

# **Financiación Local y Corresponsabilidad Fiscal Local: ¿Ganamos con el Nuevo Modelo?**

**Javier Suárez Pandiello**  
**Universidad de Oviedo**

BIBLID [0213-7525 (2003); 66; 115-128]

PALABRAS CLAVE: Hacienda Local, Corresponsabilidad Fiscal, Transferencias, Reforma Fiscal.

KEY WORDS: Local Finance, Fiscal Responsibility, Grants, Fiscal Reform.

## RESUMEN:

El desarrollo del modelo de descentralización fiscal español ha atravesado desde su inicio por diversas vicisitudes, de las cuales las últimas han ido siempre en la línea de incrementar la corresponsabilidad fiscal de los gobiernos subcentrales, bajo la hipótesis de que este incremento y la consiguiente mejora en la aplicación del principio de equivalencia por parte de los gobiernos tiende a mejorar la eficiencia en la asignación del gasto público. En este artículo se analizan las principales novedades de la reciente reforma del sistema de financiación local haciendo especial hincapié en sus efectos esperados sobre la corresponsabilidad fiscal. Las conclusiones alcanzadas son ambiguas en este sentido, por cuanto la práctica desaparición del IAE para muchos ayuntamientos y los efectos inciertos de la reforma sobre el indicador de esfuerzo fiscal apuntan en la dirección de menor corresponsabilidad fiscal, mientras que la ampliación de los topes máximos de tributación para la mayoría de municipios y la mayor discrecionalidad a la hora de establecer bonificaciones por razones diversas pudieran operar en sentido contrario. En todo caso, se apuntan graves deficiencias técnicas al nuevo modelo y se cuestiona seriamente la equidad y la eficiencia del nuevo modelo de transferencias, cuyo hito principal (la nueva participación en impuestos individualizados para los municipios de mayor dimensión) en modo alguno incrementa la corresponsabilidad fiscal.

## ABSTRACT:

The development of Spanish fiscal decentralization model has always aimed to increase the fiscal responsibility of sub-central governments, by hoping that the advances in the principle of equivalence tend to improve the efficiency of public expenditure. In this article the main novelties introduced by the recent reform of local financing system are analyzed, by focusing specially on their expected effects on fiscal responsibility. The conclusions are ambiguous. The eventual suppression of the Business Tax in many councils and the uncertain effects on the fiscal effort index seem to decrease fiscal responsibility. However, the higher availability to allocate reductions in local taxes and the faculty to reach higher rates in those taxes could have the opposite effects. Anyway, important technical deficiencies in the new model are pointed out and equity and efficiency of the new grants system are seriously questioned. Concretely, the main reform by including for the higher municipalities a new share on concrete central taxes (Income Tax, Value Added Tax,...) does not increase at all fiscal responsibility.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

---

Como es sabido, el desarrollo del modelo de descentralización fiscal español ha atravesado desde su inicio por diversas vicisitudes, de las cuales las últimas han ido siempre en la línea de incrementar la corresponsabilidad fiscal de los gobiernos subcentrales, bajo la hipótesis de que este incremento y la consiguiente mejora en la aplicación del principio de equivalencia por parte de los gobiernos tiende a mejorar la eficiencia en la asignación del gasto público. En este sentido la última reforma del modelo de financiación autonómica, realizada con idea de permanencia, amplió los mecanismos de corresponsabilidad fiscal para estos gobiernos al ampliar el ámbito de su tributación a la participación en las grandes bases imponibles, con cambios sustanciales en su capacidad normativa. Por su parte, en lo que respecta al ámbito de la financiación local la promesa electoral del partido en el gobierno de la nación que anunciaba la supresión del Impuesto sobre Actividades Económicas y una reforma profunda del sistema, parecían sugerir que, en coherencia con el nuevo modelo autonómico, esta reforma debería ir por la vía del incremento en los mecanismos de corresponsabilidad fiscal y del aprovechamiento también por estas Corporaciones de las grandes figuras tributarias que gravan la renta y el consumo. Sin embargo, en la práctica la filosofía general de la reforma consistió en conservar los mismos hechos imponibles, salvadas las distancias en el caso del IAE (se mantienen los cinco impuestos municipales) y ampliar los márgenes de autonomía de los municipios en impuestos preexistentes, unificando los límites superior e inferior entre los que elegir los tipos impositivos independientemente del tamaño de la población e introduciendo nuevas posibilidades de incorporar discrecionalmente bonificaciones por motivos diversos.

En este trabajo voy a analizar las principales novedades de esta última reforma, haciendo especial hincapié en sus efectos esperados sobre la corresponsabilidad fiscal.

---

## 2. LA NUEVA REGULACIÓN DEL IBI

---

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles es, después del IAE, el tributo que se ha visto sometido a más modificaciones con la nueva regulación. Dejando al margen las reformas de tipo formal y algunas mejoras técnicas en su redacción, la nueva normativa incorpora cambios sustanciales (de contenido) que son los que vamos a comentar con más detalle, como son la introducción de los denominados *bienes inmuebles especiales*, las posibilidades abiertas al tratamiento diferenciado a los inmuebles según su uso, y/o a las viviendas desocupadas y el nuevo esquema de

bonificaciones, aspectos todos ellos que suponen novedades especialmente relevantes.

Así, la nueva normativa incorpora al IBI una nueva categoría de inmuebles diferenciada de los rústicos y los urbanos, a los que se denomina inmuebles de características especiales, que serán aquellos definidos como tales en las normas reguladoras del catastro inmobiliario y estarán sujetos a tipos que pueden ser diferenciados. Esta nueva regulación responde a una vieja polémica entre el Estado y los municipios acerca de la manera de tributar de determinados inmuebles, como autopistas o embalses, cuya naturaleza era cuanto menos discutible. Probablemente la creación de esta nueva categoría de bienes pueda evitar litigiosidad y por consiguiente mejorar la gestión del impuesto.

Por otro lado, y en lo que afecta al ámbito de la libertad de fijación de tipos impositivos, por parte de los ayuntamientos, las novedades principales introducidas son la supresión de las diferencias en topes máximos por razón de tamaño del municipio, el establecimiento de un tipo supletorio para los bienes de características especiales del 0,6 %, con un mínimo del 0,4 y un máximo de 1,3 % y, lo que quizás pueda ser calificado como la novedad más trascendente, la posibilidad de gravar diferencialmente a los bienes inmuebles por razón de su uso y a las viviendas desocupadas. Con ello podríamos decir que se pretenden, al menos en apariencia cubrir dos objetivos.

Por una parte, diferenciar la tributación según usos, en un intento de emular al impuesto británico en el que se diferencia entre los inmuebles residenciales y los no residenciales y que en la práctica podría ser interpretado como una salida un tanto vergonzante a la polémica del IAE, en la medida en que se deja a los ayuntamientos la facultad de incrementar la fiscalidad sobre aquellas actividades económicas que pasan a estar exentas del IAE a través de la utilización de inmuebles como indicador único diferencial de presunta capacidad, si bien con un carácter limitado. En mi opinión resulta incoherente defiscalizar en materia de IAE a cientos de contribuyentes sobre la base de argumentos que cuestionan el vínculo de dicho impuesto con la capacidad de pago y simultáneamente abrir esta nueva vía cuyo vínculo con el principio indicado es aún más tenue.

Por otra parte, se trata de gravar más intensamente a las viviendas desocupadas sobre la base de un argumento ordenador, o extrafiscal, cual es el de incentivar la ocupación, vía puesta en venta o alquiler del parque de inmuebles residenciales desocupados, recuperando para la hacienda local una finalidad que ya en su día tuvo el extinto impuesto de solares. Aún cuando el objetivo parece loable, la finalidad social intachable y su conexión con el principio constitucional del derecho de los españoles a una vivienda digna evidente, cabe expresar un cierto escepticismo ante la viabilidad práctica del instrumento. De hecho, tributos con objetivos simila-

res aprobados en el marco de la financiación autonómica, como son los impuestos sobre tierras infrutilizadas, dehesas con deficiente aprovechamiento y similares, establecidos por algunas comunidades autónomas, languidecen permanentemente ante la dificultad de gestionar tales tributos eficientemente. Las complejidades en la gestión a la hora de mantener continuamente actualizado un censo de inmuebles de estas características nos hace dudar acerca de si esta nueva regulación será efectiva o se quedará en un guiño social más aparente que práctico.

Finalmente, la nueva regulación del IBI incrementa notablemente la capacidad discrecional de los ayuntamientos para conceder nuevas bonificaciones vinculadas a objetivos diversos. Entre ellas destacan, por ser novedad absoluta, la posibilidad de bonificar a los bienes inmuebles de características especiales, o a los sujetos pasivos que ostenten la condición de titulares de familia numerosa.

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

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

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

---

### 3. EL NUEVO IAE

---

Muchas y variadas han sido las discusiones que a lo largo de los últimos meses han tenido lugar en foros políticos, académicos y de opinión pública en general acerca de la supuesta necesidad de suprimir el Impuesto de Actividades Económicas o, cuanto menos, adaptarlo a la realidad económica del siglo XXI. En la medida en que yo mismo he participado activamente en la polémica, tanto en foros universitarios, como en las páginas de revistas académicas y de la prensa diaria y, últimamente, en el seno de la Comisión de Estudio creada para el análisis de las medidas de reforma que debían supuestamente inspirar la reforma, no creo necesario extenderme en la argumentación de base sobre el asunto, por haberlo hecho explícito en otros medios<sup>1</sup>. Es por ello que me voy a limitar aquí a comentar la opción elegida para dar respuesta a la promesa electoral del partido en el gobierno de la nación de eliminación del impuesto para el 90 % de los contribuyentes anteriores.

Concretamente, la solución adoptada por la Ley de Reforma de la LRHL ha sido mantener un Impuesto sobre Actividades Económicas de base indicaría, que grava el mero ejercicio de actividades económicas sobre la base de la utilización de elementos tributarios objetivos, excluyendo de tributación a la totalidad de las personas físicas y a las personas jurídicas cuyo volumen de operaciones resulte inferior a la cifra de 1.000.000 de euros.

Mi opinión sobre esta opción no puede ser en modo alguno positiva, por cuanto la encuentro absolutamente inequitativa, tanto personal como territorialmente hablando y totalmente contradictoria con los principios que supuestamente inspiraban la promesa electoral del partido en el gobierno.

Así, y como indicábamos en el informe de la Comisión<sup>2</sup>, un análisis de los sectores económicos en que son mayoría los titulares bajo la forma de personas físicas pondría de manifiesto que quedarían fuera del tributo un amplio número de profesionales, personas físicas, de elevada capacidad económica, a los que se desfiscaliza sin criterio, complicando además la gestión censal.

Por otra parte, y en lo que respecta a las personas jurídicas, el volumen de operaciones no es homogéneo por sectores de actividad, sino que depende del tipo de bienes y servicios comercializados y, en todo caso no existe correlación clara del mismo con el valor añadido y el margen de beneficio de cada sector económico. Además, el sistema elegido origina un error de salto importante que puede incentivar conductas indeseables en las prácticas fiscales de las empresas que se encuentren en los bordes del umbral de tributación.

1. Véase por ejemplo Suárez Pandiello (2002, 2003).

2. Comisión (2002).

Por todo ello, la solución ofrecida, lejos de suponer una mejora técnica, aumentará las inequidades desfiscalizando a colectivos de amplia capacidad económica y manteniendo para los que siguen tributando la principal fuente de crítica al sistema actual. De hecho se sigue gravando la actividad con independencia de los beneficios y empresas grandes con conocidas situaciones de pérdidas (pensemos a título de ejemplo en el sector de las telecomunicaciones) pagarán pese a todo un IAE incrementado, según las modificaciones incorporadas a los artículo 87 y 88 de la LRHL.

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

Finalmente debe ser valorada positivamente la incorporación al IAE con tarifas propias de las empresas de telefonía móvil y, en mi opinión, no tanto la mayor complejidad en la gestión que supone la proliferación de opciones de exención y bonificación por creación de empleo y por motivos sociales o medioambientales al objeto de hacer efectiva una pretendida “política fiscal local”. A mi juicio existen métodos más efectivos de garantizar la corresponsabilidad fiscal que atribuir a los gobiernos locales la potestad de eximir y bonificar tributos. Dadas las características de los gobiernos locales, entiendo que sería suficiente con la capacidad normativa sobre tipos, lo que simplificaría notablemente la gestión tributaria y alejaría de la política local la tentación de utilizar demagógicamente, sobre todo por partidos de la oposición al gobierno local, las bonificaciones.

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

*“Una bonificación de hasta el 50 por 100 de la cuota correspondiente para los sujetos pasivos que tributen por cuota municipal y tengan una renta o rendimiento neto de la actividad económica negativos o inferiores a la cantidad que determine la ordenanza fiscal, la cual podrá fijar diferentes porcentajes de bonificación y límites en función de cuál sea la División, Agrupación o Grupo de las tarifas del Impuesto en que se clasifique la actividad económica realizada.*

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

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

---

#### 4. OTROS IMPUESTOS

---

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

Por lo demás, la nueva regulación de estos impuestos (Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica –IVTM–, Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras –ICIO– e Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana –IIVTNU–) unifica, como ya se ha indicado, los tipos máximos aplicables para todos los ayuntamientos e insiste en la ya criticada política de introducción de bonificaciones discrecionales por razones sociales y/o medioambientales.

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

Así, se podía haber discutido la posibilidad de trasladar el IVTM a la esfera autonómica, una vez este nivel de gobierno ha asumido gran parte de la fiscalidad sobre el automóvil, tras la cesión del Impuesto de Matriculación y del Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, con lo que se podría replantear su configuración al objeto de reducir sus altos costes de gestión.

En sentido inverso, se podría pensar en la posibilidad de aprovechamiento por los ayuntamientos de la imposición sobre estancias en alojamientos turísticos, en la línea de lo regulado por la Comunidad Autónoma Balear y que podría servir para internalizar gran parte de los costes específico de los municipios turísticos de un modo técnicamente mucho más coherente que con la extraña solución que se les

ha dado al incorporar una regulación específica para algunos de ellos en la PIE.

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

---

## 5. EL NUEVO SISTEMA DE TRANSFERENCIAS

---

La otra gran novedad de la Ley es la profunda reforma propuesta al sistema de transferencias incondicionales (hasta ahora PIE). Concretamente, la Ley introduce un sistema dual de transferencias que diferencia entre grandes y pequeños municipios y lo hace con una vocación de permanencia y buscando un paralelismo con el sistema de financiación autonómica. En particular, se distingue entre municipios de más de 100.000 habitantes (tras el acuerdo con la FEMP, el umbral desciende a 75.000) y capitales de provincia, por una parte y el resto. A los primeros se les cambia radicalmente el sistema de transferencias, introduciendo un mecanismo de participación aparentemente territorializada en la recaudación de tributos concretos (1,6875% del IRPF, 1,7897% del IVA y 2,0454% de los impuestos especiales armonizados), al que se añade un denominado “Fondo Complementario” que tiene carácter de residuo y que evolucionará al ritmo que lo haga la variable ITE (Ingresos Tributarios del Estado), variable esta también utilizada para la evolución de la financiación autonómica.

Por su parte, al resto de los municipios se les mantiene básicamente el sistema PIE actual (no participan en cesta de impuestos, sino que reciben una cantidad que depende de una serie de variables de necesidad -población ponderada por tramos-, inversa de capacidad y esfuerzo, si bien estas dos últimas variables quedan pendientes de definición concreta, la cual se remite a la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Por último, el Acuerdo entre el Gobierno de la Nación y la FEMP añade a las transferencias en ambos casos la compensación por la supresión del IAE e incorpora a la cesión de tributos (en este caso sólo a dos impuestos especiales, Labores de Tabaco y Carburantes) a los municipios turísticos (definidos “ad hoc”) de más de 20.000 habitantes.

Puestos a valorar este nuevo sistema, lamentablemente mi opinión sobre el mismo no puede ser muy favorable.

Así, con carácter general no existe argumento técnico alguno que justifique la utilización de un sistema dual como el incorporado al sistema. De hecho, la reforma aparece con carácter previo al desarrollo del Pacto Local, por lo que no se ha producido aún un traspaso de competencias que incorpore diferencias sustanciales en necesidades agregadas de gastos entre ambos grupos de municipios, ni tampoco las figuras tributarias difieren entre ambos.

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

Por otra parte, la ausencia de capacidad normativa de las entidades locales sobre los tributos compartidos (al contrario de lo que sucede en el caso de las Comunidades Autónomas) no permite ganar en corresponsabilidad fiscal, sino que simplemente supone un cambio en los criterios de distribución de transferencias. De hecho, pasamos de un modelo de transferencias basado (aparentemente) en criterios de necesidad, capacidad (inversa) y esfuerzo a un modelo que partiendo de la situación actual evolucionará según la recaudación territorial del IRPF, una combinación de la marcha de indicadores regionales de consumo y la población municipal (extraño criterio de reparto de los impuestos indirectos, excepto Tabaco y Carburantes que son más fácilmente territorializables) y el crecimiento de la base ITE (inferior al antiguo ITAE, que incluía entre otras partidas eliminadas, las cotizaciones sociales), lo que hace además a la financiación local más fuertemente dependiente de la política fiscal del gobierno central, de lo que lo era cuando la variable de evolución era el PIB (menos sujeta a discrecionalidad política).

En todo caso, se excluye toda referencia a indicadores de necesidad, capacidad y esfuerzo, sí mantenidos aunque sorprendentemente, los últimos no definidos, pese a ser variables estructurales del sistema, para el resto de los municipios. Especialmente difícil se presenta la definición de un indicador adecuado de esfuerzo cuando por una parte queda reducida su aplicación sólo a los municipios menores de 75.000 habitantes no capitales de provincia o Comunidad Autónoma; en segundo lugar se suprime el IAE para el 92 % de los contribuyentes, pero totalmente para gran cantidad de municipios, lo que convierte a este tributo en una figura marginal en este ámbito; y por último se impulsa la aplicación de bonificaciones y demás incentivos en los tributos locales (especialmente en IBI y lo que queda de IAE). Esto último agudiza una de las principales contradicciones e incoherencias del

nuevo modelo de financiación tomado en su conjunto y especialmente en lo que respecta a su juicio en términos de corresponsabilidad fiscal. En efecto, cabe suponer que cuando el legislador introduce la posibilidad de que los ayuntamientos regulen bonificaciones a favor de ciertos colectivos es porque entienden que ello es positivo desde un punto de vista económico (para incentivar ciertos comportamientos), ecológico o medioambiental (como sucede en algunas bonificaciones incorporadas al nuevo IAE) o social (razones de equidad). Si ello es así, no se entiende muy bien por qué en la regulación de la nueva Participación de los municipios en Ingresos del Estado que afecta a los municipios de menos de 75.000 habitantes no capitales de provincia se incluye entre los criterios de distribución de la misma un indicador de *esfuerzo fiscal*. La lógica del uso de este tipo de variables es incentivar la corresponsabilidad fiscal (“ayudar a quien se ayuda”) y penalizar a quienes ejercen bajas presiones fiscales sobre sus contribuyentes. En este sentido, sea cual sea su definición concreta, el esfuerzo fiscal debería poner en relación la recaudación real obtenida (que depende de los tipos impositivos fijados por los ayuntamientos, del nivel de las bonificaciones autorizadas y del grado de cumplimiento de los contribuyentes o de eficacia en la gestión tributaria) con la recaudación potencial máxima o capacidad fiscal de las localidades. Por este sencillo razonamiento vemos como la ley por un lado incentiva las bonificaciones (pues para ello las incluye como opción) y por otro las penaliza, en la medida en que a más bonificaciones, menos esfuerzo fiscal y en consecuencia, menos recursos para el ayuntamiento por dos vías, menos tributos y menos transferencias. La conclusión es que la definición clásica de esfuerzo como cociente entre recaudación real y potencial entra en crisis con este modelo, pues parece poco sensato incitar a la bonificación y penalizarla simultáneamente.

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

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

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

Finalmente, el tratamiento especial a los municipios turísticos contradice directamente un principio general bastante aceptado cual es el de excluir en el modelo general tratamientos especiales por singularidades físicas o productivas. ¿Por qué un tratamiento singular a los municipios turísticos y no a los de montaña, a las ciudades-dormitorio, a las fronterizas, a los municipios con población diseminada, a los que pierden población, a los insulares,...? La lógica equitativa del sistema indicaría que en un modelo general deberían aparecer sólo indicadores de necesidades comunes a todos los municipios, debiendo las necesidades particulares financiarse mediante otros instrumentos particulares.

---

## 6. COMENTARIOS FINALES

---

Comenzaba este artículo hablando de descentralización y corresponsabilidad fiscal y nos preguntábamos si las últimas medidas de reforma habían seguido la senda de profundizar en la corresponsabilidad fiscal. Llegados al final, la respuesta no parece del todo clara, pues hay elementos contrapuestos, pero si tuviera que arriesgar una opinión yo diría que en todo caso el camino emprendido no es el mejor. Si identificamos corresponsabilidad fiscal con capacidad normativa sobre la financiación de las propias necesidades de gasto, la modificación del IAE ha supuesto la eliminación práctica del mismo para un gran número de municipios españoles, que han visto así reducido su nivel de discrecionalidad, al sustituirse un tributo con capacidad normativa por una transferencia incondicional. El mantenimiento de la capacidad financiera lleva aquí aparejada la disminución de la corresponsabilidad fiscal.

En lo que respecta al resto de impuestos locales, las medidas de reforma aumentan aparentemente la discrecionalidad, en la medida en que se eliminan los límites superiores a la fijación de tributos por razón de población igualándolos a los de los municipios más poblados, lo que amplía el abanico de fijación de tipos para todos los grupos de población excepto este último. Además la mayor capacidad de decisión en materia de bonificaciones y la posibilidad de gravar diferencialmente en IBI a viviendas desocupadas y a locales según usos también amplían el margen de discreción de los ayuntamientos. Sin embargo, las contradicciones que introducen estas capacidades con la presencia de índices de esfuerzo fiscal para la distribución de transferencias entre municipios de menos de 75.000 habitantes no parece coherente con la idea de aumentar la corresponsabilidad fiscal. Además he tratado de poner de manifiesto cómo la idea de

dar más oportunidades a los ayuntamientos de “hacer política social” mediante el incremento de la capacidad de decisión en materia de bonificaciones y fijación de tipos con motivos de política social no es la más adecuada para lograr los objetivos buscados. El gravamen diferenciado de viviendas desocupadas planteará sin duda problemas de gestión similares a los que se encuentran las Comunidades Autónomas que han decidido sin éxito gravar las tierras infrutilizadas. El gravamen diferencial en IBI a los locales comerciales puede significar en la práctica un modo de sustitución vergonzante del IAE, ya que si se dice que los actuales elementos tributarios no reflejan el beneficio de la actividad, malamente el uso de un local lo va a hacer. Y la política de bonificaciones originará sin duda un mayor recurso a la demagogia política, amén de una complicación innecesaria en la gestión que bien podrían ser suplidas más eficientemente por políticas de gasto.

Por otra parte la creación de un epígrafe específico en el IAE para telefonía móvil parece positiva si se la juzga con criterios de equidad, aun cuando lo sería más si la solución global dada al impuesto no hubiese sido tan contradictoria con ese principio. En todo caso, surgen ciertas dudas acerca de cómo definir adecuadamente el tributo, sobre todo para incorporar el caso de los cientos de clientes de telefonía móvil que carecen de contrato con la empresa suministradora del servicio.

En el ámbito del sistema de transferencias, la introducción de un sistema dual no justificado en cambios normativos sustantivos anteriores (Pacto Local, Ley de Grandes Ciudades, ...) que consolida una posición de partida altamente inequitativa y renuncia a incorporar mecanismos de nivelación efectivos para el conjunto de los gobiernos locales supone en mi opinión un paso atrás en materia de equidad horizontal y en todo caso no sirve, frente a algunos argumentos utilizados en este sentido, para mejorar la corresponsabilidad fiscal, puesto que de un lado la participación en impuestos no implica capacidad normativa adicional para los ayuntamientos y, de otro, las ciudades a las que se aplica este nuevo sistema de participa-

ciones ya no verán depender en modo alguno las transferencias recibidas del esfuerzo fiscal que realicen, lo que supone (con todas las dudas que siempre he manifestado acerca del funcionamiento real del índice de esfuerzo fiscal como criterio de distribución de subvenciones incondicionales) privar al sistema de uno de los incentivos a la corresponsabilidad fiscal teóricamente existentes.

Por todo ello, y aún reconociendo que la nueva regulación mejora sustancialmente la calidad técnica de la redacción de la LRHL, clarificando puntos oscuros y haciéndola más fácilmente legible e interpretable, la valoración general no creo que con todo pueda ser positiva a pesar del consenso que parece haber obtenido entre Gobierno de la Nación y FEMP. Una vez más se ha decidido reformar los instrumentos sin centrar los objetivos, sin clarificar primero el marco competencial de los gobiernos locales (“estimar necesidades de gasto”) y hacerlo en un momento políticamente poco adecuado, en víspera de elecciones locales, y en un nuevo marco definido por la Ley General de Estabilidad Presupuestaria que pretende incrementar la transparencia y la responsabilidad de todas las Administraciones Públicas. No creo, en suma, que los nuevos instrumentos de financiación local ayuden a garantizar la estabilidad financiera, la equidad y la corresponsabilidad fiscal de los gobiernos locales y dudo por ello que la reforma tenga el carácter duradero que le auguran sus promotores.

## BIBLIOGRAFÍA

- COMISIÓN PARA EL ESTUDIO Y PROPUESTAS DE MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES (2002): *Informe para la Reforma de la Financiación de las Haciendas Locales*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- SUÁREZ PANDIELLO, J (2002): “El Impuesto sobre Actividades Económicas ¿Terapia o Eutanasia?”, en *Papeles de Economía Española*, nº 92, 2002, pp.240-253.
- SUÁREZ PANDIELLO, J (2003): “Del Informe de la Comisión al Proyecto de Ley de Reforma de la Financiación Local. Un Primer Comentario”, en *Cuadernos de Información Económica*