

Resumen

El principio del beneficio goza de una amplia tradición en la Hacienda pública, dadas sus conocidas ventajas en términos de recaudación, eficiencia y simplicidad en la gestión. Este trabajo repasa los principales argumentos en defensa de la utilización de las cargas sobre el usuario como elemento nuclear de la financiación local. Además, en la parte aplicada del artículo se constata la relevancia de estas figuras en los municipios españoles, aunque con comportamientos muy desiguales en términos del esfuerzo fiscal diferencial entre ayuntamientos.

Palabras clave: principio del beneficio, municipios, esfuerzo fiscal.

Abstract

The benefit principle has a broad tradition in Public Finance, given their well-known advantages in collection, efficiency and simplicity in management. This paper focus on the main arguments supporting user charges as a core instrument in local public finance. Moreover, in the applied side of the article we confirm the significance of these figures in Spanish municipalities, albeit they present very uneven behaviour in terms of differential fiscal effort among jurisdictions.

Key words: benefit principle, municipalities, fiscal effort.

JEL classification: H71, H72.

EL PRINCIPIO DEL BENEFICIO EN LA FINANCIACIÓN DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES. TEORÍA Y PRÁCTICA

Javier SUÁREZ PANDIELLO
Roberto FERNÁNDEZ LLERA

Universidad de Oviedo

I. INTRODUCCIÓN (*)

EL principio del beneficio como orientación básica de los sistemas fiscales, basada en la cláusula *quid pro quo*, goza de una amplia tradición dentro de la teoría de la Hacienda Pública. Se pueden encontrar sus antecedentes primarios en las obras de Adam Smith y John Stuart Mill, quienes ya abogaban por una cierta contribución del usuario de un servicio en función directa de los beneficios recibidos por la actuación del sector público.

En el ámbito de las haciendas locales, la prestación de servicios públicos ha sido tradicionalmente una de las parcelas de gasto más relevantes, respondiendo así a la clásica función asignativa, de acuerdo con la terminología acuñada por Musgrave (1959). Operando de esta forma, y en la medida en que dichos servicios públicos tienen una demanda individualizada y se puede identificar a los usuarios a un coste razonable, surge de modo inmediato la aplicación del principio del beneficio como medio para diseñar el esquema de financiación, aplicando una política adecuada de tasas, precios públicos o contribuciones especiales.

En los municipios españoles, de acuerdo con los datos disponibles de las últimas liquidaciones presupuestarias, se constata que los ingresos fiscales no impositi-

vos (capítulo 3) constituyen la tercera fuente financiera más importante, sólo superada por las transferencias y los impuestos. Se trata también de unos recursos que han registrado un importante crecimiento en los últimos años, al calor de una ampliación de bases impositivas por motivaciones diversas; entre otras, los nuevos desarrollos urbanísticos y la aparición de novedosos objetos de gravamen vinculados a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (1).

En el presente trabajo se analiza la importancia del principio del beneficio en la financiación municipal en España y se acompaña de un estudio sobre el esfuerzo fiscal que realizan los ayuntamientos en esta materia. Únicamente se consideran los ingresos públicos basados en el principio del beneficio *en sentido estricto*, es decir, las tasas, los precios públicos y las contribuciones especiales. En aras de una simplificación del análisis, se ha optado por excluir el cómputo de otros ingresos públicos, también ligados al principio del beneficio, pero sin que éste sea el elemento central en su estructura. Aquí estarían, por ejemplo, los impuestos municipales, que contienen algunos elementos de beneficio (2). Esta circunstancia, aunque discutible, equivale a asumir que en esos impuestos prevalece de forma clara el componente de capacidad de pago, y por tanto pro-

cede su exclusión del análisis ligado al principio del beneficio. Mención aparte merecen «otros ingresos» incluidos dentro del capítulo 3 del Presupuesto, tales como las multas y las sanciones pecuniarias por múltiples conceptos. El hecho de que el origen de estos ingresos provenga de una acción ilícita o ilegal de carácter previo los aleja del concepto de «beneficio», que reservamos para las tasas, las contribuciones especiales o los precios públicos; consiguientemente, los excluimos del estudio al igual que hacemos con los ingresos municipales en concepto de ventas de impresos, publicaciones o similares.

En el apartado II se comentan las principales ventajas y limitaciones del principio del beneficio en su aplicación a la financiación municipal. El apartado III describe una panorámica de la importancia de los tributos y precios públicos, desagregando el análisis por municipios y por instrumentos. En el apartado IV se da un paso más y se evalúa el peso de las cargas sobre el usuario en términos de esfuerzo fiscal para una muestra de municipios españoles de mayor dimensión. Un último apartado cierra el trabajo con las principales conclusiones.

II. VENTAJAS Y LIMITACIONES DEL PRINCIPIO DEL BENEFICIO EN LA FINANCIACIÓN MUNICIPAL

Resulta mayoritariamente aceptado que el principio del beneficio tiene considerables ventajas a la hora de diseñar un sistema fiscal democrático (3). Entre los lugares comunes se suele citar su capacidad para resolver los problemas de suficiencia de la financiación pública, ya que logra unir las vertientes del ingreso y del gas-

to de un modo directo a través del contribuyente. La identificación de los usuarios y su gravamen en función del principio del beneficio no sería especialmente dificultosa, ya que los gastos que ejecutan las haciendas locales son, en buena parte, derivados de la prestación de servicios públicos en los que la intervención pública se justifica por la existencia de un monopolio natural (suministro de agua potable, alcantarillado o recogida de basuras, entre otros) caracterizado por costes fijos muy elevados y economías de escala en la prestación. En otros casos, el principio del beneficio resulta muy adecuado, teniendo en cuenta que el usuario-contribuyente es perfectamente identificable y separable (tal es el caso de los servicios públicos de transporte colectivo de viajeros, los cementerios o las instalaciones deportivas y culturales).

Una ventaja adicional que justificaría una revitalización del principio del beneficio se encuentra en la cuantificación periódica de los costes de prestación, permitiendo comparar el coste de servicios similares entre los distintos municipios y contribuyendo a generar ganancias de eficiencia. El principio del beneficio es también una vía para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito público, dado que obliga a los responsables políticos a explicar las razones por las cuales algunas actividades deben ser subvencionadas con cargo al Presupuesto General, en lugar de hacerlo con cargas directas sobre el usuario. Este último sería el modo más adecuado de evitar ciertas acciones redistributivas «encubiertas» y poco justificadas que, en algunos casos, podrían adquirir un cariz ciertamente regresivo.

Finalmente, el principio del beneficio presenta la gran ventaja de actuar como freno a las deman-

das excesivas que se producen al subvencionar con carácter general la utilización de ciertos servicios, fijando su precio muy por debajo del coste. En este sentido, la tasa, el precio público o la contribución especial podrían actuar como un *ticket moderador*.

Con todo, una política adecuada de tasas y precios públicos presenta indudables ventajas, aunque también tiene evidentes limitaciones. La primera, porque el principio del beneficio no sirve para financiar bienes públicos puros, dada la dificultad de excluir de los beneficios del bien a quien no pague, y el incentivo que tienen los consumidores de este tipo de bienes a comportarse como usuarios gratuitos y a no revelar sus preferencias. No obstante, como ya se ha apuntado, este problema se podría solventar con cierta facilidad, dado que pocos servicios públicos municipales pueden ser calificados de bienes públicos puros.

En otra vertiente, parece claro que el principio del beneficio no sirve, por definición, para cubrir objetivos redistributivos. Aun sabiendo que la redistribución de la renta no es una función esencial de las administraciones locales, es evidente que financiar la provisión de bienes haciendo pagar al usuario por el provecho total que obtiene de su consumo es totalmente incompatible con un mínimo componente de equidad, cuando esto se aplica a servicios de fuerte componente social o redistributivo. Una visión que no compartían los autores clásicos citados, quienes consideraban que la mejor manifestación de la regla de equidad era precisamente el principio del beneficio, en el sentido de que impediría el «expolio» de los contribuyentes no interesados especialmente en el consumo de servicios públicos.

También se ha argumentado que existen servicios para los cuales la aplicación del principio del beneficio supondría incurrir en elevados costes de obtención de información, gestión, recaudación e inspección, pudiendo incluso llegar a superar el importe de la recaudación obtenida por el tributo o precio público en cuestión.

Asimismo, sería conveniente que, de creer interesante profundizar en el uso de cargas sobre el usuario, la transición desde un sistema de financiación generalista hacia uno más basado en el principio del beneficio fuese gradual, tratando de minimizar algunos problemas y obstáculos políticos. En primer lugar, porque los grupos más favorecidos por la actual política siempre tratarán de frenar una aplicación más intensa del principio del beneficio para mantener la comodidad de su posición. Para los gobernantes, que no políticos responsables, puede

resultar más fácil apelar a criterios genéricos de ayuda a grupos presuntamente necesitados, a cambio de frenar una política de aplicación de cargas sobre el usuario, más transparente pero más costosa en términos de su aceptación social. También deben esperarse resistencias por parte de los gestores de los servicios públicos más ineficientes, dado que su labor sería más visible y quedaría en entredicho cuando se comparase con la de sus homólogos en otros servicios públicos, tanto dentro como fuera del correspondiente municipio.

Desde otra perspectiva, existen deficiencias técnicas que deben resolverse para conseguir desarrollar una adecuada contabilidad analítica en el seno del sector público local, de modo que pueda medirse adecuadamente el coste de prestación de los servicios públicos. Una solución parcial pasaría por abordar un número limitado

de servicios públicos, eligiendo los más relevantes desde el punto de vista presupuestario, para ir cubriendo gradualmente el resto de servicios (4). El problema de la falta de información es inversamente proporcional al tamaño del municipio, llegando en el extremo a que el Ayuntamiento ni siquiera disponga de la infraestructura mínima necesaria, humana y técnica, para acometer esta tarea por sí mismo. La recomendación lógica en este caso pasaría por un refuerzo de la cooperación intermunicipal y supramunicipal, así como el papel de supervisión y fiscalización de los órganos autonómicos de control externo y del Tribunal de Cuentas.

El cuadro n.º 1 sintetiza las principales ventajas y algunos de los obstáculos que pueden aparecer en los gobiernos locales a la hora de aplicar una política financiera más orientada al principio del beneficio.

CUADRO N.º 1

EL PRINCIPIO DEL BENEFICIO EN LA FINANCIACIÓN LOCAL

Ventajas

- Suficiencia.** Aumenta los ingresos públicos, y con ello el grado de suficiencia de la Hacienda local.
- Eficiencia.** Permite comparar costes de servicios públicos y adoptar los métodos de gestión más eficientes.
- Transparencia.** Obliga a los responsables políticos a rendir cuentas y a justificar las ventajas fiscales concedidas.
- Evitar redistribuciones no justificadas.** Deben hacerse explícitos los motivos para fijar tasas y precios públicos por debajo del coste y cuantificar el correspondiente gasto fiscal.
- Moderación de la demanda.** Se modera el consumo de los servicios públicos locales en los que el precio pagado no cubre el coste de producción.

Limitaciones

- Inadecuación para algunos fines.** No sirve para financiar bienes públicos puros.
- Gestión.** Elevados costes de gestión e inspección.
- Grupos de interés fiscal.** Resistencia de los grupos que actualmente se benefician de transferencias cruzadas procedentes del resto de contribuyentes.
- Políticas.** Los gobiernos locales tendrán que rendir cuentas de modo más exigente acerca del coste de los servicios públicos locales y del importe y razones de los gastos fiscales incurridos.
- Técnicas.** El desarrollo de una contabilidad analítica en el sector público local requiere apoyar técnicamente a los municipios de menor dimensión.
- Gestores.** Los gestores ineficientes verán reflejados públicamente sus mayores costes relativos.

Fuente: Elaboración propia.

III. RADIOGRAFÍA BÁSICA DEL PRINCIPIO DEL BENEFICIO EN LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES

Si se observa la realidad cuantitativa del conjunto de los municipios españoles, lo primero que se constata es la importancia de los ingresos ligados a la aportación de los usuarios a la financiación de los servicios públicos. En el cuadro n.º 2 ya se puede ver que el capítulo 3 de ingresos era el tercero en importancia relativa (17,3 por 100), sólo superado por los impuestos directos e indirectos considerados conjuntamente (32,1 por 100) y las transferencias totales (35,1 por 100).

Con todo, conviene desagregar el capítulo 3 hasta el máximo nivel de detalle para desligar los tributos y precios públicos ligados al principio del beneficio de aquellos otros ingresos vinculados a sanciones, reintegros o ventas. El cuadro n.º 3 muestra que en el año 2004 las tasas por diversos conceptos sumaban el 10 por 100 de los ingresos totales de los municipios españoles, registrándose

una ligera subida desde el 9,6 por 100 en el año 2000. Por su parte, las contribuciones especiales mantienen su peso relativo en el 0,6 por 100, si bien han crecido claramente por debajo del incremento medio de los ingresos municipales (38,3 por 100) y por debajo de los ingresos del capítulo 3 del Presupuesto (43,9 por 100). Finalmente, los precios públicos por prestación de servicios o realización de actividades de competencia local crecen de forma muy moderada (un 15,6 por 100 entre 2000 y 2004), algo que, unido a la figura en extinción de

los precios públicos por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, relega el peso relativo de esta figura a un 1,5 por 100 de los ingresos totales en el año 2004.

Entre los demás ingresos, los reintegros de operaciones corrientes y las ventas ascienden en conjunto a un total del 0,5 por 100. Sin embargo, la rúbrica de «otros ingresos» (multas y sanciones) registra un fuerte crecimiento en el período considerado, hasta el punto de que el 4,7 por 100 de los ingresos municipi-

CUADRO N.º 2

LIQUIDACIONES DE PRESUPUESTOS DEL CONJUNTO DE MUNICIPIOS ESPAÑOLES

<i>Total municipios: año 2004</i>	<i>Millones de euros</i>	<i>Porcentaje</i>
Impuestos directos e indirectos (c.1 + c.2).....	12.952,2	32,1
Tasas, precios públicos y otros ingresos (c.3).....	6.977,2	17,3
Transferencias (c.4 + c.7)	14.183,3	35,1
Ingresos patrimoniales (c.5)	788,2	2,0
Enajenación de inversiones reales (c.6).....	2.071,5	5,1
Ingresos financieros (c.8 + c.9).....	3.401,3	8,4
Ingresos totales	40.373,7	100,0

Fuente: Liquidaciones de presupuestos de las entidades locales (Ministerio de Economía y Hacienda).

CUADRO N.º 3

LIQUIDACIONES PRESUPUESTARIAS DEL CAPÍTULO 3 DE INGRESOS

<i>TOTAL MUNICIPIOS ESPAÑOLES</i>	<i>Millones de euros</i>		<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje ingresos totales</i>	
	<i>2000</i>	<i>2004</i>	<i>Δ 2000-2004</i>	<i>2000</i>	<i>2004</i>
	Tasas por prestación de servicios o realización de actividades de competencia local.....	2.521,9	3.398,8	34,8	8,6
Tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial de dominio público local.....	290,8	660,2	127,0	1,0	1,6
Contribuciones especiales	189,4	235,3	24,2	0,6	0,6
Precios públicos por prestación de servicios o realización de actividades de competencia local ...	411,2	475,4	15,6	1,4	1,2
Precios públicos por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local .	147,5	125,5	-14,9	0,5	0,3
Reintegros de operaciones corrientes.....	63,0	103,6	64,4	0,2	0,3
Ventas.....	30,7	69,8	127,4	0,1	0,2
Otros ingresos	1.193,0	1.908,5	60,0	4,1	4,7
Total capítulo 3 de ingresos.....	4.847,4	6.977,2	43,9	16,6	17,3
Ingresos totales	29.195,9	40.373,7	38,3	100,0	100,0

Fuente: Liquidaciones de presupuestos de las entidades locales (Ministerio de Economía y Hacienda).

pales totales y más de un 27 por 100 de todo el capítulo 3 se corresponde con este tipo de recursos en el año 2004. Por las razones ya comentadas, este tipo de ingresos no se abordarán con detalle en este trabajo.

Si se analiza el presupuesto de ingresos en términos de presión fiscal comparada, se observa que la distribución territorial es bastante homogénea, tal y como muestra el cuadro n.º 4. La presión fiscal por el capítulo 3 es superior a la de impuestos indirectos en todos los casos, pero inferior a la correspondiente a imposición directa. Aun así, el rango es muy amplio, oscilando entre el 0,44 por 100 del PIB para los municipios de la Comunidad de Madrid y el 0,9 por 100 para los municipios de Cantabria. Las diferencias no pueden ser imputables al Ayuntamiento de Madrid, porque Cataluña, homologable a

la Comunidad de Madrid en cuanto a renta y a que contiene un municipio muy grande como Barcelona, registra una presión fiscal por el capítulo 3 equivalente al 0,62 por 100, justo el nivel promedio. Es decir, las diferencias en presión fiscal tendrían más que ver con el uso efectivo de la capacidad normativa (incluyendo la elección sobre la base del principio de autonomía entre figuras tributarias alternativas) y no tanto por diferencias en renta per cápita u otras circunstancias.

La importancia cuantitativa de los ingresos no impositivos que implican al usuario en la financiación de un servicio público queda acreditada a tenor de los datos anteriores. También su relevancia cualitativa, ya que la utilización complementaria del principio del beneficio en la financiación municipal resulta muy apropiada, en un contexto de haciendas básica-

mente suministradoras de servicios públicos, de acuerdo con la terminología clásica de la teoría de la Hacienda pública. La teoría económica demuestra que, en los casos en los que no existen fallos de mercado, la manera más eficiente de proveer un bien o un servicio es dejando operar libremente a oferentes y demandantes, esperando que el sistema de precios asigne los recursos de forma eficiente. Sin embargo, en el ámbito de los servicios públicos locales aparecen frecuentemente fallos del mercado que imposibilitan o limitan considerablemente la prestación de los mismos en régimen de concurrencia, ya sea porque son bienes preferentes (servicios educativos, entre otros), porque operan en condiciones de rendimientos crecientes (por ejemplo, el alcantarillado) o porque generan algún tipo de efecto externo (la recogida de basuras o el saneamiento de aguas).

CUADRO N.º 4

PRESIÓN FISCAL MUNICIPAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Porcentaje del PIB (año 2003)	Impuestos directos (c.1)	Impuestos indirectos (c.2)	Tasas y otros ingresos (c.3)	Ingresos fiscales propios (c.1 + c.2 + c.3)
Andalucía.....	1,18	0,22	0,73	2,13
Aragón.....	1,00	0,12	0,70	1,82
Principado de Asturias.....	1,08	0,17	0,60	1,85
Islas Baleares.....	1,23	0,18	0,78	2,19
Canarias.....	0,91	0,19	0,65	1,75
Cantabria.....	1,17	0,18	0,90	2,25
Castilla y León.....	1,01	0,16	0,59	1,76
Castilla-La Mancha.....	1,05	0,23	0,75	2,03
Cataluña.....	1,29	0,13	0,62	2,04
Comunidad Valenciana.....	1,30	0,24	0,64	2,18
Extremadura.....	0,82	0,12	0,61	1,55
Galicia.....	0,95	0,14	0,50	1,59
Madrid.....	0,80	0,15	0,44	1,39
Murcia.....	1,08	0,21	0,68	1,97
Navarra.....	0,77	0,22	0,76	1,75
País Vasco.....	0,80	0,17	0,71	1,68
La Rioja.....	0,93	0,20	0,69	1,82
Total CC.AA.	1,06	0,17	0,62	1,85
Coeficiente de variación (porcentaje).....	16,90	21,50	16,20	13,20

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Economía y Hacienda (2005).

Para poder apreciar en qué medida el principio del beneficio se está explotando en toda su potencialidad, deberíamos enfrentar los anteriores porcentajes a las cifras de coste agregado de los servicios públicos municipales con demandas individualizables, para comprobar cuál es la brecha entre el coste de prestación y los ingresos

procedentes del principio del beneficio. Desgraciadamente, la clasificación funcional del gasto no permite identificar con la precisión adecuada el coste de prestación, por lo que las cifras que podemos manejar son más bien un indicador del orden de magnitud que datos exactos. Con los datos que se muestran en el cuadro n.º 5 pode-

mos comprobar que la producción de bienes públicos de carácter social de los municipios españoles absorbe un 48,5 por 100 de su gasto total, porcentaje que casi triplica el que suponen los ingresos del capítulo 3 (17,3 por 100), incluyendo tasas, contribuciones especiales y precios públicos, pero también otros ingresos. Si se desagrega por

CUADRO N.º 5

CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES

AÑO 2004	MENORES DE 5.000 HABITANTES		MAYORES DE 5.000 HABITANTES		TOTAL MUNICIPIOS ESPAÑOLES	
	Millones de euros	Porcentaje del total	Millones de euros	Porcentaje del total	Millones de euros	Porcentaje del total
0. Deuda Pública	267,4	3,6	2.327,7	7,2	2.595,1	6,5
11. Órganos de gobierno.....	147,4	2,0	581,1	1,8	728,5	1,8
12. Administración general.....	2.237,7	30,5	3.300,4	10,2	5.538,1	13,9
1. Servicios	2.385,1	32,5	3.881,5	12,0	6.266,6	15,7
22. Seguridad y protección civil.....	185,8	2,5	2.686,7	8,3	2.872,5	7,2
2. Protección	185,8	2,5	2.686,7	8,3	2.872,5	7,2
31. Seguridad y protección social.....	439,4	6,0	2.308,5	7,1	2.747,9	6,9
32. Promoción social.....	160,0	2,2	919,8	2,8	1.079,8	2,7
3. Seguridad, protección y promoción social	599,4	8,2	3.228,3	9,9	3.827,7	9,6
41. Sanidad.....	93,3	1,3	415,9	1,3	509,2	1,3
42. Educación.....	299,1	4,1	1.315,5	4,1	1.614,6	4,1
43. Vivienda.....	1.164,8	15,9	5.971,9	18,4	7.136,7	17,9
44. Bienestar.....	713,2	9,7	4.059,1	12,5	4.772,3	12,0
45. Cultura.....	941,0	12,8	3.503,9	10,8	4.444,9	11,2
46. Otros servicios comunitarios y sociales.....	283,4	3,9	534,4	1,6	817,8	2,1
4. Producción de bienes públicos de carácter social	3.494,80	47,6	15.800,7	48,7	19.295,5	48,5
51. Infraestructuras básicas y transportes.....	915,4	12,5	2.460,7	7,6	3.376,1	8,5
52. Comunicaciones.....	12,6	0,2	33,9	0,1	46,5	0,1
53. Infraestructura agraria.....	89,4	1,2	130,5	0,4	219,9	0,6
54. Investigación científica, técnica y aplicada.....	0,8	0,0	66,8	0,2	67,6	0,2
55. Información básica y estadística.....	9,1	0,1	16,7	0,1	25,8	0,1
5. Producción de bienes de carácter económico	1.027,30	14,0	2.708,6	8,3	3.735,9	9,4
61. Regulación económica.....	-885,9	-12,1	1.001,6	3,1	115,7	0,3
62. Regulación comercial.....	31,5	0,4	159,9	0,5	191,4	0,5
63. Regulación financiera.....	1,5	0,0	24,4	0,1	25,9	0,1
6. Regulación económica de carácter general	-852,9	-11,6	1.185,9	3,7	333,0	0,8
71. Agricultura, ganadería y pesca.....	8,4	0,1	44,9	0,1	53,3	0,1
72. Industria.....	55,4	0,8	156,8	0,5	212,2	0,5
73. Energía.....	14,6	0,2	15,5	0,0	30,1	0,1
74. Minería.....	0,5	0,0	1,5	0,0	2,0	0,0
75. Turismo.....	52,6	0,7	231,4	0,7	284,0	0,7
7. Regulación económica de sectores productivos	131,5	1,8	450,1	1,4	581,6	1,5
9. Transferencias a administraciones públicas	99,2	1,4	204,8	0,6	304,0	0,8
Total gastos	7.337,6	100,0	32.474,3	100,0	39.811,9	100,0

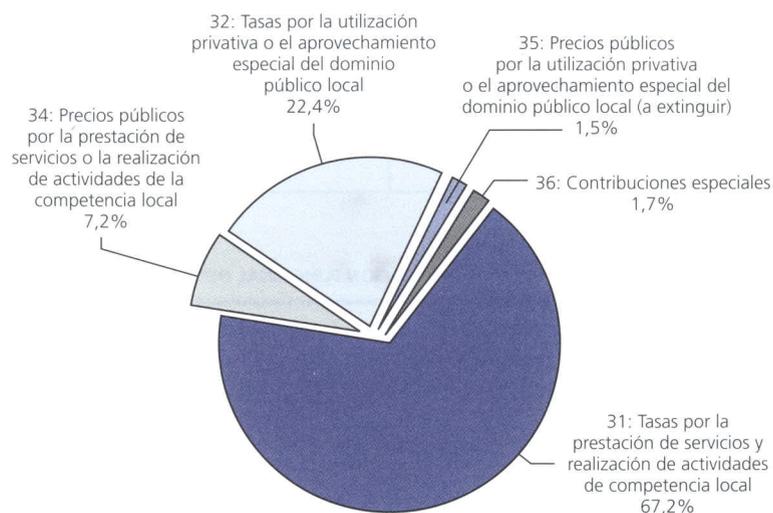
Fuente: AEAT (2006).

municipios según su tamaño, los porcentajes no difieren en exceso. Incluso en un ámbito más reducido, como es el de los servicios de vivienda y urbanismo y los de bienestar comunitario, se observa que únicamente absorben un 29,9 por 100 en conjunto, muy por encima de los ingresos del capítulo 3.

Analizando una muestra con los municipios con más de 75.000 habitantes y los que son capitales de provincia y/o de comunidad autónoma, se observa que, en promedio, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) es, con diferencia, el primer ingreso entre aquellos sobre los que el Ayuntamiento dispone de capacidad normativa. Le siguen en importancia las tasas, precios públicos y contribuciones especiales y, ya a mayor distancia, el resto de impuestos municipales. La estructura tributaria municipal, incluyendo sólo aquellos tributos sobre los que los gobiernos locales tienen capacidad normativa, presenta diferencias significativas entre las distintas ciudades consideradas. Los recursos vinculados al principio del beneficio suponen, como media, el 24 por 100 de los recursos tributarios en 2004 (cuadro n.º 6) siendo menor en las grandes ciudades, con las excepciones de Sevilla (27,1 por 100) y Zaragoza (35,2 por 100).

Con la misma muestra de municipios, en el gráfico 1 se desagregan las tasas, precios públicos y contribuciones especiales, observándose una clara preponderancia de las primeras con respecto a las otras dos figuras recaudatorias. El artículo 31 (tasas por la prestación de servicios y realización de actividades de competencia local) absorbe más del 67 por 100 del total, mientras que el artículo 32 (tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local) alcanza el 22,4 por 100.

GRÁFICO 1
TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y CONTRIBUCIONES ESPECIALES
(AÑO 2004)



Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Haciendas Locales, y elaboración propia.

Por último, el gráfico 2 muestra la desagregación del artículo 31 para los mismos municipios considerados, aun a falta de otros ingresos menores sobre los que no se han obtenido datos, pero que no alterarían sustancialmente la distribución final. En cualquier caso, se constata que las tasas por servicios de recogida de basuras, alcantarillado y aguas suponen prácticamente la mitad de la recaudación total por tasas por la prestación de servicios y realización de actividades de competencia local. También destacan por su importancia las tasas por licencias urbanísticas, especialmente importantes en los últimos años, en el marco del importante crecimiento del parque de viviendas y de segundas residencias. Hay «otras tasas» cuyo contenido no se ha podido detallar, y que alcanzan un porcentaje nada despreciable del 36,7 por 100 con respecto al total.

Hemos dejado para el final de esta radiografía el análisis, acaso somero, de las contribuciones especiales. Se trata de una figura tributaria con dilatada historia en las haciendas locales (Comín, 1996), aunque en los últimos años su utilización por los ayuntamientos españoles parece haber decaído de forma muy importante. De acuerdo con la vigente normativa, el hecho imponible de las contribuciones especiales vendría dado por «la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por las entidades respectivas» (5). Quiere decirse, por tanto, que esta figura tributaria intenta hacer recaer sobre los ciudadanos, en cuanto titulares de bienes (generalmente inmuebles), una parte del coste de las obras realizadas por las entidades locales, bajo el supuesto

CUADRO N.º 6

INGRESOS FISCALES MUNICIPALES CON CAPACIDAD NORMATIVA (PORCENTAJE)

<i>Municipios ordenados por población (año 2004)</i>	<i>IBI</i>	<i>IVTM</i>	<i>IIVTNU</i>	<i>IAE</i>	<i>ICIO</i>	<i>Tasas, precios públicos y contribuciones especiales</i>	<i>Total</i>
Madrid.....	34,0	13,1	14,3	8,1	10,4	20,1	100,0
Barcelona.....	42,9	9,6	10,3	10,9	4,4	21,9	100,0
Valencia.....	50,0	13,4	8,5	5,5	6,1	16,4	100,0
Sevilla.....	39,9	13,6	5,1	10,0	4,3	27,1	100,0
Zaragoza.....	30,0	10,2	10,7	8,6	5,4	35,2	100,0
Málaga.....	41,8	12,9	8,7	5,7	10,6	20,4	100,0
Murcia.....	30,2	12,5	11,2	9,6	17,0	19,5	100,0
Palmas de Gran Canaria (Las).....	42,7	18,2	7,3	13,1	6,9	11,9	100,0
Palma de Mallorca.....	36,3	12,5	6,9	8,3	7,8	28,2	100,0
Valladolid.....	39,5	13,4	5,9	8,3	14,8	18,2	100,0
Córdoba.....	35,4	13,2	7,8	6,1	6,7	30,9	100,0
Alicante/Alacant.....	45,0	10,6	8,1	9,9	10,5	15,9	100,0
Vigo.....	40,0	11,6	6,7	11,2	7,2	23,4	100,0
Gijón.....	39,2	12,1	10,4	11,3	11,8	15,1	100,0
Hospitalet de Llobregat (L').....	44,5	13,3	10,7	10,7	7,5	13,3	100,0
Coruña (A).....	35,8	11,2	5,3	12,4	6,7	28,6	100,0
Granada.....	37,9	13,6	7,9	7,5	7,0	26,1	100,0
Santa Cruz de Tenerife.....	37,9	12,5	7,3	7,9	6,7	27,6	100,0
Badalona.....	40,6	15,2	7,5	10,8	5,1	20,8	100,0
Oviedo.....	39,4	8,2	9,6	6,2	10,1	26,5	100,0
Elche/Elx.....	37,6	15,4	6,4	8,9	10,8	21,0	100,0
Móstoles.....	40,3	22,1	4,9	7,9	8,0	16,9	100,0
Cartagena.....	34,1	12,8	7,9	6,6	12,0	26,6	100,0
Sabadell.....	33,3	15,1	10,2	7,4	7,4	26,7	100,0
Jerez de la Frontera.....	34,0	8,7	4,1	6,6	0,0	46,6	100,0
Fuenlabrada.....	36,1	15,8	4,6	12,6	9,7	21,3	100,0
Alcalá de Henares.....	42,1	12,3	6,2	13,2	7,6	18,7	100,0
Terrassa.....	38,4	14,6	8,8	7,4	8,5	22,3	100,0
Santander.....	32,3	8,8	8,0	6,0	6,0	38,9	100,0
Leganés.....	29,7	15,3	6,4	9,7	8,8	30,2	100,0
Almería.....	38,4	12,0	5,7	9,0	9,1	25,8	100,0
Burgos.....	26,9	6,8	10,2	8,2	8,1	39,9	100,0
Castellón de la Plana.....	37,9	12,3	6,4	11,4	9,3	22,7	100,0
Salamanca.....	43,9	9,7	11,0	3,7	11,3	20,4	100,0
Alcorcón.....	38,6	15,3	14,2	7,8	8,4	15,6	100,0
Albacete.....	34,0	12,3	7,3	7,0	11,8	27,5	100,0
Getafe.....	32,6	13,2	5,1	14,0	16,8	18,2	100,0
Huelva.....	36,5	11,9	4,7	10,6	9,2	26,9	100,0
Logroño.....	30,9	10,3	11,4	7,3	12,6	27,5	100,0
Badajoz.....	55,1	14,8	6,2	5,4	12,1	6,3	100,0
San Cristóbal de La Laguna.....	32,7	12,8	6,3	11,5	8,2	28,5	100,0
León.....	40,1	7,9	5,5	4,3	7,5	34,7	100,0
Cádiz.....	46,1	8,7	6,6	11,3	4,0	23,4	100,0
Tarragona.....	38,6	10,4	3,8	17,2	3,9	26,2	100,0
Lleida.....	41,7	11,9	5,5	9,2	8,5	23,2	100,0
Marbella.....	54,9	4,6	7,5	6,8	8,0	18,4	100,0
Santa Coloma de Gramenet.....	44,1	17,4	9,4	6,4	7,3	15,3	100,0
Jaén.....	44,1	13,6	11,3	2,9	4,5	23,6	100,0
Mataró.....	32,4	13,1	8,3	9,5	7,6	29,0	100,0
Algeciras.....	44,9	11,7	3,5	5,0	11,8	23,1	100,0
Dos Hermanas.....	30,5	12,1	12,0	5,1	16,4	23,9	100,0
Ourense.....	37,4	10,7	4,4	7,7	7,0	32,7	100,0
Torrejón de Ardoz.....	33,6	13,6	9,5	9,5	8,3	25,5	100,0
Alcobendas.....	34,1	15,4	22,8	10,2	4,1	13,4	100,0

CUADRO N.º 6 (conclusión)

INGRESOS FISCALES MUNICIPALES CON CAPACIDAD NORMATIVA (PORCENTAJE)

Municipios ordenados por población (año 2004)	IBI	IVTM	IVTNU	IAE	ICIO	Tasas, precios públicos y contribuciones especiales	Total
Reus.....	42,3	12,7	4,7	7,8	8,3	24,3	100,0
Santiago de Compostela.....	42,1	10,6	2,3	5,1	8,1	31,9	100,0
Lugo.....	31,0	11,4	5,1	7,8	5,7	39,0	100,0
San Fernando.....	33,6	9,6	7,6	4,1	5,6	39,4	100,0
Cáceres.....	31,8	9,3	3,2	6,6	8,8	40,3	100,0
Parla.....	16,8	9,6	3,4	1,5	40,0	28,8	100,0
Avilés.....	33,2	10,9	2,5	9,3	4,1	40,1	100,0
Girona.....	36,1	10,4	7,0	7,7	8,9	29,8	100,0
Cornellà de Llobregat.....	39,4	13,6	10,7	13,1	5,2	17,9	100,0
Coslada.....	33,9	19,5	8,0	10,3	8,6	19,7	100,0
Palencia.....	30,9	9,9	8,3	3,8	5,4	41,6	100,0
Puerto de Santa María (El).....	44,6	7,5	7,7	8,3	9,2	22,7	100,0
Sant Boi de Llobregat.....	41,6	13,3	8,4	16,7	4,4	15,7	100,0
Talavera de la Reina.....	36,1	14,7	9,1	2,7	11,4	26,1	100,0
Pontevedra.....	33,4	12,1	1,1	4,6	8,5	40,4	100,0
Ferrol.....	40,9	16,9	7,0	10,7	12,0	12,6	100,0
Torrevieja.....	50,7	6,0	4,1	4,6	15,4	19,2	100,0
Toledo.....	37,8	12,9	5,4	5,6	13,5	24,8	100,0
Guadalajara.....	32,4	12,1	9,9	3,8	11,8	30,1	100,0
Ciudad Real.....	40,3	10,6	2,5	4,9	9,1	32,7	100,0
Zamora.....	33,8	7,6	8,8	9,9	17,1	22,8	100,0
Segovia.....	34,1	11,5	7,4	4,4	8,2	34,6	100,0
Ávila.....	29,1	9,6	11,4	5,1	17,1	27,7	100,0
Mérida.....	33,1	10,9	12,2	3,6	5,4	34,8	100,0
Huesca.....	37,6	11,1	2,8	3,9	9,5	35,0	100,0
Cuenca.....	27,6	10,8	7,7	4,7	14,2	35,1	100,0
Soria.....	36,7	11,4	10,0	8,3	10,5	23,1	100,0
Teruel.....	32,0	15,2	2,1	4,9	7,7	38,0	100,0
Media global.....	37,9	12,0	9,1	8,5	8,5	24,0	100,0

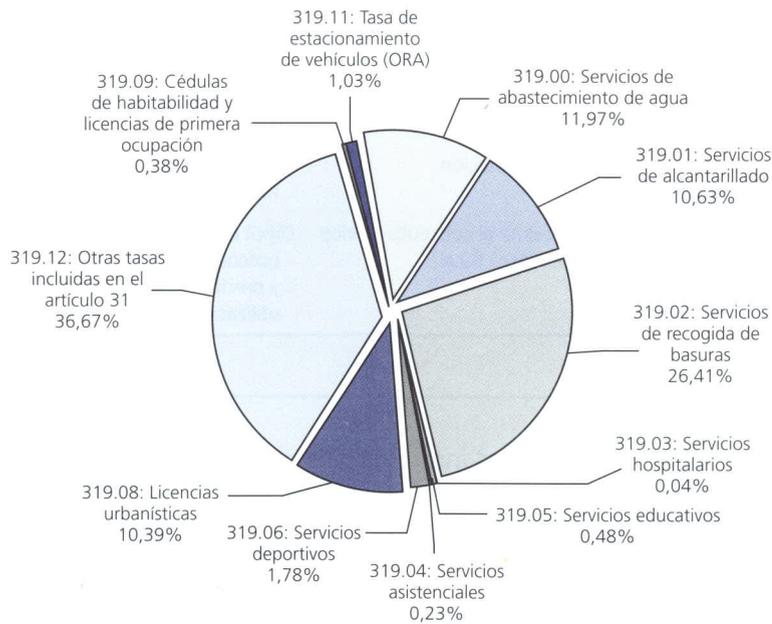
Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Haciendas Locales, y elaboración propia.

de que los beneficios originados por tales obras serán capitalizados, haciendo que los bienes de los contribuyentes aumenten su valor. En puridad, este argumento encuentra amparo en el principio del beneficio, pero también en el principio de capacidad de pago, por cuanto el contribuyente, además de «beneficiarse» particularmente de la obra o el servicio público, ve cómo se incrementa el valor de su patrimonio inmobiliario y, por ende, su riqueza y su capacidad contributiva. Como consecuencia de todo ello, el potencial recaudador de las contribuciones especiales es muy considerable.

Sin embargo, el peso de las contribuciones especiales en la financiación municipal ha venido disminuyendo significativamente en los últimos años, algo que trasluce a la vista de los datos del gráfico 3. En ninguno de los años considerados las contribuciones especiales alcanzaron el 1 por 100 de los ingresos totales municipales, presentando además una clara tendencia decreciente. Algunas opiniones expertas han comenzado a plantear la necesidad de «resucitar» esta ancestral figura tributaria para las haciendas locales, quizás denostada en exceso por su elevado coste social y político.

La Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma de la Financiación de las Haciendas Locales (2002) abogaba por «reestablecer las contribuciones por gastos especiales del ente público. Su financiación recaería sobre aquellos sujetos cuya conducta provoque el establecimiento del servicio —saneamiento, recogida de ciertos residuos—, aunque tales sujetos no obtengan propiamente un beneficio o un aumento del valor de sus bienes». La propia Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP, 2006b) ha estimado, con respecto a las contribuciones especiales,

GRÁFICO 2
COMPOSICIÓN DE LAS TASAS CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 31
(AÑO 2004)

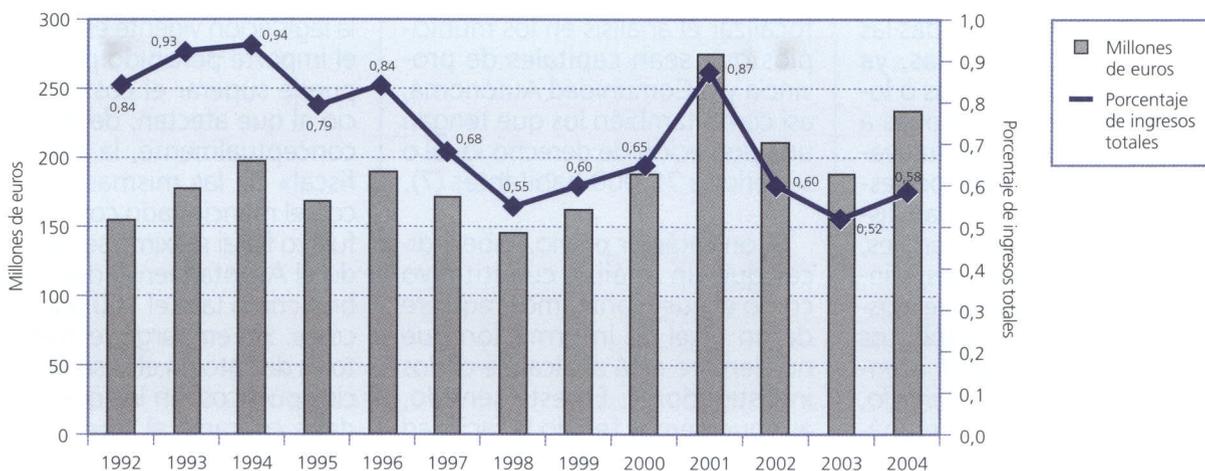


Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Haciendas Locales, y elaboración propia.

que «se hace necesario estudiar una mejor clarificación de esta figura tributaria para posibilitar su implantación. Debe rehabilitarse esta figura, haciendo llegar a la conciencia de la gente la necesidad de que la financiación extraordinaria sólo puede abordarse con este tipo de derramas».

Las contribuciones especiales podrían tener un cierto resurgimiento en el futuro, ligadas a la financiación de gastos ambientales o a la recuperación urbanística de áreas degradadas, máxime teniendo en cuenta las restricciones al endeudamiento que introduce la normativa de estabilidad presupuestaria. Incluso podría pensarse en reconfigurar este tributo, obligando como sujetos pasivos a los beneficiarios de los gastos «especiales» que debe acometer el sector público local, pero también implicando a los causantes de esos gastos. De alguna forma, se convertiría en una suerte de tributo *pigouviano* con cierto componente sancionador.

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES ESPECIALES MUNICIPALES



Nota: Cálculos realizados para el conjunto de los municipios españoles.
Fuente: Liquidaciones de Presupuestos de las Entidades Locales (Ministerio de Economía y Hacienda).

CUADRO N.º 7

INDICADORES ALTERNATIVOS DE ESFUERZO FISCAL

	Definición	Ventajas	Limitaciones
Índice de Frank	Presión fiscal respecto a la renta per cápita del territorio	Facilidad de cálculo y de interpretación	Sobrevalora el «efecto renta», exagerando los valores de esfuerzo fiscal y provocando valores muy elevados en los territorios más pobres
Capacidad fiscal efectivamente ejercida	Recaudación real respecto a la capacidad fiscal del territorio	Fácil interpretación	Difícil cómputo de la capacidad fiscal
Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales	Cociente entre recaudación real y recaudación potencial máxima	Se aproxima al concepto teórico de esfuerzo fiscal	Difícil cálculo de recaudaciones potenciales (sobre todo en tasas y precios públicos) y deficiente utilización de las ponderaciones

Fuente: Elaboración propia.

IV. CARGAS SOBRE EL USUARIO Y ESFUERZO FISCAL EN LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES

1. Conceptualización

A grandes rasgos, existen dos formas alternativas de enfrentarse al concepto de esfuerzo fiscal. Por una parte, si ante todo preocupa el esfuerzo del contribuyente y el sacrificio que a éste le cuesta sostener los bienes y servicios públicos, lo más relevante sería el *esfuerzo fiscal realizado*, debiendo por ello considerarse todas las cargas relativas soportadas, ya sean estatales, autonómicas o locales, e incluso las cotizaciones a la Seguridad Social. Alternativamente, si el objetivo pasa por estimular la corresponsabilidad fiscal de los gobiernos territoriales, típicamente, los municipales, e incentivar que éstos asuman el coste político de elevar sus tributos propios, entonces debería atenderse al *esfuerzo fiscal exigido*. Este enfoque circunscribiría el análisis a aquellos tributos o precios públicos sobre los cuales el gobierno local dispone de capacidad normativa, tratando de medir la intensidad de este ejercicio. El cua-

dro n.º 7 resume tres de los indicadores que son utilizados a menudo para evaluar el esfuerzo fiscal, con sus principales fortalezas y debilidades (6).

El ejercicio aplicado de este trabajo se centra en el estudio de municipios de un cierto tamaño que por sus características y rango de competencias tienen especial necesidad de explotar de un modo significativo sus capacidades tributarias. En coherencia con la normativa reguladora de las Haciendas Locales, parece razonable focalizar el análisis en los municipios que sean capitales de provincia y/o Comunidad Autónoma, así como también los que tengan una población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes (7).

Con carácter previo, cabe indicar que un análisis cuantitativo como el que planteamos requiere de un nivel de información que no siempre está al alcance de los investigadores. En este sentido, aunque hemos tenido la facilidad de contar con alguna información desagregada por municipios proporcionada expresamente por el Ministerio de Economía y Hacienda y la FEMP, además de la dispo-

nible de forma general, ésta no ha sido todo lo completa que hubiéramos deseado, en la medida en que la disponibilidad de las ordenanzas fiscales municipales resulta complicada y únicamente está sistematizada para las capitales de provincia y algunos grandes municipios.

Por otra parte, este tipo de ingresos adolece además de algunos problemas especiales, tanto de índole conceptual como informativa, a la hora de calcular adecuadamente el esfuerzo fiscal. Así, la legislación vigente establece que el importe percibido por tasas no puede superar el coste del servicio al que afectan, de modo que, conceptualmente, la «capacidad fiscal» de las mismas coincidiría con el mencionado coste, y un esfuerzo fiscal máximo se daría cuando el Ayuntamiento decidiera cobrar como tasa el 100 por 100 del coste. Sin embargo, el tratamiento es distinto en el caso de los precios públicos, en los que, por Ley, debe cobrarse al menos el coste del servicio (8), de modo que la tarificación debería dar lugar a resultados positivos, lo que plantea dificultades adicionales para evaluar objetivamente su capacidad

fiscal. Por último, los límites cuantitativos legales para el uso de contribuciones especiales se sitúan en el 90 por 100 de la inversión a financiar, de manera que, conceptualmente, su caso sería análogo al de las tasas, marcando ese 90 por 100 el valor de la capacidad.

Con todo, en la práctica, el problema conceptual, desde el punto de vista de la capacidad, no parece tan grave, por cuanto el grueso de las cargas sobre el usuario procede de tasas por prestación de servicios. No obstante, el cálculo efectivo del esfuerzo fiscal como cociente entre la recaudación real y la potencial sigue adoleciendo de enormes dificultades, en la medida en que la ausencia de una contabilidad de costes homogénea para todas las localidades hace imposible su cómputo objetivo.

Debido a estas limitaciones, en los cálculos que siguen, la evaluación de la capacidad (denominador del índice de esfuerzo) se ha realizado tomando como base ciertos supuestos que, aun siendo conscientes de que nos alejan de su conceptualización ideal, entendemos que resultan útiles a efectos comparativos (Pedraja *et al.*, 2008).

Concretamente, una primera opción consiste en suponer que la capacidad fiscal en materia de tasas, precios públicos y contribuciones especiales está directamente vinculada con la población, en la medida en que son las personas quienes disfrutan de servicios públicos y, por ello, las necesidades de gasto provienen ante todo del número de habitantes del municipio. En este sentido, una medida primaria y algo burda del esfuerzo vendría dada por la recaudación por habitante de tasas, precios públicos y contribuciones especiales normalizada a la media.

Alternativamente, cabría suponer que algunos servicios municipales en las grandes ciudades presentan alta elasticidad-renta (9) y que una buena parte del resto tiene un componente redistributivo que desaconseja el uso del principio del beneficio (10). Bajo estas premisas, una medida más apropiada como indicador de capacidad podría ser la renta, de modo que el esfuerzo sería computado como la recaudación por unidad de renta, también aquí normalizada a la media. En este segundo caso, ante la ausencia de datos oficiales de renta en el ámbito municipal, la hemos aproximado mediante dos medidas alternativas, cuales son las estimaciones realizadas por el Instituto Klein para La Caixa a partir de indicadores indirectos y la base imponible del impuesto sobre la renta personal de los residentes, ambas referidas al año 2004, que hemos tomado como ámbito temporal del estudio.

2. Resultados de esfuerzo fiscal municipal con el índice de Frank

El índice de Frank pone en relación la presión fiscal con la renta per cápita de un territorio para medir el nivel de esfuerzo fiscal. En todos los casos, los valores están normalizados siguiendo dos criterios. Por una parte, la normalización se realiza tomando como valor 100 la media global $(\sum X_i / \sum Y_i)$. Alternativamente, la normalización se realiza tomando como valor 100 la media muestral $[\sum (X_i / Y_i) / N]$, donde X e Y son los valores de referencia para el cálculo de los indicadores. Se puede observar que la ordenación no cambia en función de la regla de normalización utilizada, aunque sí lo hace la dispersión.

Los cuadros n^{os}. 8 y 9 muestran que Jerez de la Frontera es,

con amplia diferencia, el municipio que presenta mayores valores de esfuerzo fiscal en tasas, precios públicos y contribuciones especiales. Respecto a las grandes ciudades, no son precisamente éstas quienes con mayor intensidad utilizan las cargas sobre el usuario. Sólo Sevilla, Zaragoza y Málaga se encuentran por encima de la media global, aunque únicamente Sevilla supera ligeramente la media muestral (104). Barcelona (75 ó 56) y Madrid (54 ó 41) presentan valores ínfimos para este tipo de instrumentos.

3. Resultados de esfuerzo fiscal municipal como ejercicio de la capacidad normativa

Una vez analizado el esfuerzo fiscal desde el punto de vista del contribuyente, en este apartado se evalúa desde la perspectiva del gobernante, esto es, tratando de medir hasta qué punto los gobiernos municipales utilizan los instrumentos de corresponsabilidad fiscal puestos en sus manos por la normativa vigente.

Como se ha indicado en apartados anteriores, en el ámbito de las cargas sobre el usuario resulta especialmente difícil el cálculo de la capacidad fiscal, y es ello lo que nos ha llevado a instrumentar medidas alternativas sobre la base de supuestos ad hoc. Los cuadros números 10 y 11 presentan los resultados de los índices de esfuerzo fiscal calculados sobre los tres escenarios comentados, esto es, utilizando la población como indicador de capacidad, usando la renta municipal según estimaciones del Instituto Klein y empleando la renta aproximada por la base imponible municipal del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

CUADRO N.º 8

APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DEL BENEFICIO (I)

Municipios ordenados por esfuerzo fiscal (normalizado por media global)	Recaudación por habitante	Presión fiscal	Esfuerzo fiscal	Municipios ordenados por esfuerzo fiscal (normalizado por media global)	Recaudación por habitante	Presión fiscal	Esfuerzo fiscal
Jerez de la Frontera	246	339	468	Zaragoza	146	135	125
Cáceres	159	198	247	Málaga	75	96	124
Mérida	155	194	242	Leganes	94	106	121
San Fernando	144	187	242	Palma de Mallorca	130	124	119
Marbella	172	203	239	Toledo	106	111	117
León	188	209	234	Santa Cruz de Tenerife	87	101	117
Parla	132	176	233	Murcia	80	96	116
Lugo	180	203	230	Castellón de la Plana	108	111	114
Puerto de Santa María (El)	139	176	222	Sabadell	113	113	112
Burgos	268	241	217	Elche/Elx	82	95	110
Ciudad Real	160	181	205	Almería	102	105	108
Pontevedra	154	177	205	Terrassa	94	99	105
Córdoba	119	155	201	Tarragona	146	122	103
Santiago de Compostela	157	174	194	Girona	184	136	100
Avilés	151	170	190	Media global	100	100	100
Santander	201	194	188	Fuenlabrada	65	81	99
Cuenca	161	173	185	Alicante/Alacant	68	82	99
Ourense	142	156	171	Badalona	74	84	95
Cartagena	114	139	170	Torrejón de Ardoz	74	82	90
Guadalajara	135	151	169	Reus	110	100	90
Ávila	129	146	167	Getafe	80	84	88
Coruña (A)	120	141	166	Logroño	111	98	87
Cádiz	102	128	160	Cornellà de Llobregat	68	77	87
Palencia	169	163	157	Salamanca	82	83	84
Algeciras	89	117	153	Sant Boi de Llobregat	64	73	84
Albacete	103	125	151	Lleida	127	103	84
Mataró	124	136	150	Barcelona	116	93	75
Talavera de la Reina	92	115	144	Alcalá de Henares	68	71	75
Zamora	108	125	144	Soria	88	80	72
San Cristóbal de La Laguna	95	115	139	Coslada	61	64	67
Sevilla	101	118	139	Santa Coloma de Gramenet	42	52	65
Oviedo	131	135	139	Valencia	59	60	61
Huesca	176	155	137	Valladolid	65	62	60
Jaén	86	107	135	Hospitalet de Llobregat (L')	45	51	57
Granada	103	116	130	Móstoles	37	45	55
Torrevieja	113	121	129	Alcorcón	50	52	54
Teruel	143	135	128	Madrid	84	67	54
Huelva	95	110	128	Ferrol	35	43	54
Dos Hermanas	82	102	128	Alcobendas	101	71	50
Segovia	153	139	127	Gijón	43	45	47
Vigo	92	108	126	Palmas de Gran Canaria (Las)	27	29	30
Media global	100	100	100	Badajoz	19	23	30

Fuente: Instituto Klein, Dirección General de Coordinación Financiera con las Haciendas Locales, y elaboración propia.

CUADRO N.º 9

APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DEL BENEFICIO (II)

<i>Municipios ordenados por esfuerzo fiscal (normalizado por media muestral)</i>	<i>Recaudación por habitante</i>	<i>Presión fiscal</i>	<i>Esfuerzo fiscal</i>	<i>Municipios ordenados por esfuerzo fiscal (normalizado por media muestral)</i>	<i>Recaudación por habitante</i>	<i>Presión fiscal</i>	<i>Esfuerzo fiscal</i>
Jerez de la Frontera	222	282	351	Vigo	83	90	94
Cáceres	143	165	186	Zaragoza	132	113	94
Mérida	140	161	182	Málaga	67	80	93
San Fernando	130	155	182	Leganés	84	89	91
Marbella	155	169	179	Palma de Mallorca	118	103	89
León	169	174	175	Toledo	95	92	88
Parla	119	146	175	Santa Cruz de Tenerife	78	84	88
Lugo	162	169	173	Murcia	72	80	87
Puerto de Santa María (El)	125	146	167	Castellón de la Plana	98	93	86
Burgos	242	201	163	Sabadell	102	94	84
Ciudad Real	145	151	154	Elche/Elx	74	79	82
Pontevedra	139	147	154	Almería	92	87	81
Córdoba	108	129	151	Terrassa	85	82	79
Santiago de Compostela	142	145	145	Tarragona	131	102	77
Avilés	137	141	143	Girona	166	113	75
Santander	182	162	141	Fuenlabrada	59	67	75
Cuenca	146	144	139	Alicante/Alacant	61	68	74
Ourense	128	130	129	Badalona	67	70	72
Cartagena	103	116	128	Torrejón de Ardoz	67	68	68
Guadalajara	122	126	127	Reus	100	83	68
Ávila	116	122	125	Getafe	72	70	66
Coruña (A)	108	117	125	Logroño	100	82	65
Cádiz	92	106	120	Cornellà de Llobregat	62	64	65
Palencia	153	136	118	Salamanca	74	69	63
Algeciras	81	97	115	Sant Boi de Llobregat	57	61	63
Albacete	93	104	114	Lleida	114	86	63
Mataró	111	113	113	Barcelona	105	78	56
Talavera de la Reina	83	96	108	Alcalá de Henares	61	59	56
Zamora	98	104	108	Soria	79	66	54
San Cristóbal de La Laguna	86	96	105	Coslada	55	53	50
Sevilla	91	99	104	Santa Coloma de Gramenet	38	44	49
Oviedo	118	112	104	Valencia	54	50	46
Huesca	159	129	103	Valladolid	58	52	45
Jaén	77	89	101	Hospitalet de Llobregat (L')	41	42	43
Media muestral	100	100	100	Móstoles	33	37	41
Granada	93	96	98	Alcorcón	45	43	41
Torrevieja	102	100	97	Madrid	76	56	41
Teruel	129	112	96	Ferrol	31	36	41
Huelva	86	92	96	Alcobendas	91	59	38
Dos Hermanas	74	85	96	Gijón	39	37	36
Segovia	138	116	95	Palmas de Gran Canaria (Las)	24	24	23
				Badajoz	17	19	22

Fuente: Instituto Klein, Dirección General de Coordinación Financiera con las Haciendas Locales, y elaboración propia.

CUADRO N.º 10

ÍNDICES DE ESFUERZO FISCAL CON RELACIÓN A POBLACIÓN, RENTA E IRPF (I)

Municipios ordenados por población (normalizados según media global)	EF según ingresos por habitante	EF según ingresos por renta	EF según ingresos por base imponible de IRPF	Municipios ordenados por población (normalizados según media global)	EF según ingresos por habitante	EF según ingresos por renta	EF según ingresos por base imponible de IRPF
Madrid.....	84	67	62	León.....	188	209	190
Barcelona.....	116	93	84	Cádiz.....	102	128	136
Valencia.....	59	60	55	Tarragona.....	146	122	132
Sevilla.....	101	118	114	Lleida.....	127	103	127
Zaragoza.....	146	135	127	Marbella.....	172	203	220
Málaga.....	75	96	108	Santa Coloma de Gramenet.....	42	52	66
Murcia.....	80	96	97	Jaén.....	86	107	104
Palmas de Gran Canaria (Las).....	27	29	34	Mataró.....	124	136	165
Palma de Mallorca.....	130	124	137	Algeciras.....	89	117	131
Valladolid.....	65	62	62	Dos Hermanas.....	82	102	136
Córdoba.....	119	155	157	Ourense.....	142	156	178
Alicante/Alacant.....	68	82	79	Torrejón de Ardoz.....	74	82	98
Vigo.....	92	108	108	Alcobendas.....	101	71	64
Gijón.....	43	45	47	Reus.....	110	100	124
Hospitalet de Llobregat (L').....	45	51	61	Santiago de Compostela.....	157	174	164
Coruña (A).....	120	141	111	Lugo.....	180	203	211
Granada.....	103	116	110	San Fernando.....	144	187	239
Santa Cruz de Tenerife.....	87	101	111	Cáceres.....	159	198	163
Badalona.....	74	84	97	Parla.....	132	176	239
Oviedo.....	131	135	114	Avilés.....	151	170	182
Elche/Elx.....	82	95	165	Girona.....	184	136	144
Móstoles.....	37	45	52	Cornellà de Llobregat.....	68	77	89
Cartagena.....	114	139	164	Coslada.....	61	64	75
Sabadell.....	113	113	118	Palencia.....	169	163	190
Jerez de la Frontera.....	246	339	427	Puerto de Santa María (El).....	139	176	197
Fuenlabrada.....	65	81	108	Sant Boi de Llobregat.....	64	73	78
Alcalá de Henares.....	68	71	80	Talavera de la Reina.....	92	115	161
Terrassa.....	94	99	103	Pontevedra.....	154	177	178
Santander.....	201	194	195	Ferrol.....	35	43	45
Leganés.....	94	106	124	Torre Vieja.....	113	121	267
Almería.....	102	105	136	Toledo.....	106	111	73
Burgos.....	268	241	242	Guadalajara.....	135	151	123
Castellón de la Plana.....	108	111	104	Ciudad Real.....	160	181	153
Salamanca.....	82	83	95	Zamora.....	108	125	130
Alcorcón.....	50	52	54	Segovia.....	153	139	165
Albacete.....	103	125	128	Ávila.....	129	146	134
Getafe.....	80	84	90	Mérida.....	155	194	228
Huelva.....	95	110	132	Huesca.....	176	155	157
Logroño.....	111	98	100	Cuenca.....	161	173	178
Badajoz.....	19	23	24	Soria.....	88	80	78
San Cristóbal de La Laguna.....	95	115	145	Teruel.....	143	135	132

Fuente: Instituto Klein, AEAT, Dirección General de Coordinación Financiera con las Haciendas Locales, y elaboración propia.

CUADRO N.º 11

ÍNDICES DE ESFUERZO FISCAL CON RELACIÓN A POBLACIÓN, RENTA E IRPF (II)

Municipios ordenados por población (normalizados según media muestral)	EF según ingresos por habitante	EF según ingresos por renta	EF según ingresos por base imponible de IRPF	Municipios ordenados por población (normalizados según media muestral)	EF según ingresos por habitante	EF según ingresos por renta	EF según ingresos por base imponible de IRPF
Madrid.....	76	56	47	León.....	169	174	146
Barcelona.....	105	78	64	Cádiz.....	92	106	104
Valencia.....	54	50	42	Tarragona.....	131	102	101
Sevilla.....	91	99	87	Lleida.....	114	86	97
Zaragoza.....	132	113	97	Marbella.....	155	169	168
Málaga.....	67	80	83	Santa Coloma de Gramenet.....	38	44	50
Murcia.....	72	80	75	Jaén.....	77	89	80
Palmas de Gran Canaria (Las).....	24	24	26	Mataró.....	111	113	126
Palma de Mallorca.....	118	103	105	Algeciras.....	81	97	100
Valladolid.....	58	52	47	Dos Hermanas.....	74	85	104
Córdoba.....	108	129	120	Ourense.....	128	130	137
Alicante/Alacant.....	61	68	61	Torrejón de Ardoz.....	67	68	75
Vigo.....	83	90	83	Alcobendas.....	91	59	49
Gijón.....	39	37	36	Reus.....	100	83	95
Hospitalet de Llobregat (L').....	41	42	47	Santiago de Compostela.....	142	145	125
Coruña (A).....	108	117	85	Lugo.....	162	169	162
Granada.....	93	96	85	San Fernando.....	130	155	183
Santa Cruz de Tenerife.....	78	84	85	Cáceres.....	143	165	125
Badalona.....	67	70	75	Parla.....	119	146	183
Oviedo.....	118	112	88	Avilés.....	137	141	139
Elche/Elx.....	74	79	126	Girona.....	166	113	111
Móstoles.....	33	37	40	Cornellà de Llobregat.....	62	64	68
Cartagena.....	103	116	125	Coslada.....	55	53	58
Sabadell.....	102	94	91	Palencia.....	153	136	146
Jerez de la Frontera.....	222	282	327	Puerto de Santa María (El).....	125	146	151
Fuenlabrada.....	59	67	83	Sant Boi de Llobregat.....	57	61	60
Icalá de Henares.....	61	59	61	Talavera de la Reina.....	83	96	124
Terrassa.....	85	82	79	Pontevedra.....	139	147	136
Santander.....	182	162	149	Ferrol.....	31	36	35
Leganés.....	84	89	95	Torre vieja.....	102	100	204
Almería.....	92	87	104	Toledo.....	95	92	56
Burgos.....	242	201	186	Guadalajara.....	122	126	94
Castellón de la Plana.....	98	93	79	Ciudad Real.....	145	151	117
Salamanca.....	74	69	73	Zamora.....	98	104	100
Alcorcón.....	45	43	41	Segovia.....	138	116	126
Albacete.....	93	104	98	Ávila.....	116	122	103
Getafe.....	72	70	69	Mérida.....	140	161	175
Huelva.....	86	92	101	Huesca.....	159	129	121
Logroño.....	100	82	77	Cuenca.....	146	144	136
Badajoz.....	17	19	19	Soria.....	79	66	60
San Cristóbal de La Laguna.....	86	96	111	Teruel.....	129	112	101

Fuente: Instituto Klein, AEAT, Dirección General de Coordinación Financiera con las Haciendas Locales, y elaboración propia.

El cuadro n.º 12 muestra los coeficientes de correlación y los R^2 entre las tres variables: Ingresos por Habitante (IH), Ingresos por Renta (IR) e Ingresos por Base Imponible del IRPF (IBIRPF). A la vista de este cuadro, se observa una gran similitud en los resultados de los cálculos efectuados con base en cada una de las tres alternativas, sin que las escasas diferencias existentes sean significativas. Por ello, las comparaciones realizadas a partir de aquí se basan en uno sólo de los indicadores (el basado en la renta, elegido por ser el que presenta una mayor correlación respecto al resto en comparaciones dos a dos).

Iniciando ya un análisis más desagregado del esfuerzo fiscal, cabe comenzar detallando que se ha computado un índice de esfuerzo fiscal ponderado a partir de la recaudación por cada uno de los artículos que componen el capítulo 3 del presupuesto de ingresos y sobre los que se disponía de datos (31, 32, 34, 35 y 36). El índice sintético simplemente es la suma ponderada de los índices

CUADRO N.º 12

CORRELACIONES ENTRE LOS DISTINTOS INDICADORES DE ESFUERZO FISCAL

	Coeficientes de correlación	R^2
IH-IR	0,9285	0,8622
IR-IBIRPF	0,9105	0,8290
IH-IBIRPF	0,8101	0,6563

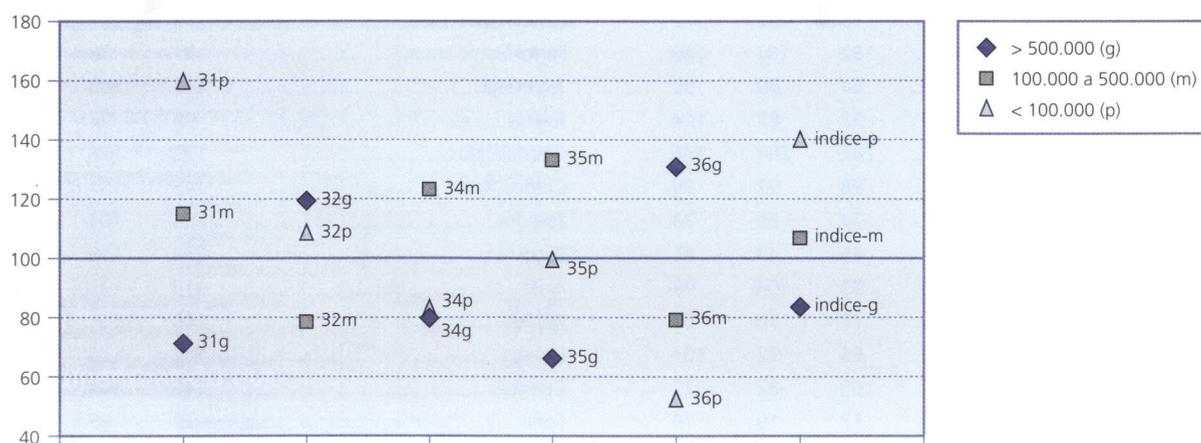
Fuente: Elaboración propia.

parciales, utilizando como pesos de cada uno de los artículos su aportación relativa a la recaudación total, que son las mismas que se presentan en el gráfico 1.

De acuerdo con las cifras del gráfico 4 y del cuadro n.º 13, basadas en la normalización según la estimación de renta municipal (IR), son los ayuntamientos menores de 100.000 habitantes los que presentan un valor más elevado, seguidos por los de tamaño «mediano» (entre 100.000 y 500.000 habitantes), todo ello según el índice sintético de esfuerzo fiscal construido. Los ayuntamientos con más de 500.000 habitantes presentan un menor

esfuerzo fiscal relativo (83,6 por 100), que también es inferior al promedio global. Sin embargo, las grandes ciudades superan en esfuerzo fiscal relativo a los otros dos grupos de municipios cuando se computan exclusivamente las tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local (artículo 32) y, sobre todo, las contribuciones especiales (artículo 36). La causa de que los ayuntamientos con menos de 100.000 habitantes lideren el *ranking* del esfuerzo fiscal en el cómputo global de tasas, precios públicos y contribuciones especiales tiene una evidente motivación: su clara preponderancia en el índice correspondiente

GRÁFICO 4
ÍNDICES PARCIALES DE ESFUERZO FISCAL PONDERADO E ÍNDICE GENERAL



Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones de presupuestos de las entidades locales.

CUADRO N.º 13

ÍNDICE SINTÉTICO DE ESFUERZO FISCAL PONDERADO

Municipios ordenados según población	31: Tasas por servicios municipales	32: Tasas por utilización del dominio público local	34: Precios públicos por servicios municipales	35: Otros precios públicos (a extinguir)	36: Contribuciones especiales	Índice sintético
Ponderaciones utilizadas.....	67,2	22,4	7,2	1,5	1,7	100,0
Madrid	53,9	115,6	12,7	131,9	136,6	67,4
Barcelona	72,2	125,6	199,1	1,1	140,5	93,4
Valencia.....	52,4	89,6	35,8	12,5	139,1	60,4
Sevilla.....	91,8	179,5	196,8	3,9	138,6	118,4
Zaragoza	159,9	102,7	49,2	0,0	76,5	135,3
Málaga.....	83,7	128,2	115,3	64,8	103,6	96,0
>500.000 habitantes	71,2	119,7	80,4	66,3	131,2	83,6
Murcia.....	102,2	83,7	113,5	-0,1	47,8	96,4
Palmas de Gran Canaria (Las).....	9,9	90,2	0,0	0,0	104,6	28,6
Palma de Mallorca	166,2	0,0	145,5	0,0	129,0	124,3
Valladolid	34,2	97,1	105,2	574,4	59,3	62,1
Córdoba.....	219,8	0,0	41,8	202,7	60,1	154,9
Alicante/Alacant	82,0	104,2	50,2	0,0	0,0	82,0
Vigo	108,0	96,0	171,6	0,0	69,9	107,6
Gijón	16,5	89,5	169,4	0,8	101,7	45,0
Hospitalet de Llobregat (L')	49,2	62,8	11,4	0,0	160,5	50,6
Coruña (A)	156,4	149,0	33,5	0,0	0,0	140,8
Granada	133,2	116,9	2,3	-2,1	0,0	115,8
Santa Cruz de Tenerife.....	107,8	106,3	7,3	0,0	218,8	100,5
Badalona	123,8	0,0	9,2	2,2	0,0	83,9
Oviedo	123,1	184,5	118,6	44,7	90,1	134,7
Elche/Elx	99,3	114,6	29,8	0,0	0,0	94,5
Móstoles	21,8	67,1	212,6	0,0	0,0	44,9
Cartagena	84,3	99,5	957,7	0,0	0,0	147,6
Sabadell	148,7	0,0	33,3	88,1	510,0	112,4
Jerez de la Frontera.....	458,6	92,6	72,8	290,6	0,0	338,6
Fuenlabrada	72,0	0,0	45,3	1.477,8	363,2	80,6
Alcalá de Henares.....	73,1	80,0	54,8	0,0	0,0	71,0
Terrassa	99,6	139,1	0,2	0,0	61,8	99,1
Santander.....	208,6	0,0	736,6	0,0	76,6	194,3
Leganés	128,3	81,1	28,5	0,0	0,0	106,4
Almería	148,3	13,3	14,1	28,5	48,0	104,9
Burgos.....	308,8	131,4	30,7	0,0	111,7	241,1
Castellón de la Plana	94,2	195,7	29,0	0,0	123,6	111,3
Salamanca.....	82,4	104,1	37,3	0,0	97,6	83,0
Alcorcón.....	58,4	0,0	148,5	2,5	110,8	51,9
Albacete	103,4	144,1	303,1	12,4	76,1	125,0
Getafe.....	78,7	106,7	95,5	8,8	0,0	83,8
Huelva.....	130,4	64,6	84,4	35,9	84,9	110,1
Logroño.....	99,4	82,5	155,3	0,0	106,0	98,2
Badajoz	6,3	79,0	10,4	0,0	44,9	23,4
San Cristóbal de La Laguna.....	140,5	80,3	33,1	0,0	0,0	114,8
León.....	220,7	96,4	549,2	-0,1	0,0	209,3
Cádiz.....	141,9	77,3	209,8	0,0	0,0	127,7
Tarragona	123,2	127,8	146,5	0,0	26,0	122,4
Lleida	64,9	0,0	215,2	2.392,4	422,4	103,1
Marbella.....	248,7	135,5	25,4	0,0	200,4	202,7
Santa Coloma de Gramenet	40,1	93,9	61,5	0,0	0,0	52,4
Jaén	120,8	78,8	115,8	11,0	0,0	107,3
Mataró	169,3	0,0	308,1	13,5	1,4	136,1
Algeciras	139,5	97,8	15,0	0,0	0,0	116,7

CUADRO N.º 13 (conclusión)

ÍNDICE SINTÉTICO DE ESFUERZO FISCAL PONDERADO

Municipios ordenados según población	31: Tasas por servicios municipales	32: Tasas por utilización del dominio público local	34: Precios públicos por servicios municipales	35: Otros precios públicos (a extinguir)	36: Contribuciones especiales	Índice sintético
Dos Hermanas	109,2	0,0	142,3	1.222,5	0,0	102,4
Ourense.....	187,2	101,8	101,9	0,0	-13,1	155,7
Torrejón de Ardoz.....	65,1	0,0	294,9	1.084,5	12,6	81,8
Alcobendas	62,0	124,8	18,7	0,0	0,0	71,0
100.000 a 500.000 habitantes	115,3	78,6	123,2	133,6	79,6	107,3
Todos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Reus.....	105,6	93,7	31,2	0,0	312,7	99,5
Santiago de Compostela.....	229,7	63,0	44,5	96,1	64,7	174,2
Lugo.....	250,6	121,7	84,9	0,0	70,0	202,9
San Fernando	277,1	0,0	3,5	0,1	0,1	186,5
Cáceres	241,2	158,1	6,9	0,0	0,0	197,9
Parla.....	224,4	0,0	25,5	1.493,7	0,0	175,6
Avilés.....	139,6	177,9	492,9	0,0	24,9	169,4
Girona.....	122,8	134,7	286,0	0,0	148,0	135,7
Cornellà de Llobregat	67,2	134,4	23,9	0,0	0,0	77,0
Coslada	56,4	106,1	24,8	9,6	0,0	63,6
Palencia.....	210,6	78,8	1,8	224,4	13,4	162,9
Puerto de Santa María (El)	182,0	226,3	33,7	0,0	0,0	175,4
Sant Boi de Llobregat.....	46,1	134,7	167,9	0,0	-0,1	73,1
Talavera de la Reina	131,3	109,1	24,9	0,0	35,9	115,1
Pontevedra	231,0	96,2	7,2	0,0	-2,6	177,2
Ferrol.....	33,3	90,5	11,4	0,0	0,0	43,4
Torre Vieja.....	126,0	119,1	129,1	0,0	0,0	120,6
Toledo	125,4	91,8	58,2	0,0	125,8	111,1
Guadalajara.....	173,2	82,9	223,8	0,0	0,0	151,0
Ciudad Real.....	228,8	122,4	0,0	0,0	0,0	181,1
Zamora.....	144,6	107,0	0,0	239,4	0,0	124,8
Segovia	173,0	66,7	92,3	0,0	89,7	139,4
Ávila.....	130,2	230,6	77,7	0,0	98,3	146,4
Mérida	228,7	176,6	6,3	0,0	0,0	193,7
Huesca.....	182,2	135,5	9,8	0,0	95,2	155,1
Cuenca.....	198,7	89,8	32,6	975,8	92,7	172,5
Soria.....	89,1	0,0	235,0	61,9	109,9	79,6
Teruel	165,8	95,8	31,7	0,0	0,0	135,1
<100.000 habitantes	159,6	108,4	83,0	98,9	52,7	139,9

Fuente: Instituto Klein, AEAT, Dirección General de Coordinación Financiera con las Haciendas Locales, y elaboración propia.

al artículo 31 (tasas por la prestación de servicios y realización de actividades de competencia local). Registran un valor del índice parcial de 159,6 puntos y, además, este artículo es el que recibe una mayor ponderación en el índice sintético, por lo que se explica fácilmente su elevado impacto sobre el esfuerzo fiscal global por este tipo de ingresos. Sin embargo,

resulta especialmente reseñable que también éste es el único artículo en el cual los ayuntamientos «pequeños» lideran la clasificación, lo cual estaría indicando una cierta concentración de su esfuerzo fiscal en una sola categoría de ingresos (tasas por la prestación de servicios y realización de actividades de competencia local), en detrimento de otras.

En el detalle, se observa que existe una enorme variabilidad en los artículos 34, 35 y 36, por tratarse de los menos importantes en términos cuantitativos. En el artículo 31 cabe destacar que el mayor esfuerzo fiscal lo registran los municipios de Jerez de La Frontera (458,6) y Burgos (308,8), mientras que en la escala inferior se sitúan Las Palmas de Gran Canaria (9,9) y

CUADRO N.º 14

ESFUERZO FISCAL EN TASAS POR SERVICIOS MUNICIPALES (MEDIA = 100)

MUNICIPIOS ORDENADOS SEGÚN POBLACIÓN	DESAGREGACIÓN DE LAS TASAS POR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES DE COMPETENCIA LOCAL (*)										
	319.00	319.01	319.02	319.03	319.04	319.05	319.06	319.08	319.09	319.11	319.12
Madrid	0,0	129,8	2,0	0,0	7,9	0,0	0,0	26,5	0,0	0,0	55,3
Barcelona	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Valencia.....	0,0	106,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	51,1	0,0	0,0	57,7
Sevilla.....	0,0	0,0	216,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	44,2
Zaragoza.....	166,6	0,0	73,8	0,0	327,4	59,7	83,6	79,5	0,0	0,0	35,4
Málaga.....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	220,9
Murcia.....	0,0	0,0	246,4	0,0	0,0	0,0	0,0	75,9	0,0	0,0	16,6
Palmas de Gran Canaria (Las).....	0,0	0,0	15,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	11,8
Palma de Mallorca.....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	438,9
Valladolid.....	0,0	104,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	27,0	0,0	0,0	19,7
Córdoba.....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	580,6
Alicante/Alacant.....	0,0	0,0	114,9	0,0	0,0	0,8	0,0	32,4	0,0	156,4	67,0
Vigo.....	0,4	0,0	0,0	240,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	278,8
Gijón.....	0,0	0,0	39,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,2
Hospitalet de Llobregat (L').....	0,0	0,0	22,3	0,0	3,6	0,0	0,0	0,0	0,0	52,6	98,4
Coruña (A).....	0,0	92,7	72,0	0,0	0,0	0,0	0,0	88,5	216,9	127,2	203,6
Granada.....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	351,8
Santa Cruz de Tenerife.....	0,0	0,0	250,6	0,0	0,0	0,0	68,7	64,6	0,0	0,0	16,8
Badalona.....	0,0	0,0	32,4	0,0	6,8	0,0	0,0	68,4	0,0	0,0	272,0
Oviedo.....	32,1	33,8	159,0	0,0	30,7	0,0	0,0	176,2	0,0	0,0	44,2
Elche/Elx.....	0,0	0,0	163,7	0,0	18,7	309,6	41,3	75,6	200,2	0,0	25,7
Móstoles.....	0,0	1,5	0,0	0,0	0,0	27,2	0,0	89,4	0,0	0,0	22,1
Cartagena.....	0,0	10,6	174,9	0,0	0,0	23,1	0,0	33,1	0,0	0,0	42,7
Sabadell.....	0,0	0,0	171,3	3,6	83,9	79,4	50,6	5,2	0,0	181,3	178,5
Jerez de la Frontera.....	200,8	0,0	272,7	0,0	1110,9	0,0	0,0	1.035,2	0,0	6,6	59,1
Fuenlabrada.....	0,0	68,2	23,2	0,0	0,0	0,0	191,9	91,5	89,3	0,0	41,7
San Cristóbal de Henares.....	56,6	0,0	37,1	0,0	0,0	0,0	146,3	0,0	0,0	0,0	38,2
Terrassa.....	0,0	0,0	178,6	0,0	112,3	370,0	27,0	21,5	0,0	0,0	58,6
Santander.....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	550,7
Leganés.....	0,0	0,0	45,8	0,0	0,0	72,2	114,6	264,1	0,0	0,0	170,7
Almería.....	0,0	0,0	210,4	0,0	56,9	0,0	0,0	201,1	0,0	122,7	99,0
Burgos.....	191,1	0,0	241,5	0,0	0,0	89,7	363,9	50,9	0,0	165,7	155,1
Castellón de la Plana.....	0,0	0,0	203,9	0,0	0,0	0,0	40,8	71,8	7,7	0,0	25,9
Salamanca.....	0,0	0,0	185,0	0,0	0,0	0,0	0,0	58,1	0,0	43,6	17,9
Alcorcón.....	0,0	33,0	0,0	0,0	0,0	30,9	0,0	122,9	0,0	0,0	88,1
Albacete.....	0,8	0,0	194,0	0,0	0,0	0,0	0,0	82,5	0,0	32,2	57,3
Getafe.....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	145,5	106,1	87,5	0,0	0,0	143,2
Huelva.....	0,0	0,0	170,7	0,0	0,0	0,0	0,0	270,4	65,2	0,0	79,9
Logroño.....	80,4	80,7	77,6	0,0	0,0	0,0	0,0	3,6	0,0	0,0	16,4
Badajoz.....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16,6
San Cristóbal de La Laguna.....	0,0	0,0	311,8	0,0	0,0	0,3	0,0	96,9	0,0	0,0	50,1
León.....	108,4	69,9	119,3	0,0	0,0	0,0	0,0	130,9	0,0	0,0	214,0
Cádiz.....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	135,0	0,0	0,0	325,3
Tarragona.....	0,6	0,0	199,0	0,0	0,0	0,0	0,0	181,0	0,0	0,0	76,0
Lleida.....	0,0	4,6	96,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,4	0,0	0,0	76,2
Marbella.....	0,0	0,0	420,8	0,0	0,0	0,0	158,4	141,3	0,0	0,0	185,5
Santa Coloma de Gramenet.....	0,0	0,0	18,5	0,0	0,0	0,0	0,0	68,5	0,0	0,0	64,0
Jaén.....	0,0	0,0	236,7	0,0	0,0	0,0	0,0	117,2	0,0	0,0	59,4
Mataró.....	0,0	0,0	201,2	0,0	0,0	0,0	5,3	30,1	0,0	0,0	250,6
Algeciras.....	0,0	0,0	172,3	0,0	0,0	0,0	81,5	241,9	11,4	0,0	103,1
Dos Hermanas.....	0,0	135,3	119,0	0,0	0,0	0,0	0,0	199,7	0,0	0,0	27,8
Ourense.....	115,4	14,5	179,2	0,0	0,0	0,0	0,0	190,9	0,0	109,5	47,0
Torrejón de Ardoz.....	0,0	0,0	29,1	0,0	55,4	0,0	0,0	200,5	0,0	0,0	71,1
Alcobendas.....	58,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	113,5	0,0	0,0	30,7

CUADRO N.º 14 (conclusión)

ESFUERZO FISCAL EN TASAS POR SERVICIOS MUNICIPALES (MEDIA = 100)

MUNICIPIOS ORDENADOS SEGÚN POBLACIÓN	DESAGREGACIÓN DE LAS TASAS POR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES DE COMPETENCIA LOCAL (*)										
	319.00	319.01	319.02	319.03	319.04	319.05	319.06	319.08	319.09	319.11	319.12
Reus	0,0	0,0	215,2	0,0	0,0	0,0	0,0	119,7	0,0	0,0	37,9
Santiago de Compostela.....	0,0	0,0	292,0	0,0	0,0	0,0	0,0	753,2	0,0	41,1	55,1
Lugo.....	112,0	153,8	258,0	0,0	282,5	50,9	0,0	262,6	0,0	20,4	51,0
San Fernando	0,0	190,1	233,1	-3,4	495,6	24,4	0,0	315,0	22,1	0,0	280,2
Cáceres	204,1	109,5	215,0	0,0	0,0	32,1	1,7	0,0	0,0	108,3	28,9
Parla.....	0,0	67,8	0,0	0,0	0,0	0,0	243,1	879,2	0,0	0,0	179,6
Avilés.....	98,1	36,9	122,2	0,0	0,0	0,0	0,0	162,7	0,0	0,0	21,0
Girona.....	0,0	47,0	252,7	0,0	0,0	0,0	0,0	64,7	0,0	0,0	41,8
Cornellà de Llobregat	0,0	0,0	32,0	49,5	0,0	608,8	103,4	165,5	0,0	0,0	22,5
Coslada	0,0	0,0	24,8	0,0	0,0	0,0	115,3	157,0	0,0	0,0	44,1
Palencia.....	95,1	136,4	94,6	96,0	530,5	25,4	226,5	272,7	94,6	214,8	21,2
Puerto de Santa María (El)	0,0	0,0	280,1	0,0	695,3	7,5	14,1	536,8	0,0	0,0	13,5
Sant Boi de Llobregat.....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	121,6
Talavera de la Reina	0,0	-0,2	205,1	0,0	406,8	135,6	103,1	4,6	0,0	27,6	113,8
Pontevedra	117,6	145,4	195,0	0,0	0,0	0,0	5,5	112,8	0,0	0,0	118,7
Ferrol.....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	84,5	55,3	0,0	49,1
Torre Vieja	0,0	10,1	274,1	0,0	0,0	0,0	0,0	87,1	22,6	0,0	40,8
Toledo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	297,7	204,3	0,0	59,0	180,2
Guadalajara.....	82,4	155,8	194,4	0,0	67,9	0,0	0,0	81,5	0,0	0,0	27,7
Ciudad Real.....	164,6	0,0	181,8	0,0	70,6	0,0	137,7	0,0	0,0	0,0	147,1
Zamora.....	123,1	110,3	22,6	8,3	0,0	0,0	0,0	147,1	0,0	0,0	48,6
Segovia	155,0	0,0	176,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	50,2
Ávila.....	4,9	13,8	160,6	0,0	0,0	0,0	0,0	404,2	0,0	0,0	33,2
Mérida	0,0	0,2	254,3	0,0	0,0	170,8	0,0	694,5	0,0	0,0	105,4
Huesca	109,6	0,0	135,8	0,0	0,0	0,0	0,0	101,2	0,0	0,0	146,7
Cuenca.....	301,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	35,6	0,0	0,0	35,6
Soria.....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	318,2	0,0	0,0	119,0
Teruel	102,0	18,0	116,3	0,0	268,7	0,0	151,3	0,0	0,0	4,0	116,1
Media.....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(*) 319.00 servicios de abastecimiento de agua; 319.01 servicios de alcantarillado; 319.02 servicios de recogida de basuras; 319.03 servicios hospitalarios; 319.04 servicios asistenciales; 319.05 servicios educativos; 319.06 servicios deportivos; 319.08 licencias urbanísticas; 319.09 cédulas de habitabilidad y licencias de primera ocupación; 319.11 estacionamiento de vehículos (ORA); 319.12 otras tasas incluidas en el artículo 31.

Fuente: Instituto Klein, AEAT, Dirección General de Coordinación Financiera con las Haciendas Locales, y elaboración propia.

Badajoz (6,3). Entre los ayuntamientos «grandes», destaca Zaragoza, duplicando el índice de Barcelona y triplicando el de Madrid.

El cuadro n.º 14 presenta, finalmente, la desagregación del artículo 31 (tasas por la prestación de servicios y realización de actividades de competencia local), únicamente a título ilustrativo, dado que existe una enorme variabilidad entre municipios debido a la gran diversidad de figuras tributarias en este ámbito, que imposibilita el análisis detallado con un mínimo de rigor.

V. CONCLUSIONES

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. En España, una buena parte los ingresos propios de los municipios proceden de fuentes que se basan principalmente en el principio del beneficio (incluyendo los ingresos procedentes de la explotación del propio

patrimonio). En sentido estricto, las tasas, los precios públicos y las contribuciones especiales aportan un 12 por 100 de los ingresos totales de los municipios españoles, aunque en algunos casos esa aportación es muy superior.

Desde un punto de vista teórico, las razones de eficiencia son las que más peso específico tienen a la hora de respaldar la utilización del principio del beneficio como mecanismo de financiación local. Sin embargo los criterios para establecer un sistema de tarificación razonable pueden variar amplia-

mente, según las condiciones del servicio que se pretenda financiar.

Por lo que se refiere al cómputo del esfuerzo fiscal, cabría la posibilidad de que fuese medido atendiendo al «sacrificio» soportado por el contribuyente o, de forma alternativa, desde la vertiente de los gobiernos, como el esfuerzo diferencial exigido entre territorios como consecuencia del ejercicio de la autonomía fiscal en el marco de sus competencias normativas. En todo caso, ambas mediciones del esfuerzo fiscal siempre serán deudoras de una cierta componente de subjetividad y contrastarán con serios problemas de cómputo y disponibilidad de datos fiables y homogéneos.

Partiendo de estas limitaciones, se ha llevado a cabo un estudio aplicado para los municipios considerados «grandes» por la normativa de haciendas locales, tomando como aproximación de la renta municipal las estimaciones elaboradas por el Instituto Klein para La Caixa, y con evaluaciones indirectas a partir de las bases imponibles del IRPF de residentes.

Los resultados indican que, en cuanto al uso del principio del beneficio, Jerez de La Frontera presenta los mayores valores de esfuerzo, a considerable distancia de los cuatro siguientes en la clasificación. Respecto a las grandes ciudades, no son precisamente éstas quienes utilizan con mayor in-

tensidad las cargas sobre el usuario, quizá con la excepción de Sevilla y Zaragoza, situadas ambas por encima de la media. También en promedios parece existir una relación inversa entre tamaño del municipio y esfuerzo fiscal en tasas, precios públicos y contribuciones especiales.

NOTAS

(*) Los autores desean agradecer expresamente la ayuda recibida del Instituto de Estudios Fiscales y del Ayuntamiento de Madrid en diferentes etapas de este trabajo.

(1) Por ejemplo, por el uso del espacio radioeléctrico local (suelo, subsuelo y vuelo).

(2) Muy evidente en el caso del Impuesto sobre Construcciones Instalaciones y Obras (ICIO), pero también en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) y en el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE).

(3) Véase, por ejemplo, LAGO *et al.* (2004).

(4) En este sentido, es de agradecer el esfuerzo que se viene realizando en la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP, 2006a) en el sentido de constituir grupos de trabajo con ayuntamientos concretos que se prestan a elaborar «programas piloto» para la implantación de sistemas de costes en servicios locales concretos.

(5) Artículo 28 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

(6) Para un análisis más detallado véase PEDRAJA *et al.* (2008).

(7) Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. En todo caso, se excluyen del análisis los municipios de Telde y Lorca por carecer de algunos de los datos utilizados.

(8) Con algunas excepciones, en las que, por motivos de equidad, se permite eludir esta regla general.

(9) Esto es así en el caso de algunos servicios de ocio y culturales.

(10) Por ejemplo, los servicios sociales o las rentas de inserción dirigidas a las personas de rentas bajas.

BIBLIOGRAFÍA

AEAT (2006), *Memoria de la Administración Tributaria 2004*, Madrid, Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

COMÍN, F. (1996), *Historia de la Hacienda pública, II. España (1808-1995)*, Barcelona, Crítica.

COMISIÓN PARA EL ESTUDIO Y PROPUESTA DE MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES (2002), *Informe para la reforma de la financiación de las haciendas locales*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

FEMP (2006a), *Guía para la implantación de un sistema de costes en la Administración local*, Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias.

— (2006b), *La situación de los ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*, Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias.

LAGO, S.; MONTES, V. J.; REGO, G. y VAQUERO, A. (2004), *Taxas e prezos públicos nos concellos galegos*, Santiago de Compostela, Consello Galego de Contas.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2005), *Recaudación y estadísticas del sistema tributario español 1994-2004*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.

MUSGRAVE, Richard A. (1959), *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill, Nueva York (traducción al castellano: *Teoría de la Hacienda Pública*, Madrid, Aguilar, 1967).

PEDRAJA, F.; SUÁREZ PANDIELLO, J.; UTRILLA, A.; CORDERO, J. M.; NAVARRO, C. y FERNÁNDEZ LLERA, R. (2008), *El esfuerzo fiscal de los municipios españoles*, Madrid, Ed. Instituto de Estudios Fiscales-Ayuntamiento de Madrid.