



Facultad de CC. Económicas y Empresariales  
Departamento de Análisis Económico y Economía Política  
Doble Grado en Administración y Dirección de Empresas y en Derecho

**LAS PROPUESTAS DE REFORMA DEL MODELO DE  
FINANCIACIÓN LOCAL. REPERCUSIÓN SOBRE EL IBI PARA  
UNA MUESTRA DE MUNICIPIOS DE SEVILLA**

Autor: Salvador Cerrillo Mena

Tutora: Mercedes Castro Nuño

7 de Junio de 2019

Fdo.

**Resumen:**

El Trabajo de Fin de Grado que se recoge en las siguientes páginas, analiza las principales propuestas recogidas en el Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación local español (2017). Además, se realiza un estudio de la evolución histórica de la normativa reguladora del sistema de financiación local, y una explicación del modelo vigente en la actualidad, que se encuentra regulado en el TRLRHL. Por último, se realiza un estudio empírico de la repercusión de las propuestas del IBI sobre las Haciendas Locales de una muestra de municipios de la Provincia de Sevilla.

**Palabras claves:**

Corporaciones Locales, Financiación Local, Impuesto de Bienes Inmuebles, Municipios de la Provincia Sevilla, Hacienda Local.

**Abstract:**

The current study aims to obtain the Degree, it analyse the most important propositions which are taken out in the “Informe de la Comisión de Expertos para la revision del modelo de financiación local español”. In addition, it is carrying out a study that reviews the historical evolution of the local funding regulations, and it explains the current local funding system which is regulated in TRLRHL. Finally, it is carrying out a empirical study of the Property tax impacts at municipalities in Seville’s local public financial.

**Keywords:**

Local authorities, Local funding, Property tax, Municipalities in Seville, Local public financial.

## ÍNDICE

<b>CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>7</b>
1.1    Justificación y objetivos.....	8
1.2    Metodología.....	9
1.3    Estructura del trabajo. ....	9
<b>CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....</b>	<b>11</b>
2.1    Constitución Española de 1978. Los principios de autonomía y suficiencia financiera. ....	12
2.2    Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local. ....	13
2.3    Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales. RDL 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. ....	14
<b>CAPÍTULO 3. MODELO DE FINANCIACIÓN LOCAL VIGENTE.....</b>	<b>18</b>
3.1    Ingresos Tributarios. ....	20
3.1.1    Impuestos.....	22
3.1.2    Tasas.....	24
3.1.3    Contribuciones Especiales.....	26
3.1.4    Recargos exigibles sobre los impuestos de las CCAA y otros entes locales 27	
3.2    Ingresos no tributarios. ....	27
3.2.1    Ingresos patrimoniales.....	27
3.2.2    Subvenciones.....	28
3.2.3    Precios públicos.....	28
3.2.4    Operaciones de crédito.....	29
3.2.5    Multas y sanciones.....	30
3.2.6    Prestaciones de Derecho Público.....	30
3.3    Participaciones en los ingresos del Estado y de las CCAA. ....	31
3.3.1    Participación en los Ingresos del Estado. ....	31

3.3.2	Participación en los ingresos de las CCAA.....	33
<b>CAPÍTULO 4. REFORMA DEL MODELO DE FINANCIACIÓN LOCAL..... 34</b>		
4.1	Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación local.	34
4.1.1	Dimensión de la Administración Local en España.....	35
4.1.2	Principios rectores de la inserción de las entidades locales en el sector público.	35
4.1.3	Los instrumentos de financiación: Los tributos locales y las transferencias.	36
4.2	Disfunciones del sistema actual.....	37
4.2.1	Minifundismo local .....	37
4.2.2	Competencias impropias .....	39
4.2.3	Mantenimiento de regímenes especiales .....	39
4.2.4	Competencias ambiguas de las Diputaciones provinciales. ....	40
4.2.5	Problemas relacionados con el sistema tributario local.....	40
4.2.6	Inequidades del sistema de transferencias.....	41
4.3	Propuestas de la Comisión de Expertos.....	42
4.3.1	Organización de la planta municipal. ....	42
4.3.2	Distribución de competencias entre las entidades locales y las CCAA. ..	43
4.3.3	Financiación de las competencias impropias.....	43
4.3.4	Revisión de las competencias de los gobiernos locales intermedios.....	44
4.3.5	Propuestas de mejora del marco tributario .....	44
4.3.6	Propuestas de mejora del sistema de transferencias.....	50
<b>CAPÍTULO 5. ANÁLISIS EMPÍRICO DE LA INCIDENCIA DE LAS PROPUESTAS DE LA REFORMA DEL MODELO DE FINANCIACIÓN LOCAL PARA UNA MUESTRA DE MUNICIPIOS DE SEVILLA: EL CASO DEL IBI. 52</b>		
5.1.	Establecimiento de un “valor catastral referenciado” como base imponible del IBI. .....	57

5.2 Variación del intervalo para la fijación del tipo impositivo. ....	58
5.3 Recargo provincial sobre el IBI de características especiales. ....	63
<b>CONCLUSIONES. ....</b>	<b>67</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>69</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Cronología de la regulación del modelo de financiación local. ....	11
Figura 2: Clasificación de los recursos financieros de las Corporaciones Locales. ....	20
Figura 3: Clasificación de los impuestos locales (artículo 59 del TRLRHL). ....	22

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Distribución de los ingresos de las entidades locales a nivel nacional (año 2017). ....	24
Gráfico 2: Derechos reconocidos netos en función del tipo de tasa (nivel nacional año 2017). ....	26
Gráfico 3: Distribución de los derechos reconocidos netos corrientes agregados en el año 2017 (nivel nacional). ....	33
Gráfico 4: Distribución de ingresos no financieros de los municipios en el año 2015. .	36
Gráfico 5: Municipios por tramos de población. ....	38
Gráfico 6: Evolución de los ingresos por transferencias corrientes a los municipios españoles (euros por habitantes). ....	40
Gráfico 7: Peso específico de los DRN del IBI sobre DRN totales y corrientes (2017). 55	
Gráfico 8: Derechos reconocidos netos del IBI vs Derechos reconocidos netos totales y corrientes (2017). ....	55
Gráfico 9: Derechos reconocidos netos del IBI rústico (2017). ....	56
Gráfico 10: Derechos reconocidos netos del IBI urbano (2017). ....	56
Gráfico 11: Derechos reconocidos netos del IBI de características especiales (2017). .	57
Gráfico 12: Tipos impositivos (Bienes inmuebles de naturaleza urbana). ....	61
Gráfico 13: Tipos impositivos (Bienes inmuebles de naturaleza rústica). ....	62
Gráfico 14: Tipos impositivos (Bienes inmuebles de características especiales). ....	63

Gráfico 15: Recursos generados por IBI en función del tipo de bien inmueble (año 2017). .....	66
--	----

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Modificación de los tributos locales por la LRHL. ....	16
Tabla 2: Número de municipios por tramos de población.....	38
Tabla 3: Municipios de la Provincia de Sevilla con una población entre 20.000 y 150.000 habitantes. ....	53
Tabla 4: Liquidación de presupuestos 2017. Derechos reconocidos netos (euros). ....	54
Tabla 5: Tipos impositivos del IBI fijados en el TRLRHL.....	59
Tabla 6: Tipos impositivos fijados en las ordenanzas fiscales de cada municipio (año 2017). ....	60
Tabla 7: Comparación entre el tipo impositivo y los ingresos liquidados del IBI rústico .....	62
Tabla 8: Derechos reconocidos netos del IBI de características especiales de cada provincia andaluza.....	64
Tabla 9: Derechos reconocidos netos del IBI por municipios (año 2017) .....	65

## **ABREVIATURAS UTILIZADAS**

**CCAA:** Comunidades Autónomas.

**CE:** Constitución Española de 1978.

**DRN:** Derechos Reconocidos Netos.

**FEMP:** Federación Española de Municipios y Provincias

**IAE:** Impuesto sobre Actividades Económicas.

**IBI:** Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

**ICIO:** Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.

**IIVTNU:** Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

**IRPF:** Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

**IVA:** Impuesto sobre el Valor añadido.

**IVTM:** Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

**LGT:** Ley General Tributaria.

**LRBRL:** Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local.

**LRHL:** Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.

**PIB:** Producto Interior Bruto.

**PICA:** Participación en los Ingresos de las Comunidades Autónomas.

**PIE:** Participación en los Ingresos del Estado.

**TI:** Tipo Impositivo.

**TRLRHL:** Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales.

**UE:** Unión Europea.

## **CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN**

Las funciones del Sector Público, según Richard Musgrave (Stiglitz, 2002) se pueden clasificar en tres grandes bloques interrelacionados entre sí: Estabilización, Asignación y Distribución. El primero de ellos, el de “estabilización” está encaminado a conseguir que la economía se encuentre en un nivel de pleno empleo y con unos precios estables. En relación con la “asignación”, R. Musgrave considera que las Administraciones Públicas tienen que realizar una eficiente asignación de los recursos a través de métodos directos (producción de bienes y prestación de servicios) o métodos indirectos (medidas impositivas y normativas). Por último, en cuanto a la “distribución”, que se ocupa de distribuir los bienes producidos por la sociedad entre sus miembros, se fundamenta en cuestiones como la equidad y la eficiencia.

Las Administraciones Públicas necesitan nutrirse de recursos tributarios para poder llevar a cabo una óptima asignación de los recursos, así como una eficiente prestación de los servicios públicos. La Administración Local es por su cercanía a los ciudadanos, la que desempeña un papel esencial cuando nos referimos a ese aspecto. (Utande San Juan, 2017).

En España, desde el inicio de la época constitucional, la Administración Local ha sido relegada a una posición secundaria, con motivo de la urgencia por regular el Estado de las autonomías. Como consecuencia de la menor atención recibida, las Haciendas Locales presentan un significativo déficit público que limita el margen del desempeño de las Corporaciones Locales (Iranzo Martín, 2010).

Iranzo Martín (2010) recalca que la tradicional escasez de recursos de los municipios, la poca flexibilidad de los ingresos locales y un mal desarrollo del sistema de transferencias, han limitado la actuación municipal, propiciando una prestación de servicios poco eficiente. Este constante déficit de las Haciendas Locales se ha intentado superar a través de una variada normativa relativa a la financiación local.

Como consecuencia de la situación deficitaria, que ha sido agravada con la crisis financiera de 2007, el Ministerio de Hacienda constituyó una Comisión de Expertos el 10 de febrero de 2017, con el objetivo de elaborar un Informe, en el que se pusieran de manifiesto las principales disfunciones del modelo de financiación local vigente y se propusieran medidas para hacerles frente.



La reforma que se pretende llevar a cabo tiene un alcance muy amplio, dado que incide en una alta variedad de ámbitos de la Administración Local. Desde la reorganización de la “planta municipal”, hasta medidas para mejorar todo el marco tributario. Concretamente, dentro de ese amplio abanico de medidas, el caso de estudio expuesto en este trabajo va a centrarse en las medidas propuestas para el Impuesto de Bienes Inmuebles, al ser el recurso más representativo de la recaudación municipal desde el punto de vista cuantitativo.

### **1.1 Justificación y objetivos**

La motivación del presente Trabajo Fin de Grado con el que se concurre a la obtención del Grado en Administración y Dirección de Empresas y Derecho por la Universidad de Sevilla, surge del hecho de que la materia objeto de estudio contenida en el mismo se adapta perfectamente a los conocimientos adquiridos en la doble titulación de Administración y Dirección de Empresas y Derecho. Aborda aspectos tan variados como el Derecho financiero y Tributario, el análisis de las cuentas de las Administraciones Públicas (concretamente de las Entidades Locales) y un recorrido de la normativa aplicable, iniciándose con la Constitución Española (norma suprema de nuestro Estado de Derecho), para culminar con el análisis de las ordenanzas fiscales (ejemplo de ejercicio de la potestad normativa de las Administraciones Locales).

Asimismo, llama la atención la cantidad de noticias difundidas por los medios de comunicación relacionadas con el problema del déficit público de la economía española. Son innumerables las referencias a esta cuestión, principalmente desde el punto de vista del cumplimiento de los objetivos de reducción del déficit público. En particular, esta disfunción tiene mayor incidencia en los países del sur de Europa, entre los que se encuentra el nuestro. Por tal motivo, resulta pertinente llevar a cabo un análisis detallado del modelo de financiación local española.

En cuanto a los objetivos del trabajo, el principal de ellos será el análisis de las medidas contenidas en el Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación local, con la finalidad de entender hacia dónde puede evolucionar el mismo. Además, se pretende comprobar, a través del caso concreto de un impuesto determinado, si las medidas propuestas para el Impuesto de Bienes Inmuebles tendrían una repercusión significativa en las Haciendas Locales de los municipios estudiados.

Otro de los objetivos, es entender los principios que fundamentan y garantizan el modelo de financiación local que se encuentran recogidos en la Constitución Española de 1978.

Además, se explica el sistema de financiación local vigente, regulado en el Real Decreto 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas, con la finalidad de facilitar la comprensión del análisis del Informe.

## **1.2. Metodología**

Como se ha mencionado anteriormente, el presente Trabajo de Fin de Grado (TFG) desarrolla el tema de estudio a través de una parte teórica y otra de carácter empírico.

En cuanto a los capítulos teóricos, para realizar su desarrollo, se ha recopilado información a través de diversas fuentes como son *Google Académico*, la base de datos *DIALNET*, la red *IDUS* de la Universidad de Sevilla y la página WEB del *Ministerio de Hacienda*. La información obtenida está compuesta de artículos científicos escritos por expertos en la materia, legislación y manuales que versan sobre el tema de estudio.

Por otra parte, la metodología empleada para la elaboración de la parte empírica, se basa en la búsqueda de datos en la página web del *Portal Institucional del Ministerio de Hacienda*. Se ha recopilado información acerca de las previsiones presupuestarias y de las liquidaciones del año 2017, de los municipios de la Provincia de Sevilla, que han sido analizados en el caso de estudio. También, se han obtenido datos relativos a los tributos locales con la finalidad de elaborar gráficas y tablas para facilitar la comprensión de los capítulos teóricos.

## **1.3. Estructura del trabajo.**

Tras la presente introducción, se exponen tres capítulos teóricos, un caso de estudio sobre los municipios de la Provincia de Sevilla que cuentan con una población entre 20.000 y 150.000 habitantes y una conclusión final.

En el primero de los capítulos teóricos, se hace un desarrollo de los antecedentes históricos del sistema de la financiación local desde la aprobación de la Constitución española en 1978 hasta la actualidad. En el segundo de ellos, se explica el modelo de financiación local vigente en estos momentos, que se encuentra regulado por el 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. Por último, se analiza el Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación local, haciendo mayor hincapié en las disfunciones del sistema actual y en las medidas propuestas por la Comisión para superarlas.

Posteriormente, se elabora un caso de estudio, desde el punto de vista de los derechos reconocidos netos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, sobre los municipios de la provincia de Sevilla que cuentan con una población entre 20.000 y 150.000 habitantes. Para ello, se analizan los datos de las previsiones recogidas en los presupuestos locales, así como los datos de las liquidaciones de presupuestos del año 2017. Posteriormente, se explicará si las propuestas relativas al Impuesto de bienes Inmuebles (contenidas en el Informe), mejorarían la financiación de las Haciendas Locales de estos municipios.

## CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

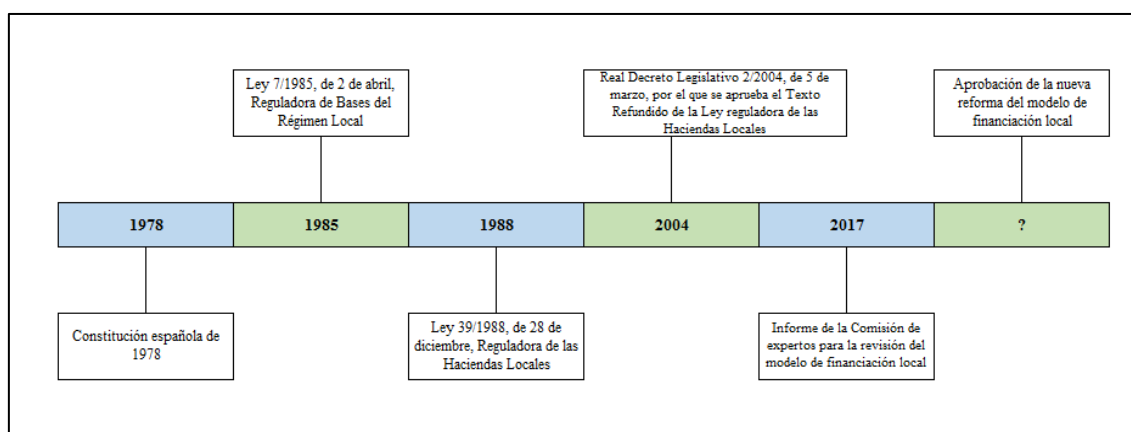
Con la aprobación de la vigente Constitución Española (CE en adelante) de 1.978, se realizó un cambio muy relevante del modelo territorial de organización del Estado. Así el art. 137 de la CE dice: *“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”*.

En el ámbito de la Administración Local, la CE establece en su artículo 142 que: *“Las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de sus funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”*

Será por tanto la aprobación de la CE de 1978, que provoca el cambio de un modelo territorial centralizado hacia uno descentralizado, el punto de partida del objeto del análisis de la Financiación en la Administración Local (Rueda López Mingorance Arnáiz, 2008).

La Figura 1 representa la cronología de la normativa reguladora del modelo de financiación local español, desde la aprobación de la CE.

**Figura 1: Cronología de la regulación del modelo de financiación local.**



Fuente: Elaboración propia a partir de Suárez Pandiello (2005) y Utande San Juan (2017).

## **2.1. Constitución Española de 1978. Los principios de autonomía y suficiencia financiera.**

La CE regula la organización territorial del Estado en su Título VIII, en la que se aprecia una configuración del territorio compuesta por tres niveles: Estado, Comunidades Autónomas (CCAA, en lo sucesivo) y Administración local. En el ámbito de la Administración Local, la CE establece los principios de autonomía y suficiencia financiera como fundamentos y principios rectores del sistema de financiación para la Haciendas Locales (Fernández Montalvo, 2005).

Como se ha indicado, el principio de autonomía local lo recoge el artículo 137 CE, al determinar que los municipios y provincias pueden gestionar sus propios intereses. Posteriormente, configura a los municipios, provincias e islas como entidades locales (artículos 141 y 142 CE) a los que dota de personalidad jurídica plena. Desde el punto de vista financiero, la autonomía hace referencia a la disposición de recursos propios y de la facultad de decidir sobre el fin de los mismos (Fernández Montalvo, 2005). Para garantizar la autonomía local, es necesario que los entes locales cuenten con recursos suficientes, que financien el desempeño de las competencias que les hayan sido atribuidas por ley.

Por ello, la CE consagra el principio de suficiencia financiera en su artículo 142, que exige que las Haciendas Locales dispongan de recursos financieros suficientes, para posibilitar la realización de las funciones propias de las Corporaciones Locales. Además, dicho precepto especifica los recursos financieros fundamentales de los entes locales, al establecer que éstos se financiarán a través de “tributos propios y de participaciones en los ingresos del Estado y de las Comunidades Autónomas” (Ramallo Massanet y Zornoza Pérez, 1993).

Otro principio recogido en la CE, que afecta al sistema de financiación local, es el principio de legalidad. Dicho principio se enuncia en el artículo 31, el cual determina que las prestaciones de carácter público se tienen que establecer de acuerdo con la ley. Se trata de una reserva de ley relativa, ya que se permite el uso del Reglamento para desarrollar aquellos aspectos que son habilitados por la ley (Fernández Montalvo, 2005).

La reserva de ley de los tributos locales es competencia del Estado, al que corresponde la regulación de la normativa básica del régimen local y la creación de los tributos locales, y éste es el que habilita a los entes locales para desarrollar dicha

normativa a través de las ordenanzas municipales. El artículo 133.2 CE pone de manifiesto que el poder tributario de la Administración Local es de carácter derivativo, al dotar a las Corporaciones Locales con la capacidad “para establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y con las leyes”. Es decir, los entes locales no pueden crear tributos, sino que pueden hacerlos efectivos cuando sean habilitados por una ley estatal (Suárez Pandiello, 2005)

La CE exige, en su artículo 156, la coordinación entre los distintos niveles territoriales, a la hora de construir sus sistemas financieros. Sin embargo, en los años posteriores a la promulgación de la CE, no se llevó a cabo la ordenación legal de la Hacienda Local, debido a la urgencia de diseñar el modelo de financiación estatal y el autonómico. Como consecuencia, se fueron dictando medidas esporádicas para hacer frente a los problemas financieros locales que iban surgiendo, originados por la dependencia de las participaciones en los tributos estatales y por la incapacidad de los entes locales para financiar sus elevadas competencias (Luque Cortella, 2011).

## **2.2. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local.**

En este contexto de insuficiencia financiera y transcurridos unos años desde la entrada en vigor de la CE, se promulga la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local (LRBRL, en lo sucesivo) que, a pesar de no introducir grandes cambios, supuso el inicio de la reforma del régimen local en el ámbito tributario. Se caracterizó por establecer los aspectos más generales de la financiación local (Ramallo Massanet y Zornoza Pérez, 1993).

Lo más destacable fue la disposición final primera de la LRBRL, en la que se permitía al Gobierno, que llevara a cabo una refundición de la normativa vigente en materia de Régimen local. Por consiguiente, se aprobó el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril que introdujo diez impuestos locales cuyos tipos impositivos se encontraban fijados en una ley estatal, la Ley 26/1987, de 11 de diciembre (Luque Cortella, 2011):

- Contribución Territorial Rústica y Pecuaria.
- Contribución Territorial Urbana.
- Licencia Fiscal de Actividades Comerciales e Industriales.

- Licencia Fiscal de Actividades Profesionales y de Artistas.
- Impuesto sobre la Radicación.
- Impuesto sobre Solares.
- Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos.
- Impuesto sobre Circulación de Vehículos.
- Impuesto sobre Gastos Suntuarios.
- Impuesto sobre la Publicidad.

Sin embargo, el modelo de financiación local no iba a ser definido de manera íntegra hasta la aprobación de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL, en adelante).

**2.3. Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales. RDL 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.**

Como consecuencia de la situación de déficit financiero en la que se encontraban las Haciendas Locales, llegó el momento de realizar una profunda reforma del régimen jurídico de las Haciendas Locales, con el objetivo de fortalecer sus mecanismos financieros (Suárez Pandiello, 2005). Dicha reforma se produjo en el año 1988 con la aprobación de la LRHL, la cual complementaría a la LRBRL. Significó una ordenación completa del modelo de financiación local y sentó las bases del modelo imperante en la actualidad (Luque Cortella, 2011).

Uno de los aspectos más destacables, fue la incorporación de los principios de autonomía y suficiencia financiera, promulgados por la CE y explicados anteriormente. En cuanto al principio de autonomía, se concedió a los municipios la potestad de fijar los tipos impositivos de los tributos municipales por lo que podían adaptar los ingresos a sus necesidades, aunque con unos topes máximos y mínimos fijados en la ley estatal (Suárez Pandiello, 2005). Al contar con una mayor autonomía, las Corporaciones Locales pueden aumentar la corresponsabilidad fiscal, es decir, permite una mayor rendición de cuentas respecto a sus contribuyentes, que perciben la imposición como contrapartida de los servicios y bienes que han recibido (Iranzo Martín, 2010)

Además, la LRHL supuso una simplificación del modelo de financiación local, que en base a las fuentes financieras que se enumeran en el artículo 142 CE, realizó una división de sus ingresos en tres grupos: recursos tributarios, recursos no tributarios y en participaciones en los ingresos del Estado.

En el ámbito de los recursos tributarios, el modelo vigente en aquel momento, se caracterizaba por un número elevado de tasas e impuestos que no estaban conectados entre sí, por ello se suprimieron y sustituyeron algunas figuras tributarias (Luque Cortella, 2011). En la Tabla 1, se aprecian las nuevas figuras tributarias introducidas por el articulado de la LRHL, así como los tributos suprimidos por éstos. Consecuentemente, los recursos tributarios quedaron configurados de la siguiente manera:

- Impuestos obligatorios:
  - Impuesto sobre Bienes inmuebles (IBI). Significó la supresión de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, la Contribución Territorial Urbana y el Impuesto Municipal sobre Solares.
  - Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE). Hizo que se suprimieran las Licencias Fiscales de Actividades Comerciales e Industriales, las Licencias de Profesionales y Artistas y el Impuesto de Radicación.
  - Impuesto sobre vehículos de Tracción Mecánica (IVTM). Sustituía al Impuesto Municipal sobre Circulación de Vehículos
- Impuestos de carácter voluntario:
  - Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO).
  - Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU).
- Tasas.
- Contribuciones especiales.



**Tabla 1: Modificación de los tributos locales por la LRHL.**

<b>INGRESOS SUPRIMIDOS</b>	<b>Año</b>	<b>INGRESOS CREADOS</b>	<b>Año</b>
Contribución T. Urbana. Contribución T. rústica y pecuaria	1989	Impuesto sobre bienes inmuebles	1990
Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos. Impuesto sobre solares sin edificar	1989	Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana	1990
Licencia fiscal, comercial e industrial Licencia fiscal de profesionales y artistas Impuesto de radicación.	1991	Impuesto sobre Actividades Económicas	1992
Impuesto sobre circulación de los vehículos	1989	Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.	1990
Impuestos sobre gastos suntuarios Impuestos sobre publicidad	1991	Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras	1989
Tasas: - Actividades administrativas - Prestación de servicios - Aprovechamientos especiales y utilizaciones privativas del dominio	1989	Tasas: - Actividades administrativas - Prestación de servicios Precios Públicos: - Prestación de servicios - Aprovechamientos especiales y utilizaciones privativas del dominio público	1990
Contribuciones especiales	1988	Contribuciones especiales	1989
Subvenciones del Fondo Nacional de Cooperación Municipal	1988	Participación de los municipios en los tributos del Estado	1989

Fuente: Elaboración propia a partir de Suárez Pandiello (2005).

Con respecto a los recursos no tributarios, se introduce la figura del precio público, que dotaba de mayor flexibilidad a la financiación local al no encontrarse sujeto al principio de ley, y a diferencia de las tasas, no se establecía el coste como límite de su importe (Suárez Pandiello, 2005). Sin embargo, la Sentencia 185/1995, de 14 de diciembre, del Tribunal Constitucional, redujo el alcance de esta figura no tributaria, al establecer que todas las prestaciones patrimoniales que tuviesen carácter público y coactivo, tenían que someterse al principio de reserva de ley (Luque Cortella, 2011).

En relación con las transferencias, la LRHL instauró un proceso automático para la participación en los ingresos del Estado (PIE), en el que se establecieron criterios objetivos para la distribución de los ingresos. Además, el modelo de participación evolucionaba cada año en base a estos criterios, lo que fomentaba una mayor autonomía para los entes locales (Suárez Pandiello, 2005). Otra novedad introducida, fue la

Participación en los Ingresos de las CCAA (PICA), pero la escasez de recursos autonómicos implicó que su aportación fuese mínima.

Durante los años posteriores, se fueron adoptando numerosas medidas, que modificaron la LRHL, con el objetivo de perfeccionar el modelo de financiación local. La primera de ellas se produjo con la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que abolió los tipos mínimos exigibles de los impuestos potestativos, y otorgó una mayor flexibilidad para establecer beneficios fiscales (Luque Cortella, 2011).

La segunda medida de relevancia consistió en renovar la normativa catastral, que se encontraba desactualizada. Para ello, se promulgó la Ley 48/2002, de 23 de Diciembre, del Catastro Inmobiliario.

Posteriormente, la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, introdujo importantes cambios. Entre ellos, se excluyó a las PYMES y los autónomos del Impuesto sobre Actividades Económicas y se dotó con una mayor autonomía a los entes locales a través de la creación de nuevas bonificaciones de carácter potestativo en los tributos locales (Luque Cortella, 2011).

Finalmente, la disposición final decimosexta de la Ley 26/2004, de 5 de marzo autorizó al Gobierno a elaborar un texto refundido de Ley Reguladora de Haciendas Locales. Como consecuencia, se promulgó el Real Decreto 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que conformó el modelo actual de financiación de las Haciendas Locales, y que se explicará en el siguiente capítulo.

### **CAPÍTULO 3. MODELO DE FINANCIACIÓN LOCAL VIGENTE**

Como se ha mencionado, el sistema de financiación local en nuestro país se encuentra regulado por el 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 (TRLRHL en lo sucesivo). La refundición se realizó con la finalidad de elaborar un modelo financiero local definitivo y garantizar la autonomía y suficiencia financiera de las Haciendas Locales (Luque Cortella, 2011).

El TRLRHL implicó numerosas modificaciones en el ámbito de la financiación local, desde una perspectiva tributaria como por lo que incumbe al ámbito financiero (exposición de motivos) (Farfán Pérez, 2005)

Aunque se va a realizar un análisis del sistema de financiación común de las Haciendas Locales, hay que hacer mención a la existencia de regímenes especiales y forales. El TRLRHL prevé la existencia de regímenes especiales para las entidades locales insulares, la ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y los grandes municipios de Madrid y Barcelona (Luque Cortella, 2011). Además, el TRLRHL no es de aplicación a las entidades locales pertenecientes a las CCAA del País Vasco y Navarra ya que disponen de un régimen foral propio. Si bien, se ha optado por no profundizar en este tema, al no ser el objeto específico de este trabajo, y para evitar sobrepasar la extensión aconsejada del mismo.

La CE enumera los recursos esenciales de los que deben nutrirse las Corporaciones Locales para garantizar la suficiencia financiera. Según el artículo 142 CE, dichos recursos están constituidos por los ingresos tributarios propios y la participación en los ingresos del Estado y las CCAA. Sin embargo, pueden disponer de otros recursos, no contemplados en la CE, que mejoren la garantía de suficiencia financiera (Fernández Montalvo, 2005).

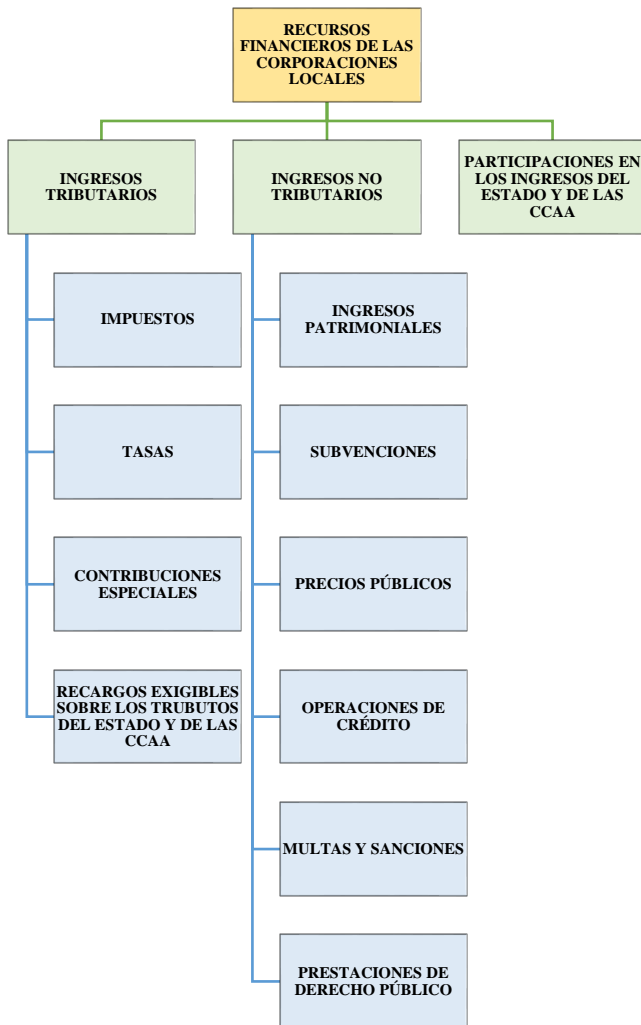
Los recursos tributarios de las Haciendas Locales se encuentran establecidos en el artículo 2 TRLRHL, que reza lo siguiente:

*Artículo 2. Enumeración de los recursos de las entidades locales.*

- 1. La hacienda de las entidades locales estará constituida por los siguientes recursos:*
  - a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.*
  - b) Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales.*
  - c) Las participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas.*
  - d) Las subvenciones.*
  - e) Los percibidos en concepto de precios públicos.*
  - f) El producto de las operaciones de crédito.*
  - g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.*
  - h) Las demás prestaciones de derecho público.*

Como refleja la Figura 2, los recursos financieros del artículo 2 del TRLRHL pueden ser clasificados en tres grupos: ingresos tributarios, ingresos no tributarios y participación en los ingresos del Estado y las CCAA.

**Figura 2: Clasificación de los recursos financieros de las Corporaciones Locales.**



Fuente: Elaboración propia a partir de Luque Cortella (2011).

### 3.1. Ingresos Tributarios.

El concepto de tributo es definido por el artículo 2.1 de la Ley General Tributaria (LGT) al expresar que los ingresos tributarios son aquellas prestaciones pecuniarias exigidas por las Administraciones Públicas cuando concurre un presupuesto de hecho determinado por la Ley al que se le exige el deber de contribuir, con la finalidad de obtener ingresos para la financiación de los gastos públicos.

Por lo tanto, en el ámbito local, el tributo es una prestación pecuniaria, de carácter coactivo y contributivo, exigida por un ente local.

Las Corporaciones Locales disponen de la facultad para establecer tributos, reconocida por el artículo 142 CE, el cual menciona que podrán disponer de tributos propios. Sin embargo, no cuentan con potestad legislativa ya que para establecer tributos o desarrollar sus elementos esenciales, tienen que estar habilitadas de manera expresa por una Ley (Pérez Royo, 2016).

Como consecuencia, respecto a los ingresos tributarios propios, la potestad tributaria local hace referencia al establecimiento del tributo (exceptuando los impuestos obligatorios) y la fijación de los tipos o importes, siempre respetando los límites fijados por el TRLRHL (Pérez Royo, 2016).

Las Corporaciones Locales deben desarrollar su poder tributario ajustándose a una serie de límites que vienen recogidos en el artículo 6 TRHLHL. Este artículo establece una serie de principios que deben respetar las entidades locales, a la hora de establecer sus tributos. Dichos principios son:

- Principio de territorialidad: Las Corporaciones Locales solo pueden gravar los bienes situados, actividades desarrolladas y rendimientos generados en su propio territorio.
- Principio de unidad de mercado interno: No está permitido establecer barreras a la libre circulación de personas, mercancías y capitales.
- Principio de libertad de residencia: Las Corporaciones Locales no pueden influir de manera directa a la fijación de la residencia por parte de las personas, ni la ubicación de las personas jurídicas dentro del territorio español.

Las Corporaciones Locales ostentan las competencias de gestión, inspección y recaudación de sus propios tributos. Sin embargo, el artículo 7 TRLRHL determina que pueden delegar dichas competencias, a favor de su Comunidad Autónoma o de otras entidades locales, con la finalidad de evitar que, dichas funciones, no puedan realizarse por escasez de recursos. Sin embargo, la gestión catastral en el IBI y la gestión censal del IAE no pueden ser delegadas debido a que son competencia del Estado.

Los tributos locales se encuentran enumerados en el apartado 1.b) del artículo 2 TRHLHL y pueden clasificarse de la siguiente manera:

- Impuestos obligatorios.
- Impuestos facultativos.
- Contribuciones especiales.

- Tasas.
- Recargos exigibles sobre los impuestos de las CCAA y de otros entes locales.

### 3.1.1. Impuestos

Los impuestos que nutren la financiación de la Hacienda Local se encuentran enumerados en el artículo 59 del TRLRHL. Como muestra la Figura 3, el sistema impositivo local está compuesto por tres impuestos obligatorios (IBI, IAE y IVTM) y dos impuestos voluntarios (ICIO Y IIVTNU).

**Figura 3: Clasificación de los impuestos locales (artículo 59 del TRLRHL).**

<b>IMPUESTOS LOCALES</b>	Impuestos obligatorios	Impuesto sobre Bienes Inmuebles
		Impuesto sobre Actividades Económicas
		Impuesto sobre los Vehículos de Tracción Mecánica
	Impuestos voluntarios	Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras
		Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 59 del TRLRHL.

- Impuestos obligatorios.

Para los impuestos obligatorios, las Corporaciones Locales no disponen de la facultad de imposición. Al no tener potestad para decidir sobre el establecimiento del impuesto, no es necesario la aprobación de una ordenanza fiscal (artículo 15.1 del TRLRHL). Sin embargo el artículo 15.2, contempla una ordenación parcial en el caso, que la corporación local decida fijar los elementos para la determinación de la cuota tributaria del impuesto (Fernández Montalvo, 2005).

- IBI.

El IBI es un impuesto, regulado en el artículo 60 del TRLRHL, que grava los bienes inmuebles. Dichos bienes se clasifican en rústicos, urbanos y de características especiales (artículo 61.3). Se caracteriza por ser un impuesto de carácter directo y real (Martín Fernández y Rodríguez Márquez, 2009)

- IAE.

El IAE es un impuesto directo que grava el ejercicio de actividades empresariales, profesionales o artísticas (artículo 78.1 del TRLRHL). Dichas actividades hacen referencia a las actividades ganaderas de carácter dependiente, las mineras, industriales, comerciales y de servicios.

Se caracteriza por ser un impuesto directo, real, objetivo y periódico.

- IVTM

El IVTM es un tributo que grava la titularidad de los vehículos de tracción mecánica, con independencia de su clase y categoría, que puedan circular por las vías públicas (Artículo 92.1 del TRLRHL). Los vehículos aptos para la circulación son aquellos que se encuentren inscritos en los registros públicos.

Se trata de un impuesto directo de naturaleza real y objetiva.

- Impuestos voluntarios.

Los ayuntamientos, a diferencia de lo que ocurre con los impuestos obligatorios, ostentan la facultad de decidir sobre la imposición del ICIO y del IIVTNU. En el caso de ejercer dicha potestad, deberán aprobar una ordenanza fiscal reguladora del impuesto cuyo contenido mínimo viene regulado en el artículo 16 del TRLRHL (Fernández Montalvo, 2005).

- ICIO

El ICIO es un impuesto local que se encuentra regulado en los artículos 100 y ss del TRLRHL. El primero de los preceptos establece que se trata de un tributo que grava la realización de cualquier obra, construcción o instalación en el ámbito municipal que tenga



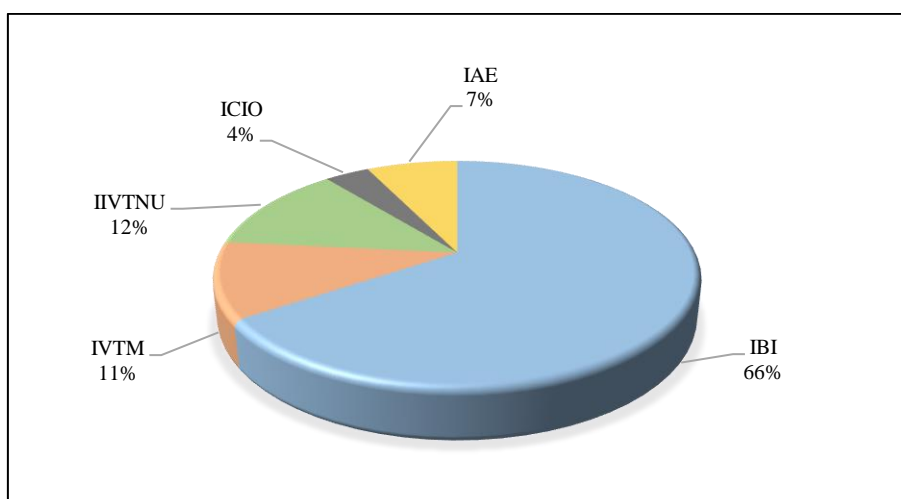
como requisito la solicitud de una licencia o la presentación de una declaración responsable o comunicación previa (Martín y Rodríguez, 2009).

- IIVTNU

El IIVTNU es un impuesto que grava el aumento de valor que sufren los terrenos con motivo de la transmisión de su propiedad o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real sobre el mismo (Artículo 104.1 del TRLRHL). Es decir, al gravar un incremento de valor del terreno, se puede decir que es un impuesto sobre la renta (Martín Fernández y Rodríguez Márquez, 2009).

El Gráfico 1 muestra el porcentaje de cada figura impositiva sobre el total de recursos generados por los impuestos locales en el año 2017. El IBI es el impuesto local que más recursos aporta a las Haciendas Locales (66% del total de los ingresos impositivos locales), mientras que los ingresos generados por el ICIO han descendido a un 4% como consecuencia de la crisis financiera del 2007.

**Gráfico 1: Distribución de los ingresos de las entidades locales a nivel nacional (año 2017).**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Ministerio de Hacienda.

### 3.1.2. Tasas

La tasa es la figura tributaria, cuyo fin es la financiación del coste de los servicios públicos locales que tienen un beneficiario directo. Este recurso tributario se fundamenta

en el principio de beneficio o equivalencia, el cual manifiesta que el usuario beneficiado del servicio o de la actividad, debe contribuir con una prestación que financie el coste de dicho servicio o actividad.

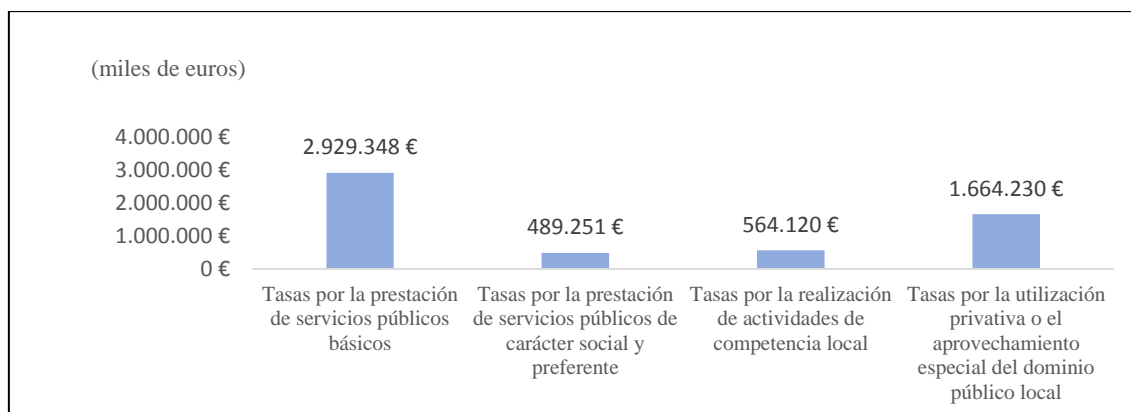
El artículo 20.1 del TRLRHL determina que las Corporaciones Locales podrán exigir tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, por la prestación de servicios públicos y por la realización de funciones administrativas locales que tengan un beneficiario directo.

En dicho precepto se enumeran una serie de tasas que pueden ser exigidas por las Corporaciones Locales. Se pueden agrupar en dos grandes grupos:

- Tasas derivadas de la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público (artículo 20.3 TRLRHL).
- Tasas derivadas por la prestación de servicios o por la realización de actividades administrativas (artículo 20.4). Pérez Royo (2016) explica, que este tipo de tasas debe cumplir una serie de requisitos:
  - a) El servicio debe ser prestado en régimen de derecho público.
  - b) El servicio o la actividad tiene que afectar de modo particular al sujeto pasivo.
  - c) Además, tienen que cumplirse alguno de las siguientes circunstancias. La primera de ellas es que el servicio sea de solicitud obligatoria o que no necesite solicitud para que sea prestado. La segunda hace referencia a que el servicio se preste en régimen de monopolio legal o de hecho, es decir, que el servicio no sea prestado por el sector privado.

Como muestra el Gráfico 2, las tasas por la prestación de servicios públicos aportan unos elevados ingresos a las Corporaciones Locales.

**Gráfico 2: Derechos reconocidos netos en función del tipo de tasa (nivel nacional año 2017).**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Ministerio de Hacienda.

### 3.1.3. Contribuciones Especiales

Las contribuciones especiales son aquellos tributos que se destinan para financiar obras y ampliaciones o establecimientos de servicios locales, y del mismo modo que las tasas, se fundamentan en el principio de beneficio o equivalencia. El artículo 28 TRLRHL establece que el sujeto pasivo de dicho tributo, va a ser el beneficiario de dicha prestación.

Siguiendo a Pérez Royo (2016), el hecho imponible de las contribuciones especiales debe contener dos elementos:

- El primero de ellos es la presencia de una actividad administrativa, que tenga por objeto la realización de una obra o el establecimiento o prestación de un servicio.
- El segundo elemento, para el establecimiento de una contribución especial, es que haya un aumento de valor especial, para una persona o grupos de personas, originado por la realización de la obra o por el servicio prestado. Es decir, debe haber un grupo de personas específico que se vea beneficiado, aparte del interés general

Se caracteriza por ser un tributo de naturaleza potestativa, por lo que las entidades locales gozan de autonomía para su implantación. Aunque, el artículo 34.1 TRLRHL establece como requisito previo, la adopción de un acuerdo de imposición para cada caso concreto (Fernández Montalvo, 2005).

### **3.1.4. Recargos exigibles sobre los impuestos de las CCAA y otros entes locales**

Las entidades locales pueden establecer recargos sobre los impuestos de las CCAA y otros entes locales en los casos que sean previstos en la Ley de las CCAA (artículo 38.2 del TRLRHL).

Dichos recargos provienen de la naturaleza del tributo, es decir, se establecen sobre la base tributaria a la que se le incorpora un incremento del importe a ingresar. Como consecuencia, la obligación de pago del recargo se origina junto a la del propio tributo (Martín Fernández y Rodríguez Márquez, 2009).

## **3.2. Ingresos no tributarios.**

Nuestra Constitución no contempla los ingresos no tributarios en la redacción del artículo 142 CE, por lo que no son considerados como recursos fundamentales para la Hacienda Local. (Fernández Montalvo, 2005). Sin embargo, los entes locales pueden financiarse a través de dichos recursos, con el fin de fortalecer su suficiencia financiera y satisfacer sus obligaciones.

### **3.2.1. Ingresos patrimoniales**

El régimen jurídico de los ingresos patrimoniales o ingresos de derecho privado, se encuentra regulado en los artículos 3 a 5 del TRLRHL. Se consideran ingresos patrimoniales de las Corporaciones Locales, los rendimientos de cualquier naturaleza generados por su patrimonio, así como las adquisiciones a título de herencia, legado o donación (Artículo 3 del TRLRHL).

Por ello, los bienes de dominio público no pueden ser susceptibles de constituir una fuente de financiación, solamente los bienes de carácter patrimonial pueden tener dicha consideración.

En base al artículo 3 del TRLRHL, se pueden clasificar los ingresos de derecho privado en tres grupos (Luque Cortella, 2011).

- Rendimientos y productos procedentes de su patrimonio.
- Importe obtenido por la enajenación de bienes integrantes de su patrimonio.
- Adquisiciones a título de herencia, legado o donación.

En relación al destino de los ingresos provenientes de la enajenación o gravamen de bienes de carácter patrimonial, el artículo 5 del TRLRHL prohíbe que su importe sea asignado para la financiación de gastos corrientes, con la excepción de que se trate de parcelas sobrantes de vías públicas no edificables.

### **3.2.2. Subvenciones**

Se encuentran recogidas en el artículo 40 del TRLRHL. Dicho precepto obliga a los entes locales, a dedicar el importe de las subvenciones, al fin para el que fueron otorgadas. Por lo tanto, no pueden aplicarse a circunstancias que no coincidan con aquellas para las que fueron concedidas. El apartado primero del artículo 40 prevé una excepción a esta regla, ya que permite a las Corporaciones Locales disponer libremente de *los sobrantes no reintegrables cuya utilización no estuviese prevista en la concesión*.

Para garantizar una correcta aplicación de la subvención, las entidades públicas, que la concedieron, tienen la potestad de exigir el reintegro del importe de la subvención, en el caso de que las actuaciones de verificación demuestren que no se destinaron al fin por el que fue concedida (artículo 40.2 TRLRHL).

### **3.2.3. Precios públicos**

Una de las grandes novedades del sistema de financiación local, fue la introducción de los precios públicos, que se configuraban como un recurso antagónico a las tasas, y no sujeto al principio de reserva de ley. Los precios públicos son definidos como aquellas contraprestaciones que exigen los entes locales, por el uso del dominio público o por la prestación de servicios públicos en régimen de competencia con el sector privado (Fernández Montalvo, 2005).

El artículo 41 del TRLRHL delimita el concepto de precio público al establecer que las Corporaciones Locales podrán establecer precios públicos por la prestación de servicios o la realización de actividades que sean de su propia competencia, cuando se cumplan los requisitos fijados en el artículo 20.1 B) del TRLRHL.

Para tener la consideración de precio público, se tienen que dar una serie de circunstancias contrapuestas a las exigidas para las tasas:

- Solicitud voluntaria. Es decir, se caracteriza por ser una relación contractual en la que no se da la nota de coactividad propia de las tasas (Luque Cortella, 2011). No puede ser de recepción obligatoria, ni venir impuesta en ninguna ley.
- Régimen de concurrencia. El sector privado también tiene que ofertar la prestación del servicio.
- El importe del precio público no puede ser fijado en una cuantía inferior al coste del servicio prestado, cuya competencia recae sobre el Pleno de la Corporación.

Además, según el artículo 42 del TRLRHL, no pueden exigirse precios públicos ni tasas para los servicios esenciales regulados en el artículo 21 del TRLRHL, los cuales deben tener carácter gratuito.

Por tanto, para tener la consideración de precio público y no estar sometido al principio de ley (art 31 CE), no pueden tener carácter coactivo, no pueden exigirse sobre servicios esenciales y el servicio tiene que prestarse en régimen de concurrencia efectiva (Moreno Fernández, 2005).

#### **3.2.4. Operaciones de crédito**

El TRLRHL contempla la capacidad de endeudamiento de los entes locales, la cual fue introducida por la LRHL, al considerar (en el artículo 2.1.f)) el importe de las operaciones crediticias, como un recurso financiero de las Corporaciones Locales (De la Hucha Celador, 2010)

El artículo 48 del TRLRHL autoriza a los entes locales para concertar los siguientes tipos de operaciones de crédito.

- Operaciones de crédito a corto plazo.
- Operaciones de crédito a largo plazo.
- Operaciones de cobertura y gestión de riesgos de tipos de interés y de tipos de cambio.

El artículo 52 TRLRHL establece como competentes al Presidente o al Pleno de la Corporación, en función del caso concreto. Sin embargo, para poder acudir al recurso crediticio, se tienen que cumplir algunos requisitos de forma:

- Contar con un Presupuesto aprobado para el ejercicio vigente.

- Disponer de un informe que analice la capacidad de la entidad local para cumplir las obligaciones derivadas de la operación crediticia.

Además, el artículo 53 TRLRHL impone un requisito adicional para las operaciones de crédito cuya duración superen el plazo de un año. Dicho requisito consiste en la emisión de una autorización administrativa por parte del Ministerio de Economía y Hacienda u órgano equivalente de la Comunidad Autónoma, que habilite el endeudamiento de la entidad local (Luque Cortella, 2011)

### **3.2.5. Multas y sanciones**

Como expresa Fernández Montalvo, no es correcto calificar las multas y sanciones como un recurso financiero, ya que su regulación no tiene como fundamento satisfacer las necesidades financieras de los entes locales. Sin embargo, se integran en su tesorería, constituyendo un ingreso para la Hacienda Local que puede ser destinado a la financiación de sus obligaciones.

Por lo tanto, la inclusión de las multas y sanciones en los recursos de las Corporaciones Locales (artículo 2.g) del TRLRHL) se debe a que el producto de la multa o sanción puede ser designado para el cumplimiento de las obligaciones locales, a pesar de no tener un fin fiscal (Martín Fernández y Rodríguez Márquez, 2009)

### **3.2.6. Prestaciones de Derecho Público**

En esta categoría de ingresos no tributarios podemos incluir diversos tipos de ingresos (Martín Fernández y Rodríguez Márquez, 2009)

- Prestaciones de naturaleza compensatoria. En este tipo de prestaciones se pueden incluir los intereses de demora, recargos por declaración extemporánea y recargos del período ejecutivo.
- Medidas pecuniarias de ejecución subsidiaria. Hace referencia a las multas coercitivas que tienen por objeto la ejecución subsidiaria de un acto o resolución administrativa. Al igual que las multas y sanciones, no tienen un fin fiscal, sino que tienen como finalidad el cumplimiento de un acto administrativo.
- Prestación personal y de transporte. El artículo 128 del TRLRHL establece que la prestación personal y de transporte podrá ser impuesta, por los municipios cuya

población de derecho sea inferior a 5.000 habitantes, para la realización de obras de competencia local o que hayan sido cedidas por otras entidades públicas.

### **3.3.Participaciones en los ingresos del Estado y de las CCAA.**

Nuestra constitución hace referencia en su artículo 142, a las participaciones en los ingresos del Estado y de las CCAA, como el segundo recurso fundamental para la financiación de las Haciendas Locales y complementario a los tributos propios. Actualmente, es el instrumento financiero de mayor relevancia para garantizar el principio de suficiencia financiera. El TRLRHL establece este recurso financiero en su artículo 39 (Fernández Montalvo, 2005)

En la práctica, dichos recursos se encuentran configurados como transferencias corrientes y transferencias de capital, entre las que abundan, las recibidas por parte del Estado (López, 2012).

#### **3.3.1. Participación en los Ingresos del Estado.**

En relación a la participación en los ingresos del Estado, el 39.1 del TRLRHL determina que las Corporaciones Locales podrán participar en los ingresos de los tributos estatales en la cuantía y en función de los criterios que establece el TRLRHL.

El régimen de las participaciones en los ingresos del Estado va a diferir en función del tamaño de los municipios:

- Municipios con más de 75.000 habitantes y capitales de provincias y CCAA (artículo 111 del TRLRHL). La participación en los ingresos del Estado, por parte de estos municipios que requieren de más recurso para financiar sus competencias, se puede dividir en dos subgrupos diferenciados (López, 2012).
  - a) Cesión de rendimientos de determinados tributos estatales. Se basa en el modelo de cesión de tributos a las CCAA. Consiste en ceder un porcentaje de la recaudación de ciertos impuestos estatales (López, 2012).
    - Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF): Se cede el 2,1336 % del rendimiento del IRPF, no cedido a las CCAA. El TRLRHL establece el criterio de residencia habitual para determinar dicho rendimiento (Luque, 2011).



- Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA): Se cede el 2,23266% de la recaudación líquida del IVA imputable a cada municipio.
  - Impuestos especiales de fabricación: El 2,9220 % de la recaudación líquida imputable a cada municipio por *los Impuestos Especiales sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores de Tabaco.*
- b) Fondo complementario de financiación (artículo 118 del TRLRHL). Tiene un importe individualizado para cada municipio debido a que el artículo 119 del TRLRHL establece que la participación en el Fondo Complementario, se determina a través de un criterio evolutivo, que varía cada año en base al incremento de los ingresos tributarios del Estado (Luque Cortella, 2011)
- Municipios de menor tamaño. El artículo 122 del TRLRHL establece un sistema de participación en los ingresos del Estado de carácter evolutivo. Este se debe a que se aplican criterios objetivos, que evolucionan en cada ejercicio, sobre un año base (Luque Cortella, 2011).  
Dichos criterios están relacionados con la población del municipio, con el esfuerzo fiscal medio de cada municipio y con la capacidad tributaria de los mismos (López, 2012).
  - Municipios turísticos de menor tamaño. En este grupo se incluyen los municipios comprendidos entre 20.000 y 75.000 habitantes y que tengan un número mayor de segundas residencias que de residencias habituales (artículo 125 del TRLRHL). Presenta un modelo híbrido de participación en los ingresos del Estado, es decir, dicho modelo se encuentra a medio camino de los dos modelos explicados con anterioridad (Luque Cortella, 2011)  
Un aspecto destacable es la cesión del 2,0454 % *de los rendimientos que no hayan sido objeto de cesión a las comunidades autónomas por los Impuestos sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco* (artículo 125.3 del TRLRHL)

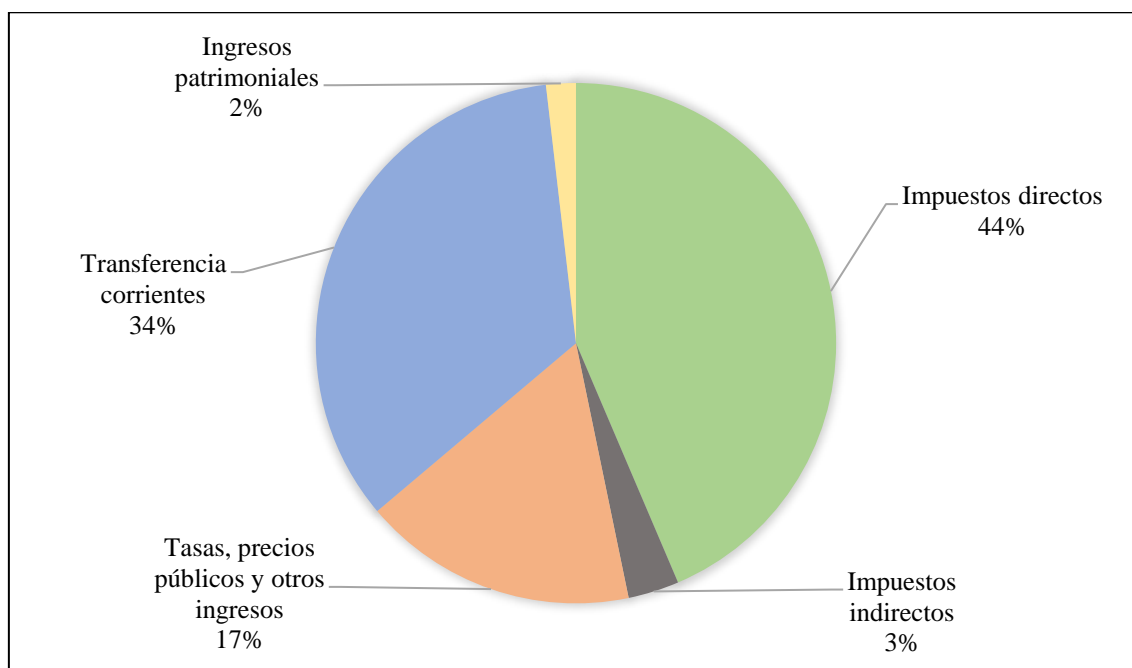
### 3.3.2. Participación en los ingresos de las CCAA.

A pesar de que la CE establece la participación en los ingresos de las CCAA como un recurso fundamental de las Haciendas Locales, el TRLRHL se limita a expresar, que la forma y cuantía de la participación en los tributos propios de las CCAA se regulará en la ley de dichas CCAA (artículo 39 del TRLRHL) (Fernández Montalvo, 2005).

Sin embargo, las CCAA no han pedido realizar una considerable cesión de tributos propios, debido a la escasez de los mismos. Como consecuencia, han recurrido al mecanismo de las subvenciones para cumplir el mandato constitucional y garantizar la financiación de las Haciendas Locales (Fernández Montalvo, 2005).

Para finalizar, en el Gráfico 3 se representa el volumen de derechos reconocidos netos corrientes en función de la naturaleza de cada ingreso (a nivel de capítulos de la clasificación económica de la estructura del Presupuesto de ingresos).

**Gráfico 3: Distribución de los derechos reconocidos netos corrientes agregados en el año 2017 (nivel nacional).**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Ministerio de Hacienda.

## **CAPÍTULO 4. REFORMA DEL MODELO DE FINANCIACIÓN LOCAL.**

El 10 de febrero de 2017, el Consejo de Ministros constituyó dos Comisiones de Expertos, con el objetivo de revisar los modelos de financiación local y autonómica. La comisión, encargada de realizar el Informe para la revisión del sistema de financiación local, se compuso por cinco representantes elegidos por la Administración estatal y por otros cinco propuestos por la Federación Española de municipios y Provincias (FEMP) (Utande San Juan, 2017).

La primera sesión fue celebrada el 1 de marzo de 2017, mientras que fue presentado al Consejo de Ministros el 26 de julio de 2017. Dicho Informe aborda de una manera íntegra los aspectos financieros, presupuestarios y tributarios que vienen recogidos en el TRLRHL

### **4.1. Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación local.**

La finalidad del Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación local, es proponer una serie de medidas que permitan superar las disfunciones que afectan al sistema español de financiación local. Muñoz y Suárez (2018), los cuales fueron asignados como miembros de la comisión, resumen dichas propuestas, en cuatro líneas de actuación (p.1):

- 1) *Redefinir el marco competencial de las entidades locales.*
- 2) *Mejorar la equidad del sistema de financiación y con ella la accesibilidad de los ciudadanos a los servicios públicos con independencia del lugar de residencia.*
- 3) *Reforzar la autonomía tributaria y la corresponsabilidad fiscal de los gobiernos locales.*
- 4) *Racionalizar y mejorar técnicamente el marco tributario y de disciplina fiscal de las administraciones locales.*

Dicho Informe se singulariza por analizar las características y datos de interés de la Administración Local, enumerar los principios que tienen que fundamentar la inserción de las Corporaciones Locales en el sector público y proponer soluciones a las disfunciones del sistema tributario local, así como del sistema de transferencias.

Por tanto, el Informe se encuentra configurado en tres capítulos, cuyo contenido pasa a desgranarse en los apartados siguientes.

#### **4.1.1. Dimensión de la Administración Local en España.**

La Comisión de Expertos comienza el Informe con un capítulo introductorio, en el que aporta datos relevantes que reflejan la situación actual de la Administración Local (Utande San Juan, 2017), y que pueden resumirse a través de las siguientes conclusiones:

- El sector local español se caracteriza por ser más diverso que otros países de la Unión Europea (UE, en adelante) debido a que cuenta con un número muy elevado de Corporaciones Locales. Sin embargo, esta variedad de entidades no se ve reflejado en el peso que tienen sobre el Producto Interior Bruto (PIB, en lo sucesivo) el cual es mucho menor que en otros países europeos.
- Las entidades locales disponen de una autonomía fiscal elevada, que se ve reflejado en que la mayor parte de su financiación proviene de ingresos tributarios y que cuentan con la potestad de fijación de los tipos de gravamen.
- Como consecuencia de la crisis financiera, ha habido un incremento del peso de los impuestos en relación a las transferencias percibidas.
- En cuanto a los gastos, la crisis propició que se incrementara el peso de los gastos de inversión relacionados con los servicios públicos básicos.
- Por último, se alude a la colaboración entre los distintos entes locales con motivo de la complejidad de nuestro sector local, en el que abundan las Corporaciones Locales de menor tamaño. El principal objetivo de dicha colaboración sería la integración de diferentes municipios para lograr una prestación de servicios más eficiente.

#### **4.1.2. Principios rectores de la inserción de las entidades locales en el sector público.**

El segundo capítulo del Informe establece una serie de principios que deben fundamentar el modelo de financiación local, lo cuales pueden ser unificados en tres grupos (Utande San Juan, 2017):

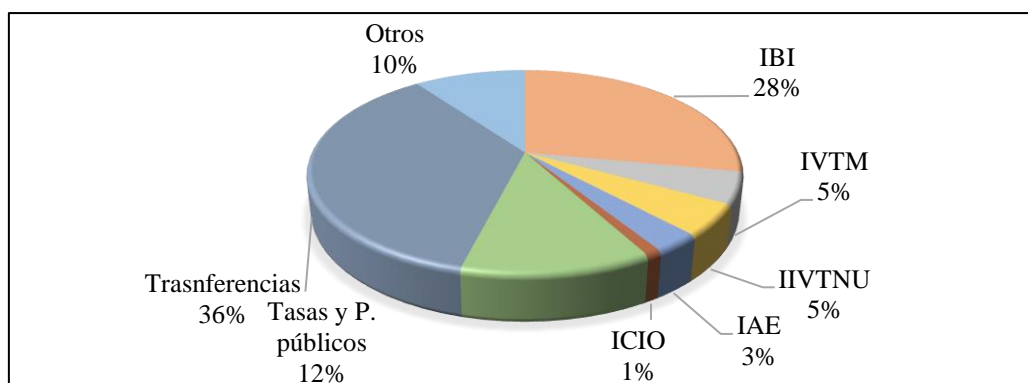
- Marco competencial: Hace referencia a tomar medidas que redefinan el marco competencial de las entidades locales, como consecuencia de la necesaria financiación para hacer frente a los denominados “gastos impropios”.
- Disciplina presupuestaria: Alude al establecimiento de medidas flexibles contra la regla del gasto, la cual fue introducida por el artículo 12 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Transparencia de las finanzas locales. Se plantean modificaciones con el objetivo de mejorar la transparencia en las finanzas municipales. Para ello se propone promulgar normas de control interno y de exigir a los municipios con una población superior a 20.000 habitantes, la consolidación de los estados contables y la obligación de aportar una memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos junto a las cuentas generales.

#### 4.1.3. Los instrumentos de financiación: Los tributos locales y las transferencias.

Para finalizar, la Comisión de Expertos dedica el tercer capítulo del Informe a los recursos financieros de la Administración Local, separando entre tributos locales y transferencias.

El Gráfico 4 muestra la importancia de cada recurso no financiero en nuestras Haciendas Locales en el año 2015.

**Gráfico 4: Distribución de ingresos no financieros de los municipios en el año 2015.**



Fuente: Utande San Juan (2017).

Se establecen una serie de propuestas que giran en torno al mantenimiento de los tributos vigentes, con modificaciones en su regulación. La comisión considera que es apropiado continuar con estas figuras tributarias ya que satisfacen el principio de corresponsabilidad fiscal, es decir, *su carga fiscal no es exportable y resultan visibles para los ciudadanos* (Utande San Juan, 2017).

Dichas medidas, que tienen como objetivo la mejora del marco tributario local y del régimen de transferencias, serán expuestas más adelante en el apartado 4.3 relativo a las propuestas de la Comisión de Expertos.

## **4.2. Disfunciones del sistema actual.**

A la hora de explicar las disfunciones del sistema de financiación local hay que hacer una distinción entre disfunciones “verticales”, que son aquellas ocasionadas cuando los municipios no reciben la financiación necesaria por el ejercicio de alguna competencia; frente a las disfunciones “horizontales”, que se originan en aquellos casos, en los que municipios con similares competencias, cuentan con una financiación relativa dispar (Pedraja Chaparro y Suárez Pandiello, 2015).

A continuación, se van a explicar las principales dificultades y desventajas, que afectan al modelo de financiación del sector local, y que se encuentran recogidas en el Informe.

### **4.2.1. Minifundismo local**

El sector local español se caracteriza por ser complejo y heterogéneo, como consecuencia del elevado número de entidades locales existentes en nuestro país (López Díaz, 2012).

El Informe destaca el “minifundismo local”, como disfunción del variado sector local. El Gráfico 5 refleja que aproximadamente el 85% de los municipios tienen una población inferior a los 5.000 habitantes, mientras que los municipios con más de 100.000 habitantes no superan el 1%. La Tabla 2 muestra el “minifundismo” de nuestro sector local, ya que, de los 8.141 municipios españoles, 6.832 cuentan con una población inferior a 5.000 habitantes.

**Gráfico 5: Municipios por tramos de población.**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

**Tabla 2: Número de municipios por tramos de población.**

Clasificación de municipios	Número de municipios
Municipios con menos de 5.000 habitantes	6.832
Municipios entre 5.000 y 100.000 habitantes	1.236
Municipios con más de 100.000 habitantes	63
<b>Total municipios</b>	<b>8.131</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del INE.

Con frecuencia, estos municipios de menor tamaño necesitan apoyo para poder gestionar sus intereses y prestar sus servicios de una manera eficaz (Muñoz Merino y Suárez Pandiello, 2018). Como expresa Iranzo Martín (2010), *una eficiente gestión de los servicios públicos precisa una dimensión mínima de los municipios, tanto demográfica como económica, que contrasta con el actual minifundismo local* (p.1).

Por lo tanto, si se quiere conseguir una óptima reforma de la Hacienda Local, es necesario integrar los pequeños municipios en otros de gran tamaño con el objetivo de incrementar su capacidad de financiación (Iranzo Martín, 2010).

#### **4.2.2. Competencias impropias**

Las competencias impropias son aquellas competencias que han sido delegadas a las Corporaciones Locales sin la necesaria financiación para cubrir los gastos que lleva aparejado el ejercicio de dicha competencia (Utande San Juan, 2017).

De esta manera, la Comisión destaca como una disfunción relevante del sistema de financiación local, que las Administraciones territoriales (a las que correspondería ejercer la competencia según la normativa) no otorguen los recursos necesarios para financiar los gastos de suplencia por competencias impropias, asumidos por los municipios (Muñoz Merino y Suárez Pandiello, 2018).

Sin embargo, en muchos casos, son los propios municipios los que se exceden de sus competencias y asumen gastos impropios en materia de cultura, educación o festejos entre otros ámbitos, sin que se le haya atribuido ninguna competencia. Para Muñoz Merino y Suárez Pandiello (2018) es difícil justificar una financiación adicional, por parte de otras administraciones territoriales, para satisfacer estos gastos.

#### **4.2.3. Mantenimiento de regímenes especiales**

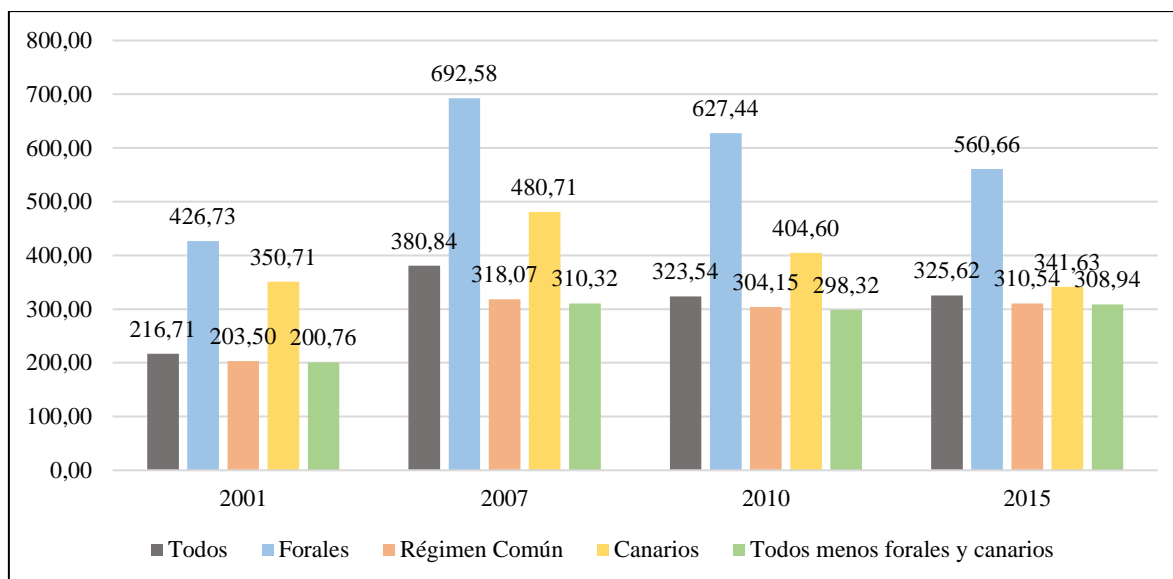
La existencia de los regímenes especiales del País Vasco y Navarra, generan desajustes en el modelo de financiación local, como consecuencia de que entidades con similares competencias, dispongan de una diferente financiación (Pedraja Chaparro y Suárez Pandiello, 2015).

El informe aporta datos relativos de las transferencias a los municipios españoles, comparando las recibidas por los municipios de los regímenes forales frente a los municipios del régimen común. Dichos dato muestran las inequidades horizontales generadas por el mantenimiento de los regímenes especiales (Muñoz Merino y Suárez Pandiello, 2018).

El Gráfico 6 es un ejemplo de las inequidades producidas por la existencia de regímenes especiales.



**Gráfico 6: Evolución de los ingresos por transferencias corrientes a los municipios españoles (euros por habitantes).**



Fuente: Muñoz Merino y Suárez Pandiello (2017).

#### 4.2.4. Competencias ambiguas de las Diputaciones provinciales.

Otra de las disfunciones institucionales, que resalta el Informe, es la relacionada con la confusión que genera el marco competencial de las Diputaciones provinciales.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local apostó por fortalecer la figura de las Diputaciones provinciales, de los cabildos insulares y de aquellas entidades equivalentes. Sin embargo, dichas instituciones provinciales fueron dotadas de una serie de competencias contradictorias entre si y sustentadas por un modelo de financiación basado en transferencias provenientes de otras entidades, lo que ha sido motivo de controversia (Salvador Crespo, 2014).

#### 4.2.5. Problemas relacionados con el sistema tributario local.

El sistema tributario local se caracteriza por ser poco popular entre los contribuyentes, debido a la alta percepción de los tributos locales por parte de éstos. Como consecuencia, el aumento de los impuestos locales por parte de los municipios, genera un mayor impacto en los ciudadanos, al ser impuestos mucho más perceptibles que otros impuestos estatales, como por ejemplo el IVA o los impuestos especiales que se

encuentran incluidos en el precio de los productos (Muñoz Merino y Suárez Pandiello, 2018).

Por otra parte, esta elevada percepción de los impuestos locales puede ser aprovechada por los entes locales ya que permite aumentar la corresponsabilidad fiscal, es decir, una mejor rendición de cuentas hacia sus contribuyentes.

Otra disfunción de un elevado número de municipios fue la alta dependencia sobre los ingresos provenientes del ICIO y del IIVTNU. Sin embargo, con la llegada de la crisis, dichos ingresos dejaron de ser recurrentes, provocando un déficit financiero en muchas entidades locales españolas (Muñoz Merino y Suárez Pandiello, 2018).

Por último, hay que mencionar que los impuestos locales disponen de bases imponibles poco flexibles, por lo que disminuye la autonomía local al no poder llevar a cabo muchas medidas respecto éstos.

#### **4.2.6. Inequidades del sistema de transferencias.**

Como se explicó anteriormente, el sistema de transferencias se compone por las participaciones en los ingresos del Estado y por las participaciones en los ingresos de las CCAA. Los miembros de la Comisión de Expertos destacan que el sistema de transferencias presenta inequidades horizontales, que se incrementan con el paso del tiempo ya que la participación en estos ingresos, no se basa en criterios niveladores (Muñoz Merino y Suárez Pandiello, 2018).

En cuanto a la PIE, diferenciamos dos tipos de participación. La referida a los municipios grandes, que cuentan con una población superior a los 75.000 habitantes, y por otra parte, el resto de municipios.

- Una de las disfunciones, que afecta a los municipios de mayor tamaño, es la relativa al fondo complementario de financiación, el cual se obtiene como diferencia de la PIE recibida en el año 2004 y el importe recibido por las participaciones en el IRPF, el IVA y los impuestos especiales. Por lo tanto, el FCF varía cada año, por igual a todos los municipios, al mismo ritmo que los mencionados tributos estatales. Como consecuencia, se incrementan las inequidades, al no haberse establecido criterios niveladores favorables a los municipios de gran tamaño (Muñoz Merino y Suárez Pandiello, 2018).

- El resto de municipios disponen de un modelo de transferencia diferente, en el que las participaciones se fundamentan en pautas relacionadas con el número de habitantes, con la capacidad y con el esfuerzo fiscal. Muñoz y Suárez (2018) señalan que las disfunciones están causadas por *deficiencias en la información de base que introducen sesgos en los cálculos de capacidad y esfuerzo* (p.23).

Para finalizar, el Informe hace referencia a la escasa participación de las CCAA en el sistema de transferencias, a pesar de ser previstas en el artículo 142 CE.

### **4.3.Propuestas de la Comisión de Expertos.**

Por último, se van a analizar las medidas propuestas por la Comisión de Expertos para hacer frente a las disfunciones del sistema de financiación local, las cuales han sido analizadas anteriormente.

Se puede realizar una división de las propuestas en función de la materia afectada (Muñoz Merino y Suárez Pandiello, 2018).

En primer lugar, se analizarán las propuestas en el ámbito institucional; es decir, la reorganización de la planta municipal, la redistribución de competencias entre las Corporaciones Locales y las CCAA, la financiación de las competencias impropias y la revisión de las competencias de las Diputaciones provinciales.

En segundo lugar, se hará referencia a las propuestas en materia de financiación, es decir, las relativas al marco tributario y al sistema de participaciones en los ingresos del Estado y las CCAA.

#### **4.3.1. Organización de la planta municipal.**

La Comisión de Expertos propone regular de manera diferente a los municipios en función del número de habitantes. Por ello, propone dividir los municipios en tres grupos.

- Metrópolis de Madrid y Barcelona.
- Pequeños municipios. Los expertos proponen situar el límite de 20.000 habitantes para la consideración de pequeño municipio. La mayoría de estos

municipios cuentan con problemas para llevar a cabo una gestión eficiente de sus competencias, por lo que contarían con la asistencia de las Diputaciones provinciales para contrarrestar la disfunción del “minifundismo local”.

- Resto de municipios. Se incluirían los municipios con una población superior a 20.000 habitantes, exceptuando Madrid y Barcelona.

#### **4.3.2. Distribución de competencias entre las entidades locales y las CCAA.**

Como expresan Muñoz y Suárez (2018), la Comisión de Expertos se mostró a favor de incrementar las competencias de las Corporaciones Locales en materia de aquellos servicios que se encuentran próximos a los ciudadanos.

Por lo tanto, en el Informe se propone hacer competentes a los municipios, de una serie de funciones, por motivos de proximidad y cercanía. Además, se menciona el traspaso de competencias sanitarias, a favor de las CCAA (Muñoz Merino y Suárez Pandiello, 2018).

#### **4.3.3. Financiación de las competencias impropias.**

Una de las propuestas mayor relevancia en el ámbito institucional, es la relativa a la financiación de los denominados “gastos impropios”.

La Comisión destaca los problemas financieros que tienen muchas entidades, al no poder financiar la gestión de servicios provenientes de competencias impropias que han sido impuestas por otra administración (en la mayoría de los casos son las CCAA), sin aportar la correspondiente financiación. Como consecuencia, en el Informe se mencionan dos opciones (Muñoz Merino y Suárez Pandiello, 2018):

- En primer lugar, se alude a que la forma de financiación más adecuada para cubrir los gastos impropios, sería a través de una financiación condicionada. Dicha financiación consiste en que la administración, que haya causado el déficit financiero, realice una transferencia por el importe exacto del gasto asumido por los entes locales.
- La segunda de las opciones, sería financiar los gastos de suplencia a través de uno de los recursos fundamentales de la Hacienda Local, el sistema de transferencias. El Informe menciona de manera expresa, recurrir a las PICAs

para financiar las competencias impropias, ya que la mayoría de dichas competencias son impuestas por las CCAA.

La Comisión señala que la primera alternativa es más idónea, ya que se obtendría un resultado más equitativo y permitiría compensar de manera completa los gastos de suplencia asumidos por las Corporaciones Locales.

#### **4.3.4. Revisión de las competencias de los gobiernos locales intermedios**

Con motivo de la confusión y de la poca claridad de las competencias asignadas a las Diputaciones provinciales y a otros órganos de gobierno equivalentes, la Comisión de Expertos propone dotarlos con competencias exclusivas de asistencia a los municipios que cuenten con una población inferior a 20.000 habitantes (Utande San Juan, 2017).

De esta manera, las Diputaciones provinciales se centrarían en realizar una función de apoyo a los municipios de menor tamaño. Llevarían a cabo la gestión tributaria cuando dichos municipios no pueden realizarla por sí mismos. Además, gestionarían la prestación de servicios, en el caso de que los pequeños municipios no puedan prestarlos de una manera eficiente (Muñoz Merino y Suárez Pandiello, 2018).

Hay que destacar que no se atribuyen competencias relacionadas con los municipios de mayor tamaño, lo que supondría un cambio profundo de la situación actual de estos órganos de gobierno. Por ello, habría que realizar una modificación de sus recursos financieros y del modelo de elección representativa (Muñoz Merino y Suárez Pandiello, 2018).

#### **4.3.5. Propuestas de mejora del marco tributario**

En el ámbito de la financiación tributaria, la Comisión propone el mantenimiento de los impuestos vigentes y modificar algunos aspectos de su regulación. Además, sugiere la introducción de otras figuras impositivas para reforzar las existentes y realizar una reordenación del resto de tributos (las tasas y contribuciones especiales) (Utande San Juan, 2017).

En el Informe se resalta, que las propuestas tienen como fundamento la protección de los principios constitucionales de autonomía local y suficiencia financiera, así como la promoción de la corresponsabilidad fiscal.

La profundidad de los cambios propuestos, van a diferir en función del impuesto tratado. La mayoría de las propuestas van a estar orientadas a la incrementar la autonomía local a través de la utilización de los tipos impositivos y a limitar al mínimo los beneficios fiscales de los tributos locales (Muñoz Merino y Suárez Pandiello, 2018). Sin embargo, todas las propuestas tienen como objetivo común, la supresión de aquellos aspectos negativos de los impuestos que perjudiquen la recaudación.

Por consiguiente, se van a analizar las propuestas sugeridas para cada impuesto local y el resto de tributos:

- Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI)

El IBI es el impuesto de mayor importancia para la financiación local por lo que las medidas propuestas por la Comisión, están orientadas a reforzar el tributo, con el fin de evitar un posible traslado a otras Administraciones (Muñoz Merino y Suárez Pandiello, 2018).

Como consecuencia del buen funcionamiento de este impuesto, no se plantean reformas de profundidad, sino que se proponen ajustes para mejorar la recaudación.

En primer lugar, se propone la promulgación de una Ley General de Valoraciones que fije criterios objetivos para la valoración de los inmuebles de los tributos estatales, autonómicos y locales. Esta medida se justifica en la necesidad de establecer un valor uniforme de los inmuebles y además, que el valor de los bienes inmuebles evolucione hacia un “*valor catastral referenciado*” que sirva de base imponible para el IBI así como para el resto de tributos que graven bienes inmuebles (Utande San Juan, 2017).

En segundo lugar, la Comisión pretende aumentar la autonomía local. Para ello, propone incrementar los límites, adaptándolos al nuevo valor catastral, que tienen los ayuntamientos a la hora de fijar los tipos de gravámenes. Sin embargo, en el caso de que los municipios aumentaran los tipos impositivos, deberían justificarlo en la correspondiente ordenanza.

En tercer lugar, el Informe hace mención al establecimiento de un recargo sobre el IBI de aquellos bienes inmuebles beneficiados, por los servicios prestados por parte de las denominadas Áreas de Promoción Económica Urbana. Dicho recargo tiene como finalidad, la financiación de estas entidades privadas (Utande San Juan, 2017).

La cuarta propuesta, está relacionada con los bienes inmuebles de características espaciales. Se propone que tributen a través de una cuota provincial, y se reparta su importe de manera equitativa entre los municipios afectados.

Por último, se ha descartado la idea de establecer un tratamiento fiscal más perjudicial para las viviendas desocupadas frente a la vivienda habitual.

- Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE).

Actualmente, el IAE goza de impopularidad debido a su carácter arcaico y a que no se fundamenta en el principio de capacidad de pago. Además, desde su reforma para la Ley 51/2002, ha dejado de ser un impuesto recurrente para las Haciendas Locales.

En este sentido, los Expertos decidieron proponer reformas profundas en la regulación de este impuesto. Sin embargo, las medidas finalmente propuestas no se caracterizan por ser revolucionarias. Como expresan Muñoz y Suárez (2018), las medidas se van a centrar en incrementar el ámbito de tributación del impuesto.

Por lo tanto, la Comisión aconseja el mantenimiento de la figura impositiva, pero con algunos cambios para aumentar su recaudación. Entre ellos, se puede destacar la eliminación de la exención general para las personas físicas, reducir el límite de exención o exigir ánimo de lucro en el hecho imponible (Utande San Juan, 2017).

- Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)

La principal novedad sería la inclusión un componente medioambiental al impuesto. Es decir, la cuota del IVTM estaría compuesta por una cuota fija de carácter patrimonial, relacionada con el valor del vehículo, y una cuota variable de carácter medioambiental, en función del nivel de contaminación del vehículo.

Como consecuencia del componente medioambiental, se eliminaría la bonificación de los denominados vehículos históricos ya que tienen un alto nivel de contaminación.

- Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU)

En cuanto al IIVTNU, la Comisión de Expertos pone de manifiesto que es el tributo local cuya reforma requiere una mayor urgencia y profundidad. En el Informe, se hace mención a que, durante la crisis económica, muchos municipios sufrieron disfunciones financieras como consecuencia de la dependencia a este impuesto (Muñoz y Suárez, 2018).

Además, se mencionan las sentencias constitucionales que tienen como objeto los casos en los que no se produce un incremento de valor. Dichas sentencias declaran que, para los casos de minusvalía, los artículos del TRLRHL relativos al hecho y base imponible, así como los referidos al cálculo de la cuota son inconstitucionales.

Como consecuencia, la Comisión plantea dos soluciones. La primera de las medidas consistiría en sustituirlo por otro impuesto, que se denominaría “Impuesto Municipal sobre Plusvalías Inmobiliarias”. Muñoz y Suárez (2018) explican que sería conveniente la transformación del IIVTNU en nuevo impuesto que haga una cuantificación del hecho imponible en función del valor real de cualquier tipo de incremento de valor sin importar los plazos en el que se haya producido.

La segunda de las soluciones sería realizar cambios sustanciales sobre el impuesto actual, en el caso de que se decidiera no sustituir el tributo. A continuación, se van a enumerar las propuestas (Utande San Juan, 2017).

- 1) Redefinir el hecho imponible con la finalidad de que el impuesto no grave los casos en los que no se produzca un incremento de valor. Además, gravar todos los tipos de inmuebles (rústicos y urbanos) y no hacer una distinción entre terreno y construcción.
- 2) Incluir los incrementos de valor que se produzcan en un periodo inferior a un año.
- 3) Obtener la base imponible a través de la diferencia entre el valor de la transmisión y la adquisición. Hay que tener en cuenta las inversiones realizadas, así como los gastos y tributos relacionados con la transacción.
- 4) Evitar la doble imposición. Por lo tanto, el IIVTNU sería deducible de aquellos impuestos que gravan los incrementos de valor inmobiliarios.



- 5) Reducir los tipos de gravamen para adecuarlos a la sustitución de los valores catastrales por los valores reales de los inmuebles.
- 6) Por último, reformar el proceso de gestión tributaria.

- Impuesto sobre Instalaciones y Obras (ICIO).

El ICIO es un impuesto voluntario que causó problemas financieros con la llegada de la crisis. Las propuestas de la Comisión están relacionadas con la reconfiguración del hecho imponible, con la modernización de su gestión y con la mejora de su relación con las tasas urbanísticas (Utande San Juan, 2017).

En primer lugar, se propone redefinir el hecho imponible del impuesto, con el objetivo de recalcar que las concesiones, las órdenes de ejecución forzosa, las obras de interés general y las obras que se hayan realizado sin la correspondiente licencia también se encuentran gravadas por el ICIO.

En cuanto a la distinción con las tasas urbanísticas, el Informe señala que para calcular el importe de la tasa, no hay que tener en cuenta el importe de la obra, solo el coste del servicio prestado.

Por último, la Comisión de Expertos propone modificar los artículos 102 y 103 del TRLRHL ya que dificultan la gestión del impuesto debido a que el devengo se encuentra situado en un momento anterior a la realización del hecho imponible.

- Impuesto sobre Estancias Turísticas

La Comisión recomienda el establecimiento de una nueva figura impositiva, que grave todos los tipos de estancias turísticas.

La instauración del Impuesto sobre Estancias Turísticas tiene como finalidad fortalecer la capacidad fiscal propia de los municipios turísticos que cuentan con una población de hecho superior a la de derecho. Esta situación conlleva a que los municipios turísticos, incrementen los gastos de prestación de servicios hasta un nivel muy superior al que les correspondería para satisfacer los servicios de la población residente (Muñoz y Suárez, 2018).

La base imponible del impuesto debería considerar los días de estancias en establecimiento turísticos mientras que en la fijación de la cuota se podría hacer una distinción entre establecimientos de diferentes tipologías, con la finalidad de garantizar el principio de autonomía local (Utande San Juan, 2017).

- Recargo sobre la cuota líquida del IRPF

A parte del Impuesto sobre Estancias turísticas, la Comisión aconseja la introducción de una segunda figura tributaria de carácter voluntario, que consistiría en un recargo de tipo fijo sobre la cuota líquida del IRPF. La finalidad del recargo sería el incremento de la autonomía local y la supresión de las participaciones en el IRPF, IVA e Impuestos Especiales (Muñoz y Suárez, 2018).

Los municipios con una población superior a 20.000 habitantes aplicarían el recargo de forma directa, mientras que las Diputaciones provinciales lo aprobarían para los municipios inferiores a dicha población.

- Tasas

En el Informe se hace hincapié en la elevada recaudación de las Haciendas Locales, provenientes de las tasas. Por lo tanto, las propuestas de la Comisión están dirigidas a fortalecer la capacidad económica que otorgan las tasas a las entidades lugares (Utande San Juan, 2018).

En primer lugar, la Comisión plantea redefinir el hecho imponible de las tasas.

En segundo lugar, sería aconsejable realizar una cuantificación individual de las tasas por servicios o actividades en los casos que fuese posible. Se pretende sustituir la cuantificación actual que se basa en un enfoque de grupo.

Por último, se hace mención al informe técnico-económico que acompaña al expediente administrativo de las tasas. La Comisión considera que dicho informe debe ser obligatorio tanto para la creación de las tasas, así como para su modificación. Utande San Juan (2017) destaca, que también será obligatorio determinar el fundamento del importe exigido, así como reflejar la cobertura financiera de los costes asumidos.

- Contribuciones especiales

La Comisión plantea la revisión de las Contribuciones especiales con motivo de su reducida aplicación. Se recomienda para financiar las denominadas “áreas comerciales urbanas” aunque previamente, habría que desarrollar un tratamiento fiscal para dicha figura urbana (Utande San Juan, 2017).

#### **4.3.6. Propuestas de mejora del sistema de transferencias.**

Las medidas relacionadas con el sistema de transferencias, que se exponen en el Informe, se centran en fortalecer la autonomía local y combatir las inequidades horizontales que se incrementan con el transcurso de los años. De esta manera, la Comisión no propone un cambio radical de la estructura de las participaciones en los ingresos del Estado y las CCAA, sino que aconseja tomar medidas de forma gradual para lograr una óptima mejora del sistema actual (Muñoz y Suárez, 2018).

- Participación en Ingresos del Estado (PIE).

En cuanto a la PIE, la Comisión propone que el sistema de transferencias este formado por una cuantía inicial y un objetivo de equilibrio horizontal. La cuantía inicial sería aportada por el Gobierno Central, el cual la revisará a través de criterios de evolución (Utande San Juan, 2017).

En cuanto al objetivo de equilibrio horizontal, la Comisión propone suprimir la participación en tributos estatales por parte de las ciudades de mayor tamaño. Por lo tanto, aconsejan establecer un sistema de participaciones que se basen en principios de necesidad y de capacidad fiscal, sin importan el número de habitantes de los municipios (Muñoz y Suárez, 2018).

En cuanto a la Diputaciones Provinciales y el resto de órganos de gobierno análogos, se propone fortalecer su financiación a través de recargos sobre impuestos locales y estatales. La participación en los ingresos del Estado por parte de las Diputaciones, se debería basar en criterios de población, dispersión geográfica de los municipios, tamaño de la provincia, entre otros (Utande San Juan, 2017).

- Participación en Ingresos de las Comunidades Autónomas (PICAs).

Como se explicó anteriormente, el sistema de transferencias autonómico ha sido muy poco desarrollado en nuestro modelo de financiación por lo que la aportación de las CCAA a las Haciendas Locales ha sido escasa.

La Comisión menciona una solución para impulsar la contribución de las PICAs al sistema financiero local. Proponen que se transforme en una financiación condicionada y que se destine a financiar los gastos de suplencia, es decir, los gastos impropios que asumen los municipios en el ejercicio de nuevas competencias, que por normativa correspondería a otra Administración (Muñoz y Suárez, 2018).

## **CAPÍTULO 5. ANÁLISIS EMPÍRICO DE LA INCIDENCIA DE LAS PROPUESTAS DE LA REFORMA DEL MODELO DE FINANCIACIÓN LOCAL PARA UNA MUESTRA DE MUNICIPIOS DE SEVILLA: EL CASO DEL IBI.**

Una vez realizado el análisis teórico del Informe para la reforma del modelo de financiación local y el resumen de las principales propuestas, se va a exponer un caso de investigación, sobre como afectarían las propuestas referidas al IBI, en las Haciendas Locales de los municipios de la provincia de Sevilla, que se encuentren en un rango de población de entre 20.000 y 150.000 habitantes.

La razón de haber escogido este intervalo de población para la elección de los municipios, se debe a la clasificación que la Comisión realiza, denominando “municipios pequeños” a los que cuentan con una población inferior a 20.000 habitantes. De esta manera, se excluyen del estudio los municipios de menor tamaño y nos centrarnos en los “municipios grandes”, teniendo así una muestra más representativa. Además, se establece el límite máximo de 150.000 habitantes para excluir el municipio de Sevilla, ya que dispone de una población muy superior al resto, por lo que podría desvirtuar el estudio.

Como muestra la Tabla 3, la provincia de Sevilla cuenta con quince municipios, que tienen una población incluida en el intervalo seleccionado. Dichos municipios, ordenados de mayor a menor población, son Dos Hermanas, Alcalá de Guadaira, Utrera, Mairena del Aljarafe, Écija, La Rinconada, Los Palacios y Villafranca, Coria del Río, Carmona, Morón de la Frontera, Lebrija, Camas, Tomares, Bormujos y San Juan de Aznalfarache.

**Tabla 3: Municipios de la Provincia de Sevilla con una población entre 20.000 y 150.000 habitantes.**

MUNICIPIO	POBLACIÓN 2017
1. Dos Hermanas	132.551
2. Alcalá de Guadaira	75.106
3. Utrera	52.701
4. Mairena del Aljarafe	45.471
5. Écija	40.087
6. Rinconada (La)	38.339
7. Palacios y Villafranca (Los)	38.246
8. Coria del Río	30.535
9. Carmona	28.540
10. Morón de la Frontera	27.930
11. Lebrija	27.410
12. Camas	27.293
13. Tomares	25.042
14. Bormujos	21.667
15. San Juan de Aznalfarache	21.458

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Ministerio de Hacienda.

La investigación se va a centrar sobre el Impuesto de Bienes Inmuebles y en como afectarían las medidas propuestas en el Informe de la Comisión para este impuesto, sobre los municipios seleccionados.

Se ha escogido el IBI como objeto de estudio, porque es el tributo local que mayor recaudación aporta a las Corporaciones Locales. En la Tabla 4, referida a las liquidaciones de presupuestos del ejercicio 2017, se reflejan los derechos reconocidos netos (DRN, en adelante) totales y de ingresos corrientes para cada uno de los municipios seleccionados. Igualmente, se reflejan los DRN del IBI y la relación de estos, tanto sobre los DRN totales, como los DRN de ingresos corrientes. Como puede apreciarse, los derechos liquidados del IBI (en el conjunto de todos los municipios estudiados) suponen un 26,42% de los DRN totales y un 28,74% de los DRN corrientes, es decir, los ingresos por este concepto, suponen para estos municipios, más de la cuarta parte de los recursos corrientes.

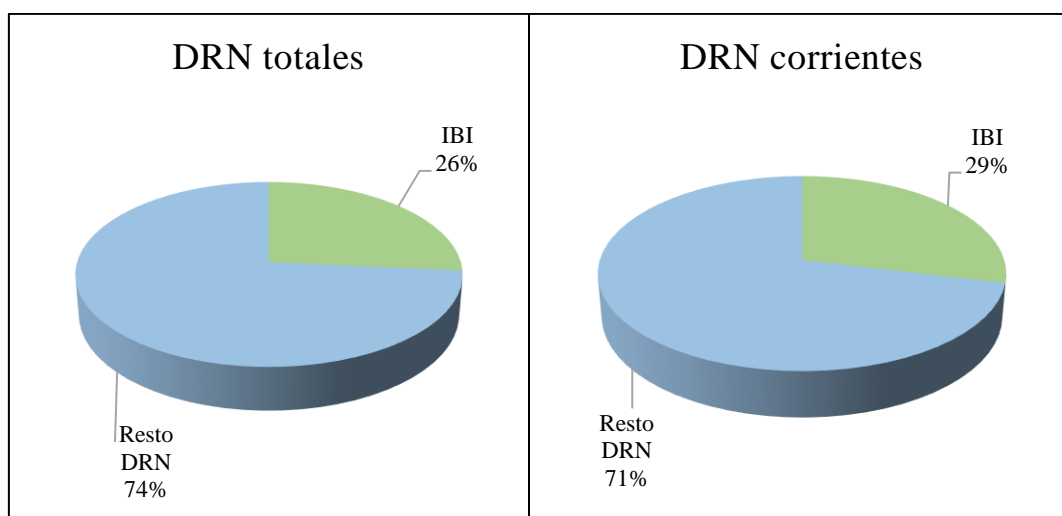
**Tabla 4: Liquidación de presupuestos 2017. Derechos reconocidos netos (euros corrientes).**

<b>LIQUIDACION PRESUPUESTOS 2017</b>	<b>TOTAL DRN</b>	<b>TOTAL DRN CORRIENTES</b>	<b>% DRN CORRIENTES/DRN TOTALES</b>	<b>DRN IBI</b>	<b>% DRN IBI/DRN TOTALES</b>	<b>% DRN IBI/DRN CORRIENTES</b>
Alcalá de Guadaíra	75.967.623,65	73.293.465,71	96,48%	19.600.043,33	25,80%	26,74%
Bormujos	16.892.199,60	16.204.694,31	95,93%	6.174.253,67	36,55%	38,10%
Camas	20.722.597,18	20.035.610,91	96,68%	5.536.328,15	26,72%	27,63%
Carmona	27.078.086,91	25.102.406,14	92,70%	8.834.095,18	32,62%	35,19%
Coria del Río	25.940.836,74	21.945.889,39	84,60%	5.951.158,44	22,94%	27,12%
Dos Hermanas	100.526.623,75	99.638.987,44	99,12%	29.824.606,54	29,67%	29,93%
Écija	35.221.433,32	33.119.829,28	94,03%	10.469.139,32	29,72%	31,61%
Lebrija	26.739.936,26	24.906.042,53	93,14%	6.541.484,74	24,46%	26,26%
Mairena del Aljarafe	36.606.451,04	35.084.411,50	95,84%	10.442.026,24	28,53%	29,76%
Morón de la Frontera	30.338.679,51	27.160.066,92	89,52%	5.601.814,72	18,46%	20,63%
Palacios y Villafranca (Los)	36.407.174,51	29.594.792,58	81,29%	7.145.158,73	19,63%	24,14%
Rinconada (La)	34.129.282,30	30.648.085,95	89,80%	7.443.183,67	21,81%	24,29%
San Juan de Aznalfarache	19.311.812,72	18.400.944,92	95,28%	5.905.847,63	30,58%	32,10%
Tomares	23.819.765,46	21.155.209,30	88,81%	6.578.239,78	27,62%	31,10%
Utrera	52.632.625,44	40.755.146,93	77,43%	12.542.632,17	23,83%	30,78%
<b>TOTALES</b>	<b>562.335.128,39</b>	<b>517.045.583,81</b>	<b>91,95%</b>	<b>148.590.012,31</b>	<b>26,42%</b>	<b>28,74%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Ministerio de Hacienda.

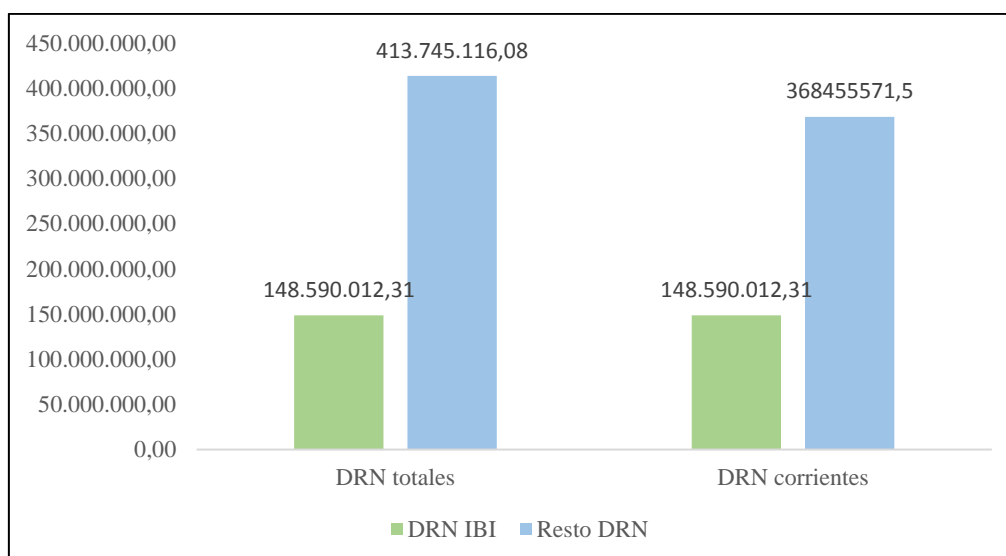
En el Gráfico 7, se muestra el porcentaje de los DRN del IBI respecto a los DRN totales y DRN corrientes. Mientras que el Gráfico 8, refleja el importe de los DRN del IBI frente al resto de DRN. Estos indicadores muestran claramente la alta dependencia que estos municipios tienen de este tributo. Por lo que cualquier variación que sufra su modelo de financiación, afectará significativamente a los recursos de la entidad local.

**Gráfico 7: Peso específico de los DRN del IBI sobre DRN totales y corrientes (2017).**



Fuente: Ministerio de Hacienda. Elaboración propia.

**Gráfico 8: Derechos reconocidos netos del IBI vs Derechos reconocidos netos totales y corrientes (2017).**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Ministerio de Hacienda.

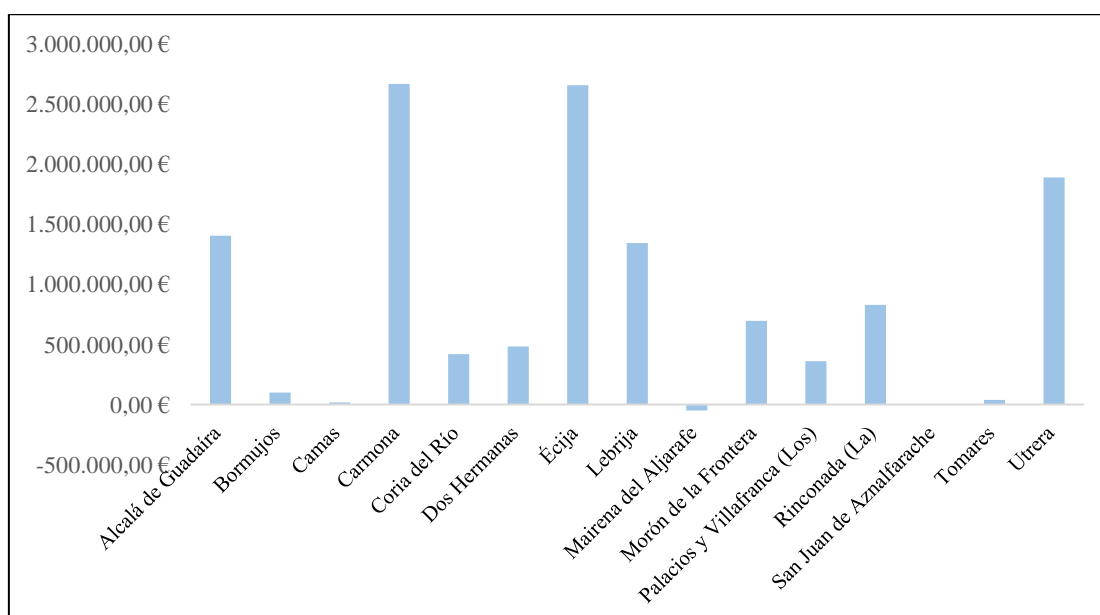
Es importante recordar, que el IBI *es un tributo directo de carácter real que grava el valor de los bienes inmuebles* (art. 60 del TRLRHL). Dentro de los bienes inmuebles gravados por el impuesto, se distingue entre bienes inmuebles de naturaleza rústica,



bienes inmuebles de naturaleza urbana y bienes inmuebles con características especiales (art. 61 del TRLRHL).

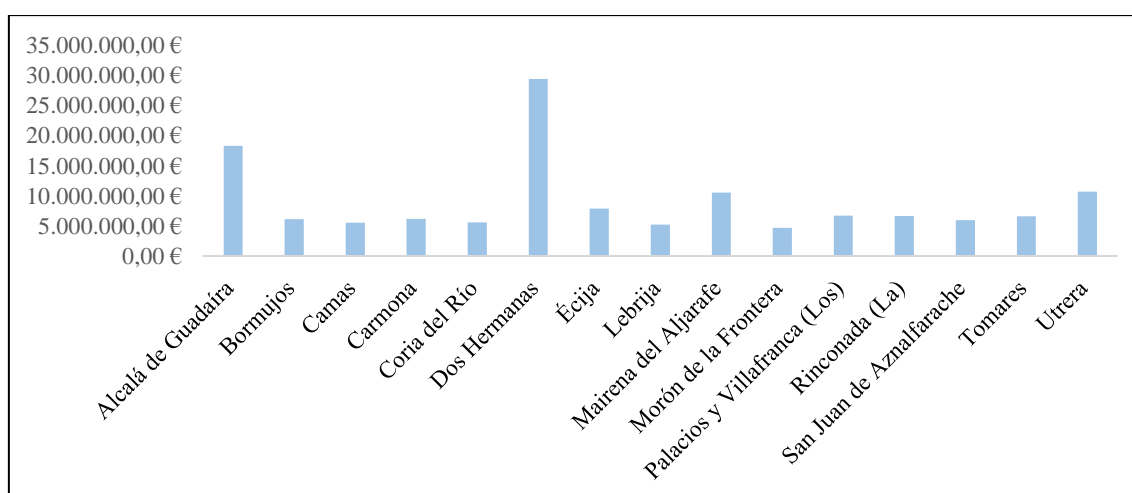
En los Gráficos 9, 10 y 11, se muestra el importe liquidado del IBI urbano, IBI rústico e IBI de características especiales, respectivamente, de los quince municipios en el año 2017.

**Gráfico 9: Derechos reconocidos netos del IBI rústico (2017).**



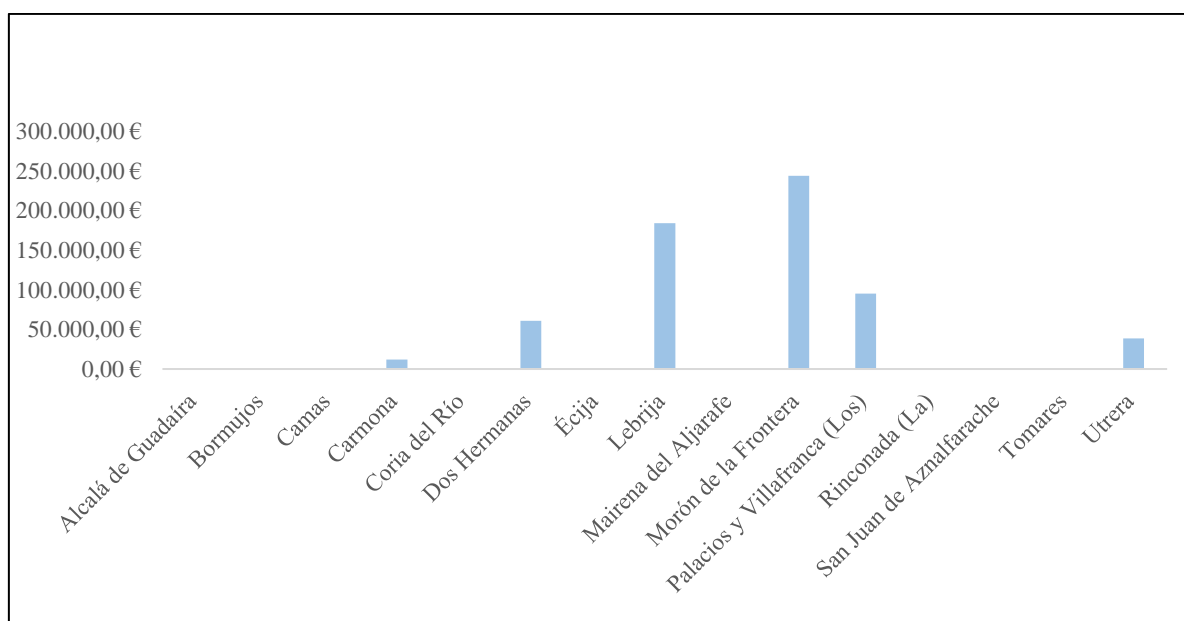
Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Ministerio de Hacienda.

**Gráfico 10: Derechos reconocidos netos del IBI urbano (2017).**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del Ministerio de Hacienda.

**Gráfico 11: Derechos reconocidos netos del IBI de características especiales (2017).**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Ministerio de Hacienda.

### **5.1. Establecimiento de un “valor catastral referenciado” como base imponible del IBI.**

En cuanto a las medidas propuestas para el IBI en el Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación local, la primera de ellas es la elaboración de una Ley General de valoraciones con el objetivo de que la base imponible del IBI evolucione hacia un “valor catastral referenciado”

En relación con nuestro objeto de estudio y dado que el valor del bien (llámese Valor Catastral o Valor de Referencia) forma parte de la determinación de la cuota del impuesto sobre bienes inmuebles, no cabe duda que de la variación de esta cuantía dependerá el importe resultante de la cuota tributaria.

En este sentido y en aplicación de lo establecido en los artículos 65 y siguientes TRLRHL, básicamente, la determinación de la cuota íntegra del impuesto resulta de la siguiente operación:

**Base Imponible** = Valor Catastral

**Base Liquidable** = Base Imponible – Reducciones

**Cuota Íntegra** = Base Liquidable x Tipo Impositivo

Al incorporar una nueva valoración del bien, no cabe duda que afectaría a la determinación de la cuota íntegra del impuesto sobre bienes inmuebles en el mismo sentido en el que se produzca la variación de este valor de referencia, suponiendo un incremento de la cuota en tanto en cuanto este nuevo valor sea superior al valor catastral y viceversa.

No obstante, dada la autonomía que tienen las entidades locales para fijar el otro elemento que determina la cuota íntegra del impuesto (el tipo impositivo) y dado que el margen que tienen actualmente todos los municipios objeto de estudio para incrementar los tipos es amplio (como se explicará más adelante en el Gráfico 12), una variación de estos valores de referencia (para el conjunto de todos los bienes inmuebles del municipio) que supongan un menor valor respecto del valor catastral actual, supondría una menor capacidad de generación de recursos que podría verse compensada con aumentos del tipo impositivo.

En el caso contrario, es decir, una variación de estos valores de referencia (para el conjunto de los bienes inmuebles del municipio) que supongan un mayor valor respecto del valor catastral actual, supondría una mayor capacidad de generación de recursos.

En ambos casos el margen de variabilidad de la cuota íntegra del impuesto estaría condicionada por el otro factor que determina el importe de la cuota íntegra que depende de manera directa de cada municipio.

## **5.2 Variación del intervalo para la fijación del tipo impositivo.**

La segunda de las propuestas se encuentra muy relacionada con la anterior, ya que se propone ampliar el intervalo del que disponen los municipios para fijar los tipos impositivos de los distintos bienes inmuebles. El objetivo es adaptar el tipo impositivo a la nueva base imponible, en el caso de que se modifique como consecuencia del nuevo valor catastral o valor referenciado.

Por lo tanto, se deben analizar los tipos impositivos vigentes (TI, en adelante), fijados en las ordenanzas municipales, para cada tipo de bienes inmuebles. El artículo 72

del TRLRHL establece un intervalo para que los municipios ejerzan su autonomía local, y fijen un tipo impositivo dentro de esa horquilla.

La Tabla 5 muestra el tipo impositivo mínimo y máximo para cada tipo de bienes inmueble. El artículo 72.1 del TRLRHL determina que los municipios pueden fijar un tipo impositivo para los bienes inmuebles urbanos entre el 0,40% y el 1,10%, mientras que para los bienes de naturaleza rústica podrán fijarlo entre el 0,30% y el 0,90%. En el segundo apartado del artículo, se establece el intervalo para que los municipios fijen el tipo impositivo relativo a los bienes inmuebles de características especiales.

**Tabla 5: Tipos impositivos del IBI fijados en el TRLRHL**

	<b>TI mínimo</b>	<b>TI máximo</b>	<b>TI supletorio</b>
<b>Bienes inmuebles urbanos</b>	0,40%	1,10%	-
<b>Bienes inmuebles rústicos</b>	0,30%	0,90%	-
<b>Bienes inmuebles de características especiales</b>	0,30%	1,30%	0,60%

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 72 del TRLRHL.

En la Tabla 6, se muestran los tipos impositivos fijados en las ordenanzas fiscales de cada municipio, para cada tipología de bien inmueble.

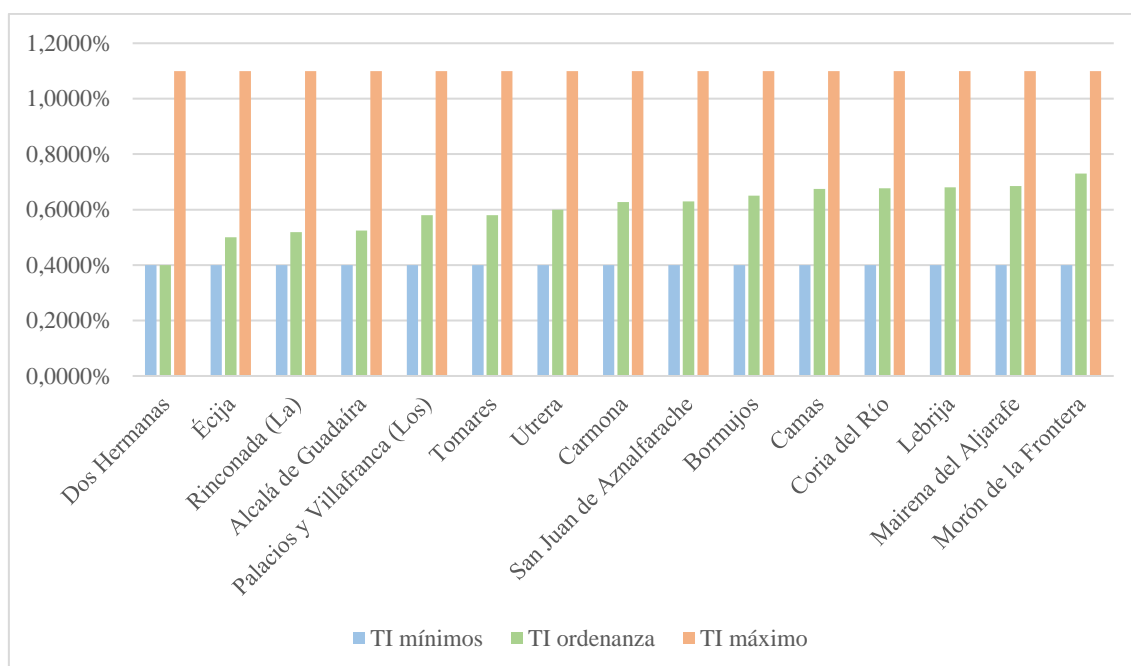
**Tabla 6: Tipos impositivos fijados en las ordenanzas fiscales de cada municipio (año 2017).**

Municipio	TI ordenanza (URBANOS)	TI ordenanza (RÚSTICOS)	TI ordenanzas (CARACTERÍSTICAS ESPECIALES)
Alcalá de Guadaíra	0,525%	0,843%	1,30%
Bormujos	0,65 %	0,80%	0,72%
Camas	0,675%	0,842%	0,60%
Carmona	0,627%	1,10 %	0,665%
Coria del Río	0,677%	0,90 %	0,69%
Dos Hermanas	0,40 %	0,85%	1,30%
Écija	0,50 %	1,01%	1,30%
Lebrija	0,68 %	0,94%	1,30%
Mairena del Aljarafe	0,685%	0,76%	0,60%
Morón de la Frontera	0,73 %	1,16%	1,30%
Palacios y Villafranca (Los)	0,5797%	0,6324%	1,30%
Rinconada (La)	0,519%	1,102%	1,30%
San Juan de Aznalfarache	0,63 %	0,449%	1,00%
Tomares	0,58 %	0,90%	0,59%
Utrera	0,60 %	1,11%	1,30%

Fuente: Ministerio de Hacienda. Elaboración propia.

El Gráfico 12 muestra los tipos impositivos mínimo y máximo y el fijado por cada municipio para los bienes de naturaleza urbana. Dado que los TI fijados por los municipios se encuentran muy próximos al mínimo establecido por la ley, la propuesta de la Comisión de incrementar el intervalo para la fijación del tipo impositivo del IBI de naturaleza urbana, tendría un impacto nulo sobre el aumento de la generación de recursos por este impuesto, debido a que los municipios, actualmente tienen un amplio margen, de fijar un tipo impositivo mayor. Por ejemplo, el TI de Dos Hermanas es el mínimo legal y además, no hay ningún municipio que se aproxime al máximo fijado en la ley.

**Gráfico 12: Tipos impositivos (Bienes inmuebles de naturaleza urbana).**

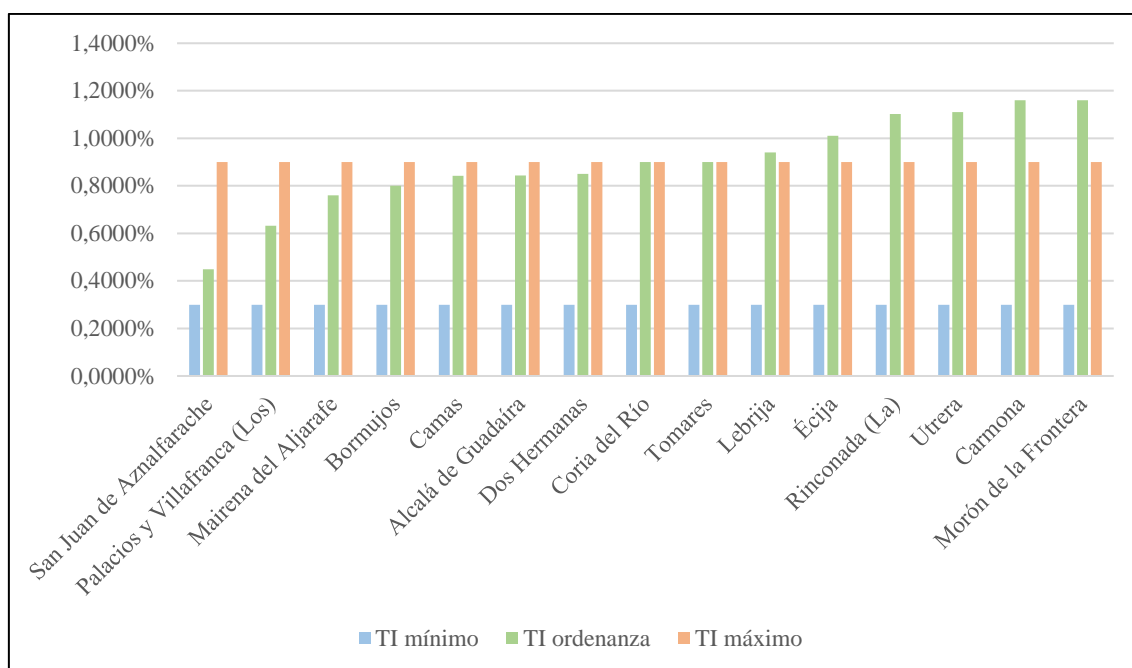


Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Ministerio de Hacienda.

La situación de los TI para los bienes inmuebles rústicos, es muy diferente a la expuesta para los inmuebles urbanos. Como se aprecia en el Gráfico 13, los municipios de Lebrija, La Rinconada, Utrera, Carmona y Morón de la Frontera han fijado un TI mayor que el máximo regulado en el TRLRHL. Esto se debe a que el artículo 72.3 del TRLRHL establece que cuando concurren una serie de circunstancias, los municipios podrán fijar un tipo impositivo mayor que el máximo establecido.

La Tabla 7 refleja, que los municipios que tienen un IBI rústico elevado, también presentan un TI superior o muy próximo al máximo establecido por el TRLRHL. Por lo tanto, la propuesta de ampliar el intervalo podría ser favorable para incrementar los derechos reconocidos netos del IBI rústico en estos municipios.

**Gráfico 13: Tipos impositivos (Bienes inmuebles de naturaleza rústica).**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Hacienda.

**Tabla 7: Comparación entre el tipo impositivo y los ingresos liquidados del IBI rústico**

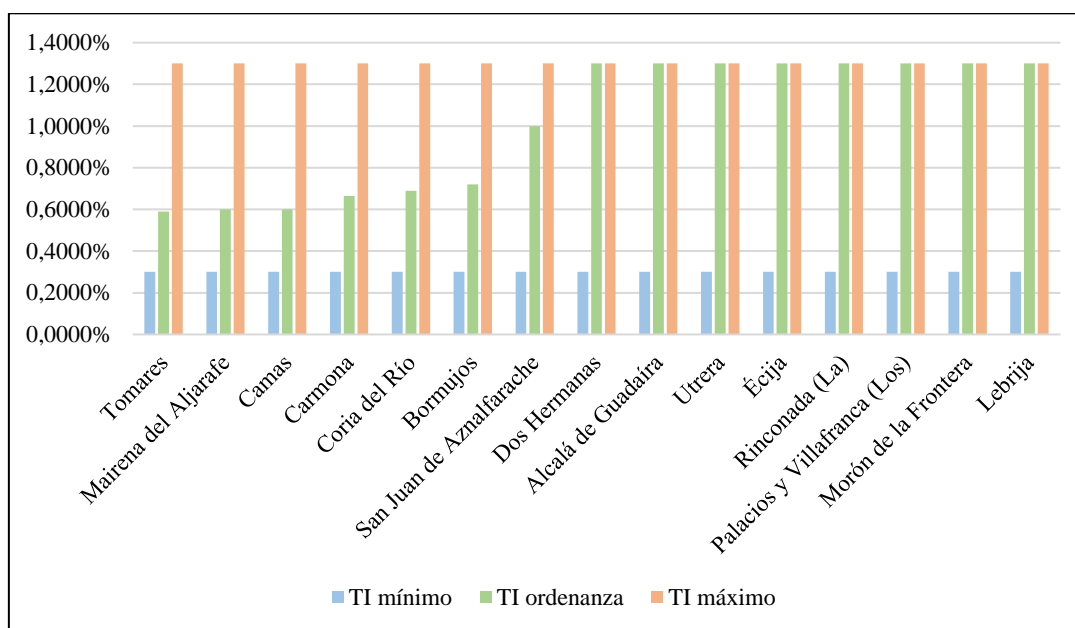
Municipios	TI rústico	IBI rústico
Carmona	1,10 %	2.665.469,34
Écija	1,01%	2.653.957,17
Utrera	1,11%	1.888.261,65
Alcalá de Guadaíra	0,84%	1.404.311,94
Lebrija	0,94%	1.341.629,70
Rinconada (La)	1,10%	828.849,16
Morón de la Frontera	1,16%	695.149,92
Dos Hermanas	0,85%	483.077,04
Coria del Río	0,90 %	417.874,11
Palacios y Villafranca (Los)	0,63%	359.983,49
Bormujos	0,80%	98.422,65
Tomares	0,90%	38.119,92
Camas	0,84%	17.062,20
San Juan de Aznalfarache	0,45%	372,2
Mairena del Aljarafe	0,76%	-49.688,04

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Ministerio de Hacienda.

En cuanto a los bienes inmuebles de características especiales, la mayoría de los municipios han fijado un tipo impositivo del 1,30%, es decir, el máximo legal.

Como muestra el Gráfico 11, solamente seis de los municipios estudiados cuentan con IBI de características especiales. Dichos municipios son Carmona (0,665%), Dos Hermanas (1,3%), Utrera (1,3%), Morón de la Frontera (1,3%), Lebrija (1,3%) y Los Palacios y Villafranca (1,3%). Además, el Gráfico 14 muestra que cinco de los municipios que generan recursos en concepto de IBI de características especiales han fijado el tipo máximo legal del 1,30%. Por lo tanto, un incremento del intervalo, permitiría la fijación de tipos más elevado para las Haciendas Locales de estos municipios, lo que se traduciría en un incremento de los derechos reconocidos netos del IBI de características especiales.

**Gráfico 14: Tipos impositivos (Bienes inmuebles de características especiales).**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Hacienda.

### 5.3 Recargo provincial sobre el IBI de características especiales.

En relación con el IBI de características especiales, la Comisión de Expertos, dado que considera que la repercusión de un bien de esta naturaleza puede exceder del término municipal en el que radica, propone la posibilidad de establecer un recargo sobre aquellos, dando lugar a un doble sistema de recaudación del impuesto, distinguiendo entre una cuota municipal y una cuota provincial (Utande San Juan, 2017).



La única referencia a la determinación de esta cuota que existe en el informe es, que la cuota municipal por el concepto de IBI de características especiales no podría superar un determinado porcentaje de la recaudación total del IBI de naturaleza urbana, integrándose el exceso en la cuota provincial y determinándose esta última en función del número de municipios que puedan verse afectados por su ubicación en un lugar próximo a aquellos bienes.

Para entrar a valorar el alcance que tendría la adopción de esta medida, es necesario, con carácter previo, analizar la importancia de los recursos generados por este concepto en el total de la provincia de Sevilla y en particular en los municipios objeto de estudio.

Como refleja la Tabla 8, la provincia de Sevilla es la que menos recursos genera por este concepto en la Comunidad Andaluza, a excepción de la provincia de Jaén. Analizando el total de recursos obtenidos en el ejercicio 2017 por este concepto en Andalucía, que ascienden a 91,992 millones de euros, la provincia de Sevilla genera 3,513 millones de euros lo que supone únicamente el 3,81 % del total de Andalucía.

**Tabla 8: Derechos reconocidos netos del IBI de características especiales de cada provincia andaluza**

<b>Ayuntamientos</b>	<b>IBI de características especiales (millones de euros)</b>	<b>%</b>
Ayuntamientos de Almería	6,996	7,60%
Ayuntamientos de Cádiz	28,696	31,19%
Ayuntamientos de Córdoba	5,260	5,72%
Ayuntamientos de Granada	5,883	6,40%
Ayuntamientos de Huelva	21,707	23,60%
Ayuntamientos de Jaén	2,896	3,15%
Ayuntamientos de Málaga	17,042	18,53%
Ayuntamientos de Sevilla	3,513	3,82%
<b>TOTAL AYUNTAMIENTOS</b>	<b>91,993</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del Ministerio de Hacienda.

En particular, de los municipios analizados, solo los municipios de Dos Hermanas, Carmona, Utrera, Los Palacios y Villafranca, Morón de la Frontera y Lebrija obtienen recursos por este concepto y el porcentaje que representan sobre el total del IBI supone un 0,43%. Es decir, como reflejan el Gráfico 15 y la Tabla 9, la incidencia de los recursos por este concepto es muy poco significativa en relación con el IBI total.

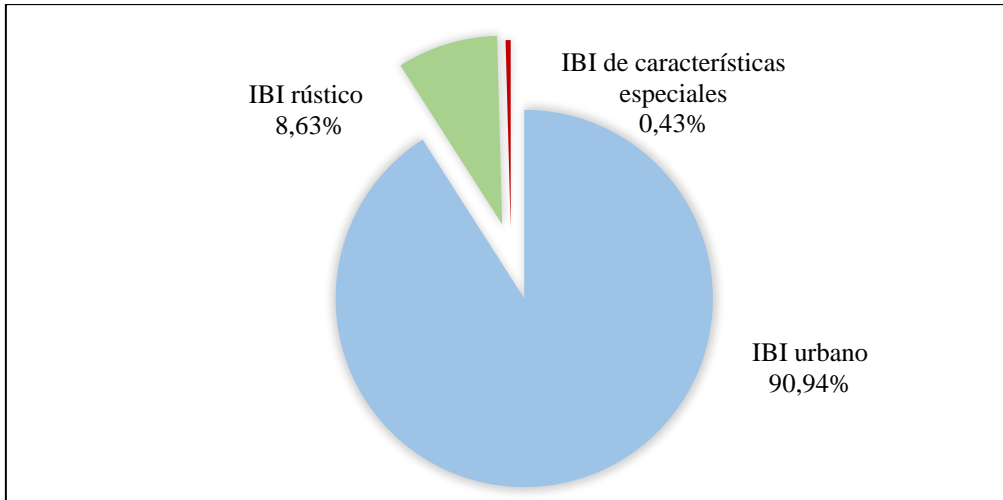
Por tanto, dado que el resto de municipios de la provincia tampoco generan recursos de cuantía significativa por este concepto, entendemos que el impacto de esta medida sobre las cuentas de los municipios objeto de estudio será muy escaso.

**Tabla 9: Derechos reconocidos netos del IBI por municipios (año 2017)**

<b>Municipios</b>	<b>IBI urbano</b>	<b>IBI rústico</b>	<b>IBI características especiales</b>
Alcalá de Guadaíra	18.195.731,39	1.404.311,94	0
Bormujos	6.075.831,02	98.422,65	0
Camas	5.519.265,95	17.062,20	0
Carmona	6.156.816,96	2.665.469,34	11.808,88
Coria del Río	5.533.284,33	417.874,11	0
Dos Hermanas	29.280.843,72	483.077,04	60.685,78
Écija	7.815.182,15	2.653.957,17	0
Lebrija	5.199.855,04	1.341.629,70	183.433,05
Mairena del Aljarafe	10.491.714,28	-49.688,04	0
Morón de la Frontera	4.663.273,12	695.149,92	243.391,68
Palacios y Villafranca (Los)	6.690.197,79	359.983,49	94.977,45
Rinconada (La)	6.614.334,51	828.849,16	0
San Juan de Aznalfarache	5.905.475,43	372,2	0
Tomares	6.540.119,86	38.119,92	0
Utrera	10.654.370,52	1.888.261,65	38.291,85
<b>TOTAL</b>	<b>135.336.296,07</b>	<b>12.842.852,45</b>	<b>632588,69</b>
<b>% IBI</b>	<b>90,94%</b>	<b>8,63%</b>	<b>0,43%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Ministerio de Hacienda.

**Gráfico 15: Recursos generados por IBI en función del tipo de bien inmueble (año 2017).**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Ministerio de Hacienda.

## CONCLUSIONES.

No cabe duda de que uno de los principales motores de la economía de un país es el Sector Público. Su función esencial es la prestación de servicios públicos y en este sentido el Sector Local cobra un protagonismo muy destacado en lo que a prestación de servicios se refiere.

Sin embargo, las Administraciones Locales presentan un elevado déficit público que se ve acentuado por una escasa financiación, que les impide ejercer sus competencias de una manera óptima. Además, la “planta municipal” española se caracteriza por un elevado número de municipios de menor tamaño, que no pueden gestionar sus funciones de una manera eficiente y se ven en la necesidad de contar con la ayuda de otras Administraciones.

Todas estas disfunciones del modelo de financiación local vigente, repercuten de manera negativa en el ciudadano, al verse mermada la prestación de los servicios. Por este motivo, y a la vista de esta problemática, ha sido necesario proponer medidas orientadas a la mejora del sistema de financiación local, concretadas en una Propuesta de reforma del modelo de financiación local con la finalidad de potenciar una prestación de servicios eficiente y racional.

Dentro de estas propuestas, y por la importancia que tiene el IBI en la economía local debido a que representa aproximadamente el 26% del total de los recursos totales de las Haciendas Locales, se ha profundizado en el impacto que supondría la adopción de las mismas para el rango de municipios con población comprendida entre 20.000 y 150.000 habitantes de la provincia de Sevilla.

En relación con el IBI Urbano, las medidas propuestas para fijar un nuevo valor de referencia que unifique el valor de los bienes para su aplicación a los distintos tributos (que gravan el valor de los bienes inmuebles) y la ampliación del margen fijado por la ley del tipo impositivo, se ha concluido que actualmente tendría un impacto mínimo por no decir nulo debido a que actualmente los tipos impositivos fijados en cada uno de los municipios están lejos de alcanzar el máximo legal (1,10%) actualmente vigente. Por ejemplo, del rango de municipios estudiado, Dos Hermanas fija su tipo impositivo en el mínimo legal (0,40%), mientras que el municipio de Morón de la Frontera, ha fijado el tipo más elevado (0,73%). Dado que la cuota tributaria se determina por la combinación

de dos parámetros, valor del bien (actualmente el catastral) y tipo impositivo, al ser amplio el margen que tienen los municipios estudiados para modificar los tipos impositivos, cualquier medida adoptada en este sentido sería insignificante, por el mencionado margen con el que cuentan todos los municipios seleccionados.

En cuanto al IBI de naturaleza rústica, la repercusión es bien distinta. La generación de recursos por este concepto de los municipios de Carmona, Écija, Lebrija, Utrera y Alcalá de Guadaira tienen una importancia bastante significativa en relación al total de ingresos de IBI y además los tipos fijados en sus ordenanzas fiscales se sitúan en la parte superior del rango (0,9%), hasta el punto de que los municipios de Lebrija, Écija, La Rinconada, Utrera, Carmona y Morón de la Frontera tienen fijado el tipo por encima del máximo legal. Por consiguiente, tanto una variación al alza de los valores de catastrales como sobre todo una ampliación del tipo máximo aplicable para los bienes de esta naturaleza, supondría que estos Ayuntamientos podrían incrementar sus tipos impositivos aplicables, vía ordenanzas fiscales, y como consecuencia se generaría un aumento de la recaudación

En relación con el IBI de características especiales, y la propuesta de establecimiento de una cuota provincial que estaría compuesta por el exceso de este recurso en relación con un porcentaje de la recaudación del IBI, se ha puesto de manifiesto que la provincia de Sevilla es, exceptuando la de Jaén, la que menos recursos genera (3,81%) por este concepto en la Comunidad Autónoma Andaluza. Es decir, dado que los recursos por este concepto tienen una importancia muy poco significativa para el conjunto de los municipios de la provincia de Sevilla, el impacto sobre los municipios que no recaudan recursos del IBI de Características Especiales será también escaso, dado que cuantitativamente las cifras recaudadas son muy bajas.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **• ARTÍCULOS CIENTÍFICOS**

DE LA HUCHA CELADOR, F. (2010). El endeudamiento local y sus límites. *Anuario de Derecho Municipal*, 4, 195-218.

FARFÁN PÉREZ, J.M (2005). Las Haciendas Locales. Situación actual y perspectivas. *Las Haciendas Locales: Situación Actual y Líneas de Reforma*, 103-116.

FERNÁNDEZ MONTALVO, R (2005). Financiación de los entes locales. *Las Haciendas Locales: Situación Actual y Líneas de Reforma*, 4, 13–38. Recuperado de [http://cataleg.udg.edu/record=b1258122~S10\\*cat](http://cataleg.udg.edu/record=b1258122~S10*cat)

IRANZO MARTÍN, J.E. (2010). La reforma de la financiación local. *Escritura Pública*, 66, 11.

LUQUE CORTELLA, A. (2011). Financiación Local en España. *Tourism & Management Studies*, 3, 159–171.

MORENO FERNÁNDEZ, J.I. (2005). Tasas y precios públicos: algunas consideraciones a la luz de la doctrina constitucional. *Las Haciendas Locales: Situación Actual y Líneas de Reforma*, 4, 337-382.

MUÑOZ MERINO, A., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (2018). Reformando la financiación local ¿Un viaje o una excursión? *Presupuesto y Gasto Público*, 92, 19-37. <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2018/08/FPP2018-08.pdf>.

PEDRAJA CHAPARRO, F. y SUÁREZ PANDIELLO, J. (2015). La arquitectura del sistema descentralizado en España: Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. *Papeles de Economía Española*, 143, 15-27.

RAMALLO MASSANET, J., y ZORNOZA PÉREZ, J. (1993). Autonomía y Suficiencia En La Financiación De Las Haciendas Locales. *Revista de Estudios de La Administración Local y Autonómica*, (259), 499–516. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.vi259.8789>

RUEDA LÓPEZ, N., y MIGNORANCE ARNÁIZ, C. (2008) Análisis de la financiación local: Imposición directa e indirecta. *Prisma Social: Revista de Ciencias Sociales*, 1, 1–29.

SALVADOR CRESPO, M (2014). Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Cuadernos de Derecho Local (*QDL*), 34, 126-144

SUÁREZ PANDIELLO, J. (2005). Un Cuarto De Siglo De Hacienda Local Democrática En España : Luces, Sombras Y Perspectivas De Futuro. Las Haciendas Locales : Situación Actual y Líneas de Reforma, 4, 30–102.

UTANDE SAN JUAN, J.M. (2017). Principales aportaciones del Informe de la Comisión de expertos para la revisión del sistema de financiación local. BIT Plus, 214, 3-16.

- **MANUALES**

LÓPEZ DÍAZ, A. (2012). Las Haciendas Locales en España: Situación actual perspectivas de futuro. Crisis Económica y Reforma del Régimen Local (pp. 225–267). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/extlib?codigo=507598>

MAERTÍN FERNÁNDEZ, J. y RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, J. (2009). Manual de Derecho Financiero y Tributario Local.

PÉREZ ROYO, F.. (2016). Derecho financiero y tributario. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/extlib?codigo=673490>

STIGLITZ, JOSEPH F. (2002). La Economía del Sector Público. Recuperado de: <https://books.google.es/books?id=uJmFvYxDBEC&printsec=frontcover&dq=stiglitz+la+economia+del+sector+publico+musgrave&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwjJ5rPKjbniAhWRkhQKHfqlCUEQ6AEIKTAA#v=onepage&q&f=true>.

- **PÁGINAS WEB**

Financiación Local. Portal Institucional del Ministerio de Hacienda. Recuperado de: <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Local/paginas/Financiacion%20local.aspx>.

Instituto Nacional de Estadística. Recuperado de: <http://www.ine.es/>.

Portal Institucional del Ministerio de Hacienda. Recuperado de: <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/Paginas/Home.aspx>.

Presupuestos, ejecuciones presupuestarias y liquidaciones. Portal Institucional del Ministerio de Hacienda. Recuperado de: <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/ConsultaPresupuestosYLiquidaciones.aspx>.

Reforma del modelo de financiación local. Portal Institucional del Ministerio de Hacienda. Recuperado de: [http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionEELLS/Reforma\\_SFL.aspx](http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionEELLS/Reforma_SFL.aspx)

### • **LEGISLACIÓN**

Constitución Española. BOE, 29 de diciembre de 1978. Recuperado de: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con).

Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. BOE, de 30 de diciembre de 1988. Recuperado de: <https://www.boe.es/eli/es/l/1988/12/28/39>

Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. BOE, 18 de diciembre de 2003. Recuperado de: <https://www.boe.es/eli/es/l/2003/12/17/58/con>.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. BOE, 3 de abril de 1985. Recuperado de: <https://www.boe.es/eli/es/l/1985/04/02/7/con>.

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. BOE, 9 de marzo de 2004. Recuperado de: <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2004/03/05/2/con>.