores determinados. Así, las entidades locales han visto reforzar sus competencias, fruto de largos años de reivindicaciones, en materias tales como la circulación en el ámbito del tráfico y la 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 y urbanismo, entre otras (MAP-FEMP, 1999). Sin embargo, incluso con este rango superior de competencias resultará difícil en la práctica crecer hasta el 25 por 100 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 gestionar el 25 por 100 del gasto público 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, esto parece una tarea imposible.

Por lo que respecta al ámbito de la tributación, pocos parecen ser los cambios que se avecinan. La estructura tributaria emanada de la LRHL ha supuesto, como ya ha sido indicado, un importante punto de inflexión en materia de autonomía y corresponsabilidad fiscal local. Los tributos locales españoles son bastante homologables con los que existen en la mayoría de los países de nuestro entorno, en los que la imposición sobre la propiedad inmobiliaria aparece como el centro de la fiscalidad local, e incluso impuestos tan denostados como nuestro IAE, por no ajustar su carga fiscal a los resultados económicos de las empresas, encuentra reflejos similares en países como Francia, Alemania o Italia. Tal vez el aprovechamiento local de la imposición sobre la renta, de gran importancia en los países nórdicos, en los que constituye la primera fuente de financiación (por encima de la imposición sobre la propiedad), pero también en Bélgica (donde presenta la forma de recargo sobre el impuesto estatal) y en Alemania (donde adopta la forma de participación en la recaudación territorial del impuesto central) podría ser planteado como alternativa a considerar, a pesar de contar con un antecedente de nefasta experiencia, cual fue la aplicación práctica del recargo sobre el IRPF que siguió a la Ley de Saneamiento de 1983.

En todo caso, parece imprescindible profundizar en el ámbito de las competencias en materia de gestión tributaria y en la corrección de algunos defectos de aplicación práctica que requieren una solución inmediata, como son, por ejemplo, los casos de la compensación de los beneficios fiscales concedidos en leyes estatales sobre impuestos locales o la titularidad de las competencias de la gestión censal de

las cuotas mínimas municipales y cuotas provinciales del IAE entre otros, medidas todas ellas que podrían servir de incentivo a la corresponsabilidad fiscal de los municipios españoles.

NOTAS

(1) Para una revisión más detallada de los principales hitos relativos a la financiación local en la etapa democrática vid. MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1998, cap. 4).

(2) Vid. WILLIAMSON (1994), WEINGAST (1993) y OLSON (1993). Para más detalles desde un punto de vista de economía constitucional pueden verse en castellano los trabajos de PUY (1996) y SÁEZ (1995).

(3) El asunto de la correcta rendición de cuentas por parte de los gobiernos ante los ciudadanos se ha convertido en los últimos años en un tema candente de investigación empírica en el ámbito de la economía pública, como lo demuestra el desarrollo de un amplio programa impulsado desde el Banco Mundial, con la intención de encontrar indicadores adecuados para medir el «buen gobierno». En este sentido, además del trabajo citado de SHAH (1998a), pueden verse WORLD BANK (1992, 1994), SHAH (1998b), HUTHER y SHAH (1998) y KAUFMANN *et al.* (1999). En España, intentos de medida de la percepción individual de las acciones públicas han sido elaborados por instituciones como el CIS y el Instituto de Estudios Fiscales. Vid., por ejemplo, CIS (1997) y DELGADO y SAN VICENTE (1998). Estudios empíricos con un enfoque más económico, ligados al campo local, han sido elaborados por BOSCH y SUÁREZ PANDIELLO (1993, 1994 y 1995).

(4) Vid. MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1998) para más detalles. Sobre el régimen foral del País Vasco, véase por ejemplo ZUBIRI y VALLEJO (1995) y ZUBIRI (1997).

(5) Vid. PEDRAJA y SUÁREZ PANDIELLO (1999) para un análisis crítico de los criterios de distribución de la PIE municipal.

BIBLIOGRAFÍA

- AYUNTAMIENTO DE MADRID (1999), *Ranking tributario de los municipios españoles 1998*.
- BOSCH, N., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1993), «Fiscal perception and voting», *Environment and Planning C: Government and Policy*, 11.
- (1994), *Hacienda local y elección pública. El caso de los municipios españoles*, Fundación BBV, Bilbao.
- (1995), «Seven hypotheses about public choice and local spending», *Public Finance*, vol. 50, n.º 1.
- CIS (1997), *Opinión pública y política fiscal*, estudio 2253. (Resumen en *Datos de Opinión*, n.º 14, págs. 5-8).
- DELGADO, M. L., y SAN VICENTE, M. (1998), «Evolución de la opinión fiscal a través

<p>de datos de encuesta», <i>Papeles de Trabajo</i>, 9/98, Instituto de Estudios Fiscales.</p> <p>FEMP (1999), «Haciendas locales. Propuestas de resolución», <i>VII Asamblea General</i>, Madrid, 25, 26 y 27 de noviembre de 1999, mimeo.</p> <p>HUTHER, J., y SHAH, A. (1998), «Applying a simple measure of good governance to the debate on fiscal decentralization», <i>World Bank Policy Research Working Paper</i>, n.º 1894.</p> <p>KAUFMANN, D.; KRAAY, A., y ZOIDO-LOBATÓN, P. (1999), «Governance matters», <i>World Bank Policy Research Working Paper</i>, número 2196.</p> <p>MAP-FEMP (1999), <i>El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del gobierno local</i>, Ministerio de Administraciones Públicas, Federación Española de Municipios y Provincias, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.</p> <p>MONASTERIO, C., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1998), <i>Manual de Hacienda autonómica y local</i>, Ed. Ariel, Barcelona.</p> <p>OLSON, M. (1993), «Dictatorship, democracy and development», <i>American Political</i></p>	<p><i>Science Review</i>, vol. 87, n.º 3, páginas 568-576.</p> <p>PEDRAJA, F., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1999), «Sobre la nueva PIE municipal», en <i>Cuadernos de Información Económica</i>, números 144-145, págs. 150-163.</p> <p>PUY, P. (1996), <i>Economía política del Estado constitucional</i>, Cedecs Economía, Barcelona.</p> <p>SÁEZ, L. A. (1995), <i>La economía política constitucional: Una aplicación al proceso de descentralización español</i>, tesis doctoral, Universidad de Zaragoza.</p> <p>SHAH, A. (1998a), «Balance, accountability, and responsiveness: Lessons about decentralization», <i>World Bank Policy Research Working Paper</i>, n.º 2021.</p> <p>— (1998b), «Fiscal federalism and macroeconomic governance: For better or for worse?», <i>World Bank Policy Research Working Paper</i>, n.º 2005.</p> <p>SUÁREZ PANDIELLO, J. (1999), «Distribución de competencias y relaciones financieras entre comunidades autónomas y corpo-</p>	<p>raciones locales», <i>Boletín Económico de Andalucía</i>, n.º 27, págs. 147 a 160.</p> <p>WEINGAST, B. (1993), «Constitutions as governance structures: The political foundations of secure markets», <i>Journal of Institutional and Theoretical Economics</i>, 49, páginas 286-311.</p> <p>WILLIAMSON, E. (1994), «From macroeconomic correction to public sector reform - The critical role of evaluation», <i>World Bank Discussion Paper</i>, n.º 214, Washington, DC.</p> <p>WORLD BANK (1992), <i>Governance and Development</i>, Washington, DC.</p> <p>— (1994), <i>Governance - The World Bank's Experience</i>, Washington, DC.</p> <p>ZUBIRI, I. (1997), «La revisión del Concierto Económico entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco», <i>Cuadernos de Información Económica</i>, páginas 124-125.</p> <p>ZUBIRI, I., y VALLEJO, M. (1995), <i>Un análisis metodológico y empírico del sistema de cupo</i>, Ed. Fundación BBV, Bilbao.</p>
--	--	---

Resumen

El presente artículo tiene por objeto ofrecer una panorámica de la realidad actual de las haciendas locales españolas, desde la perspectiva de sus avances recientes en materia de corresponsabilidad fiscal, como instrumento de mejora de la gestión de los recursos públicos. Tras repasar algunas ideas sobre lo que deberíamos entender por corresponsabilidad fiscal y su relación con otros conceptos a menudo conectados con éste, como son los procesos de rendición de cuentas, la perceptibilidad y la autonomía, se analizan las cifras recientes de la corresponsabilidad fiscal en el nivel municipal de la Administración, concluyendo que, efectivamente, los municipios vienen haciendo un uso razonable de sus instrumentos tributarios, máxime si se les compara con otras administraciones públicas territoriales como son las comunidades autónomas y las diputaciones provinciales. La última parte del artículo apunta algunas perspectivas de futuro para la hacienda local española.

Palabras clave: hacienda local, federalismo fiscal, corresponsabilidad fiscal.

Abstract

The aim of this article is to offer an overview of the current situation of Spanish local treasuries, from the standpoint of their recent advances in the realm of fiscal accountability as a means of improving the management of public resources. After reviewing some ideas on what we should understand by fiscal accountability and its relationship with other concepts often connected with this, such as account rendering processes, perceptibility and self-sufficiency, the recent figures of fiscal accountability are examined at the municipal level of government, concluding that the local councils have indeed been making reasonable use of their tax instruments, especially if we compare them with other echelons of regional government, such as the autonomous communities and provincial councils. The last part of the article makes some observations on the future outlook of the Spanish local treasury.

Key words: local government, fiscal federalism, fiscal accountability.

JEL classification: H7.