

ESTUDIOS DE GESTIÓN MUNICIPAL N° 1

FINANCIACIÓN LOCAL
Y
GESTIÓN TRIBUTARIA



© Mayo 2003
FINANCIACIÓN LOCAL Y GESTIÓN TRIBUTARIA
(ESTUDIOS DE GESTIÓN MUNICIPAL, Nº 1)

Esta publicación ha sido desarrollada por Gestión Tributaria, S.A.M. y en ella han colaborado:

Juan Manuel Ruiz Galdón

Rafael Oliva López

Ángel Salas Lacárcel

Javier González Arranz

Gestión Tributaria, Sociedad Anónima Municipal.
C/ Cuarteles, 33 - 29002 MÁLAGA (España)
E-mail: gestrisam@ayto-malaga.es

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

1. INTRODUCCIÓN
2. POSIBLES EFECTOS NEGATIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN
3. POSIBLES EFECTOS POSITIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN
4. CUATRO OBJETIVOS DE LAS TRANSFERENCIAS
5. LA DEFINICIÓN DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS
6. REFLEXIÓN SOBRE LA IGUALACIÓN
7. LAS TRANSFERENCIAS A LOS GOBIERNOS LOCALES EN ESPAÑA

BREVE DESCRIPCIÓN DEL ORDENAMIENTO FISCAL ESPAÑOL

1. LOS PRINCIPIOS DEL SISTEMA TRIBUTARIO ESPAÑOL
2. LOS ORÍGENES DEL ORDENAMIENTO FISCAL ESPAÑOL ACTUAL
3. EL SISTEMA TRIBUTARIO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
4. EL SISTEMA TRIBUTARIO MUNICIPAL
5. CLASIFICACIÓN DE LOS TRIBUTOS POR SU NATURALEZA
6. CLASIFICACIÓN DE LOS TRIBUTOS SEGÚN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
COMPETENTE
7. CARACTERÍSTICAS DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS

LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN LOCAL EN ESPAÑA

1. INTRODUCCIÓN

2. **EVOLUCIÓN Y FUTURO DE LAS HACIENDAS LOCALES**
3. **LA REFORMA DE LA LEY 39/1988, REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES**

MARCO COMPETENCIAL Y RECURSOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: ESPAÑA Y LA REPÚBLICA DOMINICANA

1. **INTRODUCCIÓN.**
2. **LAS HACIENDAS LOCALES EN ESPAÑA.**
3. **COMPETENCIAS Y RECURSOS DE LOS MUNICIPIOS DOMINICANOS.**
4. **CONCLUSIONES Y ORIENTACIONES.**

LA ORGANIZACIÓN DE LA GESTIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL Y LA UTILIZACIÓN DE FORMAS JURÍDICAS PRIVADAS: EL CASO DE GESTIÓN TRIBUTARIA, SOCIEDAD ANÓNIMA MUNICIPAL

1. **INTRODUCCIÓN**
2. **LA GESTIÓN DIRECTA Y SUS ANTECEDENTES**
3. **LA SOCIEDAD MUNICIPAL**
4. **VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LA GESTIÓN MEDIANTE EMPRESA MUNICIPAL**
5. **GESTIÓN TRIBUTARIA, S.A.M.**

BIBLIOGRAFÍA

PRESENTACIÓN

Desde hace unos años, se están realizando en la empresa Gestión Tributaria Sociedad Anónima Municipal estudios sobre fiscalidad tanto nacional como internacional, en los que se han analizado los diferentes modelos de gestión tributaria local desarrollados en diversos países, principalmente en los latinoamericanos.

Para ello se constituyó en el seno de la empresa una nueva Unidad dedicada al seguimiento y análisis de temas relacionados con el ámbito local: la gestión tributaria, la presupuestación municipal, las competencias municipales, la descentralización, las técnicas de transferencias entre los Gobiernos y los municipios, las fuentes de financiación local, el endeudamiento, la corresponsabilidad fiscal, etc. Al mismo tiempo se estableció una estrecha colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) para la elaboración y análisis de propuestas en asuntos de especial trascendencia e importancia como han sido, entre otros, la reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, la Ley de Estabilidad Presupuestaria o la reforma de la Ley General Tributaria. Indicar que, sin lugar a dudas, estas iniciativas se han traducido en un aporte de información fundamental y necesario para la gestión de nuestra empresa y para el asesoramiento a determinados estamentos del ámbito municipal que hay que calificar como exitoso.

Nuestra empresa tuvo la ocasión de asistir al IV Congreso de la Unión Iberoamericana de Municipalistas celebrado los días 28 de octubre al 1 de noviembre de 2002, en la ciudad de Santo Domingo (República Dominicana), en la que participamos con dos ponencias ubicadas en el panel “Política de descentralización fiscal, finanzas públicas y políticas urbanas” y en el de “Gestión tributaria: nuevas formulas y nuevos actores”. Además Gestión Tributaria, S.A.M. (Gestrisam) fue adjudicataria de un stand promocional e informativo de la actividad desarrollada por nuestra empresa.

Todo lo indicado supone el inicio de un nuevo objetivo a desarrollar por nuestra

sociedad como es la colaboración con el entorno local en estrategias que mejoren la eficiencia de los recursos públicos utilizados en los municipios e incrementar la eficacia de los modelos de gestión tributaria local, mejorando las políticas fiscales marcadas para cada ejercicio por los distintos municipios nacionales e internacionales, contribuyendo por tanto al fortalecimiento de las citadas organizaciones locales.

Con el comienzo de esta serie de publicaciones queremos contribuir a la difusión de técnicas gerenciales de la gestión municipal, recogiendo en ellas aspectos tan relevantes para la vida local como el urbanismo, el medio ambiente, el empleo, el transporte, la seguridad, la organización municipal y su eficacia, las estrategias de comunicación con la sociedad y los agentes sociales y por supuesto la gestión tributaria local, la política fiscal, la presupuestación y todas aquellas facetas económico-financieras que afectan de manera vital a las corporaciones locales tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

Esta nueva actividad quiere ser asimismo una contribución a las entidades locales menos favorecidas, entre las que cabe destacar las situadas en países menos desarrollados, con preferencia aquellas del entorno centroamericano y sudamericano que por los distintos lazos de hermandad que nos vinculan son áreas preferentes en nuestra presente y futura colaboración.

El presente libro pretende realizar un recorrido por algunos de los aspectos destacados en la vida económica municipal como son las transferencias intergubernamentales, la descentralización del Estado, competencias y recursos locales, la importante reforma que se ha producido en las haciendas locales españolas con motivo de la Ley 51/2002, y se expone además la experiencia de Gestrisam, empresa municipal de recaudación de tipo mercantil, por si pudiera servir de modelo en otros municipios.

Deseamos que la presente iniciativa permita ir mejorando los contenidos de las siguientes ediciones, y sirva de base para perfeccionar las técnicas gerenciales y administrativas empleadas en la esfera municipal.

Estas publicaciones se completarán con la edición de una Revista bimensual de

Gestión Municipal, editada por la empresa Gestrisam en la que se recogerán artículos y opiniones de cuantos municipalistas deseen contribuir a la difusión de conocimientos en nuestro ámbito profesional.

Juan Manuel Ruiz Galdón

Director de las Áreas de Gestión Tributaria e Ingresos

Director-Gerente de Gestrisam

Ayuntamiento de Málaga

LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

1. INTRODUCCIÓN

**2. POSIBLES EFECTOS NEGATIVOS DE LA
DESCENTRALIZACIÓN**

**3. POSIBLES EFECTOS POSITIVOS DE LA
DESCENTRALIZACIÓN**

4. CUATRO OBJETIVOS DE LAS TRANSFERENCIAS

5. LA DEFINICIÓN DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS

6. REFLEXIÓN SOBRE LA IGUALACIÓN

**7. LAS TRANSFERENCIAS A LOS GOBIERNOS LOCALES EN
ESPAÑA**

1. INTRODUCCIÓN

La Teoría del Federalismo Fiscal constituye el marco teórico en el que se contemplan los problemas derivados de la existencia de múltiples órganos de decisión con competencias económicas.

Lo que llamamos teoría del federalismo fiscal no es sino un conjunto de múltiples estudios, realizados por diferentes autores, en torno a la descentralización de funciones y recursos financieros entre varios niveles territoriales.

Por otra parte, identificamos el concepto de descentralización, como aquel proceso por el que se distribuyen competencias y recursos del sector público estatal hacia niveles de gobierno subcentrales (regionales y locales) con el objetivo de acercar a los ciudadanos la prestación de servicios públicos y los centros de toma de decisiones.

La exposición de las razones que justifican la distribución de los objetivos y funciones del Sector Público entre las diversas unidades de gobierno exige comenzar con la referencia a las aportaciones de R.A.Musgrave.

Para este autor, las funciones económicas desempeñadas por la Administración Pública se pueden clasificar en tres:

1. Función de ESTABILIZACIÓN.- Se identifica con la utilización de la política presupuestaria como un medio de mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de los precios y una tasa apropiada de crecimiento económico que considere los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos.

2. Función de ASIGNACIÓN.- Se identifica con la provisión de bienes y servicios por parte del Sector Público.

3. Función de DISTRIBUCIÓN.- En el ejercicio de esta función, el Sector

Público actúa alterando la distribución de la renta que resulta del libre mercado, conforme a criterios de justicia social.

Estas tres funciones son susceptibles de ser atribuidas a diferentes niveles de gobierno, lo que nos lleva al planteamiento del interrogante central del Federalismo Fiscal: ¿cuál ha de ser el reparto de competencias económicas que debe realizarse entre los diferentes niveles de gobierno?, o lo que lo mismo ¿qué función debe desempeñar cada nivel territorial?

La tesis tradicional mantiene que las funciones de estabilización y distribución deben corresponder a la Administración Central, mientras que únicamente la función de asignación debería ser descentralizada en aras de la mayor eficiencia que se logra cuando son los gobiernos territoriales los que realizan la provisión de ciertos bienes sociales.

Se descarta la descentralización de la función de estabilización, porque exige la actuación conjunta de políticas monetarias y fiscales, y, aunque los gobiernos territoriales cuenten con facultades en materia tributaria, los instrumentos más importantes están en manos de la autoridad estatal.

En cuanto a la función redistributiva, se argumenta que la movilidad de los residentes dificultaría su atribución a los niveles subcentrales de gobierno, provocando las migraciones de ciudadanos con un alto nivel de renta y la inmigración de los menos favorecidos.

Por tanto, en el modelo clásico del Federalismo Fiscal sólo la función de asignación es susceptible de descentralizarse y así la provisión de bienes que constituye su contenido es atribuible a todos los niveles de gobierno.

A modo de resumen, se pueden diferenciar dos etapas en el Federalismo Fiscal, desde la perspectiva histórica y que se reflejan en las discusiones doctrinales.

La primera corresponde al Federalismo clásico, que se caracteriza por el reparto estricto de competencias económicas, de las funciones que debe desempeñar cada nivel

territorial y las fuentes de recursos.

La segunda etapa responde a la superación de los postulados de la era liberal y al nuevo papel del Estado en el marco económico de la Teoría del Bienestar, y se caracteriza por la idea de cooperación de los gobiernos central y local en el contenido y ejecución de las funciones económicas frente al reparto estricto de la concepción anterior.

Así, las teorías más recientes en el ámbito del Federalismo Fiscal, resaltan el papel de los niveles subcentrales como cooperantes del Estado en la ejecución y planificación de las funciones económicas del Sector Público.

Es por ello que, en esta segunda etapa, la distribución de las referidas funciones económicas, se produce con el ánimo de ordenar el reparto y el ejercicio de las competencias económicas, no en base a las técnicas de exclusividad, la fragmentación o la prohibición de intervención en campos reservados a otro ente, sino sobre la base de la concurrencia, la cooperación y la participación en la adopción de decisiones que por afectar al interés común o general, han de ser también atendidas en común y en régimen de reparto de responsabilidades.

En la época que vivimos, de especial intensidad de cambio e incertidumbre, caracterizada por la aparición de demandas sociales muy diversificadas y de un escenario de creciente globalización, los gobiernos nacionales, como señaló Daniel Bell, son demasiado pequeños para responder a los grandes retos de la globalización y demasiado grandes para responder a esas demandas diversificadas de los ciudadanos relacionadas con las pequeñas cuestiones que determinan su calidad de vida en los entornos locales en que se mueven.

Es fácilmente contrastable que el activismo económico de los gobiernos locales, de las últimas décadas, es un fenómeno universal. Una tendencia universal, cuyo objetivo es mejorar la capacidad de respuesta de la economía local a una serie de problemas que se han proyectado sobre las ciudades y las comunidades locales (el desempleo, la pobreza, la marginación social, el deterioro del entorno urbano y medioambiental, entre otros).

Esos problemas, han dado lugar a una diversificación de demandas sociales ante las que los gobiernos centrales han mostrado poca motivación y capacidad para resolver. El vacío que esta falta de motivación y eficacia ha creado es el que están intentando llenar los gobiernos locales.

Pero además de esos “viejos” problemas que afectan de forma directa y profunda al bienestar de los ciudadanos, los gobiernos locales se ven enfrentados a otros “nuevos” problemas relacionados con la globalización de la economía y el cambio tecnológico.

En este escenario, la búsqueda de una mejor asignación de los recursos públicos y la provisión de bienes y servicios a la población ha venido acompañada de la descentralización hacia los gobiernos locales.

Sobre la descentralización podemos plantearnos algunos interrogantes:

¿Contribuye la descentralización a mejorar la capacidad de innovación y la calidad de las políticas locales?. ¿Puede empeorar los resultados de las políticas?,

¿Qué variables determinan, en su caso, el efecto positivo o negativo?,

¿Cómo podríamos potenciar los efectos positivos de la descentralización sobre la calidad de las políticas y disminuir los negativos?.

La relevancia de este tipo de preguntas es evidente a la vista de la importancia, del protagonismo, creciente de los gobiernos locales.

Es conveniente resaltar una línea argumental que parece muy interesante: la existencia de una relación de causalidad entre descentralización, participación ciudadana, calidad de las políticas y crecimiento económico local y, es que, podemos decir, aún con significativas excepciones, que el grado de desarrollo económico y la descentralización política tienden a ir de la mano en la mayoría de los países.

La variable clave de este enfoque argumental del desarrollo, es la noción de “capital social”. ¿A través de qué vías la descentralización tiende a mejorar la calidad de las políticas y la prestación de servicios públicos?

Existen estudios que señalan dos mecanismos sociales que tienden a producir ese efecto.

El primero se apoya en el hecho de que en las decisiones locales existe mayor probabilidad de que se produzca un mejor ajuste entre las demandas ciudadanas y la oferta de políticas, por lo tanto mayor eficiencia en la asignación de los recursos.

El segundo tiene que ver con el hecho de que en el ámbito local se amplían considerablemente los márgenes para la innovación de políticas. Ambos mecanismos se apoyan, a su vez, en el hecho de que la proximidad hace que las relaciones entre administración y administrados sean más participativas.

La participación de los ciudadanos en la formación y control de las políticas es considerada, de esta forma, como la variable clave de este nuevo enfoque. Una creciente literatura teórica y empírica apunta en esta dirección y señala que la descentralización actúa como un mecanismo para facilitar y activar la participación ciudadana y mejorar la eficiencia de determinados servicios.

El interés por conocer los canales a través de los cuales opera esa participación y medir su intensidad ha llevado a definir un nuevo concepto de análisis de políticas: el “capital social” de una comunidad. Este concepto incluye un conjunto de pautas y normas de conducta ciudadana que tiende a permanecer en el tiempo, y que incorpora las tradiciones de cultura cívica, tendencias al asociacionismo y la voluntad de involucrarse en proyectos colectivos que existe en cada comunidad local.

La conclusión que está surgiendo de los estudios es que a mayor “capital social”, mayor descentralización, participación y más calidad de las políticas.

2. POSIBLES EFECTOS NEGATIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Los efectos positivos que todos esperamos de la descentralización no se dan en todos los casos. De hecho, la descentralización puede originar más problemas que los que contribuye a resolver si la descentralización se limita a los elementos administrativos y gerenciales de las políticas; es decir, cuando adolece de la visión política acerca de su naturaleza, determinantes y función.

Uno de estos riesgos guarda relación con la distinta dotación de capital social existente en las distintas comunidades locales. A este factor hay que añadir la distinta capacidad técnica de los gobiernos locales para diseñar y gestionar políticas.

Algunos autores destacan la debilidad de las burocracias locales, sin recursos humanos cualificados, que afectan tanto a su capacidad para generar recursos como para gastarlos de modo eficiente. En estas situaciones, la descentralización puede agravar las diferencias en renta y calidad de vida entre territorios, y, por tanto, también entre individuos de diferentes municipios.

Pero estas diferentes dotaciones y capacidades técnicas no deberían utilizarse como excusa para frenar la descentralización, ya que la debilidad institucional debe ser, en parte, un problema que se soluciona a medida que se gana experiencia en la provisión de los distintos servicios.

Evidentemente la descentralización puede generar problemas si los gobiernos locales no tienen el tamaño suficiente, la capacidad, para proveer los servicios públicos en forma eficiente: si los gobiernos municipales son muy pequeños, las ganancias de eficiencia debidas a la adecuación a las preferencias de cada jurisdicción pueden estar más que compensadas por las pérdidas en las economías de escala.

En este sentido, debemos señalar que la gestión local de servicios no debe ser una obligación legal sino una posibilidad de carácter voluntario, abierta a aquellos municipios que la reclamen.

En segundo lugar, cabe pensar que la cooperación entre municipios, la imitación de las “buenas prácticas” de otros gobiernos locales y la ayuda técnica de niveles superiores de gobierno facilitará que los pequeños y medianos municipios aprovechen las posibilidades de mejorar la calidad de las políticas que ofrece la descentralización.

Por otra parte existe la posibilidad de que surjan mecanismos compensadores que actúen a través de la competencia e imitación de políticas. La descentralización puede introducir cierta competencia entre gobiernos locales llevará a una mejora de la eficiencia en la provisión de servicios en el conjunto de todos ellos (las “best practices”).

De todas las maneras es lógico que, inicialmente, sean los territorios en los que el stock de capital social sea más elevado los que pueden aprovechar mejor las posibilidades de la descentralización.

Otro tipo de riesgo está relacionado con el hecho de que los “ciclos electorales”: existen ciertas evidencias que nos llevan a pensar que la mayor frecuencia de los ciclos electorales en los niveles de gobierno más descentralizados, hacen que las decisiones de inversión y gasto de los gobiernos locales y regionales se adopten más en función de la maximización del apoyo político a corto plazo, que en función de las necesidades colectivas.

Otro posible inconveniente de la descentralización, es que ésta puede originar relaciones de clientelismo, captura del gobierno local por grupos de poder, y otras formas de corrupción.

Estas relaciones de clientelismo no tienen que darse en el supuesto de democracias locales que funcionan bien, ya que la descentralización promueve un mayor control ciudadano sobre los gobernantes.

Sin embargo, si las instituciones de la democracia local no están suficientemente desarrolladas, y la participación política es baja, la descentralización puede facilitar el surgimiento de estas relaciones de clientelismo entre los gobernantes locales y minorías poderosas.

Otro posible riesgo de la descentralización es que puede generar restricciones presupuestarias débiles.

Uno de los peligros más importantes que plantea la descentralización, y que es particularmente relevante para pensar en un marco adecuado para las finanzas municipales, se relaciona con los incentivos que puede tener un gobierno local para comportarse de manera fiscalmente irresponsable, gastando en exceso y luego esperando que el gobierno central acuda al rescate o proceder a trasladar su deuda a posteriores gobernantes.

La posibilidad de que los gobiernos locales actúen de esta manera está relacionada con la forma en que estén organizadas las finanzas intergubernamentales: una dependencia excesiva de las transferencias del gobierno central como fuente de ingresos locales, unida a la distribución discrecional de los recursos de transferencias por parte del gobierno central constituyen una receta para generar indisciplina. Además la inexistencia de controles al endeudamiento de los gobiernos locales también pueden generar problemas de “free riding” por parte de estos gobiernos, que en definitiva pueden poner en peligro los esfuerzos de los gobiernos centrales por mantener la estabilidad macroeconómica.

3. POSIBLES EFECTOS POSITIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En primer lugar, la descentralización permite una mejor adecuación de los servicios públicos a las preferencias de población:

Los bienes y servicios públicos difieren en sus características geográficas y la mayoría de estos servicios públicos ofrecen beneficios que están limitados a una área geográfica, muchos de ellos están circunscritos al nivel local.

Por ejemplo, los beneficios de un cuartel de bomberos, o de una planta potabilizadora de agua, están circunscritos al nivel local. Cuando las decisiones se

refieren a casos como los señalados, los gobiernos son más sensibles y conocedores de las necesidades y preferencias específicas de la población de cada territorio.

Naturalmente, para que este beneficio se realice, el gobierno local debe tener una autonomía para definir el gasto, y no ser un simple ejecutor de políticas definidas a nivel central.

Otro de los beneficios de la descentralización se plasma en sus efectos para promover la participación ciudadana: la descentralización estimulará la participación ciudadana ya que los habitantes de cualquier municipio consideran que las políticas locales tienen una repercusión más directa sobre su vida, y que tienen mayores posibilidades de hacer valer sus opiniones en el ámbito local que en el nacional.

Además la descentralización puede aumentar el grado de “accountability” o control ciudadano sobre las acciones de los gobernantes: la existencia de instituciones democráticas a nivel de los gobiernos locales, y que dichas instituciones funcionen de manera adecuada, propiciará un mayor grado de control, ya que los responsables de las decisiones son más visibles en este caso, y los habitantes del ente local tienen la opción de castigar con su voto a aquellos que no desempeñen de forma eficaz las funciones para las que fueron elegidos.

El control será mayor en la medida en que una parte importante de los servicios locales se financien con impuestos locales. Los ciudadanos tienen mayores incentivos para controlar la eficiencia del gasto cuando lo están financiando con sus propios impuestos mientras que si los gastos locales se financian con transferencias, el incentivo a controlar el gobierno es menor.

En resumen, la descentralización tendrá mejores posibilidades de éxito si se dan las siguientes condiciones:

a) si hay democracias a nivel local, que funcionan de manera adecuada, con un nivel suficiente de participación política;

b) si los gobiernos territoriales tienen la capacidad para hacerse cargo de las

responsabilidades que les son asignadas;

c) si la división de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno están claramente definidas;

d) si una parte importante de los gastos locales se financia con recursos propios
y

e) si se articulan restricciones presupuestarias estrictas en el ámbito local, tanto en el sistema de transferencias como en las normas para la obtención de préstamos .

A partir de aquí, nos centraremos, sin olvidar las consideraciones anteriormente mencionadas, en la piedra angular de la financiación de los gobiernos locales: las transferencias intergubernamentales y analizaremos las diferentes formas en que éstas pueden producirse, sus posibles ventajas e inconvenientes.

Al tratar sobre las transferencias intergubernamentales debemos considerar, en primer lugar, que hay muchas diferentes formas de transferencias y que la decisión correcta para cada país, depende tanto de los objetivos que se deseen lograr, como de su grado de desarrollo.

En segundo lugar, considerar que la mayoría de los países adoptan varias formas de transferencias y que éstas tienen que verse como un sistema y evaluarse en términos de su impacto general.

En algunos casos, estas transferencias pueden estar diseñadas para tener un efecto muy centralizador, mientras que en otros, su efecto es netamente contrario. El diseño del sistema de transferencias deberá orientarse según los objetivos que se persiguen lograr y, sin olvidar, que existen variaciones relacionadas con las especificidades de las finanzas públicas de los diferentes países.

4. CUATRO OBJETIVOS DE LAS TRANSFERENCIAS

INTERGUBERNAMENTALES

El diseño de las transferencias estará íntimamente relacionado con los objetivos que nos proponemos:

- equilibrio fiscal
- equilibrio vertical
- igualación
- eficiencia administrativa

Objetivo: EQUILIBRIO FISCAL

En las primeras etapas del desarrollo, las responsabilidades prioritarias del sector público constituyen el desarrollo infraestructural, la satisfacción de las necesidades básicas de vida y la protección de la estabilidad económica. Esta situación aconseja, como es lógico, una tendencia a la centralización fiscal.

Con el crecimiento económico y la urbanización, esta tendencia se invierte. Las necesidades de gastos públicos tienden más hacia los servicios prestados por los gobiernos locales (servicios sociales, recogida de basuras, etc).

El resultado de esta evolución, de las primeras etapas del desarrollo al crecimiento económico y la urbanización, se traduce en la incapacidad de los gobiernos locales para brindar niveles adecuados de servicios públicos.

Esta incapacidad para prestar niveles adecuados de servicios, debe solucionarse mediante una de estas dos maneras: dando a los gobiernos locales mayores atribuciones para la movilización de ingresos, es decir mediante impuestos locales, o transfiriendo ingresos desde el gobierno central hacia los subnacionales.

Esta situación abre un nuevo interrogante:¿Impuestos Locales o Transferencias Locales?

En los países en desarrollo o transición, son limitadas las opciones para la

delegación de la autonomía tributaria hacia los gobiernos locales. La alternativa es dejar la mayor parte del poder para movilizar ingresos a nivel central y que sea éste el que proporcione ingresos a los de los gobiernos locales. Estos ingresos se facilitan a través de transferencias que se constituyen en el componente más importante de los ingresos de las haciendas locales.

A medida que los gobiernos locales vayan progresando y aumenten su capacidad para aprovechar los instrumentos modernos de la recaudación local, la importancia de las transferencias se irá reduciendo.

Objetivo: EQUILIBRIO VERTICAL

Los sistemas de transferencia orientados hacia el objetivo del equilibrio vertical deben hacer frente a dos cuestiones principales.

La primera de éstas, es cómo medir el equilibrio vertical. La mayoría de los países que utilizan el enfoque del equilibrio vertical, determinan un nivel mínimo de servicios y para poder saber que importe es necesario transferir realizan una estimación de la diferencia entre el coste de los servicios a prestar y los ingresos a disposición de los gobiernos locales. De esta forma se cuantifica el importe a transferir adecuado para cubrir los gastos. En la práctica el monto de las transferencias se limita por las disponibilidades presupuestarias, antes que por un enfoque de "requisitos mínimos".

La segunda cuestión que deben enfrentar los diseñadores del sistema de transferencias, es que existe desnivel entre las necesidades dictadas por las consideraciones del equilibrio vertical, por un lado, y las consideraciones sobre la eficiencia por otro.

Objetivo : IGUALACIÓN

La igualación es otro de los objetivos que puede plantearse un sistema de transferencias intergubernamentales.

Gran cantidad de países se caracterizan por amplias disparidades fiscales entre las regiones y en la medida que los gobiernos locales tengan más capacidad de movilizar recursos, estas disparidades se ampliarán, ya que los más desarrollados y urbanizados tienen mayores capacidades imponibles y las infraestructuras administrativas más fuertes.

Es evidente que si los países han de igualar las diferencias interregionales en las capacidades financieras, tendrán que hacerlo con las transferencias intergubernamentales. Ahora bien, el que exista capacidad para proceder a la igualación no implica necesariamente que ésta se lleve a cabo, incluso existen serias dudas sobre que la igualación, en sí, sea una buena medida.

Objetivo : EFICIENCIA ADMINISTRATIVA

Una última justificación para el establecimiento de transferencias intergubernamentales, se sostiene en el argumento de que el gobierno central tiene la capacidad de gravar y recaudar impuestos en un grado mucho mayor que los gobiernos locales. Por lo tanto, es menos costoso que el gobierno central recaude los impuestos, para luego asignar los ingresos al gobierno local en forma de transferencias.

Esta es una línea argumental muy utilizada a favor de la centralización. Sin embargo, no es correcta la afirmación de que todo impuesto se administra más eficientemente a nivel central. De hecho se sabe, sin lugar a dudas, que algunos impuestos se administran más económicamente a nivel local. El impuesto sobre bienes inmuebles, los cobros a usuarios y las licencias locales se administran mejor a nivel local .

Otra cuestión, es que la supuesta ineficiencia administrativa del gobierno local en materia de impuestos, radica en una desconfianza hacia el sector local que debe ser superada ya que solamente aporta obstáculos a su proyección.

5. LA DEFINICIÓN DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS

El establecimiento de un sistema de transferencias intergubernamentales, o la evaluación de un sistema de transferencias existente, debe realizarse desde una visión completa que articule los objetivos del programa con las dimensiones horizontal (distribución entre los gobiernos locales) y vertical (distribución de los ingresos entre el gobierno central y el local) del sistema.

DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS ENTRE EL GOBIERNO CENTRAL Y LOS GOBIERNOS LOCALES (equilibrio vertical)

El montante de recursos puede diseñarse con diferentes orientaciones. De éstas dependerá el que nos encontramos, como resultado de este diseño, frente a lo que podemos calificar como un sistema fiscal descentralizado ó un sistema fiscal sumamente centralizado.

Equilibrio Vertical: El Impuesto Compartido

Es la forma más centralizadora de repartir los ingresos en la dimensión vertical. En esta opción, el gobierno central asigna una porción de las recaudaciones nacionales de algún o algunos impuestos para el sector local.

Surgen en este caso, dos preguntas: una es determinar qué impuesto compartir y en qué proporción va a compartirse.

En todo caso, este es un enfoque centralizador y protege al gobierno central para que no comprometa una porción significativa de la base tributaria al sector del gobierno local. A pesar de ser un enfoque centralizador, en muchos países se comparten los impuestos al consumo y a la renta entre diferentes niveles del gobierno.

Equilibrio Vertical: Las Transferencias “ad hoc”

En el diseño de las transferencias podemos contemplar un segundo enfoque consistente en que el gobierno central decide el monto de las transferencias de forma

discrecional, cada año se decide el importe a transferir al sector local.

Obviamente, este enfoque implica grandes desventajas:

1. Es opaco y facilita la asignación de transferencias basadas en motivos políticos, puede favorecer trato de favor en función del signo político.

2. Dificulta la planificación así como la rigurosidad presupuestaria por parte del sector local, ya que el importe de las transferencias se determina anualmente por lo que se desconoce cuánto recibirán cada año.

3. Posibilita la disminución de las transferencias como una forma de remediar los déficits presupuestarios nacionales.

En fin, el enfoque “ad hoc” es el método más centralizador para diseñar un sistema de transferencias intergubernamentales. Aún así, se utiliza muy comúnmente incluso en países orientados hacia la descentralización.

Equilibrio Vertical: Reembolso de Costos

El tercer enfoque para determinar el tamaño de los recursos que se asignarán a cada nivel del gobierno es el de rembolsar los costos.

Este enfoque supone que el gobierno central defina un servicio, garantizando que cubrirá el costo del gobierno local en su prestación.

La transferencia para cubrir estos costos puede abarcar el total del costo de todo lo invertido por el gobierno local o simplemente cubrir el costo hasta un determinado nivel o porcentaje del total gastado.

Entre los aspectos positivos de las transferencias para rembolsar los costos se encuentra el que pueden utilizarse para dirigir las inversiones hacia las necesidades nacionales prioritarias o para asegurar la uniformidad de las normas en todo el país.

Entre las desventajas de rembolsar los costos, se encuentra el que se compromete la voluntad local y supone un freno para la verdadera descentralización fiscal, ya que al ser el gobierno central el que establece los requisitos y condiciones, se produce en efecto desalentador sobre la innovación.

DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS ENTRE LOS DIFERENTES GOBIERNOS LOCALES (equilibrio horizontal).

Independientemente a la manera en que se cuantifique el total de las asignaciones, el reparto entre los gobiernos locales es otro asunto que presenta diferentes alternativas con sus aspectos positivos y negativos.

Equilibrio Horizontal : Participación.

Según este enfoque, se determina el total de las transferencias como una participación de un impuesto nacional o varios de ellos, y cada gobierno local recibe una cuantía que vendrá determinada en función de lo que se recaude dentro de su territorio por estos impuestos.

El enfoque de la derivación se practica ampliamente entre los países en desarrollo y transición, y puede ser la opción más común para compartir los ingresos.

Se podrían evaluar los impuestos compartidos por participación de la siguiente manera:

En primer lugar, desde el punto de vista de la igualación, compartir los impuestos por participación no es una opción acertada. Las zonas más desarrolladas disponen de unas bases impositivas fuertes y probablemente también contarán con una estructura administrativa más desarrollada para su recaudación. El resultado es que las disparidades entre la capacidad imponible entre las regiones ricas y pobres se ensancharán.

En segundo lugar, compartir los impuestos por participación afecta la autonomía del gobierno local, en el sentido de que éstos no pueden fijar la tasa del impuesto ni tampoco su base imponible y, por lo tanto, no pueden influir en la cantidad de ingresos que llegan al presupuesto local.

En el otro lado de la balanza, las transferencias por participación tienden a ser incondicionales por lo que los gobiernos locales tienen libertad para decidir sobre cómo gastar este dinero. Además, compartir por participación, permitirá que los gobiernos locales prevean, con alguna precisión, los movimientos en sus ingresos de año en año, y les permitirá emprender un verdadero proceso de planificación presupuestaria.

Equilibrio Horizontal: Asignaciones por Fórmula

Otro enfoque para la distribución de las transferencias intergubernamentales entre los gobiernos locales es la asignación por fórmula. En este caso se utilizan criterios objetivos y cuantitativos para repartir el montante total de ingresos entre las entidades locales.

La razón más común para que los gobiernos apliquen un reparto en base a fórmulas, se basa en la transparencia que ofrece el sistema, evitando discrecionalidades, y la certeza en la distribución de los recursos.

Esto crea un sentido de justicia, ya que todos saben los criterios exactos de la distribución y existe la flexibilidad de que se puedan cambiar dichos criterios a medida de que cambien las necesidades.

Ciertamente, podemos afirmar que el diseño de la fórmula es un asunto complejo. De las variables que consideremos, dependerán los resultados justos ó injustos del reparto de fondos entre los municipios.

En general, una fórmula debe reflejar cuatro objetivos.

El primero es asignar los recursos a transferir en base a las necesidades de gasto de cada ente local. Los países han empleado gran variedad de indicadores de estas

necesidades. Entre estos, parece ser la población el más acertado, pero también se puede considerar la extensión territorial, densidad poblacional, porcentaje de personas en edad escolar, mayores de edad, kilómetros de carreteras, etc.

El segundo objetivo, se relaciona con la igualación de los ingresos o de la capacidad fiscal. En este caso, la asignación por fórmula pretende proporcionar más recursos para las jurisdicciones que tienen una capacidad de recaudación más débil.

Un tercer objetivo de las transferencias por fórmula consiste en dar a los gobiernos locales algún incentivo positivo para incrementar su nivel global de movilización de recursos mediante una medida del esfuerzo de recaudación directamente dentro de la fórmula. De esta forma se premia el esfuerzo recaudatorio realizado por el ente local proporcionándole más recursos.

Por último, se introducen elementos correctores que evitan la posibilidad de efectos perversos de la aplicación del reparto por fórmula. Estos elementos correctores pueden consistir en el establecimiento de límites mínimos de asignaciones, la exclusión de algunas unidades del reparto en base a sus características especiales o incluso garantizar un volumen de recursos al menos igual a ejercicios anteriores.

La principal limitación para diseñar un sistema de asignaciones por fórmula, tiene su origen en la facultad de disponer de los datos requeridos para implantar y actualizar el sistema. Si los datos utilizados para la asignación de fondos son dudosos, sin actualizar o parciales, las ventajas de la asignación por fórmula (transparencia y objetividad) no serán tales.

De todas forma las asignaciones por fórmula, alientan la autonomía local. al ser transferencias de carácter incondicional que posibilita a los gobiernos locales una máxima flexibilidad para decidir sobre el propósito de los gastos.

Equilibrio Horizontal: Asignaciones Condicionales con Reembolso de los Costos.

Otro tipo de asignación es la condicional basada en el reembolso de los costos relacionados con servicios específicos. Bajo semejantes esquemas, el gobierno central

se compromete a compensar al ente local, total o parcialmente, por el costo de una actividad o prestación de un servicio.

Estas asignaciones para rembolsar los costos se vinculan con un gasto específico del gobierno.

Es difícil decidir entre la distribución de un monto por fórmula y su distribución por reembolso de costos.

Ambos enfoques podrán reflejar las diferencias en los niveles de necesidades así como los objetivos de igualación; ambos podrán utilizar ecuaciones exactas para definir el reparto definitivo entre los gobiernos locales.

Sin embargo, sólo el reembolso toma en cuenta explícitamente el costo de prestar el servicio.

De igual importancia es la decisión de rembolsar el costo total o parcialmente; los dos conjuntos de consecuencias serán muy diferentes. La definición del monto del reembolso representa un gran problema en el diseño de un programa de reembolso parcial de los costos.

Si se fija un reembolso demasiado bajo, habrá pocas entidades que avancen a dar su parte y se alejarán del programa las comunidades de bajos ingresos.

Si el reembolso transferido es demasiado alto, se habrá perdido la oportunidad de estimular una mayor movilización de los recursos locales y una optimización administrativa.

Por otra parte, las transferencias para rembolsar costos probablemente no serán igualadoras. En parte, esto se debe a que el gobierno local tendrá que gastar cierta cantidad de recursos para poder acceder a la transferencia. Mientras mayor la contraparte exigida, menos se igualará, ya que las jurisdicciones más pobres tendrán menos posibilidad de acceso.

Equilibrio Horizontal: Distribuciones “ad hoc”

Para desarrollar un programa *ad hoc*, la idea principal es que el gobierno central tenga la flexibilidad para poder cambiar el sistema según se necesite. Cada año, se determinará la cantidad que recibirá cada gobierno local. No se estipula ningún criterio específico para esta determinación.

Este sistema tiene poca transparencia y supone la incertidumbre que se deriva de una negociación continua entre el gobierno central y local.

Hay ventajas y desventajas en la determinación horizontal mediante un método “ad hoc”.

En el ámbito de las ventajas, señalamos las siguientes:

- En primer lugar, garantiza la flexibilidad para poder repartir entre los gobiernos locales a medida que surjan las necesidades.
- Si no se dispone de los datos, este método puede fundamentarse en el criterio de los responsables de asignar los recursos.
- Si las regiones enfrentan necesidades urgentes, un sistema “ad hoc” siempre se utiliza para asignar los fondos y esto generalmente se acepta como “justo”. Tales emergencias incluyen los desastres naturales, los grandes trastornos económicos, así como el apoyo para los proyectos grandes de interés nacional.

También el sistema “ad hoc” plantea varios inconvenientes, además del problema de una influencia política indebida: se obstaculiza la eficiencia a nivel del gobierno local, ya que no se reparten los recursos en base a criterios de eficiencia en la prestación de los servicios; resulta casi imposible realizar una presupuestación local rigurosa, y se reduce la transparencia del sistema.

Para concluir, el resultado inevitable de las transferencias “ad hoc” será que habrá que agregar un programa de subsidios para cubrir los faltantes de los gobiernos

locales al fin de cada ejercicio.

6. REFLEXIÓN SOBRE LA IGUALACIÓN

Casi todos los países incluyen la cuestión de la igualación como parte de su diseño para las transferencias.

Antes de que se pueda agregar un componente de igualación al sistema de transferencias intergubernamentales, habrá que abordar una serie de interrogantes que exigirán respuestas basadas en análisis muy pragmáticos y que pocos países han realizado.

Entre estos interrogantes podemos citar los siguientes:

- ¿Cuál es el objetivo de igualación? Podemos optar por la igualación de los niveles de ingresos, de la capacidad fiscal, de las necesidades de gasto, de los ingresos disponibles por persona, etc. Además, ¿hasta qué punto debe avanzar la igualación? ¿cuánta brecha entre los lugares más ricos y más pobres debe eliminarse?.

- El aspecto del esfuerzo de recaudación. Si el gobierno central diseña un sistema que fomente la movilización de los recursos, probablemente diseñará un programa que aumentará las disparidades entre las provincias ricas y pobres.

- Usar una fórmula de asignación para lograr la igualación: se supone que una fórmula iguala, pero hay relativamente poca comprobación de ello. De hecho, en muchos casos las fórmulas no igualan nada. Una importante consideración del diseño es determinar si una fórmula logra el efecto deseado.

- ¿Los gobiernos locales más pobres deberían retener una mayor porción de las recaudaciones que los gobiernos locales más ricos en un sistema por participación, o se debe compartir de manera uniforme, con una asignación igualadora?

- ¿Habrá un papel para las asignaciones *ad hoc* dentro del sistema de transferencias intergubernamentales, o su falta de transparencia haría que tales asignaciones sean poco convenientes como opción de política?

7. LAS TRANSFERENCIAS A LOS GOBIERNOS LOCALES EN ESPAÑA

En España existe un “federalismo fiscal” a tres niveles:

- Central.
- Regional (autonómico)
- Local

El sistema español de transferencias de recursos a los gobiernos locales se basa en la aplicación de una fórmula.

El sistema actualmente vigente se diseña para cada cinco años, y la cantidad a distribuir la decide el Gobierno en función de las disponibilidades presupuestarias y el cálculo del costo de la prestación de servicios.

En el momento presente, el marco regulatorio de la Participación Municipal en los Ingresos del Estado, se refiere al quinquenio 1999-2003. En el año inicial del quinquenio, en las Leyes de Presupuestos de 1999, se cifró la cuantía global de partida para este quinquenio.

Para garantizar el crecimiento de esta cuantía global, se utiliza como índice de evolución, el crecimiento del PIB nominal a precios de mercado. Al mismo tiempo se establece una garantía mínima de crecimiento equivalente a la evolución del Índice de Precios al Consumo.

En cuanto a los criterios de distribución interna del fondo, las reglas contenidas en la normativa vigente son las siguientes:

Se establece un tratamiento especial para determinados municipios y áreas metropolitanas. Así, en determinados casos (municipios de Madrid, Barcelona y La Línea de la Concepción y municipios integrantes de algunas áreas metropolitanas) se mantiene en el presente quinquenio, la proporción en el fondo que tenían en el último año del periodo anterior.

También se establecen unos mínimos garantizados: con carácter general, se garantiza a todos los municipios que recibirán, al menos, una cantidad igual a la que recibieron en el último año del quinquenio anterior (1998) y además se establece una garantía adicional para municipios con población inferior a 5.000 habitantes.

Una vez detraídos los importes anteriores del fondo global, entra en funcionamiento el reparto a los municipios mediante la aplicación de una fórmula.

Esta fórmula establece el reparto en función de dos índices de necesidad (población y unidades escolares), un índice de capacidad y un índice de esfuerzo fiscal medio y se establece, para cada uno de estos índices, una ponderación:

- 75% para la variable población
- 2,5% para el caso de las unidades escolares.
- 8,5% para la variable capacidad recaudatoria, y
- 14% esfuerzo fiscal

Índices de necesidad

La mayor parte de la subvención se distribuye según índices de necesidad, estableciéndose un peso del 75% para la variable población y del 2,5% para la variable unidades escolares.

Para la variable población, el sistema toma como base la población de derecho de los municipios según el Padrón vigente a 31 de diciembre de cada año.

Esta población es ponderada por un coeficiente creciente, según el tamaño del municipio.

Los coeficientes se establecen por tramos poblacionales, siendo el mayor de 2,8 para los municipios de más de 500.000 habitantes y el menor de 1,0 para aquellos municipios de población comprendida entre 1.001 y 5.000 habitantes. Entre estos dos extremos, se determinan cinco tramos poblacionales más con sus correspondientes coeficientes (para un municipio de población comprendida entre 20.001 y 50.000 habitantes sería del 1,30).

Si consideramos el número y la heterogeneidad de los municipios españoles parece apropiado que el indicador población sea el que domine la distribución de los recursos para los municipios ya que su representatividad espacial y competencial es indudable. Además se añade la facilidad de su cálculo y la dificultad de su manipulación.

En cuanto al Índice de Capacidad, se establece la Inversa de la Capacidad Recaudatoria como variable redistributiva, de alcance humilde, teniendo un peso en la distribución del montante total del 8.5%. En este caso para cada tramo se establece la relación entre el inverso de la capacidad recaudatoria (según los derechos liquidados de los Capítulos I - Impuestos Directos, II - Impuestos Indirectos y III - Tasas) por habitante y la suma de las inversas de la capacidad recaudatoria por habitante de todos los tramos, ponderada por la población de cada tramo.

La última variable redistributiva que considera la fórmula de reparto, es el Esfuerzo Fiscal. La utilización de un factor de esfuerzo fiscal transforma la subvención fija en compensatoria, haciendo depender su cuantía del comportamiento de los gobiernos locales.

La principal justificación de esta variable, descansa en la idea de “ayudar a quien se ayuda”. Este componente de reparto de la fórmula incentiva la “corresponsabilidad fiscal” de los municipios, es decir, la movilización de recursos locales, medida por el establecimiento de los tipos y tarifas más altas dentro de los márgenes legales. Debemos considerar que en España existen cinco impuestos municipales (Impuesto sobre Bienes

Inmuebles, Impuesto sobre Actividades Económicas, Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, Impuesto sobre construcciones, Instalaciones y Obras, Impuesto sobre el Incremento de valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana) sobre los que los Ayuntamientos tienen la capacidad de modificar los tipos de gravamen dentro de un cierto margen establecido por una Ley Estatal: la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Del resultado de la Liquidación de la Participación Municipal en los Ingresos del Estado para el año 2001, se tienen algunas cifras significativas referidas a las capitales con mayor número de habitantes de España, que pueden orientar sobre la importancia de esta fuente de financiación:

- Madrid:
 - Población: 2.957.058.- habitantes
 - Total participación: 848.495.287,58.- euros
 - Participación por habitante: 286,94.- euros

- Barcelona
 - Población: 1.505.325.- habitantes
 - Total participación: 535.498.193,80.- euros
 - Participación por habitante: 355,74.- euros

- Valencia
 - Población: 746.612.- habitantes
 - Total participación: 184.936.442,58.- euros
 - Participación por habitante: 247,70.- euros

- Sevilla
 - Población: 702.520.- habitantes
 - Total participación: 171.058.189,40.- euros
 - Participación por habitante: 243,90.- euros

- Zaragoza

- Población: 610.976.- habitantes
 - Total participación: 147.568.736,87.- euros
 - Participación por habitante: 241,53.- euros
- Málaga
 - Población: 534.207.- habitantes
 - Total participación: 113.164.058,41.- euros
 - Participación por habitante: 241,47.- euros

Llegado este punto, es obligatorio hacer mención a la reforma llevada a cabo recientemente en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en diciembre de 2002, por la Ley 51/2002.

En el aspecto que nos ocupa, la reforma aborda profundas modificaciones en la Participación de las Entidades Locales en los Tributos del Estado. Si bien, como señala su disposición final segunda, el nuevo modelo de financiación no entrará en vigor hasta el 1 de enero de 2004 y será objeto de desarrollo anual en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

El modelo configurado en la Ley 51/2002 plantea mecanismos de financiación con vocación de permanencia en el tiempo (ya no se utilizan periodos quinquenales) y profundiza en el objetivo de la suficiencia de los entes locales, reconociendo la realidad cada vez más palpable del carácter de polo de atracción que vienen ostentando las grandes urbes.

La condición de gran urbe, genera unas mayores necesidades financieras derivadas de la fuerte presión de la demanda de servicios públicos básicos y obligatorios y una mayor actividad económica que permite un rendimiento más elevado de los impuestos estatales que gravan las distintas manifestaciones de la misma.

De este modo, la financiación a través de transferencias del estado se va a incrementar mediante mecanismos diferenciados (cesión de impuestos estatales - participación en tributos del Estado) para determinados municipios que presentan unas

mayores necesidades de gasto derivadas de su tamaño poblacional o del carácter de capitalidad de provincia o de Comunidad autónoma que ostentan y que les obliga a prestar un mayor número de servicios públicos.

Para el resto de los municipios se aplicará un modelo de participación similar al actualmente en vigor.

Por lo tanto, frente al sistema único vigente hasta el 1 de enero de 2004, con la reforma se establece un sistema dual diferenciando entre grandes municipios de más de 75.000.-habitantes, capitales de provincia o de Comunidad autónoma y el resto de municipios.

Para el caso de municipios de menos de 75.000.- habitantes, se introducen algunas novedades, que han sido reclamadas por todos los sectores del mundo local.

El determinante principal para la distribución de fondos, continúa siendo la población de derecho, como indicador de necesidad de gasto, manteniendo el peso que tiene en el sistema actualmente en vigor (el 75%).

Ante la dificultad de ponderar otros componentes de necesidad, como las diferencias de coste derivados de particularidades geofísicas o productivas en un ámbito tan heterogéneo como el de los municipios españoles, la opción de la población parece la más adecuada, máxime cuando en realidad las necesidades las tienen las personas y no los territorios.

Para estos Municipios, se mantiene la fórmula distributiva de la Ley 39/1988, con modificaciones. Entre éstas, se encuentra la sustitución del índice de evolución(en el 2004 se aplicará la evolución de los Ingresos Tributarios del Estado) y la eliminación del IPC como garantía mínima.

Por otra parte, las variables distributivas también experimentan modificaciones de importancia.

Se eliminan las unidades escolares (se ha tenido en cuenta que la educación no ocupa un lugar relevante entre las competencias asumidas por los municipios, ya que

actualmente está encomendada a las comunidades autónomas), tomándose como único índice de necesidad a la población; se establecen cuatro tramos poblacionales frente a los cinco del sistema anterior ajustándose estos a los establecidos en la Ley 7/1985, Reguladora de la Ley de Bases del Régimen Local, en cuanto a competencias municipales, y se mantienen las ponderaciones a excepción del último tramo que experimenta un ligero aumento.

En cuanto a la inversa de la capacidad recaudatoria, podemos decir que aumenta su peso en cuatro puntos porcentuales y la variable esfuerzo fiscal lo disminuye en un punto y medio, con lo que el peso de ambas se equipara alcanzando, en ambos casos el 12,5%.

Esta equiparación deberá permitir un modelo más equitativo que el actualmente aplicable. Destacar que estas variables no quedan definidas en la Ley y la reforma nos remite a su concreción anual en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Según datos del Ministerio de Economía, con el nuevo modelo establecido para el 2004, el sistema de Participación en los Ingresos del Estado por “variables” va a afectar al 99% de los municipios españoles, lo que en términos de población supone el 43,65% de la población total del país.

Para el resto de los Municipios, es decir aquellos de más de 75.000.- habitantes, capitales de provincia ó de Comunidad Autónoma, se desdobra la subvención general, estableciéndose participaciones territoriales en los impuestos estatales (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre el Valor Añadido e Impuestos Especiales), sin capacidad normativa ni de gestión:

- Se cede a cada uno de los municipios el 1,7897 por 100 del rendimiento no cedido a las Comunidades Autónomas de la recaudación líquida del Impuesto sobre el Valor Añadido imputable a cada municipio.
- Se cede a cada uno de los municipios el 1,6875 por 100 del rendimiento no cedido a las Comunidades Autónomas de la cuota líquida del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas producido en su territorio.

- Se cede el 2,0454 por 100 de la recaudación líquida imputable a cada municipio por los Impuestos Especiales sobre Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y Labores de tabaco.

Este sistema de “cesión”, afectará al 1% de los municipios españoles, suponiendo el 56,35% de la población nacional.

Además el sistema garantiza los ingresos de los Ayuntamientos, estableciendo un Fondo Complementario de Financiación al que se aplicará un índice de evolución determinado por el incremento que experimenten los Ingresos Tributarios del Estado (ITE). La participación en este Fondo se determinará para cada ejercicio y para cada municipio. Con la utilización de este índice de evolución se genera una posible incertidumbre en el sentido de que el nuevo índice es más sensible a las reformas de la Hacienda Central de lo que lo era el anteriormente utilizado (P.I.B.).

Por último el sistema incluye un modelo específico para los “municipios turísticos”.

Se considerarán municipios turísticos los que reúnan las siguientes condiciones:

- Tener una población de derecho superior a los 20.000.- habitantes.
- Que el número de viviendas de segunda residencia supere al número de viviendas principales, de acuerdo con los datos oficiales del último Censo de Edificios y Viviendas.

Para estos, se define un modelo híbrido de cesión parcial y de participación en tributos del Estado con arreglo a las variables anteriormente citadas. La cesión es parcial en cuanto se cederán a cada uno de los municipios el 2,0454 por 100 de los rendimientos que no hayan sido cedidos a las Comunidades Autónomas por los Impuestos sobre Hidrocarburos y Labores del tabaco.

BREVE DESCRIPCIÓN DEL ORDENAMIENTO FISCAL ESPAÑOL

- 1. LOS PRINCIPIOS DEL SISTEMA TRIBUTARIO ESPAÑOL**
- 2. LOS ORÍGENES DEL ORDENAMIENTO FISCAL ESPAÑOL ACTUAL**
- 3. EL SISTEMA TRIBUTARIO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**
- 4. EL SISTEMA TRIBUTARIO MUNICIPAL**
- 5. CLASIFICACIÓN DE LOS TRIBUTOS POR SU NATURALEZA**
- 6. CLASIFICACIÓN DE LOS TRIBUTOS SEGÚN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMPETENTE**
- 7. CARACTERÍSTICAS DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS**

1. LOS PRINCIPIOS DEL SISTEMA TRIBUTARIO ESPAÑOL

Los Principios que rigen y orientan el Sistema Tributario Español (STE) pueden dividirse en dos grandes grupos:

- Los Principios Constitucionales, derivados de la aplicación de la Carta Magna española, y
- Los Principios Comunitarios o de la Unión Europea (UE), que se presentan a raíz de la incorporación de España a la UE y que persiguen la necesaria armonización fiscal de un extenso territorio supranacional destinado a convertirse en un espacio económico unificado.

A) LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

Existen normas constitucionales especialmente referidas a la tributación, y otras que producen una influencia indirecta sobre el sistema tributario. Los principios emanados de esas normas son los siguientes:

1.- Principio de Capacidad

La Constitución Española (CE) recoge que “todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio”.

Este artículo, que contiene varios principios, menciona la “capacidad económica”, que es la aptitud para adquirir y ser titular de bienes y servicios económicos - es decir, escasos -. Por ello, a esta capacidad se la puede considerar también como capacidad de pago.

Conocemos la capacidad por sus manifestaciones: como acumulación (capital o patrimonio), como flujo de entrada (renta o ingresos) o como flujo de salida (gasto, consumo o inversión).

El Principio de Capacidad es el criterio básico de distribución de la carga fiscal, ya que permite definir quién debe pagar los tributos y en función de qué se pagan.

2.- Principio de Generalidad

Como se ha recordado anteriormente, la CE señala que “todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos...”. Este principio es realmente el primer principio de la imposición: el que establece el deber general de contribuir, aunque no podemos olvidar que está sujeto a la existencia de “capacidad de pago”.

3.- Principio de Igualdad

Este principio consagra la tributación igual entre iguales y la tributación desigual entre desiguales. En este contexto, la igualdad se refiere a la capacidad de pago.

4.- Principio de Progresividad

De acuerdo con el principio de capacidad, el sujeto que tenga más capacidad económica deberá pagar más que el que tenga menos. Esta exigencia se satisface con impuestos proporcionales (de tipo único), pero el principio de progresividad va más lejos, ya que implica que la cantidad a pagar en concepto de impuesto no sólo es más alta cuanto mayor es la base de tributación (existe más capacidad de pago), sino también que el tipo impositivo debe ser creciente en función del importe de la base.

La progresividad es el resultado de una opción política, y está ligada a la idea de la utilización del sistema tributario como un instrumento de redistribución de la riqueza.

Ahora bien, la técnica del impuesto progresivo sólo produce el efecto buscado cuando la base a la que se aplica la tarifa progresiva es la cuantificación de una magnitud que sea manifestación global de capacidad económica, en su categoría de renta o de patrimonio o de gasto, pues si se utilizan bases que representan manifestaciones parciales de esa capacidad económica se crearán grandes distorsiones vulneradoras de los principios de capacidad e igualdad, y por supuesto del principio mismo de progresividad. Por ello, esta técnica (tipos crecientes en función de la base) no es aplicable en impuestos de producto, o parciales sobre el patrimonio, o indirectos sobre el consumo en general .

5.- Principio de no confiscatoriedad

La “confiscación” se refiere a la obtención de bienes por parte del Estado sin compensación. Con este principio, se defienden los derechos de propiedad privada y de existencia digna de las personas, procurándose de esta manera que la actuación tributaria no agreda al derecho de propiedad o deteriore la capacidad adquisitiva de los sujetos y la lleve por debajo del mínimo vital.

6.- Principio de Reserva de Ley

El Principio de Reserva de Ley en materia de tributos existe como principio de autoimposición, y es un principio de justicia porque un sistema tributario, por acertado que sea en cuanto a la distribución de la carga, sólo es justo en cuanto que es democrático, es decir, si se establece y regula por el medio de expresión democrática por excelencia: la ley como expresión típica y exclusiva de la representación popular.

7.- Principio de Justicia

Este principio se refiere a un concepto “amplio” de Justicia, no relacionado tanto con el cumplimiento de la legislación existente como con el establecimiento de medidas y procedimientos de cumplimiento práctico posible.

8.- Principio de Seguridad Jurídica

Este principio trata la necesidad de observar la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras y cuantas disposiciones garanticen la titularidad de derechos por parte de las personas físicas y jurídicas sujetas a la ley.

9.- Principios que afectan a la estructura institucional y territorial del sistema tributario

- a) Organización territorial del Estado en comunidades Autónomas con Hacienda propia y, por tanto, con tributos propios.
- b) Organización territorial del Estado en municipios de provincias con autonomía propia, con la consecuencia de existir tributos propios en las Haciendas Locales.
- c) Solidaridad entre las nacionalidades y regiones que integran España.
- d) Amparo y respeto de los derechos históricos de los territorios forales (Navarra y las tres provincias del País Vasco) con acusadas peculiaridades de carácter tributario.
- e) Respeto a las peculiaridades fiscales de Canarias.

10.- Principios que resultan de la vigencia de derechos y libertades constitucionales

- a) Libertad de circulación y establecimiento de personas en todo el territorio español.
- b) Libertad de circulación de bienes en todo el territorio español.
- c) Derecho al honor y a la intimidad personal y familiar. Inviolabilidad del domicilio. Secreto de las comunicaciones. Limitación del uso de la informática.

- d) Derecho al secreto profesional en el ejercicio del derecho a recibir o comunicar libremente información por cualquier medio de difusión.
- e) Derecho a la tutela efectiva de jueces y tribunales en el ejercicio de derechos e intereses propios.
- f) Principios constitucionales en materia penal y vigentes para todo el derecho sancionador (presunción de inocencia, reserva de ley en materia de delitos, faltas e infracciones administrativas).
- g) Sujeción de los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

11.- Principios relacionados con los criterios constitucionales para la política social y económica

- a) La protección social, económica y jurídica de la familia, la protección integral de los hijos, y la obligación de los padres de prestar asistencia a los hijos durante su minoría de edad.
- b) La obligación de los poderes públicos de promover las condiciones favorables para el progreso social y económico.
- c) La obligación de los poderes públicos para promover las condiciones favorables para una distribución de la renta personal más equitativa.
- d) La obligación de los poderes públicos de tutelar la salud pública, fomentar la educación sanitaria, la educación física, el deporte, la ciencia, la investigación científica, el acceso a la cultura; de velar por la utilización racional de los recursos naturales; de promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de garantizar su conservación; de promover el acceso a una vivienda digna; de realizar una política en favor de los disminuidos físicos y psíquicos; de defender a los consumidores y usuarios.

B) LOS PRINCIPIOS COMUNITARIOS O DE LA UNIÓN EUROPEA

La incorporación de España a la Unión Europea ha supuesto el cumplimiento de una serie de principios que, sin ánimo de ser exhaustivos, se puede resumir en los siguientes puntos.

- a) Principio de no discriminación tributaria de los productos de los demás Estados miembros.
- b) Principio de supresión de obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales.
- c) Principios derivados de una política común en materia de agricultura, pesca, transportes y medio ambiente.
- d) Principio de competencia no falseada en el mercado interior.
- e) Principio de competitividad de la industria de la Comunidad.
- f) Principio de no discriminación entre ciudadanos de los Estados miembros.

Estos principios deben cumplirse para evitar el uso de la fiscalidad como instrumento que permita una mayor competitividad de las empresas de algún Estado (a través de un mejor trato fiscal) y que evite cualquier tipo de discriminación impositiva hacia ciudadanos de la Unión.

2. LOS ORÍGENES DEL ORDENAMIENTO FISCAL ESPAÑOL ACTUAL

A pesar de contar con un sistema tributario propiamente dicho desde el siglo XIX, el sistema vigente se establece a raíz de la Reforma de 1977, que supone la modernización total del sistema y su equiparación al de los demás países de Europa Occidental.

Entre las principales novedades se pueden destacar las siguientes: establecimiento en 1.977 del que luego sería el actual Impuesto sobre el Patrimonio; supresión del sistema de impuestos de producto y creación, en 1978, de un Impuesto sobre la Renta global de las personas físicas, personal, progresivo y universal; este mismo año, se moderniza la tributación de las sociedades (empresas); en los años 1979 y 1980 se modifica la imposición indirecta para adaptarla a las necesidades de la integración en la Unión Europea. En estos años se crea el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. En 1985 se aprueba el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y se modifican los Impuestos Especiales. Finalmente, en 1987 se regula el nuevo Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, y en 1988 se establecen las fuentes de financiación de las Haciendas Locales (Ayuntamientos).

Este proceso ha originado en España un paisaje fiscal complejo, que recoge consideraciones históricas, planteamientos políticos y asuntos de modernidad tributaria. La organización política en España tiene una estructura territorial y, a la vez, piramidal. El poder y las competencias políticas no se acumulan en un único ente territorial, el Estado en sentido estricto, sino que existen entidades con alcance territorial menor y que tienen atribuidos poder y competencias políticas, lo que trae consigo la descentralización de las competencias tributarias.

3. EL SISTEMA TRIBUTARIO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La previsión constitucional sobre la posibilidad de que los territorios se constituyan en Comunidades Autónomas (CC.AA.) ha sido ampliamente utilizada. Todo el Estado español se integra en CC.AA., excepto Ceuta y Melilla, que son ciudades en régimen de autogobierno. Existen en España, por lo tanto, diecisiete CC.AA.. de las que dos poseen regímenes fiscales forales (Navarra y el País Vasco). Estos regímenes forales resuelven el problema de la financiación de su respectiva Comunidad, aportando al Estado una cantidad de dinero (“aportación” en el caso de Navarra y “cupó” en el caso vasco) por los servicios que el Estado central presta en esos territorios.

La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2003 distingue dos grupos de Comunidades autónomas en relación con su financiación:

- a) las Comunidades Autónomas de régimen común.
- b) Las Comunidades Autónomas de régimen foral, País Vasco y Navarra que se financian por el sistema foral de concierto o convenio económico.

Las ciudades de Ceuta y Melilla tienen integrada su financiación como Ciudades con Estatuto de Autonomía propio dentro del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas, aunque no tienen tributos cedidos.

Además las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía propio disponen de los Fondos de Compensación Interterritorial, destinados a corregir desequilibrios económico interterritoriales y a hacer efectivo el principio de solidaridad.

En el 2001, se produjo la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común. El punto de partida fue el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y financiera de 27 de julio de 2001, sobre “Sistemas de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común”.

El nuevo sistema de financiación de régimen común tiene como características principales las siguientes:

- Es integrador: deja de existir un sistema separado de financiación de la sanidad autonómica y pasan a financiarse de modo integrado todas las competencias (comunes, educativas y sanitarias).
- Es de alcance general y aplicable a todas las Comunidades Autónomas: el nuevo modelo será aplicable bajo el mismo conjunto de reglas a todas las Comunidades autónomas de régimen común.
- Es estable en el tiempo: el sistema deja de estar pactado para periodos quinquenales y su duración es, en principio, indefinida en el tiempo.
- Potencia la autonomía fiscal: además de ampliar ligeramente el porcentaje de cesión del I.R.P.F.(al 33%), añade a la lista de tributos cedidos la cesión del 35%

de la recaudación líquida del Impuesto sobre el Valor Añadido correspondiente al consumo de cada Comunidad, la cesión de los Impuestos Especiales armonizados a nivel europeo que recaen sobre hidrocarburos, tabaco y bebidas alcohólicas(40%) y la cesión completa de los impuestos sobre electricidad y determinados medios de transporte. Además se amplían competencias normativas sobre los impuestos que ya estaban cedidos con anterioridad, como el Impuesto de patrimonio y Sucesiones y Donaciones.

- Tiene en cuenta la restricción europea, tanto en el esquema de cesión de impuestos indirectos como en el endeudamiento.

Para conocer el funcionamiento de la cesión tributaria actual aplicable a las Comunidades desde 2002, resulta muy ilustrativo el siguiente esquema elaborado por *D. Carlos Monasterio*:

IMPOSICIÓN DIRECTA

Impuesto Cedido	Competencias normativas	Competencias de Gestión
<i>Impuesto Renta Personal:</i> Cesión parcial (33%).	Tarifa (igual nº de tramos que la estatal). Deducciones por vivienda habitual, circunstancias personales e inversiones no empresariales.	No existen.
<i>Impuesto Patrimonio:</i> Cesión total.	Mínimo exento, tipos de gravamen, deducciones y bonificaciones.	Gestión, liquidación, recaudación e inspección.
<i>Impuesto sucesiones y Donaciones:</i> Cesión total.	Reducciones de la base imponible, tarifa, deducciones y bonificaciones.	Gestión, liquidación, recaudación e inspección.

IMPOSICIÓN INDIRECTA

Impuesto cedido	Competencias normativas	Competencias de gestión
<i>I.V.A.:</i> Cesión parcial (35%).	No existen.	No existen.
<i>Impuestos especiales sobre tabaco, bebidas alcohólicas e hidrocarburos:</i> Cesión parcial (40%).	No existen.	No existen.
<i>Impuesto especial sobre electricidad:</i> Cesión total.	No existen.	No existen.
<i>Impuesto de matriculación:</i> Cesión total.	Competencias limitadas sobre tipo de gravamen.	Gestión, liquidación, recaudación e inspección.
<i>Impuesto sobre ventas minoristas de hidrocarburos:</i> Cesión total.	Competencias limitadas sobre tipo de gravamen.	Gestión, liquidación, recaudación e inspección.
<i>Tasas sobre el juego:</i> Cesión total.	Exenciones, base imponible, tipos de gravamen, bonificaciones y devengo.	Gestión, liquidación, recaudación e inspección.
<i>Impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados:</i> Cesión total.	Tipos de gravamen, deducciones y bonificaciones.	Gestión, liquidación, recaudación e inspección.

4. EL SISTEMA TRIBUTARIO MUNICIPAL

Finalmente, el sistema tributario municipal se regula por la Ley de Haciendas Locales (Ley 39/1988), que establece como ingresos tributarios de las Haciendas Locales los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales.

Los impuestos se dividen en dos grupos:

a) Impuestos que deben existir en todos los municipios:

- Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)
- Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)
- Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)

b) Impuestos que “pueden existir” en los Municipios (facultad potestativa de establecimiento):

- Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO)
- Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU)

5. CLASIFICACIÓN DE LOS TRIBUTOS POR SU NATURALEZA

Podemos clasificar los tributos de dos maneras según el carácter impositivo o la administración pública a la que nutren. Veamos la primera:

- **Impuestos**
 - Impuestos directos
 - Impuestos sobre la Renta
 - Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)
 - Impuesto de Sociedades (IS)
 - Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)
 - Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU)
 - Impuestos sobre el Capital
 - Impuesto sobre el Patrimonio (IP)
 - Impuesto sobre las Sucesiones y Donaciones (ISD)

- Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI)
- Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)

- Impuestos Indirectos
 - Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)
 - Impuesto sobre las Transmisiones Patrimoniales y los Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD)
 - Impuestos sobre Consumos Específicos
 - Impuestos Especiales (Tabaco, Alcohol, Hidrocarburos)
 - Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO)

- **Tasas Fiscales**
 - Tasas
 - Tasas sobre Juegos de suerte, envite o azar

- **Contribuciones especiales**
 - Contribuciones especiales de las Comunidades Autónomas
 - Contribuciones especiales de los Ayuntamientos

6. CLASIFICACIÓN DE LOS TRIBUTOS SEGÚN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMPETENTE

Administración Central

- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)
- Impuesto de Sociedades (IS)
- Impuesto sobre el Patrimonio (IP)
- Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)
- Impuestos Especiales (Tabaco, Alcohol, Hidrocarburos)

Administración Autonómica

Cesión parcial del IRPF, IVA e Impuestos especiales

Tributos cedidos:

Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD)

Impuesto sobre el Patrimonio

Impuesto de Sucesiones y Donaciones (ISD)

Impuesto sobre Matriculación

Impuesto sobre ventas minoristas de hidrocarburos

Tasas por Juegos de suerte, envite o azar.

Impuesto especial sobre electricidad

Tributos propios (apenas desarrollados).

Administración Local

Impuestos obligatorios

Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI)

Impuesto a las Actividades Económicas (IAE)

Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)

Impuestos potestativos

Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO).

Impuesto al Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU).

7. CARACTERÍSTICAS DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS

A continuación, se explican las principales características de los impuestos más importantes de cada nivel administrativo:

1) Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)

Se trata de un impuesto periódico (anual) que grava la obtención de renta por el contribuyente (persona física) en el período impositivo considerado (año natural). Esta

renta consiste en un ingreso (entrada de dinero o de otros bienes o derechos valorables en dinero) en el patrimonio del contribuyente, siendo las fuentes de ingreso más comunes los rendimientos del trabajo (salarios) y los rendimientos del capital (intereses de cuentas bancarias o inversiones financieras, cobro de arrendamientos, etc.).

Este impuesto constituye una de las bases del sistema tributario español, debido a su universalidad, su progresividad y al volumen de recaudación que se alcanza.

2) Impuesto de Sociedades (IS)

El IS es un impuesto de larga tradición pero igualmente controvertido, a pesar de su uso extendido en casi todos los sistemas tributarios occidentales. Se concibe como un gravamen complementario al IRPF, y tiene como objeto fundamental gravar rentas que de otro modo no tributarían, al no ser atribuidas a personas físicas (instituciones que carecen de socios, como las Cajas de Ahorros) o no ser distribuidas por las empresas que las generan (beneficios que se convierten en reservas societarias).

Este impuesto aplica un tipo del 35% sobre el concepto de “resultado contable”, que se obtiene a partir de la cuenta de pérdidas y ganancias de la sociedad. También existe un tipo reducido.

3) Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)

Introducido en España a partir del 1 de enero de 1986, con motivo del proceso de armonización fiscal necesario para la entrada en la entonces Comunidad Europea (hoy llamada Unión Europea), el IVA es un impuesto indirecto, objetivo e instantáneo que grava las transacciones de bienes y servicios y se aplica sobre el valor añadido a los mismos en las diferentes fases de su vida comercial.

Este impuesto, que se ideó para sustituir la recaudación de unos derechos arancelarios en proceso de desaparición debido a la integración comercial plena de los países de la Comunidad Europea, tiene una importancia creciente en todos los sistemas

tributarios mundiales, ya que permite trasladar la presión impositiva - en un entorno de movilidad internacional ascendente - desde el lugar en que se origina la renta hasta el lugar en que se produce el gasto de la misma, lo que beneficia la fiscalidad y la recaudación, a pesar de su aparente regresividad.

4) Impuestos especiales

En el caso de España, y por motivos más recaudatorios que de modificación de la demanda, es particularmente relevante el establecimiento de impuestos a los combustibles, el alcohol o el tabaco, ya que permiten ingresar al Estado importantes cantidades de dinero necesarias para la realización de obras e infraestructuras.

5) Impuesto sobre el Patrimonio (IP)

Este impuesto, introducido en España mediante la Reforma de 1977, se implantó con el objetivo principal de facilitar la lucha contra el fraude mediante la aportación de información sobre las fuentes de riqueza. Tiene escasa potencia recaudatoria por sus tipos reducidos y su elevado mínimo exento.

6) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD)

Se trata de un tributo que grava los incrementos de patrimonio obtenidos a título gratuito por las personas físicas. La cesión del rendimiento de este impuesto a las CC.AA. ha obligado a los legisladores a delimitar muy claramente a qué Administración corresponde el rendimiento obtenido.

7) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD)

Este impuesto, cuyo rendimiento está cedido también a las CC.AA., se compone básicamente de tres modalidades, que tienen por objeto el tráfico patrimonial (Transmisiones Patrimoniales), la formalización de ciertos actos (Actos Jurídicos Documentados) y las Operaciones Societarias.

Esta figura impositiva aporta una capacidad de recaudación importante, muy visible en momentos de fuerte actividad constructora, bonanza del mercado inmobiliario, y creación de sociedades.

8) Tasa sobre los Juegos de azar, envite o suerte.

Otra figura cuyos rendimientos han sido cedidos a las CC.AA., y que grava sobre todo la actividad en casinos y bingos.

9) Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)

El IBI constituye la figura más importante del sistema impositivo local en España, tanto desde el punto de vista recaudatorio como por el número de contribuyentes afectados por el mismo. La Ley de Haciendas Locales configura el IBI como un impuesto claramente patrimonial, cuyo objeto imponible está constituido por el patrimonio inmobiliario.

La gestión del IBI se lleva a cabo mediante recibos, matrículas o listas cobratorias, y además no es exclusiva de las Corporaciones Locales, sino que también interviene la Administración Tributaria Estatal.

Las piezas claves en la correcta gestión del IBI son el catastro y el padrón municipal. El catastro, dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, es el inventario y valoración del patrimonio inmobiliario del país. A través del valor catastral (valor asignado a los bienes patrimoniales por parte de este organismo) se produce la imposición sobre la riqueza inmobiliaria.

Son sujetos pasivos del IBI los titulares de los derechos siguientes sobre los bienes inmuebles rústicos y urbanos y sobre los de características especiales: concesión administrativa sobre los propios inmuebles o sobre los servicios públicos a que se hallen afectos; derecho real de superficie; derecho real de usufructo, derecho de propiedad.

La base imponible se establece a partir del valor de los bienes, que en este caso viene definido, como se ha dicho, por su valor catastral. Este valor está sujeto a revisiones periódicas y puede ser objeto, por lo tanto, de actualizaciones y revisiones. La base liquidable está constituida por la base imponible menos las reducciones legales, mientras que la cuota tributaria resulta de la multiplicación de este concepto por el tipo de gravamen. La práctica reciente demuestra que los casos de revisión de los valores catastrales han sido acompañados por disminuciones del tipo de gravamen (competencia de los Ayuntamientos), con objeto de reducir la cuota tributaria de los contribuyentes.

De esta manera, numerosos municipios gozan aún de un cierto “recorrido fiscal”: pueden aumentar sus ingresos tributarios aumentando sus tipos de gravamen.

10) Impuesto sobre actividades económicas (IAE).

Es un impuesto que grava el ejercicio de actividades económicas (empresariales, profesionales o artísticas) en el territorio nacional. En general, están exentas de este impuesto las Administraciones Públicas, las personas físicas y las jurídicas con un volumen de negocio inferior a un millón de euros.

Este impuesto se devenga el día 1 de enero de cada año (excepto en el caso de las altas) y se gestiona según el censo de las actividades económicas. Su recaudación es periódica a través de recibos, en base a una tarifa fijada por la Administración Central, y modulada por los índices aplicables desde los Ayuntamientos.

11) Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM).

Este impuesto grava la titularidad de vehículos de tracción mecánica. Su cuota tributaria se basa en una tarifa según la potencia fiscal y la clase de vehículo (camión, turismo, ciclomotor, etc.). Igual que en otros casos, la tarifa mínima puede ser incrementada por el Ayuntamiento.

12) Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO).

Este impuesto, potestativo, tiene como hecho imponible la realización de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija Licencia de Obras. Se trata de un tributo distinto de la Licencia de Obras, ya que ésta grava los trámites administrativos que debe realizar el Ayuntamiento para el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de la legalidad.

Su base imponible viene determinada por el coste real y efectivo de la construcción, instalación u obra.

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

Este impuesto, de carácter potestativo (es decir, que los Ayuntamientos pueden establecerlo o no, según su voluntad), grava el incremento de valor puesto de manifiesto en transmisiones de derechos sobre bienes inmuebles de naturaleza urbana. La base imponible se calcula según el valor del suelo (definido por el Catastro) y la duración de la posesión del bien por la persona física o jurídica que lo transmite.

LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN LOCAL EN ESPAÑA

1. INTRODUCCIÓN

2. EVOLUCIÓN Y FUTURO DE LAS HACIENDAS LOCALES

**3. LA REFORMA DE LA LEY 39/1988, REGULADORA DE LAS
HACIENDAS LOCALES**

1. INTRODUCCIÓN

Desde hace varios años, se han producido frecuentes cambios normativos que han afectado no sólo a la materia tributaria sino también, a otros tipos de importantes recursos de las Haciendas Locales como son el crédito local o la Participación en los Ingresos del Estado. Estas circunstancias, han llevado al mundo local a la celebración de numerosos encuentros y foros dedicados a un asunto tan crucial, e importante, como es articular la dotación de recursos adecuados al ámbito de la Administración Pública más cercana a los ciudadanos y que con más inmediatez debe responder a las demandas que tienen que ver con la calidad de su vida cotidiana.

Los entes locales vienen a ocupar el nivel inferior de las Administraciones Públicas, pero si las Entidades Locales son las últimas en este aspecto, son las primeras en otros, como por ejemplo, cercanía al ciudadano y a sus problemas, y posibilidades de los vecinos de participar directa o indirectamente en los asuntos públicos que más inmediatamente les atañen.

Los municipios se encuentran en primera línea en cuanto a posibilidad de plasmación y efectividad, en su organización y funcionamiento, del principio democrático. La autonomía local en general y la autonomía financiera en particular, están íntimamente ligadas a dicho principio, en el que encuentran su fundamento.

Este trabajo se centrará, principalmente, en revisar la situación de las Haciendas Locales a la luz de la Reforma (aprobada en el Congreso de los Diputados en el mes de diciembre del 2002) de la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales. Además, también se hará mención al largo y complicado camino seguido hasta hoy por lo que llamamos “Pacto Local”, decisivo para la estabilidad y el futuro de nuestras instituciones, por ser de vital importancia al estar íntimamente relacionado con la financiación de los municipios.

Al tratar temas relacionados con las Haciendas Locales, es inevitable comenzar por referirnos al marco constitucional español.

2. EVOLUCIÓN y FUTURO DE LAS HACIENDAS LOCALES

Como sabemos, la Constitución de 1978 supuso el final de un tipo de organización territorial muy centralista e instituyó los fundamentos de un Estado vertebrado en tres escenarios: el Estado Central, las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales.

En la vertiente municipalista, nuestra Carta Magna hizo algo muy importante para los Ayuntamientos, algo tan fundamental como reconocer su autonomía local superando antiguos conceptos de tutela administrativa (bien es cierto que es una autonomía local con ciertas tutelas) y exigir una financiación suficiente para hacer frente a sus intereses.

El ordenamiento jurídico en nuestro país diseña con amplitud las posibles alternativas de nuestras Corporaciones a la hora de regular sus fuentes de financiación.

Del artículo 142 de nuestra Constitución, podemos concluir que:

- La Constitución aboga por una Hacienda Local tributaria, no patrimonial ni subvencionada.
- La Hacienda Local se sustenta en dos recursos financieros de origen tributario: tributos propios y participativos.
- No se establece una lista cerrada de recursos (“... se nutrirán fundamentalmente...”) y
- Se hace corresponsable de la suficiencia financiera de los Entes Locales al Estado y a las Comunidades Autónomas.

Pero la Constitución Española dejó sin definir las competencias que se atribuían a los Entes Locales, no incluyó ningún apartado definitorio de las mismas.

Con la instauración de la democracia y del estado descentralizado que ahora conocemos, se abrió un proceso de gran intensidad de gestión en las Corporaciones Locales. Los Ayuntamientos españoles, impulsados por las demandas de sus ciudadanos, comienzan a prestar infinidad de servicios e invertir en infraestructuras para atender estas demandas y propulsar la dinámica de crecimiento del municipio.

Esta amplia actividad municipal, se desarrolló a costa de incurrir en fuertes endeudamientos que, sin duda, son la base de la situación financiera de nuestras instituciones locales en el presente, y explican algunos de los problemas financieros actuales de la Administración Local.

Muchos responsables públicos hoy se encuentran con la paradoja de que tienen que financiar unas deudas que son ajenas a la gestión política que les toca dirigir, y que sin duda, les limitan en la implementación de las políticas de gasto que diseñan para satisfacer las nuevas demandas de los ciudadanos.

Con la entrada en vigor de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, se impuso presupuestar con responsabilidad y rigor, atendiendo al pago de compromisos pasados y a las necesidades presentes. Se impone un esfuerzo de responsabilidad política para la consecución de mayores niveles de competitividad, empleo, riqueza nacional y, por ende, de la riqueza local.

Otro aspecto que nos clarifica la situación actual de las Haciendas Locales, por todos reconocido, es que en el proceso de revisión de la estructura territorial, las administraciones locales quedaron relegadas a un segundo plano, fueron y siguen siendo la “Cenicienta” de todo el modelo.

El proceso de construcción del régimen local ha seguido, y sigue, un ritmo más lento y además no se ha dado un aspecto esencial como es un amplio acuerdo de los partidos políticos representativos.

El resultado de estas decisiones, se refleja en la evolución del peso de cada uno de los niveles de la Administración como agentes de gasto público. Si bien se pretendía alcanzar el sistema bautizado como “50-25-25” según el porcentaje de gasto realizado

por cada ámbito administrativo, la situación real para los entes locales se ha mantenido invariable en estos últimos 20 años.

El rápido proceso descentralizador llevado a cabo en España en estas últimas décadas, se ha quedado en el nivel intermedio de Gobierno, en las Comunidades Autónomas.

Señalar que el gasto de los tres niveles de Gobierno en 1981 se realizaba en la proporción 87-3-10; en 1996 esta proporción era de 59-27-13 y en la actualidad, culminado el proceso de financiación autonómico, tras el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de Julio de 2001, se sitúa en 45-41-14.

Esta distribución no hace sino confirmar que el adelgazamiento del Estado, únicamente ha tenido refrendo en el desarrollo de las instituciones intermedias, que son hoy las “depositarias” de la mayoría de las competencias susceptibles de ser trasladadas a los Ayuntamientos.

Con ello, la Administración Local sigue siendo una administración “menor de edad”, en cuanto a recursos disponibles, gestionando un escaso 14%, que se mantiene prácticamente congelado desde 1996 y a una gran distancia de los otros niveles de gobierno.

Esta situación, de minoría de edad, contrasta con la actitud responsable que las Corporaciones Locales y sus representantes, vienen exhibiendo desde hace años. Basta mirar hacia el reparto institucional de variables tan significativas como inversiones, deuda o presión fiscal, para confirmar esta actitud de responsabilidad.

El último informe publicado por la Intervención General de la Administración del Estado del Ministerio de Hacienda (I.G.A.E.), en el que se presentan los resultados provisionales sobre la actividad económica y financiera desarrollada por las Administraciones Públicas, durante el ejercicio 2001, nos da las claves de esta afirmación.

Al analizar las cifras sobre el reparto institucional de las inversiones observamos que las Corporaciones Locales durante el 2001 gestionaron el 30% del total de inversiones efectuadas por la Administración Pública, suponiendo un importe de 6.487 millones de euros, que supera ampliamente las inversiones realizadas por el Estado.

Siguiendo este informe, la distribución institucional de la deuda también ofrece un dato muy elocuente: del total de la deuda de la Administración Pública, la parte de endeudamiento que corresponde a las Corporaciones Locales supone el 5,6%, que viene a significar alrededor de 21.000 millones de euros. Por el contrario, a las Comunidades Autónomas les corresponde más del doble, el 11,3%, unos 42.000 millones de euros. Además, la evolución del endeudamiento del subsector de Corporaciones Locales refleja una caída relativa de 0,9 puntos del PIB, desde el nivel de 1996 al nivel de 2001. A esta situación, añadimos que las Haciendas Locales han cerrado las cuentas del año 2001 con superávit (348 millones de euros), contribuyendo así a disminuir el déficit del total de las Administraciones Públicas.

Otro dato muy significativo es la presión fiscal, la IGAE, al analizar su distribución institucional, concluye que en 2001 las Corporaciones Locales han retrocedido casi una décima respecto a 2000, situándose en un nivel porcentual inferior al de 1998, aportando a la presión fiscal del total Administraciones Públicas un 3,11%.

Estas cifras son el reflejo de un esfuerzo ingente y un ejemplo de eficiencia y eficacia en la gestión, máxime cuando el gasto total de las corporaciones como ya se ha comentado no supera el 14% del total del Estado.

Por todo lo anteriormente expuesto, se puede afirmar que las Corporaciones Locales tienen tres características que las definen económicamente:

- son importantísimos inversores.
- recurren moderadamente a la deuda y
- ejercen una presión fiscal de escasa incidencia.

Para corregir la situación de “minoría de edad” se elaboró el documento denominado “Bases para el Pacto Local”, en septiembre de 1996, donde quedaron plasmadas las demandas de la Federación Española de Municipios y Provincias. Este documento puso de manifiesto las insuficiencias de los entes locales.

Se puede definir el Pacto Local como un acuerdo que supone un fortalecimiento de la autonomía municipal. Se trata de un acuerdo no vinculante, de carácter voluntario y cuya principal misión es la redefinición y ampliación de competencias de los municipios. Tiene además importancia por ser un buen ejemplo de cooperación: en el modelo español de organización territorial la mayor parte de las competencias son compartidas entre los distintos ámbitos de gobierno. Por ello tienen especial relevancia estos acuerdos, pues sirven para evitar confusión en la asignación de funciones y papeles competenciales. Se trata de redistribuir competencias, entre los diferentes niveles de la Administración, considerando el principio de subsidiariedad -la autoridad debe ejercerse en el nivel más adecuado para la más eficiente aplicación de las medidas de que se trate- evitando siempre la duplicidad entre las administraciones involucradas, avanzando en la eficaz y correcta gestión de los recursos públicos.

Resulta curioso comprobar que, el principio de subsidiariedad que se esgrimió originalmente por los Estados para poner límites al crecimiento excesivo de competencias de Bruselas, es el mismo que se utilizó posteriormente por las regiones para reclamar competencias estatales y hoy, como no podía ser menos, se formula por los entes locales para evitar el acaparamiento competencial de los gobiernos regionales. La utilización rigurosa de este principio, significa que hay que justificar con argumentos sólidos que una competencia no sea ejercida por un nivel administrativo inferior.

Todos estos planteamientos responden al intento de mejorar la capacidad de respuesta de la economía local a una serie de problemas que se han proyectado sobre las ciudades y las comunidades locales como son el desempleo, la pobreza, la marginación social y el deterioro del entorno urbano y medioambiental, por citar algunos.

Los Ayuntamientos españoles quieren las competencias que realmente pueden asumir para mejorar el servicio a los ciudadanos, por lo que el resultado final del Pacto

Local no puede ser otro que garantizar el cumplimiento de los principios de autonomía y suficiencia de dichas corporaciones.

Numerosos especialistas en la materia, consideran que actualmente en nuestro país es el mejor momento para la consecución de estos objetivos y así poder abordar un nuevo y firme proceso de descentralización.

3. LA REFORMA DE LA LEY 39/1988, REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES

Al referirnos a la situación actual de las Haciendas locales, lo debemos hacer a la luz de la reciente reforma que se ha producido mediante la Ley 51/2002, de 27 de diciembre.

La gran mayoría de los expertos en financiación local están de acuerdo en afirmar cómo la recientemente reformada Ley Reguladora de Haciendas Locales de 1988, dio lugar a un impulso y a un refuerzo de las finanzas locales puesto que aumentó en cierta medida la autonomía financiera, la corresponsabilidad fiscal y la suficiencia que los ayuntamientos tenían hasta entonces.

Se reconoce que el modelo tuvo aspectos positivos, como la posibilidad de actuar sobre tipos impositivos, automatismo en la Participación en los Ingresos del Estado, consolidación de una cultura tributaria, etc. Además, es justo comentar que la financiación impositiva municipal descansa sobre una base firme: el gravamen de la propiedad inmobiliaria que alcanza dos terceras partes de los ingresos por impuestos. Este gravamen se aplica además en los tres ámbitos de manifestación de capacidad económica: posesión del bien (IBI), rentas generadas (IIVTNU) y consumo (ICIO).

Por lo tanto, la Ley 39/1988 ha sido un buena herramienta para que los Entes Locales comenzaran a dar respuesta a sus ciudadanos en un principio, pero no ha resultado un modelo suficiente para diseñar las adecuadas políticas fiscales que cada municipio necesita y con las que pueda generar el clima económico adecuado para la

creación de empleo y el desarrollo económico sostenible, la protección del medio ambiente y la potenciación y ayuda a las familias y a los sectores mas desprotegidos de la sociedad.

Esta situación ha llevado a la búsqueda de nuevas fórmulas para superar esta circunstancia: la reforma de la Ley que, desde principio del 2003, es de aplicación para las Haciendas Locales.

El protagonismo que han asumido los municipios españoles en los últimos años es imparable. El ciudadano, cada vez en mayor medida, exige a sus municipios la prestación de más y mejores servicios públicos y, cada vez más también, está convencido de que deben ser los municipios y no otras instancias de gobierno quienes ostenten, por su cercanía y conocimiento de los problemas y necesidades reales de su población, la competencia relativa a todos los intereses de índole local.

El municipio, en suma, no es una mera instancia de prestación de servicios, si no que mucho más allá, se ha erigido en un auténtico Gobierno del territorio.

Este proceso de transformación ha llevado a las administraciones locales españolas a reclamar el protagonismo que como administración les corresponde, aunque si bien es cierto que esta reforma de las Haciendas Fiscales se produce con motivo de la supresión del IAE, y así se aprovecha para adaptar y mejorar otras figuras tributarias, no lo es menos, que los municipios han tenido que ir a remolque de lo que la Administración Central ha ido dictando, corroborándose la extraordinaria tutela que sobre la esfera municipal mantiene aún.

Algunas de las claves necesarias para comprender las motivaciones de la actual reforma, las podemos encontrar en la Asamblea Extraordinaria de la FEMP que tuvo lugar en La Coruña en 1993. También las encontramos en las anteriores reformas llevadas a cabo sobre la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en 1998, y en los trabajos de estudio y mejora del actual modelo de financiación local que, bajo la configuración de una Comisión de Estudio, se han desarrollado a lo largo del 2001 y 2002.

Es decir, se unió el compromiso político de suprimir la tributación para una buena parte de trabajadores autónomos y pequeños empresarios y profesionales en el IAE, con la necesidad de definir políticamente el marco competencial de las entidades locales y la estructura de recursos que los mismos necesitarían para acometer esas competencias.

El período previo a la redacción de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de Reforma de la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales, ha sido un proceso largo, en el que se han celebrado múltiples reuniones y en las que han participado los sectores y personalidades más relevantes del ámbito local.

El inicio de los trabajos que tuvo que acometer esta Comisión se sitúa el 11 de julio de 2001, con la creación, mediante Resolución de la Secretaría de Estado de Hacienda, de la “Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la reforma de la Financiación de las Haciendas Locales” formada por representantes de la Administración General del Estado, de la Administración Local, de la Federación de Municipios y Provincias y del mundo académico, cuyo fin era analizar las líneas básicas del modelo de financiación de las Haciendas Locales.

Se consideró como método de trabajo el desarrollo de ponencias mediante la asignación de dos expertos a cada una de ellas con la finalidad de que, partiendo de distintos puntos de vista, redactaran un documento de trabajo para ser discutido en el seno de la Comisión.

Los diferentes trabajos fueron presentados y discutidos por los miembros de la Comisión en sesiones monográficas, según el orden establecido en las actas correspondientes.

Finalmente, un año después de su creación y tras innumerables reuniones, el 3 de julio de 2002, la Comisión presentó un Informe, eminentemente técnico, con el resultado de sus propuestas y medidas para la reforma de la financiación, a la Secretaría de Estado de Hacienda. Este Informe pretendía contener los elementos de análisis necesarios para que el Ministerio de Hacienda elaborara el proyecto de reforma de las

Haciendas Locales, aunque debemos resaltar que las sugerencias del documento no eran vinculantes. Posteriormente, y ya casi a contrareloj, serían los responsables políticos y los técnicos del ámbito local los que aunaron esfuerzos para llevar a buen término todo este proceso.

El 11 de octubre de 2002 se aprobó en Consejo de Ministros, la remisión a las Cortes Generales del Proyecto de Ley de Reforma de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, y tras su publicación en el Boletín Oficial del Estado se inició el plazo para la presentación de enmiendas.

A partir de ese momento los encuentros en la Comisión de Hacienda de la FEMP se hacen continuos y se encarga a una Comisión de Técnicos de las Entidades Locales que comience a negociar con el Ministerio aquellos aspectos que aun pueden corregirse en la Ley.

Como conclusión de las reuniones mantenidas entre técnicos de las entidades locales y del Ministerio, se llegó al Acuerdo entre el Gobierno de la Nación y la Federación Española de Municipios y Provincias respecto a cuestiones puntuales de la reforma, aportándose un buen número de enmiendas que mejoraron el texto inicial. No obstante, no se consiguieron todas las mejoras técnicas necesarias y demandadas por los municipios, observándose también un excesivo tecnicismo en algunos textos propuestos por el Ministerio y reflejados en la Ley.

Estas enmiendas pudieron introducirse gracias al acuerdo que se firmó, tras un tenso debate político sobre el nuevo sistema de financiación de las Haciendas Locales en la Comisión de Hacienda de la FEMP, en la reunión celebrada el día 21 de noviembre de 2002, entre miembros del Gobierno de la Nación y representantes de todos los partidos con representación en la Federación Española de Municipios y Provincias.

Los aspectos más destacables de este acuerdo, todos introducidos en la Reforma de la Ley, fueron los siguientes:

- La compensación por la supresión del Impuesto sobre Actividades Económicas.

Con la finalidad de preservar el principio de suficiencia financiera de las Entidades Locales y prevenir la posible merma de ingresos que pueden experimentar las Corporaciones Locales como consecuencia de la reforma del IAE, el Estado compensará la pérdida de recaudación que se produzca por este impuesto en el año de la entrada en vigor de dicha reforma.

El modelo recoge una compensación total e íntegra, Ayuntamiento por Ayuntamiento y Diputación por Diputación, de la pérdida de ingresos que les suponga la exención del IAE, de forma consolidada para todos los años de vigencia de la Ley y evolucionando anualmente de acuerdo con el índice de los Ingresos Tributarios del Estado (I.T.E.).

- El ámbito subjetivo de los municipios a los que será de aplicación el nuevo sistema de cesión de recaudación de impuestos del Estado. Se acordó ampliar el ámbito subjetivo de los municipios a los que será de aplicación el nuevo sistema de cesión de la recaudación del IRPF, IVA e impuestos especiales, incorporando, además de los municipios capitales de provincia o de Comunidad Autónoma, aquellos municipios con población de derecho superior a 75.000 habitantes. Por lo tanto se reduce de 100.000 a 75.000 del número de habitantes necesarios para que un municipio pueda financiarse mediante la denominada “cesta de impuestos”.
- Financiación de “municipios turísticos”. Se acordó ceder a los “municipios turísticos” un porcentaje de la recaudación líquida imputable a cada uno de ellos por el impuesto sobre hidrocarburos y tabaco, es decir, estos “municipios turísticos” (aquellos donde el número de viviendas de segunda residencia supere al número de viviendas principales y tengan una población de derecho superior a 20.000 habitantes) podrán financiarse también con una cesta de impuestos que en este caso sólo incluirá los especiales de los hidrocarburos y del tabaco.
- Tasa por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local. Se acordó la sujeción al régimen especial de cuantificación del 1,5 %, de las empresas explotadoras de servicios de suministro aunque no sean titulares de las redes, con excepción de los servicios de telefonía móvil.

Como venimos diciendo, todo este proceso desembocó en la aprobación en las Cortes Generales de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.

El objetivo fundamental que persigue esta Reforma es lograr implantar un sistema estable de financiación local definido por las siguientes características:

- Suficiente: Garantiza a las Corporaciones Locales los recursos necesarios.
- Corresponsable: Eleva la capacidad normativa de los Ayuntamientos.
- Moderno: Adapta los tributos a la nueva realidad económica y social.
- Eficiente: Elimina distorsiones que provocaban costes elevados de gestión a las Entidades Locales.
- Social: Avanza en una mejor distribución de la fiscalidad local con la posibilidad de establecer bonificaciones importantes para familias numerosas, minusválidos, colectivos menos favorecidos, viviendas de protección oficial, etc.
- Protector con el Medio Ambiente: Consigna la posibilidad de establecer bonificaciones para empresas que utilicen energías renovables, para aquellas que trasladen sus industrias a los extrarradios de las ciudades, bonifica a los automóviles o vehículos que menos contaminen, etc.
- Generador de riqueza: Elimina la tributación por el IAE a los trabajadores autónomos y pequeños empresarios.
- Generador de empleo: Fomenta la creación de empleo al eliminar la variable de número de trabajadores que establecía anteriormente el IAE.

Otros principios de la reforma son el desarrollo y la potenciación de la autonomía municipal y la especial atención prestada al establecimiento de mecanismos que faciliten la gestión y reduzcan las obligaciones formales de los interesados tanto en la esfera catastral como en la de los tributos municipales.

El conjunto de modificaciones que se realizan al articulado de la Ley 39/1988, tiende a que los Ayuntamientos dispongan de una mayor capacidad y margen de decisión, dentro de los límites legalmente definidos, en materias como la aplicación de tipos impositivos o de beneficios fiscales, para poder adaptar los diferentes tributos locales a las circunstancias de cada municipio.

Se introducen notables modificaciones en el marco de la financiación local, tanto desde el punto de vista estrictamente tributario como por lo que afecta al ámbito financiero y al de gestión.

En el apartado de la reforma correspondiente a los impuestos locales, las novedades concretas que se han introducido en cada uno de ellos, ponen de manifiesto los principales objetivos genéricos buscados con el establecimiento de dicha reforma:

- Impulsar la actividad económica y la creación de empleo:
 - Se suprime el Impuesto de Actividades Económicas al 92 % de los contribuyentes (2.118.863). Esta medida beneficia especialmente a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y a los trabajadores autónomos y profesionales. La supresión supondrá un ahorro medio por contribuyente de 400 euros. De esta supresión se van a beneficiar en el conjunto del país, entre otros sectores, las siguientes personas físicas: 600.000 comerciantes; 200.000 profesionales, trabajadores autónomos y pequeños empresarios de la construcción; 70.000 pequeños empresarios, profesionales y trabajadores autónomos manufactureros; 165.000 pequeños empresarios y trabajadores autónomos del transporte; y casi 200.000 gestores administrativos, financieros y de seguros.
 - Desaparece la variable número de empleados para calcular la tarifa del IAE.
 - Los Ayuntamientos podrán establecer bonificaciones en la cuota del IAE para las nuevas empresas y las que creen empleo.

- Incentivar beneficios fiscales con trascendencia social:
 - Se excluye para el cálculo de la cuota del IAE la superficie que las empresas dediquen a guarderías de los hijos de empleados y clientes y a otros fines sociales.
 - Se establecen en el Impuesto sobre bienes inmuebles bonificaciones para las familias numerosas. Más de 500.000 familias podrán beneficiarse.
 - Se amplían los supuestos para gozar de las bonificaciones referentes a los vehículos utilizados por personas con movilidad reducida o discapacitados en el Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM).
 - Se establecen bonificaciones en el ICIO para la adaptabilidad y accesibilidad en las edificaciones y construcciones para minusválidos.
- Fomentar la política medioambiental:
 - Bonificaciones en el IAE para las empresas que utilicen o produzcan energías renovables.
 - Bonificaciones mayores en el IVTM para los vehículos que utilicen carburantes o motores respetuosos con el medio ambiente y poco contaminantes.
- Adaptar la tributación local a la realidad económica:
 - Actualiza el IAE de las empresas de móviles a las nuevas condiciones de este mercado, de este modo, se revisa la tarifa del IAE aplicable a las empresas de telefonía móvil, que por otro lado, estarán exentas del pago de la tasa del 1,5 %.

- La cuota de las empresas que sigan tributando por el IAE con la reforma, se calculará en función de su cifra de negocio, es decir, se pondera la cuota del IAE por la facturación de las empresas.

La reforma, que ha modificado el articulado de todos los impuestos locales regulados en la Ley 39/1988, también introduce alguna modificación, muy concreta, en el ámbito de las tasas locales y se acomete una importante modificación en una gran fuente de ingresos de los Entes Locales como es la Participación Municipal en los Ingresos del Estado.

Comenzamos con el **IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES (IBI)** destacando que aún manteniendo el esquema general de la normativa anterior, no hay que restar importancia a las novedades introducidas por la reforma de la Ley.

En primer lugar, citar el conjunto de criterios que han inspirado con carácter general la reforma del IBI y que son los siguientes:

- El fomento de la autonomía municipal, que se refleja en aspectos como la atribución a los Ayuntamientos de la competencia, hasta ahora estatal, de fijación de la base liquidable del impuesto (salvo en procedimientos de valoración colectiva), así como el reconocimiento de nuevos ámbitos de decisión municipal en materia de exenciones y bonificaciones tributarias y tipos de gravamen.
- El establecimiento de mecanismos que facilitan la gestión del impuesto, incluyendo por ejemplo, los nuevos procedimientos catastrales de comunicación, o el que permite emitir liquidaciones en supuestos de no coincidencia del sujeto pasivo con el titular catastral.
- La mejora de los aspectos técnicos y de la estructura de la norma. Se ha procurado, en general, una clarificación de diversos preceptos y procedimientos, tratando de mejorar su redacción y de estructurar el contenido de forma más sistemática. Ello se ha plasmado, por ejemplo,

en la diferenciación de supuestos de exención y no sujeción, la separación en artículos independientes de la cuota tributaria y el tipo de gravamen, etc.

- La regulación únicamente de las cuestiones propias del impuesto. Para ello, se ha separado la materia catastral de la del tributo, quedando aquella contenida a partir de ahora en una nueva Ley.

De esta forma, el Catastro adquiere sustantividad propia e independiente del IBI y su regulación se lleva a cabo en una Ley específica, *Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario*, desapareciendo de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales todos los preceptos que hacen referencia a la gestión catastral, como por ejemplo, la definición de bienes de naturaleza urbana y rústica, las normas sobre el cálculo del valor catastral y su actualización, revisión o modificación, y las normas sobre gestión e inspección catastral.

En relación con el hecho imponible, la Ley clarifica su forma de determinación, estableciendo un orden de prioridad de forma que la realización de uno de los supuestos implica la no sujeción a los restantes. Se ha regulado específicamente, en un artículo independiente, los casos de no sujeción al impuesto, eliminando la confusión que antes existía con las exenciones. Además, se crea una nueva categoría de inmuebles como es la de bien inmueble de características especiales, cuya definición vendrá dada por las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario, y para los que permitirá una gestión diferenciada en lo que a tipos de gravamen se refiere.

Respecto a sujetos pasivos y responsables, se establece la repercusión de la carga tributaria en quienes, no siendo sujetos pasivos del impuesto, hagan uso mediante contraprestación de los bienes demaniales o patrimoniales de los municipios. También contiene reglas específicas de sujeción pasiva y repercusión en los supuestos de concurrencia de varios concesionarios sobre un mismo inmueble de características especiales, indicándose que será sustituto del contribuyente el que deba satisfacer el mayor canon, el cual podrá repercutir entre los demás concesionarios la cuota líquida en proporción a los cánones que deba satisfacer cada uno de ellos.

Del mismo modo, se fortalece el principio de seguridad jurídica al establecerse la obligación de los Notarios de solicitar información y advertir a los comparecientes sobre las deudas pendientes por el IBI asociadas al inmueble que se transmite. Esta última es una importante novedad que previsiblemente contribuirá a aumentar los resultados de recaudación de deudas tributarias originadas por este impuesto.

En el capítulo de exenciones, se dividen los supuestos de exención en dos grupos en función de que sea necesario o no solicitarla, definiéndose claramente las exenciones que tienen carácter rogado.

Otra novedad incluida en este capítulo, es la eliminación de la antigua exención para los bienes de naturaleza urbana cuya base imponible sea inferior a 100.000 pesetas y de los bienes de naturaleza rústica, para sujetos pasivos cuya base imponible correspondiente a la totalidad de sus bienes de la citada naturaleza en el municipio sea inferior a 200.000 pesetas.

Ahora los Ayuntamientos podrán establecer la exención de los inmuebles rústicos y urbanos cuya cuota líquida no supere la cuantía que se determine mediante ordenanza fiscal. Se trata de una medida acertada, ya que desvincula la exención del valor catastral, cuya competencia es de otra administración, lo que permite incrementar la autonomía municipal. Deben ser, efectivamente, los Ayuntamientos los que valoren y apliquen los criterios de eficiencia y economía en la gestión recaudatoria, pudiendo no ser exactamente los mismos criterios para todos los municipios y abriendo la posibilidad, antes inexistente, de establecer para los bienes rústicos limitación en la cuota agrupada o no.

En cuanto a la cuota, las novedades de la Ley afectan a la regulación de los tipos de gravamen y al establecimiento de nuevas bonificaciones, proporcionando a los Ayuntamientos un amplio abanico de herramientas para conjugar su potencial recaudatorio con las posibilidades que el tributo ofrece como instrumento al servicio de la política tributaria municipal.

Se ha suprimido la escala de porcentajes en los que, en función de la población, los Ayuntamientos podían elevar el tipo de gravamen. De este modo, en la actualidad el

tipo de gravamen es igual para todos los Ayuntamientos, teniendo un recorrido que va entre el mínimo que será el 0,4 % cuando se trate de bienes inmuebles urbanos y el 0,3 % cuando se trate de bienes inmuebles rústicos hasta el máximo que será el 1,10 % para los urbanos y el 0,90 % para los rústicos. Estos tipos pueden ser aumentados, como ya ocurría anteriormente, en función de varios criterios, atendiendo a si el municipio es capital de provincia o Comunidad Autónoma; si presta servicio de transporte público colectivo de superficie; si más del 80 % de la superficie del término municipal es de naturaleza rústica o que preste más servicios de aquellos a los que esté obligado según la Ley 7/85.

Por otro lado, el tipo de gravamen aplicable a los bienes inmuebles de características especiales será del 0,6 %. Los Ayuntamientos podrán establecer para cada grupo de esta categoría de bienes, un tipo diferenciado que, en ningún caso, será inferior al 0,4 % ni superior al 1,3 %.

De esta forma se faculta a los Ayuntamientos para gravar los bienes de forma diferenciada según el uso al que se destinen. Hay que señalar que una enmienda en la tramitación parlamentaria redujo la amplitud de esta medida, limitando la aplicación de tipos diferenciados al 10 % de los inmuebles urbanos que, para cada uso, tengan mayor valor catastral, debiendo la ordenanza fiscal señalar el umbral para cada uso, y a partir del citado umbral serían de aplicación los tipos incrementados. A pesar de la limitación, sin duda se trata de una opción muy atractiva para que los Ayuntamientos participen en la ordenación económica de su territorio, aunque es preciso tener en cuenta, en contrapartida, la complejidad que medidas de este tipo presentan para la gestión tributaria municipal en la actualidad.

Igualmente existe la posibilidad de exigir un recargo de hasta el cincuenta por ciento de la cuota líquida del impuesto a los inmuebles de uso residencial que se encuentran desocupados con carácter permanente, como medida que tienda a facilitar el acceso a la vivienda de todos los ciudadanos.

Respecto a esta tributación diferenciada por la ocupación o no de un inmueble de uso residencial, señalar las dificultades que para la gestión puede conllevar el supuesto de gravar de manera especial las viviendas desocupadas, especialmente por no

disponer de mecanismos de control e información adecuados. Además los Ayuntamientos se encuentran en este punto con diversos interrogantes como el de la diferencia entre segunda residencia y morada deshabitada o sobre cómo y quién determina que una vivienda está vacía y que no es utilizada esporádicamente por su propietario. A estos inconvenientes hay que añadir las implicaciones que para municipios turísticos puede tener la implantación de un tipo de gravamen incrementado para estos inmuebles, con un notable efecto desalentador de la inversión y el gasto en el municipio por parte de los contribuyentes afectados. Por todo ello, y sin perjuicio del propósito incentivador de la medida de cara al mercado inmobiliario, parece que su puesta en práctica puede traer consigo diversos inconvenientes. Si bien la aplicación de esta medida no es inmediata, es evidente la necesidad de un acertado desarrollo reglamentario en el que se determinen los requisitos o condiciones que deberá cumplir el bien inmueble para ser considerado “desocupado con carácter permanente”.

En el ámbito de las bonificaciones es donde la Ley impulsa más decididamente la autonomía de las Corporaciones Locales, dejando a la regulación mediante las Ordenanzas Fiscales de cada Ayuntamiento los principales aspectos de su aplicación.

En el caso del IBI, la principal novedad en esta materia es poder establecer una bonificación de hasta el 90 por 100 de la cuota del impuesto aplicable a las familias numerosas. Será la ordenanza fiscal la que establezca las condiciones de aplicación y las de compatibilidad con otras bonificaciones. Esta medida, con una indudable trascendencia en la ciudadanía, supondrá una importante herramienta para las políticas de bienestar social que desarrollen los Ayuntamientos, pero les obligará a incurrir en nuevos costes de gestión derivados de la tramitación de estas bonificaciones, así como a establecer la necesaria sincronía entre dos actividades sin relación a priori: la gestión del padrón de habitantes y la gestión tributaria, de forma que se alcance la máxima agilidad en la concesión de las ayudas.

Otra de las novedades se refiere a la bonificación de los inmuebles que constituyan el objeto de la actividad de las empresas de urbanización, construcción y promoción inmobiliaria tanto de obra nueva, y aquí aparece la novedad, como de rehabilitación equiparable a ésta. Se reconoce a los Ayuntamientos la facultad de fijar

los porcentajes de la bonificación entre un mínimo (50%) y un máximo (90%), aplicándose el máximo si el Ayuntamiento no hace uso de esta facultad.

También se posibilita bonificar hasta el 90% la cuota íntegra para cada grupo de bienes de características especiales, debiendo especificar la ordenanza fiscal los aspectos sustantivos de esta bonificación. En este punto, puede resultar sorprendente que, por una parte, se establezca como hemos visto, el tipo general (0,6) y los límites máximo y mínimo (1,3 y 0,4) para estos bienes, y por otra se reconozca la posibilidad de esta bonificación, si bien no puede negarse que deja un amplio margen a la autonomía municipal que podrá incentivar o penalizar la existencia de bienes de características especiales.

Por último, destacar la incorporación al texto de la Ley tanto de la bonificación a favor de las Cooperativas Agrarias como a favor de las viviendas de protección oficial, permitiendo, en este último caso, que los Ayuntamientos sigan aplicándola una vez concluido el plazo de disfrute previsto en la Ley, tres años, si así lo establece la oportuna ordenanza fiscal.

Nos ocupamos ahora de la parte que ha creado más debate en la reforma de las Haciendas Locales: **EL IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS (IAE)**.

Este es un impuesto que ha sido objeto desde su creación, hace algo más de diez años, de una importante crítica doctrinal, de forma que nunca una figura impositiva ha logrado crear tanta unanimidad en la repulsa y en el rechazo como la que el Impuesto sobre Actividades Económicas ha generado desde su nacimiento.

La modificación de este impuesto, se ha incluido como un elemento esencial en la reforma de la financiación de los municipios españoles y va a suponer, como citamos anteriormente, la exención del impuesto para más de dos millones de contribuyentes, casi un 93% del total.

Una supresión no caprichosa, sino basada en el convencimiento de que la configuración anterior del impuesto - al estar desconectado del principio constitucional de capacidad económica del contribuyente y gravar el mero ejercicio de la actividad económica y no el resultado de ésta - suponía una merma sobre la creación de riqueza. Además, el impuesto penalizaba especialmente la creación de empleo al considerar, en muchas de las actividades gravadas, el número de trabajadores como factor determinante de la cuota del impuesto. De otro lado y al mismo tiempo, se atiende a las continuas críticas que desde el ámbito económico, político y social ha tenido desde su nacimiento este impuesto.

Todos estos factores han propiciado que el IAE se convierta en un verdadero obstáculo para las pequeñas empresas, jóvenes emprendedores y trabajadores autónomos al incrementar su fiscalidad y entorpecer la creación de empleo.

Las modificaciones introducidas en la reforma de la Ley, van orientadas a “salvar” los obstáculos señalados y, al mismo tiempo, dotar de mayor capacidad de decisión a los Ayuntamientos.

En concreto, con la reforma se exime del pago a los trabajadores autónomos y a los pequeños y medianos empresarios (auténticos motores de la economía y mayores creadores de empleo) que hayan tenido una facturación inferior al millón de euros, y se continúa con la ayuda a los emprendedores eximiéndolos del pago durante los dos primeros años de actividad y bonificándolos en los posteriores (cinco años siguientes).

Veamos con algo más de detalle estas medidas:

- Exención para pequeños y medianos negocios. Se exonera a todas las personas físicas; a las personas jurídicas, sociedades civiles y entidades del Art.33 de la Ley General Tributaria con un importe neto de la cifra de negocio inferior a un millón de euros; y a los contribuyentes del impuesto sobre la renta de no residentes con establecimiento permanente, cuyo importe neto de la cifra de negocio no supere el millón de euros.

- Exención por inicio de actividad. Consiste en exonerar de gravamen del IAE los dos primeros ejercicios de actividad. Sólo se aplica a quienes inicien actividad económica a partir del 1 de enero de 2003.
- Bonificación por inicio de actividad. Cuando las ordenanzas fiscales así lo establezcan, se aplicará una bonificación de hasta el 50% de la cuota correspondiente, para quienes inicien el ejercicio de cualquier actividad empresarial y tributen por cuota municipal, durante los cinco años de actividad siguientes a la conclusión del segundo periodo impositivo de desarrollo de la misma.

Además de estas medidas, destacamos las siguientes novedades:

- Se suprimen los coeficientes establecidos en la antigua Ley de Haciendas Locales con los que los Ayuntamientos, en función de su población, podían incrementar o reducir las cuotas de tarifa, y se crea un nuevo coeficiente de ponderación, aplicable en función del importe neto de la cifra de negocios del sujeto pasivo.
- El coeficiente de situación - pondera la situación física del local dentro de cada término municipal, atendiendo a la categoría de la calle en que radique - previsto en la anterior Ley se mantiene, si bien el número de categorías de calles que se pueden establecer ya no depende de la población sino que es igual para todos los Ayuntamientos (mínimo 2, máximo 9). Además, el coeficiente mínimo se reduce del 0,5 al 0,4 y el máximo se aumenta del 2,0 al 3,8. En la práctica, estos límites representan el efecto conjunto de la aplicación de los dos límites anteriores (coeficiente único municipal e índice de situación).
- Se suprime, como ya se ha señalado, el tan criticado elemento referente al número de trabajadores. Así, en aquellos supuestos en los cuales la cuota de tarifa prevista venga determinada, entre otros, por el elemento tributario “número de obreros”, como una cantidad fija a satisfacer por cada obrero, no se aplicará la parte de la cuota correspondiente a dicho elemento tributario.

Con esta medida la práctica totalidad de las actividades de fabricación, verán reducida su cuota de tarifa en la parte correspondiente a este elemento tributario.

- Se crea un epígrafe específico para los operadores de telefonía móvil. De este modo se modifica el Grupo 761 de la sección 1ª de las Tarifas, diferenciándose entre servicios de telefonía fija, que quedan recogidos en el epígrafe 761.1, y servicios de telefonía móvil, que se clasifican en el epígrafe 761.2. Sólo existe cuota nacional, y los elementos tributarios son dos: número de abonados y número de antenas instaladas. Destacar también que los operadores de telefonía móvil no estarán sometidos al régimen especial de la “tasa del 1,5 %”.
- Se minora la cuota del impuesto en función de la superficie destinada por los sujetos pasivos a servicios socioculturales del personal y a servicios de guardería o cuidados de hijos del personal o clientes del sujeto pasivo. Por lo tanto estas superficies, no sólo no se computarán, sino que se deducirán específicamente de la superficie correspondiente a los elementos directamente afectos a la actividad gravada, eso sí, esta superficie a deducir no podrá exceder del 10 % de la superficie computable.
- Se habilita a los Ayuntamientos para establecer una serie de bonificaciones a las empresas, entre las que cabe destacar la establecida por creación de empleo. Se trata de una bonificación potestativa de hasta el 50 % de la cuota para aquellos sujetos pasivos que hayan incrementado el promedio de su plantilla de trabajadores con contrato indefinido.
- Igualmente, y cuando las ordenanzas fiscales así lo establezcan, se pueden aplicar bonificaciones, de hasta el 50 % de la cuota, para los sujetos pasivos que utilicen o produzcan energías renovables, realicen actividades industriales en locales o instalaciones alejadas de las zonas más pobladas del término municipal, o establezcan planes de transporte para sus trabajadores que fomenten el transporte colectivo o compartido de una manera eficiente y menos contaminante.

- Se da también la opción a los Ayuntamientos de bonificar, nuevamente hasta el 50 % de la cuota, a las empresas que tengan una renta o rendimiento neto de la actividad económica negativos o inferiores a la cantidad que se determine en la ordenanza fiscal.

Llegado este punto, una vez vistas las más importantes novedades y modificaciones que con respecto al IAE se han producido, se hace necesario destacar que todas las bonificaciones potestativas previstas para este impuesto serán de aplicación a partir de 1 de enero de 2004.

En resumen, tenemos un “nuevo impuesto”, que solventa las críticas recibidas en su anterior configuración, aumenta la capacidad de decisión y corresponsabilidad de los Ayuntamientos, y, además, no supondrá ningún coste para éstos ya que una parte se compensará con la propia reforma (las grandes empresas pagarán más mediante un aumento medio del 32,1% de la cuota del impuesto, recuérdese que las tarifas llevan congeladas casi desde su inicio). La supresión del IAE se realiza dentro de un esquema global de financiación local que introduce la corresponsabilidad fiscal en el ámbito local, prevé la participación en los Ingresos Tributarios del Estado, establece un Fondo Complementario de Financiación y garantiza con un crédito ampliable que los Ayuntamientos no pierdan ni un sólo euro.

Todas estas bondades no pueden ocultar la nueva problemática con la que los Ayuntamientos se van a enfrentar. Entre ellas estará la redefinición de las competencias en materia de gestión censal, cuando estas hayan sido delegadas. En efecto, la configuración de una deuda tributaria basada en el volumen de facturación implica directamente a la Administración Tributaria del Estado, como depositaria de dicha información, y es de esperar que buena parte de la actividad de elaboración de padrones del impuesto se desplace hacia la Administración Central, por obvias razones de eficacia y eficiencia en la gestión tributaria.

Con ello los municipios perderán seguramente cierta dosis de su protagonismo actual en las relaciones con los contribuyentes del impuesto, y especialmente en materia

de inspección del mismo, que quedará notablemente limitada por las competencias propias de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Es destacable igualmente el probable aumento de los costes de gestión derivados de cada uno de los supuestos de bonificación que se apliquen, tanto en su cálculo y fijación como en la tramitación de las solicitudes que como consecuencia de los mismos presenten los contribuyentes. Este sobrecoste adquiere particular importancia si además se tiene en cuenta la pérdida de ingresos que conlleva la aplicación de estos beneficios fiscales.

También será preciso considerar las posibles incertidumbres que para la cuantificación de los ingresos representa la exposición de nuestras corporaciones a los ciclos económicos ya que estos influyen decisivamente en la facturación de las empresas y por consiguiente en la recaudación del IAE.

Dentro de una evaluación eminentemente positiva de la actual situación del IAE, también cabe plantearse las posibles distorsiones que se producirán al exonerar de pago a las personas físicas y las que posiblemente se produzcan por la exoneración en función del volumen de recursos. Es cierto que al exonerar a las personas físicas se deja fuera a ciertos profesionales de gran capacidad económica y al hacerlo en función del volumen de negocio se pueden producir errores de salto, sin considerar que los márgenes para iguales volúmenes de operaciones no son homogéneos por sectores productivos

En el **IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS DE TRACCIÓN MECÁNICA (IVTM)**, destacan las siguientes modificaciones producidas a tenor de la reforma:

En el capítulo de las exenciones se observa como sigue existiendo la referida a los vehículos de discapacitados. Se mantienen exentos los coches de minusválidos, ahora con la denominación de vehículos para personas con movilidad reducida, y se extiende a cualquier vehículo matriculado a nombre de personas con minusvalía en grado igual o superior al 33 % siempre que esté destinado a su uso exclusivo. Vemos pues como ya no hay referencia a la adaptación especial del vehículo o a la potencia del

mismo, además, la exención se aplicará tanto a los vehículos conducidos por personas con discapacidad como a los destinados a su transporte.

Para que no se produzcan situaciones discriminatorias hay que hacer mención a lo que establece la disposición transitoria octava de la Ley 51/2002, en ella se manifiesta que los vehículos que con anterioridad a la entrada en vigor de esta reforma resultaran exentos y ahora no cumplan los nuevos requisitos, mantendrán ese derecho siempre que cumplan con los requisitos fijados en la anterior redacción de la Ley 39/1988.

También se produce una ampliación en el ámbito de aplicación de otras dos exenciones. Así, la exención referida a los autobuses del servicio de transporte público urbano se extiende a cualquier tipo de vehículo de más de nueve plazas, incluida la del conductor, que se destine a este servicio y sea cual sea la forma de prestación del mismo.

Igualmente, la exención que gozaba la Cruz Roja por ambulancias y demás vehículos destinados a la asistencia sanitaria o al traslado de heridos o enfermos se amplía a todos los vehículos de este tipo, sea quien sea su titular. En un primer momento se pensó delimitar esta exención a vehículos de titularidad pública, pero al final se optó por la redacción actual.

En cuanto a las bonificaciones, la única novedad destacable es el aumento del límite máximo de la bonificación potestativa, del 50 % al 75 %, que los Ayuntamientos pueden establecer a los vehículos poco contaminantes, en función de la clase de carburante que consuma el vehículo y en función de las características de los motores de los vehículos.

Se suprime la escala de coeficientes con los que, en función de la población, los Ayuntamientos podían incrementar la cuota del impuesto, y se establece un solo coeficiente máximo para todos, que coincide con el que aplicaban anteriormente los municipios de más de 100.000 habitantes. Por otra parte, se permite a los Ayuntamientos establecer un coeficiente diferenciado no sólo para cada clase de vehículos, sino también para cada tramo dentro de la misma clase. Medidas como éstas

darán a los Ayuntamientos un mayor margen de autonomía a la hora de fijar sus políticas fiscales.

De las novedades enumeradas, quizás sea bueno detenerse en la ampliación de la exención aplicable a discapacitados, ya que los Ayuntamientos tendrán que tener en cuenta el efecto que en sus ingresos pudiera tener la previsión de exención para los vehículos matriculados a nombre de minusválidos para los que, a diferencia de lo regulado en la actualidad, no será ya exigible que estén adaptados para la conducción. Si bien esta medida acabará con algunas situaciones discriminatorias que se venían produciendo con anterioridad, también es cierto que se abren nuevas puertas a la picaresca y en consecuencia a la aparición de posibles fraudes.

En lo referente al **IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y OBRAS (ICIO)** la reforma de Ley refleja las siguientes novedades:

Se ha producido una clarificación de carácter técnico en la determinación del sujeto pasivo y de la base imponible del impuesto, conceptos ambos que han venido siendo fuente de mucha controversia y litigiosidad.

De este modo, respecto al sujeto pasivo, se concreta el concepto de “dueño de la obra”, identificándolo con quien soporte los gastos o el coste que comporte la realización de la construcción, instalación u obra. Además se reconoce explícitamente el derecho del sustituto a exigir al contribuyente el importe de la cuota tributaria por él satisfecha.

Por lo que se refiere a la base imponible, se identifica “coste real y efectivo” con “coste de ejecución material”, quedando fuera del mismo, además del IVA y las tasas y precios públicos locales, cualquier concepto que no se integre estrictamente en tal coste, como los honorarios de profesionales y el beneficio empresarial del contratista.

En el apartado de bonificaciones, se crean cuatro nuevas bonificaciones potestativas:

- Una bonificación de hasta el 95 % a favor de las construcciones, instalaciones u obras en las que se incorporen sistemas para el aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía solar para autoconsumo.
- Una bonificación de hasta el 50 % a favor de las obras vinculadas a los planes de fomento de las inversiones privadas en infraestructuras.
- Una bonificación de hasta el 50 % referente a las viviendas de protección oficial.
- Y por último, una bonificación de hasta el 90 % a favor de obras que favorezcan las condiciones de acceso y habitabilidad de los discapacitados. Obviamente la bonificación se aplicaría a la parte de la cuota que proporcionalmente corresponda al coste real de adaptación y mejora. Como en todos los casos anteriores, serán las ordenanzas fiscales las que regulen los aspectos sustantivos y formales de estas bonificaciones, así como si son aplicables o no simultáneamente.

En cuanto al tipo de gravamen, se fija un tipo máximo único para todos los municipios, establecido en el 4%, suprimiéndose la diferenciación de tipos máximos de gravamen en función de la población del municipio. En el Proyecto de Ley se fijó en principio un tipo máximo del 5%, que a su vez pretendía compensar el efecto de la deducción obligatoria de las tasas urbanísticas de la cuota del impuesto. Esta medida, sin lugar a dudas polémica, no llegó a materializarse en la actual reforma y se modificó vía enmienda en el Senado.

Para finalizar con el I.C.I.O., señalar que los Ayuntamientos podrán establecer en sus ordenanzas fiscales sistemas de gestión conjunta y coordinada de este impuesto y de la tasa correspondiente al otorgamiento de la licencia.

Continuando con el recorrido por los impuestos locales nos detenemos ahora en el **IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DE VALOR DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA URBANA (IIVTNU)**, donde se pone de manifiesto que no se han producido modificaciones significativas en su configuración.

No obstante, se ha procedido a simplificar y sistematizar el precepto de determinación de la base imponible y se convierten en supuestos de no sujeción determinados supuestos que anteriormente eran de exención para evitar situaciones de fraude, nos referimos a aportaciones de los cónyuges a la sociedad conyugal y transmisiones entre cónyuges o a favor de los hijos por sentencias de nulidad, separación o divorcio.

Dentro del capítulo de las exenciones, otra cuestión a tener en cuenta es lo que se establece, en la reciente *Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo*. Así estarán exentos del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana los incrementos correspondientes cuando la obligación legal de satisfacer dicho impuesto recaiga sobre una entidad sin fines lucrativos. Conviene hacer aquí un pequeño inciso para indicar que esta Ley, en la parte que trata los tributos locales, establece con una serie de condicionantes, la exención de los inmuebles de los que sean titulares las entidades sin fines lucrativos, en cuanto al IBI, y la exención de las entidades sin fines lucrativos por determinadas explotaciones económicas, respecto al IAE.

Siguiendo con las novedades de la Reforma respecto al Impuesto sobre el Incremento de los Terrenos de Naturaleza Urbana, destacar que la nueva clasificación de los bienes a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (urbanos, rústicos y de características especiales) tiene su repercusión también en este impuesto, por ello se declara expresamente en la Ley la sujeción del incremento del valor de los terrenos integrados en los bienes inmuebles de características especiales.

En cuanto al tipo de gravamen, se establece un tipo máximo único para todos los Ayuntamientos, sin hacer distinciones por el número de habitantes. Este tipo máximo coincide con el máximo que podían aplicar antes de la reforma los municipios de más de 100.000 habitantes (el 30 %).

Para finalizar con este impuesto resaltar que con las modificaciones realizadas, quizás se haya perdido la oportunidad de ampliar la figura del sustituto del sujeto pasivo, como forma de facilitar a los municipios la gestión y recaudación del impuesto.

En cuanto a las modificaciones en el ámbito de las Tasas, se amplía la afectación a la Tasa del 1,5% a las compañías de suministro o comercialización del sector eléctrico, de gas, agua o telefonía fija que utilizan para sus actividades redes propiedad de sus competidoras. En este punto es preciso recordar el problema que para la gestión de este tributo se presenta a la hora de cuantificar las bases imponibles, puesto que la mayor dificultad con la que se encuentran los Ayuntamientos – y que no va a desaparecer con la nueva regulación - es la de obtener de estas compañías, que actúan normalmente en el ámbito supramunicipal, datos de facturación territorializados cuya bondad pueda ser fácilmente contrastable por los servicios técnicos del Ayuntamiento.

En la reforma se deja meridianamente claro, que dentro de esta tasa por suministro no se podrá gravar a las empresas de telefonía móvil. Estas tendrán un régimen especial en el Impuesto sobre Actividades Económicas.

La Reforma de la Ley 39/1988, también aborda profundas modificaciones en la Participación de las Entidades Locales en los Tributos del Estado. Si bien, como señala la disposición final segunda de la Ley de reforma, el nuevo modelo de financiación no entrará en vigor hasta el 1 de enero de 2004 y será objeto de desarrollo anual en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. El modelo configurado en la Ley 51/2002 establece unos criterios similares a los que rigen para las Comunidades Autónomas y plantea mecanismos de financiación con vocación de permanencia en el tiempo.

Se establece, frente al sistema único anteriormente vigente, un sistema dual diferenciando entre grandes municipios de más de 75.000.-habitantes, capitales de provincia o de comunidad autónoma y el resto de municipios. Para los primeros se determinan participaciones en algunos de los más importantes impuestos estatales.

**MARCO COMPETENCIAL Y RECURSOS
DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL:
ESPAÑA Y LA REPÚBLICA
DOMINICANA.**

1. INTRODUCCIÓN

2. LAS HACIENDAS LOCALES EN ESPAÑA

**3. COMPETENCIAS Y RECURSOS DE LOS MUNICIPIOS
DOMINICANOS**

4. CONCLUSIONES Y ORIENTACIONES

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la mayoría de las economías de América Latina y del Caribe han iniciado numerosos programas de reformas estructurales, destacando principalmente el avance en los procesos de descentralización y en la profundización democrática, que colocan a los municipios como centro del debate sobre la organización del Estado. En este sentido, no cabe duda que adquiere gran importancia la búsqueda de una mejor asignación de responsabilidades y recursos que promuevan la eficaz prestación de los servicios municipales.

Todo este proceso debe pasar por:

- La asignación de fuentes estables de ingresos que permitan a los municipios asumir los roles competenciales encomendados.
- Una distribución adecuada de las responsabilidades del sector público entre los distintos niveles de gobierno.
- Incrementar la efectividad del mismo sector público en su conjunto.

Estos son los retos de dichos países y de tantos otros, y no es tarea fácil, pues no debemos olvidar que se trata de iniciativas recientes y que cuentan con numerosas dificultades de partida, ya que como sabemos, en casi todo el mundo, el ámbito municipal es el más olvidado por la Administración Central y el peor tratado financieramente, a pesar de sus múltiples competencias y de ser el nivel de la organización del Estado que se encuentra más próximo al ciudadano y por lo tanto que mejor puede atender sus necesidades cotidianas.

A continuación se van a exponer los sistemas tributarios municipales de España y República Dominicana en cuanto a competencias y disponibilidad de recursos, para poder así considerar la existencia de aspectos y características comunes. De hecho, se puede encontrar una cierta analogía entre la situación actual que experimenta la República Dominicana y el proceso de construcción del modelo de Estado en España, de manera que puede servir la experiencia vivida por los municipios españoles para

diseñar un modelo de transferencias y de gestión municipal que permita a las Entidades Locales ir aumentando sus recursos y realizar una adecuada gestión de los mismos.

Al mismo tiempo, y dentro del contexto y entorno en el que nos encontramos, no olvidaremos los procesos y el alcance de la descentralización del Estado, entendiendo como tal:

- La traslación de competencias y sus correspondientes recursos,
- el reconocimiento de la autonomía política a los municipios,
- la promoción de la participación ciudadana y
- el desarrollo económico local.

2. LAS HACIENDAS LOCALES EN ESPAÑA.

Desde la aprobación de la Constitución Española, hace casi veinticinco años, los Ayuntamientos han sido el cauce principal para la representación democrática y para canalizar las iniciativas sociales y económicas, cuyos frutos son una convivencia en libertad y una sociedad plural y abierta.

La llegada de la Constitución supuso el punto final de una forma de organización territorial caracterizada por su carácter centralista. En su Título VIII se varía esta situación histórica y se establecen las bases de un Estado que descansa en tres pilares: el Estado Central, las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales.

La Constitución reconoció algo tan fundamental para los Ayuntamientos como su autonomía local, y exigió al mismo tiempo una financiación suficiente para hacer frente a sus intereses.

Por el contrario, no definió cuáles eran las competencias que se atribuían a los Entes Locales. La Constitución dejó en blanco el capítulo de las competencias de estas corporaciones, aunque sí les reconoció autonomía para gestionar sus intereses y, al tiempo, introducía a los Ayuntamientos en el esquema institucional territorial del Estado.

En esta situación, con la llegada de la democracia y la puesta en marcha del estado descentralizado, se abrió un proceso de gran intensidad de gestión en las Corporaciones Locales. Se produjo una explosión en las demandas sociales hacia las instituciones representativas, frente a las cuales y en primera línea, se encontraban y encuentran los Ayuntamientos españoles.

Los Ayuntamientos, impulsados por la presión de sus ciudadanos, se vieron obligados a prestar infinidad de servicios e invertir en infraestructuras para atender tanto las necesidades de su ciudadanía como de la propia dinámica de crecimiento del municipio. De este modo, los Ayuntamientos tuvieron que enfrentarse al crecimiento de las ciudades y a la dotación de infraestructuras básicas (asfaltado de calles, urbanización de nuevas zonas, saneamiento, alumbrado, etc.) con un sistema fiscal pobre e incapaz de proporcionar a los nuevos responsables municipales los recursos financieros mínimos para acometer esta fase de crecimiento de las competencias y actividades de las Entidades Locales.

Es en esos momentos cuando, a mediados de los años 80, en los años 1985 y 1988, ven la luz las dos grandes leyes que regulan las competencias y la obtención de recursos por parte de los municipios, que ya en ese momento afrontaban dificultades presupuestarias. La Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local y la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales, aportan consistencia y homogeneidad a un sistema que ha visto crecer el gasto, sobre todo en las capitales de provincia, debido a la urbanización de la población española y a la necesidad de articular el crecimiento de los municipios con criterios de racionalidad y modernidad.

La Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), establece en su artículo 25 que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

- Seguridad en lugares públicos.
- Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías públicas.
- Protección civil, prevención y extinción de incendios.

- Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines; pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.
- Patrimonio histórico-artístico.
- Protección del medio ambiente.
- Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.
- Protección de la salubridad pública.
- Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.
- Cementerios y servicios funerarios.
- Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.
- Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.
- Transporte público de viajeros.
- Actividades o instalaciones culturales o deportivas; ocupación del tiempo libre, turismo.
- Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

Asimismo, esta Ley, reconoce en su artículo 26 que los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

- En todos los Municipios:
 - Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.

- En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además:
 - Parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.

- En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además:
 - Protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

- En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además:
 - Transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

Para financiar todas estas atribuciones descritas por la LBRL, los Ayuntamientos cuentan con una serie de recursos financieros que vienen definidos en la otra gran Ley que completa el marco legal municipal, la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL).

La citada Ley, complementaria de la Ley de bases, tiene por objeto, desde un punto de vista material, la efectiva realización de los principios de autonomía y suficiencia financiera, consagrados como vimos en la Constitución de 1978 y recogidos asimismo en la propia LBRL.

El Principio de Autonomía, referido al ámbito de la actividad financiera local, se traduce en la capacidad de las Entidades locales para gobernar sus respectivas haciendas. Esta capacidad implica algo más que la supresión de la tutela financiera del Estado sobre el sector local, involucrando a las propias Corporaciones locales en el

proceso de obtención y empleo de sus recursos financieros y permitiéndoles incidir en la determinación del volumen de los mismos y en la libre organización de su gasto.

Por su parte, la Suficiencia Financiera encuentra en la mencionada Ley los mecanismos necesarios para poder convertirse en realidad material. A tal fin, se ponen a disposición de las Entidades Locales otras dos vías fundamentales de financiación, como son los tributos propios y la participación en los tributos del Estado, que por primera vez van a funcionar de manera integrada con el objetivo de proporcionar el volumen de recursos económicos que garantice la efectividad del Principio de Suficiencia Financiera.

Las principales novedades aportadas en su momento por esta Ley fueron las siguientes:

- 1) La racionalización del sistema tributario local, homogeneizando una situación marcada por la existencia de una larga serie de tasas y contribuciones especiales, y por un conjunto de hasta 10 figuras impositivas distintas, desconectadas entre sí y carentes de una justificación común.
- 2) La distribución de la Participación en los Tributos del Estado (PTE), según una fórmula que toma en consideración variables como la población, el esfuerzo fiscal y el número de unidades escolares costeadas.
- 3) La regulación de las operaciones de crédito, admitiéndose la posibilidad de acceso al crédito en dos supuestos adicionales con una finalidad diferente a la financiación de los gastos de inversión: la cobertura del déficit en la liquidación de los presupuestos, y la financiación, en casos extremos y por razones de necesidad y urgencia, de gastos corrientes por la vía de las modificaciones presupuestarias.

En su Título Primero, la LRHL desgrana los Recursos de las Haciendas Locales:

- Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho Privado. Se trata de una partida muy importante debido a las enajenaciones (ventas) de suelo público.

- Los tributos propios: tasas, contribuciones especiales, impuestos, y los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras Entidades Locales.
- Las participaciones en los tributos del Estado (PTE) y de las Comunidades Autónomas.
- Las subvenciones.
- Los percibidos en concepto de precios públicos.
- El producto de las operaciones de crédito.
- El producto de multas o sanciones en el ámbito de sus competencias.
- Las demás prestaciones de Derecho público.

Veamos con mas detalle el contenido de cada uno de estos apartados.

Ingresos de derecho privado.

El artículo 3 de la LRHL define los “Ingresos de Derecho Privado” como “los rendimientos o productos de cualquier naturaleza derivados de su patrimonio, así como las adquisiciones a título de herencia, legado o donación”. En la práctica, el principal patrimonio municipal viene dado por el suelo, de manera que la actividad constructora y con ella la demanda privada de suelo para urbanizar constituye el principal recurso enmarcado dentro de esta rúbrica.

Tributos.

El artículo 15 de la LRHL establece que “las Entidades Locales deberán acordar la imposición y supresión de sus tributos propios, y aprobar las correspondientes ordenanzas fiscales reguladoras de los mismos”. Estas ordenanzas contendrán, al menos, los siguientes elementos:

- a) La determinación del hecho imponible, sujeto pasivo, responsables, exenciones, reducciones y bonificaciones, base imponible y liquidable, tipo de gravamen o cuota tributaria, período impositivo y devengo.
- b) Los regímenes de declaración e ingreso.
- c) Las fechas de su aprobación y el comienzo de su aplicación.

Tasas

El artículo 20 de la LRHL establece que las Entidades Locales “podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos”.

Tanto los supuestos de utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, como los supuestos de prestación de servicios o realización de actividades administrativas de competencia local que permiten el establecimiento de tasas a los Ayuntamientos vienen citados en el propio artículo 20 de esta Ley.

Contribuciones especiales

El artículo 28 de la LRHL dice que “constituye el hecho imponible de las contribuciones especiales la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por las Entidades respectivas”.

Impuestos y recargos

En esta partida se incluyen las figuras impositivas previstas en la legislación estatal para la financiación local: Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), Impuesto sobre las Actividades Económicas (IAE), Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU).

- **Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI):**

“El IBI es un tributo directo de carácter real, cuyo hecho imponible está constituido por la titularidad de los siguientes derechos sobre los bienes inmuebles rústicos y urbanos y sobre los inmuebles de características especiales:

- Concesión administrativa sobre los propios inmuebles o sobre los servicios públicos a que se hallen afectos.
- Derecho real de superficie.
- Derecho real de usufructo.
- Derecho de propiedad.”

(Art. 61y 62 LRHL, modificados por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre).

- Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE):
“El IAE es un tributo directo de carácter real, cuyo hecho imponible está constituido por el mero ejercicio, en territorio nacional, de actividades empresariales, profesionales o artísticas, se ejerzan o no en local determinado y se hallen o no especificadas en las tarifas del impuesto”. (Art. 79 LRHL).
- Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM):
“El IVTM es un tributo directo que grava la titularidad de los vehículos de esta naturaleza, aptos para circular por las vías públicas, cualesquiera que sean su clase y categoría”. (Art. 93 LRHL).
- Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO):
“El ICIO es un tributo indirecto cuyo hecho imponible está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, siempre que su expedición corresponda al Ayuntamiento de la imposición”. (Art. 101 LRHL).
- Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU):
“El IIVTNU es un tributo directo que grava el incremento de valor que experimenten dichos terrenos y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los mismos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos” (Art. 105 LRHL).

Participación en los tributos del Estado

El marco regulatorio actual se refiere al quinquenio 1999-2003, siendo la participación de los municipios en los tributos del Estado para el 2003 de 6.417,70 millones de euros.

Las variables consignadas para calcular el coeficiente que permita la distribución de la participación total, que además concede un “status” especial a Madrid, Barcelona, los municipios de sus áreas metropolitanas y el municipio de La Línea de la Concepción (provincia de Cádiz y fronterizo con la posesión británica de Gibraltar), son las siguientes:

- a) El 75% del peso viene determinado por el número de habitantes de derecho del municipio, según las cifras de población aprobadas por el Gobierno que figuren en el último Padrón Municipal vigente, y ponderadas a su vez por una tabla de coeficientes que, en el caso de Málaga (ciudad con más de 500,000 habitantes) es el 2.80.
- b) El 14% en función del número de habitantes de derecho, ponderado según el esfuerzo fiscal medio de cada municipio del segundo ejercicio anterior a la Ley de Presupuestos Generales de Estado correspondiente. Este punto favorece financieramente la corresponsabilidad fiscal, ya que las contribuciones fiscales de los ciudadanos a las finanzas municipales conllevan una mayor participación en los recursos del Estado, es decir, que obtienen más financiación los municipios que ejercen sus posibilidades de actuación sobre los principales impuestos locales, de manera que ciudades que apliquen tipos más altos en el IBI, el IAE y el IVTM se verán, a su vez, más beneficiadas por las transferencias de fondos estatales. Esta medida trata de favorecer que los responsables políticos municipales utilicen su capacidad y autonomía financieras en toda su magnitud.
- c) El 8.5% según el inverso de la capacidad recaudatoria definida en la Ley de PGE a partir de las estadísticas disponibles.
- d) El 2.5% en función del número de unidades escolares existentes en centros públicos con inmuebles pertenecientes a los municipios o según los gastos de conservación y mantenimiento a cargo de los mismos.

Llegado este momento, hay que matizar que en este apartado se han producido importantes novedades con la entrada en vigor de la nueva Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de Reforma de la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales, de la que posteriormente analizaremos sus novedades principales. Eso sí, las nuevas

disposiciones que afectan a la Participación en Tributos del Estado entrarán en vigor en el 2004.

Subvenciones

Se refiere a las subvenciones de toda índole que obtengan las Entidades Locales con destino a sus obras y servicios. Son importantes en este sentido los Fondos que se obtienen de los programas de la Unión Europea con destino a las regiones más desfavorecidas (objetivo 1).

Precios públicos

Este epígrafe incorpora los ingresos derivados del establecimiento por parte de los Ayuntamientos de precios públicos por la prestación de servicios o la realización de actividades de la competencia de la Entidad Local.

Operaciones de crédito

Considerando las limitaciones ya señaladas anteriormente (la financiación de los gastos de inversión, la cobertura del déficit en la liquidación de los presupuestos y la financiación, en casos extremos y por razones de necesidad y urgencia, de gastos corrientes por la vía de las modificaciones presupuestarias), el Art. 49 de la LRHL contempla que “las Entidades locales, sus organismos autónomos y sociedades mercantiles de capital íntegramente local podrán concertar operaciones de crédito en todas sus modalidades”.

Este crédito podrá instrumentarse mediante emisión de deuda pública, la contratación de préstamos o créditos, cualquier otra apelación al crédito público o privado y la conversión y sustitución total o parcial de operaciones preexistentes (Art. 50.2 de la LRHL), aunque de hecho la emisión de deuda está sujeta a la autorización previa gubernamental y se han dado muy pocos casos de éxito en esta vía financiera, en la que el préstamo y crédito bancario tiene un papel preponderante.

Para finalizar con el capítulo de los recursos financieros de los municipios españoles, expondremos la situación actual de las finanzas municipales, analizando la estructura porcentual de sus ingresos. Con datos de 1999, los únicos disponibles hasta la

fecha, podemos realizar la siguiente radiografía de los ingresos de las Corporaciones Locales Españolas:

- La financiación propia representa el 52 % de los recursos totales municipales y la ajena el 48 % restante.
- La principal fuente de financiación la constituye los ingresos impositivos, que representan el 37% de los ingresos no financieros.
 - Dentro de estos, los impuestos directos suponen el 33% de los ingresos no financieros, destacando el IBI.
 - Los impuestos indirectos tienen una importancia residual, con un 4% , siendo el ICIO el que asume el peso de esta imposición.
 - Por último las tasas y otros ingresos representan el 17% de los ingresos no financieros.
 - Los ingresos patrimoniales tienen un peso relativo marginal de los ingresos totales. En este grupo destacan los productos de concesiones y aprovechamientos especiales y los de enajenación de terrenos.
- En cuanto a la financiación ajena, las transferencias son el recurso más importante suponiendo el 43% del total de ingresos no financieros.

INGRESOS MUNICIPALES 1999

CONCEPTO	% sobre ingresos no financieros	% sobre ingresos totales
Impuestos directos	33	30
Impuestos indirectos	4	4
Total ingresos impositivos	37	34
Tasas y otros ingresos	17	15
Ingresos patrimoniales	2	1
Enajenación de inversiones reales	2	2
Total ingresos propios	57	52
Transferencias corrientes	34	31

Transferencias de capital	9	9
Total Transferencias	43	40
Total ingresos no financieros	100	92
Operaciones financieras	--	8
Total ingresos	--	100

No obstante la reciente reforma que se ha producido mediante la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de Reforma de la Ley 39/1988, tiene notables implicaciones para las Haciendas Locales porque ha implantado diversas novedades y modificaciones en el conjunto de la financiación local, especialmente en el aspecto tributario, financiero y de gestión.

A partir de este año 2003 -de gran importancia en el ámbito del municipalismo en España por la celebración de elecciones municipales y la entrada en vigor de este nuevo modelo de financiación local- se va a tener la oportunidad de comprobar si la estructura de los ingresos de las Corporaciones Locales experimenta variaciones sustanciales, especialmente porque previsiblemente podrían perder peso los ingresos tributarios a favor de un aumento de la importancia de la financiación mediante transferencias. Los municipios españoles tendrán sin duda un importante papel que jugar puesto que estas medidas influirán también en su estructura de ingresos en función de cómo apliquen las múltiples bonificaciones contenidas en la Ley de Reforma y que el legislador ha querido que constituyan una expresión más de la autonomía municipal.

El nuevo modelo permite a los Ayuntamientos “hacer política fiscal”, incrementando su capacidad de autogobierno y definiendo un modelo de financiación estable, con vocación de permanencia, sin revisiones quinquenales.

En cuanto a los tributos, la nueva Ley modifica el articulado de todos los impuestos locales regulados en la Ley 39/1988, que acabamos de exponer, es decir, el Impuesto sobre Bienes inmuebles, el Impuesto sobre Actividades Económicas, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, el Impuesto sobre Construcciones,

Instalaciones y Obras y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. También introduce alguna modificación, muy concreta, en el ámbito de las tasas locales.

La estrella de la reforma ha sido sin lugar a dudas el muy polémico Impuesto sobre Actividades Económicas (I.A.E.). La modificación de este impuesto ha supuesto la exención para más de dos millones de los contribuyentes y va a contribuir decisivamente a solventar la mayoría de las críticas que desde su nacimiento ha venido soportando. Para ello, el I.A.E. se vincula a la capacidad económica del contribuyente y, entre otras medidas, se suprime el número de trabajadores como factor determinante de la cuota, anulando así su negativa influencia sobre la creación de empleo y, por tanto, de riqueza. Además se garantiza a los Entes Locales el que la detracción o la retirada del I.A.E. para amplios sectores de la población española, no perjudicará las arcas municipales.

En referencia al Impuesto sobre Bienes Inmuebles (I.B.I.), una de las facetas fundamentales de la Ley 51/2002, es la presencia de novedades tendentes también a incrementar la autonomía financiera de las Corporaciones Locales. Se establecen importantes modificaciones que afectan básicamente a la configuración del hecho imponible y de los supuestos de no sujeción; la regulación de exenciones; los sujetos pasivos, la base imponible y liquidable; la determinación de la cuota tributaria y el establecimiento de bonificaciones sobre la misma; y, finalmente las obligaciones formales.

Por lo que atañe a la cuota del IBI, las principales novedades residen en el establecimiento de tipos de gravamen específicos para los bienes inmuebles de características especiales. En cuanto a las bonificaciones, se remite con carácter general a las Ordenanzas Municipales la especificación de los principales aspectos de su regulación.

En esta parcela, hay que destacar la introducción de la posibilidad de incrementar el gravamen a los inmuebles desocupados de uso residencial, aunque parece que las dificultades que esta medida puede significar para la gestión tributaria, limitan su aplicabilidad.

Sí que tiene mayor calado las modificaciones introducidas en materia de bonificaciones del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, como es la aplicable a las familias numerosas, más de quinientas mil familias, o a grupos de bienes de características especiales, impulsándose decididamente la autonomía de las organizaciones municipales.

Por lo que respecta a las Tasas, se verán afectadas por llamada Tasa del 1,5% (tasa por utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos en el subsuelo, suelo o vuelo de la vía pública municipal o terrenos de uso público) las compañías de suministro o comercialización del sector eléctrico, de gas, agua o telefonía fija que utilizan para sus actividades redes tanto propias como de sus competidoras.

En el texto se aclara expresamente, que dentro de esta tasa por suministro no se podrá gravar a las empresas de telefonía móvil que tendrán un régimen especial en el Impuesto sobre Actividades Económicas.

La Reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales también modifica la Participación de las Entidades Locales en los Tributos del Estado. Este nuevo sistema no entrará en vigor hasta el 1 de enero de 2004 y será objeto de desarrollo anual en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. El sistema configurado en la Ley 51/2002 establece unos criterios parecidos a los dispuestos para las Comunidades Autónomas, al tiempo que establece una estructura de financiación que pretende perdurar en el tiempo.

De este modo, la financiación a través de transferencias del Estado se va a incrementar mediante mecanismos diferenciados (cesión de impuestos estatales-participación en tributos del Estado) para determinados municipios que presentan unas mayores necesidades de gasto derivadas de su tamaño poblacional o del carácter de capitalidad de provincia o de Comunidad autónoma que ostentan y que les obliga a prestar un mayor número de servicios públicos. Para el resto de los municipios se aplicará un modelo de participación similar al actualmente en vigor.

Frente al sistema único actual (vigente hasta el 1 de enero de 2004), con la reforma se establece un sistema dual diferenciando entre grandes municipios de más de

75.000.-habitantes, capitales de provincia o de comunidad autónoma y el resto de municipios.

Para el caso de municipios de menos de 75.000.- habitantes, el determinante principal para la distribución de fondos, continúa siendo la población de derecho, como indicador de necesidad de gasto. Se mantiene la fórmula distributiva de la Ley 39/1988, con modificaciones. Se varían los pesos relativos de algunas variables distributivas (la capacidad recaudatoria aumenta su peso en cuatro puntos porcentuales y la variable esfuerzo fiscal lo disminuye en un punto y medio, con lo que el peso de ambas se equipara alcanzando, en ambos casos el 12,5%) y se suprime el número de unidades escolares como criterio de reparto.

Para el resto de los Municipios, es decir aquellos de más de 75.000.- habitantes, capitales de provincia ó de Comunidad Autónoma, se establecen participaciones territoriales en los impuestos estatales: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) e Impuestos Especiales (sobre la cerveza, vino y bebidas fermentadas, productos intermedios, alcohol y bebidas derivadas, hidrocarburos y labores del tabaco).

El sistema garantiza los ingresos de los Ayuntamientos, estableciendo un Fondo Complementario de Financiación al que se aplicará un índice de evolución determinado por el incremento que experimenten los Ingresos Tributarios del Estado(ITE).

Por último, se incluye un modelo específico para los “municipios turísticos”. Se trata de un modelo mixto de cesión parcial y de participación en tributos del Estado con arreglo a las variables anteriormente citadas. La cesión es parcial en cuanto se considerarán sólo los rendimientos por los Impuestos sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco que no hayan sido objeto de cesión a las Comunidades Autónomas.

3. COMPETENCIAS Y RECURSOS DE LOS MUNICIPIOS DOMINICANOS.

Antes de desglosar algunas de las peculiaridades propias de los gobiernos locales de la República Dominicana, especialmente en cuanto a competencias y recursos financieros, citaremos algunas de las circunstancias que afectan negativamente a las Haciendas Locales de la mayoría de los países la región (entre otros Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Panamá, Venezuela) y que nos ayudarán a situar en el contexto adecuado la actual problemática que presentan. Así destacamos como:

- Los municipios recaudan una pequeña proporción de sus ingresos a través de los recursos propios. Esto refleja la fragilidad de las finanzas locales y la alta dependencia de las transferencias.
- Aunque en estos países se establece constitucionalmente la autonomía de los municipios, en la práctica existe un marco restrictivo estatal en materia impositiva que no permite un mínimo poder tributario local.
- Complementariamente, se aprecia una notoria rigidez en el sistema tributario local basado en tarifas impositivas uniformes y fijadas centralmente, que en su conjunto contribuyen a la baja presión tributaria local existente.
- Es común la ausencia de una gestión tributaria propiamente dicha, por lo cual los municipios se limitan a recibir el pago voluntario de gravámenes por parte de los contribuyentes sin encarar controles del cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- Por lo tanto, la estructura tributaria en la mayoría de estos países continúa siendo bastante precaria, con excesivos tributos carentes de capacidad recaudatoria significativa, algunos de ellos obsoletos y difíciles de administrar y gestionar.

La situación de partida no es muy favorable, pero tenemos que recalcar como todos los gobiernos de la región están empeñados en establecer un nuevo modelo de desarrollo que permita alcanzar un mayor nivel de bienestar para la población, en un marco de mayor participación y democracia.

Uno de los elementos estratégicos de esas reformas, como ya se indicó al comienzo, está constituido por la descentralización de las atribuciones y funciones de

los gobiernos nacionales y el correspondiente traslado de competencias y recursos a los gobiernos locales. Añadir que, lógicamente, esta descentralización está asociada a la modernización, adecuación y actualización de las haciendas locales de los municipios.

En ese contexto se van a exponer, a grandes rasgos, algunas de las características principales del sistema de financiación de los gobiernos locales en la República Dominicana.

Los principales instrumentos jurídicos del régimen municipal dominicano son la Constitución Política de la República, la Ley de Organización Municipal 3455 de 21 de diciembre de 1952, la Ley 5622 del 14 de septiembre de 1961 y la Ley 17/97 de transferencias.

Según la Ley de Autonomía Municipal N° 5622, la autonomía municipal está sustentada en tres niveles:

- Autonomía política, que le otorga poder para emitir su propia normativa y ejecutarla;
- Autonomía financiera, que le otorga poder para generar sus propios recursos y para decidir dónde se invierten;
- Autonomía administrativa, que le confiere poder para dirigir y organizar los servicios públicos y su propia gestión interna.

Sin embargo, y al igual que ocurre en España pero con más intensidad, la autonomía municipal es más formal que real. Los Ayuntamientos dependen de un presupuesto que le asigna el Poder Ejecutivo y casi no tienen facultades de generar fondos para el gobierno municipal. Sus acciones se ven limitadas y condicionadas tanto por las intervenciones del Poder Ejecutivo sin considerar a las autoridades locales, como por la dependencia económica del Gobierno Central, ya que el 80% de sus ingresos proviene de transferencias de los fondos nacionales. Esta situación ha provocado numerosas críticas de los municipalistas dominicanos.

Un análisis de las competencias que por Ley y costumbre les corresponden tanto al Gobierno Central como a los municipios deja al descubierto que estos últimos asumen solamente algunos de los servicios esenciales para su comunidad.

En la República Dominicana, la esfera de acción que corresponde a los Ayuntamientos no siempre se ha definido con claridad, aunque la Ley 34/55 establece las siguientes responsabilidades:

1. *Servicios de equipamiento vial.* “La apertura, la construcción, la reparación, la alineación, la nivelación, el enderezamiento, la ampliación, la prolongación, la supresión o la clausura de caminos vecinales e intermunicipales, calles, avenidas, paseos, parques, plazas u otras vías públicas de su dependencia, así como de las correspondientes aceras, badenes y contenes”. Esta responsabilidad en cuanto a la apertura, construcción y mantenimiento de viales comunitarios es compartida con el Estado. En la práctica, por la escasez de recursos e infraestructuras, los Ayuntamientos sólo se limitan a la reparación o bacheo de calles y /o a la construcción de aceras, badenes (para actuar sobre el exceso de velocidad tan frecuente en la conducción) y contenes. Además, estas pequeñas obras se suelen concentrar en las áreas urbanas de los municipios, quedando las zonas rurales casi abandonadas a su suerte.
2. *Servicio de alcantarillas y cloacas.* “La construcción, el mantenimiento, la reparación y la limpieza de alcantarillas y cloacas para el desagüe de las aguas pluviales y residuales”. Esta responsabilidad se ha debilitado en la gestión municipal. Los ayuntamientos no están en capacidad de brindar un servicio de esta naturaleza por los costos que supone. En tal sentido, el gobierno central ha asumido en algunos casos la prestación integral del servicio. El abandono municipal que se produce en algunas ocasiones tiene un efecto y una repercusión negativa importante sobre la salud pública.
3. *Servicio de seguridad contra siniestros.* “Organizar y sostener Cuerpos de Bomberos, o contribuir a su creación y sostenimiento; proveer medios adecuados para prevenir y combatir siniestros y para el salvamento de personas y bienes”. Esta actividad se complementa con otra atribución, la de “velar por el buen funcionamiento de los hidrantes para la extinción de los incendios”. Esta responsabilidad es asumida exclusivamente por los Ayuntamientos, sin apoyo del Gobierno Central. Es una atribución que se desarrolla en todos los municipios, sea cual sea su situación de recursos.

4. *Servicio de alumbrado público.* “Establecer el alumbrado público, u otorgar contratos o concesiones para su establecimiento, con arreglo a las leyes, donde no exista”. Esta responsabilidad ha sido compartida por el Ayuntamiento y el Gobierno Central. Actualmente, aunque el servicio se encuentra privatizado, estas responsabilidades se comparten con el sector público. El ayuntamiento sólo tiene capacidad operativa y financiera para el mantenimiento del sistema existente y, en escasos ejemplos, para la ampliación del servicio a barrios urbanos. En las ciudades, recibe en parte el apoyo de algunos organismos del gobierno central. Sin embargo, esto no supone compartir responsabilidades, sino que más bien es una colaboración para reducir la carga de proveer un servicio.

5. *Servicio de abastecimiento.* “Establecer, mantener y administrar mataderos y plantas de refrigeración, conservación, elaboración o industrialización de carnes, pescado u otros productos alimenticios”. Esta atribución se complementa con otras dos vinculadas a “establecer, mantener y administrar mercados” y a “procurar que la población no carezca de los alimentos de primera necesidad, tomando las medidas conducentes al caso”. Esta responsabilidad es exclusiva de los Ayuntamientos, al menos según la legislación vigente, aunque últimamente se han producido continuas intervenciones del Gobierno central en este campo.

6. *Servicio de cementerios.* “Establecer, mantener y administrar cementerios...y dictar las reglamentaciones a que deban sujetarse los cementerios particulares”. Este servicio es asumido integralmente por el Ayuntamiento y no recibe ningún apoyo directo del Gobierno Central. Es uno de los pocos servicios que los ayuntamientos han ampliado en su capacidad operativa y en su infraestructura. No obstante, se observan nuevos aportes del sector privado que procura también ofertar este servicio especialmente en el ámbito urbano.

7. *Servicio de transporte público urbano o municipal.* “Establecer, sostener y administrar, cuando lo estime pertinente, servicios de transporte urbano o dentro de los límites del municipio. Estos servicios pueden también establecerse entre dos o más municipios mediante acuerdos entre los ayuntamientos respectivos”. Este servicio tiene responsabilidades compartidas entre el Gobierno Central y los

Ayuntamientos. Más aún, se observa una tendencia de que continúe de esta manera, especialmente en la convivencia de distintos sistemas de transporte supervisados y administrados unilateralmente por ambas partes. Esta actividad podría ser una importante fuente de ingresos para los municipios, ya que son innumerables las “guaguas”, “conchos” y “motoconchos” que operan en todo el país sin contribuir a las arcas municipales.

8. *Servicios educativos, culturales y recreativos.* “Crear, sostener y administrar, cuando lo estimen necesario, escuelas u otros planteles de enseñanza, bibliotecas, museos, parques o jardines zoológicos o botánicos, academias y bandas de música, salas para actos y conciertos, teatros, campos para deportes, hipódromos u otros establecimientos de educación y recreo”. Esta responsabilidad es compartida entre el Ayuntamiento y el Gobierno Central en el caso de los servicios deportivos. Ambos construyen infraestructuras, ofrecen equipamientos y promueven actividades. La responsabilidad en el aspecto educativo es de exclusividad del Gobierno Central, aunque en ciertos casos los ayuntamientos han construido centros de enseñanza en áreas urbanas y rurales en coordinación con el Estado. En relación con los servicios de biblioteca, recreación y cultura, los ayuntamientos han asumido en su totalidad la responsabilidad de los mismos, hasta el punto que las bibliotecas y la banda de música dependen solamente de ellos.

Los servicios señalados hasta ahora son todos aquellos establecidos por la ley 3455. No obstante, en la práctica los Ayuntamientos desarrollan otros que no se encuentran dentro de las atribuciones definidas por la Ley. Tal es el caso de la recolección de basura, generalmente considerada como la responsabilidad municipal primordial. Esta competencia no se establece como tal en la citada ley. Algo similar ocurre con los servicios de ornato, barrido y limpieza, cuya responsabilidad recae exclusivamente en los ayuntamientos. Este servicio, aunque no genera los recursos suficientes para su financiación, se considera fundamental dentro de la política municipal. La carencia de un catastro inmobiliario, además de impedir la imposición sobre la propiedad, que es fundamental en las finanzas municipales en todo el mundo, hace que tampoco se pueda establecer un sistema de tasas como el existente en España y otros países del entorno.

En la práctica municipal, existen además otros servicios que son de responsabilidad exclusiva del Gobierno Central, pero que algunos Ayuntamientos asumen como propios. Ejemplo de ello es el servicio de salud, incorporando una botica popular, como modo de asistir a la población también en la provisión de medicamentos. Aunque su cobertura es limitada al ámbito municipal, es un apoyo a los servicios de salud ofrecidos por el Gobierno Central. Una situación similar se observa en el servicio de saneamiento ambiental.

Este tipo de “nuevas responsabilidades”, surge cuando las esferas del Gobierno Central no responden a la demanda de la población local.

También hay otro tipo de servicios en los cuales, a pesar de la atribución municipal de la ley 3455, no ocurre precisamente lo que establece esta legislación. Es el caso del suministro de agua, ya que pese a la responsabilidad municipal en cuanto a *“otorgar autorizaciones, contratos o concesiones para la construcción, el mantenimiento y la administración de (...) acueductos (...) [y] sistemas de distribución”* para el servicio de agua de calidad, en la práctica los ayuntamientos no asumen una responsabilidad frente al servicio. Este servicio es un ejemplo de la responsabilidad de los ayuntamientos, que se reduce al mero formalismo de autorizar o conceder a terceros.

Finalmente, en el ejercicio de la actividad municipal tienen cabida otras demandas de servicios que no han sido establecidas como responsabilidades de los Ayuntamientos y que corresponden al Gobierno Central. A diferencia de lo señalado anteriormente, son prestaciones en las cuales el Ayuntamiento no ha asumido aún ninguna responsabilidad. Tal es el caso de servicios de asistencia a la mujer, juventud, niños, discapacitados, ancianos, drogodependientes, seguridad frente a desastres naturales, inmigración y vivienda. Se trata de servicios que comienzan a ser requeridos por las poblaciones locales a los Ayuntamientos, dado que el Gobierno Central no se ha involucrado en ellos con todas sus responsabilidades.

En cuanto a los ingresos municipales, la citada Ley 3455 distingue en sus artículos 121 y 122 entre ingresos ordinarios y extraordinarios:

- Los Ingresos Ordinarios son:
 - Las rentas provenientes de sus bienes propios.
 - El producto de la administración o de la contratación, de grado a grado o mediante subasta, de los establecimientos y servicios públicos productivos del municipio. (proventos)
 - El producto de los arbitrios que en virtud de la constitución están autorizados los ayuntamientos para establecer.
 - El producto de los impuestos, tasas, derechos, contribuciones y recargos establecidos en su provecho por leyes nacionales.
 - La porción que las Leyes les atribuyan del producto de determinados impuestos o derechos establecidos a favor del Estado.
 - Los subsidios que reciben del Estado regular y periódicamente, en virtud de disposiciones permanentes.

- Los Ingresos Extraordinarios son:
 - Los subsidios que les conceda el Estado ocasionalmente.
 - El producto de las enajenaciones de los bienes municipales.
 - Los empréstitos.
 - Las donaciones y legados.
 - Los que se perciban por otras causas no previstas.

El sistema impositivo local está constituido por varios tipos de tributos, cada uno de los cuales tiene características legales diferentes y emana de diferentes instancias de poder: impuestos, arbitrios, tasas, derechos, contribuciones, rentas y proventos. Los vemos:

El *impuesto* es un tributo que recae sobre cualquier materia, situación, objeto, condición o actividad. No existe una contrapartida directa en términos de beneficios o de servicios. Se instituye a través de la ley, con el propósito de generar recursos para el Estado. En general, los impuestos locales son limitados en la magnitud y cobertura de sus bases imponibles y, por lo tanto, en los ingresos que pueden generar al ayuntamiento.

En la República Dominicana, la constitución establece que los ayuntamientos tienen la potestad de instituir *arbitrios*, siempre que estos no colinden con los impuestos nacionales. En su naturaleza, los arbitrios son en todo idéntico a los impuestos. Sin embargo, su vigencia es estrictamente local, limitada a la jurisdicción del ayuntamiento que lo impone. El arbitrio presenta las mismas características del impuesto con la gran diferencia de que no se establece a través de ley, sino por medio de un acto normativo de un gobierno municipal. Está destinado a financiar los servicios generales del gobierno local. Su creación, al contrario del impuesto, sufre las limitaciones establecidas por el Estado Nacional sobre la materia imponible, el Estado se reserva el derecho de eliminar el arbitrio por el simple procedimiento de establecer un impuesto, revocando, automáticamente, el arbitrio preestablecido por el gobierno local.

En derecho español, los impuestos locales (equiparables a los arbitrios dominicanos y a diferencia de estos) vienen directamente establecidos por la Ley, si bien el IBI, IAE e IVTM son de obligatoria exacción, mientras que en el IIVTNU e ICIO, el Ayuntamiento es libre para imponerlos o no, pero no puede crear figuras impositivas distintas de estas cinco.

Las *tasas* son unos tributos que tienen por hecho imponible dos situaciones distintas: la primera es el ejercicio del poder de policía y la segunda es la utilización, efectiva o potencial de servicios públicos, específicos divisibles, prestados por el ayuntamiento al contribuyente o puestos a su disposición. En este sentido, son equiparables a las Tasas Locales españolas que pueden establecerse, bien por la prestación de un servicio público o actividad administrativa, bien por la utilización del dominio público local.

Las *tasas de servicios* son obligatorias para todos cuantos puedan usufructuar tales servicios, aunque no los deseen. Tal es el caso de la tasa de recogida de basura, que constituye un servicio genérico prestado a toda la comunidad sin posibilidad de individualización y medición. Dado que este servicio es compulsivo debería necesariamente estar financiado por las propias tasas. Cuando el servicio es facultativo, es financiado por el precio o la tarifa, como la energía eléctrica y el servicio telefónico entre otros. La diferencia entre la *tasa* y el *precio* radica en su carácter de obligatoriedad (tasa) o facultatividad (precio). De todas las tasas, la de recolección y disposición de basura es la que más recauda y en la mayoría de los casos lo recaudado no alcanza para cubrir los costos de la provisión del servicio, como se ha indicado con anterioridad.

El derecho es el tributo que se aplica por la utilización voluntaria de un servicio inherente al gobierno, o sea, que solamente puede ser prestado por el poder público. Ej. La contribución pecuniaria por una certificación de pago al tributo, por la aprobación de un plano para la construcción, el otorgamiento de certificaciones y permisos en general, la obtención de placas de vehículos de tracción animal o muscular etc. Son renumerados a través del pago de derechos. Modernamente, se prefiere considerar el derecho como una tasa por la prestación de servicios administrativos suprimiéndose la especie en cuestión. Por tanto, son equiparables a las Tasas por prestación de servicios en derecho español.

Las contribuciones son tributos que se cargan con un objetivo específico, o sea la formación de un fondo destinado a un fin exclusivo. En la contribución se forma una especie de “patrimonio separado” adscrito a un fin concreto.

En general su aplicación es transitoria (no periódica) y limitada a la constitución del fondo destinado a la superación de la necesidad que motivó su creación. Considerada su naturaleza es un tributo que se puede crear durante un ejercicio financiero para su cobro inmediato. Son contribuciones típicas a nivel nacional, la contribución de guerra, la contribución para atender calamidades públicas, también se incluyen entre las contribuciones aquellos pagos destinados a formación de fondos de jubilación y de seguro social. En la administración municipal, las contribuciones se aplican para la formación de fondos destinados a financiar o a recuperar el costo de obras públicas que benefician a una parte de la ciudadanía.

Desde esta perspectiva no difieren de las existentes en España y que pueden ser exigidas por la realización de obras públicas o por el establecimiento o ampliación de servicios públicos a quienes resulten especialmente beneficiados por ello.

Las rentas engloban el arrendamiento de terrenos a particulares, edificios, etc., En derecho español, tales ingresos se califican como de derecho privado si los bienes sobre los que recaen no son de dominio público local.

Los proventos son ingresos que provienen de contratos celebrados entre los particulares y el Municipio para la explotación de negocios (galleras, mercados, etc...) propiedad de éste. Si por el contrario el Ayuntamiento los administra o explota

directamente, tienen la consideración de “Establecimientos productivos”. Desde esta consideración, serían equiparables los proventos al canon exigible por la explotación de una concesión administrativa.

Adentrándonos en la realidad cotidiana de los gobiernos locales de la República Dominicana, observamos como las fuentes de financiación de sus municipios son numerosas pero muy poco significativas, no constituyendo una base imponible importante. Existen alrededor de 70 fuentes de ingresos propios, aunque en los municipios sólo se cobran unos 25. Dentro de este grupo los más importantes son: recolección de basura, galleras, mercados, licencias de construcción y espectáculos públicos.

Las recaudaciones propias, que incluyen impuestos, arbitrios, tasas, rentas diversas y proventos, se han mantenido rezagadas en relación al incremento de las transferencias del Gobierno Central, además, los Ayuntamientos presentan deficiencias en la gestión de cobro de estos tributos, debido a la carencia de instrumentos, personal y sistemas de cobro adecuados.

La aprobación en enero de 1997, de la Ley 17/97, que destina en favor de los ayuntamientos del país el 4% de la Ley de Gastos Públicos correspondiente a los ingresos de orden interno, incluyendo los ingresos adicionales y recargos, supuso un cambio importante en las finanzas municipales. La suma resultante de este 4% se distribuye entre los ayuntamientos del país de acuerdo al porcentaje que representa la población de su municipio en relación con el número de habitantes del país. De este modo, y aunque la aparición de esta Ley trajo consigo un incremento significativo en los ingresos de los Ayuntamientos, existe en la actualidad una importante corriente de opinión para elevar el porcentaje señalado (4%) hasta el 10% en un horizonte de pocos años.

Todas estas circunstancias ponen de manifiesto la marcada dependencia de los gobiernos locales respecto a las transferencias gubernamentales, en especial en los pequeños municipios donde esta dependencia es total. Se confirma pues, como citamos anteriormente, que la autonomía municipal es más formal que real. Las facultades reales

para generar fondos municipales son muy escasas y además las figuras tributarias de éxito están controladas por la Hacienda Estatal, a través de la Dirección General de Impuestos Internos, bastante eficiente, aunque muy localizada en el distrito Nacional.

La limitación para la fijación de impuestos municipales o arbitrios y la posibilidad constitucional de vetarlos o no por decreto, explica el escaso dinamismo de esta fuente de ingresos propios. En cuanto a las ya referidas transferencias, asignaciones o donaciones se une además que sus montantes dependen de variables exógenas a la gerencia financiera de los Ayuntamientos, y que en determinados periodos históricos se registraron sesgos que no posibilitaron la transparencia en su determinación y distribución, con la pérdida consecuente de recursos importantes para los Ayuntamientos.

A la vista de esta situación, se es consciente, desde todos los sectores, de la importancia que tiene para el país el fortalecimiento y adecuación de sus instituciones. De este modo, se está desarrollando una intensa labor para impulsar y profundizar el proceso de descentralización y desconcentración de determinadas funciones del Estado.

El fortalecimiento de las regiones, provincias y municipios, conjuntamente con el reordenamiento territorial del país son, hoy en día, temas fundamentales del debate político y social, ya que de ello depende el desarrollo de los procesos de reforma y modernización del Estado.

La creación de la provincia de Santo Domingo, la puesta en marcha del Sistema Integrado de Finanzas Municipales en algunos municipios, la elaboración de propuestas de reforma del texto constitucional, la elaboración de anteproyectos de leyes como los de la Ley Orgánica Municipal, el Código Tributario Municipal, la Ley de Participación, Reforma Policial, y la realización de campañas de educación ciudadana, son algunos de estos procesos.

Hay que destacar por su repercusión y debate, la Ley 163/2001, de 16 de octubre, por la que se crea la provincia de Santo Domingo. Esta Ley se basa en que el Distrito Nacional es una demarcación geográfica que ha experimentado durante las últimas décadas numerosos e importantes cambios demográficos, socioeconómicos y urbanísticos, que deberían reflejarse en su organización política y administrativa. Por lo

tanto se debe tener en cuenta su realidad actual, para que la administración municipal garantice mejores y más eficientes servicios, al tiempo que el contacto entre la comunidad y sus autoridades sea más frecuente y cercano.

El Distrito Nacional tenía 1,478 kilómetros cuadrados y sólo un municipio, a partir de esta Ley está dividido en cinco municipios: Distrito Nacional, Santo Domingo Este, Santo Domingo Oeste, Santo Domingo Norte y Boca Chica (los cuatro últimos municipios pertenecen a la recién creada Provincia de Santo Domingo).

El Anteproyecto de Ley Orgánica Municipal es otro de los movimientos destacables en pos de la reforma y modernización de la Administración Local. Actualmente, está comprobada la necesidad de dotar a los ayuntamientos dominicanos de un nuevo marco jurídico, que responda a las necesidades municipales existentes. La Ley actual de organización municipal 3455 del 21 de diciembre de 1952, se ha caracterizado por ser una norma jurídica en la cual el centralismo del poder juega un rol fundamental. Es por todo ello por lo que surge, como resultado de un proceso de discusión y debate de la sociedad dominicana, el Anteproyecto de Ley Orgánica Municipal que recoge en un instrumento más claro, actual y unificado, la dispersa legislación que hoy en día regula el régimen municipal dominicano. La nueva Ley debe aportar las normativas que garanticen una gestión con perfiles claramente definidos en lo que respecta a responsabilidades, atribuciones y competencias, tanto en la esfera interna de su administración, como en la de las responsabilidades políticas de sus representantes y del gobierno central.

Este documento incorpora materias relacionadas con el municipio como son sus características, atribuciones, composición, recursos financieros, administración, relación con los autoridades territoriales, sistemas de control y mecanismos de participación comunitaria; y presenta, entre otros, los siguientes objetivos:

- Desconcentración administrativa, política, social y económica de los Ayuntamientos.
- Descentralización legal y jurídica del municipio, garantizando aumentar su capacidad institucional con eficiencia y mejorando las relaciones con la comunidad.
- Garantizar la autonomía municipal a través de la coordinación y planificación interinstitucional con las demás instituciones del Estado.

- Delimitar las atribuciones de los organismos de poder de los municipios para evitar conflictos de competencias en el ámbito interno del municipio.
- Proponer una nueva modalidad en la formulación del presupuesto para que se realice de forma participativa y por programa.

4. CONCLUSIONES Y ORIENTACIONES

La situación municipal en los países de América Latina y Caribe presenta, en algunos rasgos, paralelismos con la del resto del mundo, ya que las Entidades Locales siguen siendo las Administraciones Públicas más cercanas a los ciudadanos, las que mejor conocen las necesidades cotidianas y las que antes reciben las quejas y demandas populares, pero también las peor dotadas de recursos para afrontar su misión de atender las responsabilidades planteadas por la población a su cargo.

Los programas de reforma del Estado y descentralización que con distinto grado de avance y profundidad se están desarrollando en la mayoría de estos países, contemplan la necesidad de redefinir los sistemas de financiación municipal.

Hay que tener en cuenta que la diversa conformación de las realidades fiscales de todos los países latinoamericanos obliga a que cualquier recomendación o conclusión en el ámbito de la tributación local deba matizarse cuando se refiera a un país individual. Sin embargo dentro de ciertos márgenes es posible plantear algunas orientaciones de aplicación general, entre ellas las siguientes:

- Legislación:
 - Se hace necesario actualizar la legislación municipal.
- Recursos y suficiencia:
 - Los gobiernos locales deben acceder a fuentes de financiación que sean suficientes para atender las demandas de servicios públicos de la población, y que estas fuentes vayan creciendo a medida que crece la demanda por dichos servicios.

- Además, es deseable que los gobiernos locales tengan acceso a bases tributarias que les permitan cubrir con sus recursos propios la mayor parte de sus necesidades de financiación.
- Descentralización y Transferencias:
 - La tributación municipal y nacional deben armonizarse. Hay que evitar la doble imposición.
 - Se debe delimitar claramente las responsabilidades de cada nivel de gobierno, evitando asignar responsabilidades compartidas.
 - El traslado de competencias del gobierno nacional a los gobiernos locales debe acompañarse de un sistema de transferencias que permita su adecuada financiación.
 - Los sistemas de transferencias deben ser generalizados y sin ninguna injerencia o interferencia política.
 - Establecer sistemas de compensación intermunicipal que ayuden a los municipios más pobres.
- Gestión tributaria:
 - La tributación municipal debe simplificarse:
 - Establecer un sistema de imposición uniforme para todos los municipios
 - Racionalizar los impuestos existentes, eliminando aquellos que ya no se justifican.
 - Se deben utilizar modelos de gestión tributaria que eviten la burocratización y duplicación de esfuerzos, así como establecer sistemas más eficaces de recaudación. Se deberían crear entidades especializadas en administración tributaria, organizadas alrededor de las funciones que integran el proceso de gestión tributaria. Posibilidad de contratación de empresas privadas para la prestación de servicios específicos.
 - Formación y capacitación de los recursos humanos. Instaurar una política de personal que permita aislar la gestión de recursos humanos del ciclo político, prestando especial cuidado en la capacitación permanente de sus cuadros técnicos.

- Participación popular:
 - Desarrollar mecanismos de participación popular a nivel municipal, y asegurar que las democracias locales funcionen de manera adecuada.

- Otras medidas:
 - Promover el fortalecimiento institucional de los municipios.
 - Los gobiernos locales tienen que tener acceso a los mercados de crédito para financiar inversiones, sin embargo, el gobierno central debe ejercer un estricto control sobre el endeudamiento de estos gobiernos locales.
 - El Gobierno Central debe proveer un marco de estabilidad macroeconómica que permita un mejor desarrollo de las finanzas municipales.

Para concluir, y a modo de síntesis, hay que subrayar que los municipios latinoamericanos tienen que afrontar en los próximos años el desafío de lograr una mayor cobertura y calidad de los servicios básicos. Como acabamos de ver, para ello será necesario una mayor responsabilidad fiscal y política de las localidades que se ponga de manifiesto en una modernización tributaria, un mayor esfuerzo fiscal local, un mejoramiento de los sistemas de transferencias, un uso responsable de los recursos del crédito y una efectiva fiscalización del gasto.

Los países de la zona han tratado en mayor o menor medida avanzar en los procesos de descentralización y modernización del ámbito local adoptando diferentes medidas para encarar muchas de las dificultades con las que se encuentran. La experiencia lograda hasta el momento, tanto éxitos como fracasos, se debe potenciar a través de la cooperación y difusión.

En este aspecto, la cooperación técnica entre países y municipios es un campo de reciente actualización y de gran demanda. Además resulta esencial la asistencia que pueden brindar las agencias, empresas y organismos internacionales activamente vinculados al tema para generar programas de actuación y cooperación que consigan mejorar la eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos políticos y económicos que se propongan los responsables de los mismos.

**LA ORGANIZACIÓN DE LA GESTIÓN
TRIBUTARIA MUNICIPAL Y LA
UTILIZACIÓN DE FORMAS JURÍDICAS
PRIVADAS: EL CASO DE GESTIÓN
TRIBUTARIA, S.A.M.**

1. INTRODUCCIÓN

2. LA GESTIÓN DIRECTA Y SUS ANTECEDENTES

3. LA SOCIEDAD MUNICIPAL

**4. VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LA GESTIÓN MEDIANTE
EMPRESA MUNICIPAL**

5. GESTIÓN TRIBUTARIA, S.A.M.

1. INTRODUCCIÓN

En la España actual, los gobiernos municipales son, por su proximidad, los principales canalizadores de los anhelos e iniciativas de los ciudadanos.

Los ayuntamientos, unidades políticas básicas, se están transformando cada vez más en entidades gestoras de servicios esenciales para la ciudadanía, tales como el abastecimiento de aguas, la recogida de residuos sólidos, el urbanismo, la vivienda, etc., y en estimuladores de las iniciativas económicas, convirtiéndose en uno de los primeros agentes de desarrollo de su territorio.

Para afrontar con garantías la prestación de estos servicios, las Corporaciones municipales necesitan disponer de fuentes de financiación perfectamente delimitadas con indudable capacidad para sufragar sus objetivos.

Una vez establecidas sus fuentes financieras, los ayuntamientos deben proceder a dotarse de una organización eficaz y eficiente para realizar la recaudación de estos recursos, a la vez que racionalizar su gestión y obtener una información veraz de su población y de la actividad económica que en el municipio se genera.

Por otra parte, los ayuntamientos españoles se desenvuelven actualmente en un entorno socio económico enmarcado en las siguientes características:

- En primer lugar, los ciudadanos tienen una cultura tributaria por la que asumen el pago de tributos tanto estatales como locales. Existe una aceptación generalizada de la obligación de pagar impuestos.
- Se reconoce la necesidad de que los ayuntamientos se nutran de tributos pagados por sus ciudadanos para poder atender las necesidades de estos.
- Esta misma cultura tributaria y de participación hace que se demande, cada vez en mayor medida, la utilización adecuada de los ingresos de los ayuntamientos en un gasto público eficiente.

- Además, el ciudadano exige una gestión de los ingresos eficaz y eficiente. Todos debemos pagar y se debe recaudar lo máximo posible al menor coste e incomodando lo menos posible al contribuyente.

Estas consideraciones expuestas, han llevado inevitablemente a una gestión caracterizada por una mayor transparencia, contención y rigor en el gasto, a la vez que mayores niveles de eficacia en la gestión de los ingresos públicos.

Por encontrarnos en el momento histórico en el que los ayuntamientos se han convertido en las verdaderas locomotoras de nuestra economía (las entidades locales españolas son el nivel de administración más inversor), se exige profesionalidad en la gestión de los recursos y también en la recaudación de éstos. En este último aspecto, esta profesionalidad se ha buscado, en casos como el del Ayuntamiento de Málaga (España), acudiendo a modelos de gestión basados en la utilización de fórmulas jurídico privadas, desarrolladas mediante la figura de la *Empresa Municipal*.

Puede decirse que son bastante reducidas las diferencias entre una empresa pública y otra privada, en lo que al modelo básico de gestión se refiere, y en especial en relación con la gestión económico presupuestaria. En efecto, el artículo 89 del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (en adelante RS) establece que la gestión directa de los servicios económicos podrá serlo en régimen de Empresa privada, que adoptará la forma de responsabilidad limitada o de Sociedad anónima, y se constituirá y actuará con sujeción a las normas legales que regulen dichas compañías mercantiles, sin perjuicio de las adaptaciones expresamente previstas en el Reglamento.

La indicada sujeción a las mismas normas que rigen para las sociedades privadas es la que acota el análisis sobre diferencias entre ambas figuras societarias, que no por ello dejaremos de realizar, aunque con brevedad.

2. LA GESTIÓN DIRECTA Y SUS ANTECEDENTES

Sin ánimo de remontarnos excesivamente en la legislación aplicable a esta materia, debemos necesariamente buscar el origen de esta modalidad de gestión de los servicios públicos en la Carta Europea de Autonomía Local, cuyo artículo 3.1 entiende por *autonomía local* el derecho y la capacidad efectiva de las colectividades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes; la misma Carta Europea (Art. 4.3) se inspira en el principio de *descentralización* al propugnar que el ejercicio de las responsabilidades públicas debe incumbir las autoridades más cercanas a los ciudadanos.

La Constitución Española (Art. 103.1) sienta ese principio de descentralización en la organización de la Administración pública y garantiza a los municipios y provincias “autonomía para la gestión de sus respectivos intereses” (Art.137). El artículo 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LBRL) describe los fundamentos de esa autonomía y el artículo 4º.1 en su apartado a) otorga a los municipios la potestad de autoorganización. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (S.T.C. de 28 de julio de 1981), en interpretación del principio de autonomía local ha establecido que la misma debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de sus órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen.

Queda por todo ello suficientemente respaldada la capacidad de los municipios para gestionar los asuntos de su competencia según el modelo organizativo que mejor se adapte a sus particularidades.

Es entonces cuando entran en juego los apartados 2 y 3 del artículo 85 de la LBRL, previendo la gestión directa de los servicios públicos, y ofreciendo tres modalidades para la misma: La gestión por la propia Entidad local, mediante un Organismo Autónomo Local o, por último, a través de una sociedad mercantil cuyo capital pertenezca íntegramente a la entidad local.

En el apartado 4 del citado artículo se establece que la gestión indirecta puede adoptar alguna de las siguientes formas: concesión, gestión interesada, concierto, arrendamiento ó sociedad mercantil y cooperativas legalmente constituidas cuyo capital social sólo parcialmente pertenezca a la Entidad Local.

3. LA SOCIEDAD MUNICIPAL

La regulación de la gestión directa mediante una sociedad municipal puede encontrarse en los artículos 89 a 94 del RS, y de ella extraeremos las principales conclusiones respecto a los aspectos más relevantes que diferencian a una sociedad privada de otra municipal. Y decimos municipal, pese a que la Ley de Bases y el Reglamento de Servicios se refieren a las entidades de esta naturaleza creadas por los Ayuntamientos como “sociedad privada” o “empresa privada”, cuando este no parece ser el mejor calificativo que puede aplicarse a una organización creada por una Administración pública, para desarrollar un servicio público, con recursos de procedencia enteramente pública.

Como indica el profesor Albi, se trata de sociedades “con financiación y predominio exclusivo de la Administración pública, pero dotadas formalmente de autonomía patrimonial y fundacional, y sujetas al Derecho peculiar de las sociedades mercantiles de capital” que tienen una triple finalidad: se pretende que la actividad a desarrollar se sujete al derecho privado, al objeto de eludir la rigidez de los modos administrativos de gestión; se persigue la limitación de la responsabilidad en las actividades desarrolladas por la Corporación, frente a la asunción de su propio riesgo derivada de la gestión directa sin órgano especial; se consigue el control absoluto de la Corporación sobre la Empresa.

Las principales características de una empresa municipal que la diferencian de una empresa de capital privado pueden sintetizarse en lo siguiente:

- a) Son de fundación simultánea, no existiendo la posibilidad de fundación sucesiva prevista en la Ley de Sociedades Anónimas.

- b) La Corporación Local es el único socio fundador.
- c) Existen restricciones a la libre transmisión de acciones o participaciones.
- d) La Junta General de Accionistas la constituye el Pleno de la Corporación y no socios capitalistas privados.
- e) El funcionamiento de la Junta General se acomoda, en cuanto al procedimiento y a la adopción de acuerdos, a los preceptos de la Ley y el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aplicándosele las normas reguladoras del régimen de las sociedades anónimas solamente en las restantes cuestiones sociales.
- f) Existe una limitación del número de Consejeros según la población del municipio.
- g) Se produce un desdoblamiento expreso de la Dirección y Administración de la Sociedad entre Consejo de Administración y Gerencia, de forma que el Consejo establece las líneas generales de la política de la Empresa asumiendo la Gerencia la función ejecutiva de la misma y la dirección de la empresa.

No obstante, la característica común de ambos tipos de sociedades, constituida por la sujeción a una misma normativa reguladora (Ley de Sociedades Anónimas o Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada, Estatuto de los Trabajadores, Código de Comercio, normativa fiscal, etc...) ofrece muchos puntos de coincidencia en la organización de su actividad, que abarcan desde las funciones de la Junta General de Accionistas, hasta la formulación de Cuentas Anuales, y el control financiero y de eficacia (propugnado por la Ley Reguladora de las Haciendas Locales) efectuado por la propia empresa en base a las reglas de verificación contable contenidas en los artículos 203 y siguientes de la Ley de Sociedades Anónimas.

Son comunes igualmente la aprobación de estatutos que rijan el funcionamiento de la sociedad y las plenas facultades otorgadas al Consejo de Administración para la dirección y gestión de la Empresa, dentro de las normas estatutarias y de los preceptos de la legislación mercantil. Estas sociedades, se rigen, en las relaciones laborales que

puedan crear, por la misma legislación que las de capital íntegramente privado, como igualmente sucede para el caso de su sujeción a las normas fiscales.

Cabe afirmar en definitiva que - excepto por las diferencias antes descritas, que tienen fundamentalmente incidencia en especialidades relativas a los requisitos de su constitución, capital u órganos de dirección - la semejanza entre una sociedad privada y una empresa municipal hace que en la práctica puedan considerarse figuras absolutamente asimiladas.

4. VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LA GESTIÓN MEDIANTE EMPRESA MUNICIPAL

A través de una sociedad municipal el Ente local pretende gestionar un servicio público con la agilidad que caracteriza a una forma de organización societaria, sin tener que sacrificar el interés general por la vía de la introducción, en el proceso de toma de decisiones, de la iniciativa privada, como sucede en una empresa mixta. Son por tanto sociedades que tienen un carácter instrumental para las Corporaciones.

La agilidad que se atribuye a esta forma de ejercer la capacidad de auto organizarse que la LBRL otorga a los entes locales puede concretarse, como principales aspectos, en los que se presentan a continuación, que están especialmente relacionados con la gestión económico-presupuestaria:

1) Ingresos

Normalmente, se trata de empresas cuyos ingresos provienen de las transferencias corrientes que reciben del Ayuntamiento que las crea o bien de la facturación por la prestación de sus servicios a otros entes para los que desarrollan igualmente su actividad. Estos ingresos se originan, para el caso de una empresa de gestión tributaria, como contraprestación por la gestión de los servicios de liquidación, inspección y recaudación que la empresa presta.

Para los ingresos correspondientes a transferencias, la fórmula habitualmente adoptada consiste en la remisión periódica de fondos hasta cubrir la cuantía del presupuesto anual de recursos empleados en el servicio prestado.

Este modo de financiación tiene la indudable ventaja de que, sin perjuicio de los controles a los que están sometidos los órganos de dirección y la responsabilidad que se les atribuye, existe una gran autonomía para la asignación que finalmente se haga de los recursos que se reciben, que no tiene necesariamente que coincidir con el presupuesto inicial por grandes capítulos de gasto. De esta autonomía se deriva una gran flexibilidad de adaptación de la gestión de la sociedad a las circunstancias que se vayan presentando, disponiendo así de mayores posibilidades de alcanzar los objetivos planteados.

Los ingresos por facturación de servicios a terceros constituyen una fuente de financiación adicional que, por vía indirecta, reduce el coste de gestión para el ayuntamiento fundador, y aumenta el grado de autonomía en la distribución de recursos antes descrita.

2) Relaciones laborales

Como cualquier otra empresa de capital íntegramente privado, una empresa municipal organiza sus relaciones laborales de acuerdo con las disposiciones del Estatuto de los Trabajadores y demás normativa de aplicación. Por ello, sin perjuicio de que deban salvaguardarse los principios de igualdad, mérito y capacidad, se goza de gran flexibilidad en la selección de personal, de modo que son de aplicación las más diversas técnicas (desde el test psicotécnico hasta la entrevista personal) para lograr que el trabajador seleccionado se ajuste exactamente al puesto para el que se le requiere, consiguiendo con ello mayor eficacia en la gestión de recursos humanos.

De otra parte, la normativa antes citada facilita el óptimo dimensionamiento de la empresa a los objetivos que persigue, puesto que puede utilizar las diversas modalidades de contratación existentes para ajustar su plantilla a las necesidades que en cada caso se planteen. Con esta flexibilidad, se ofrecen mayores posibilidades para que

la empresa cumpla su cometido se forma eficiente, y sea capaz de abordar nuevos proyectos, de mayor o menor duración, sin el riesgo de exponerse a acabar disponiendo de recursos ociosos.

Igualmente, la empresa puede negociar con sus trabajadores el convenio colectivo que mejor se adapte a las especificidades de su gestión, pudiendo lograrse de este modo una mejor asignación y un mayor rendimiento de los recursos humanos de los que dispone.

Por último, el Estatuto de los Trabajadores permite el establecimiento de un régimen disciplinario de gran agilidad en su aplicación, que alcanza, mediando las indemnizaciones que en cada caso correspondan, hasta el despido, que, obviamente, la sociedad deberá valorar desde el más escrupuloso respeto a los derechos que asisten al trabajador.

3) Contratación

Sin menoscabo de los principios de publicidad y concurrencia previstos en el artículo 11 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, a los que se halla sujeta una sociedad municipal en base a lo establecido en el artículo 1.2.c) de dicha Ley, en virtud del artículo 4 de la misma, las empresas municipales gozan de cierto nivel de discrecionalidad en la contratación para la adquisición de los bienes y servicios que requieren para su funcionamiento.

Esa discrecionalidad se deriva de la mínima sujeción establecida para las mismas a los procedimientos de contratación previstos para la administración, lo que otorga una gran agilidad, especialmente en términos de plazos, a la hora de proveerse de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos, que por ello, tienen mayores garantías de ser alcanzados.

4) Gestión por objetivos

La aplicación de técnicas de gestión similares a las de las empresas privadas, y la individualización y exacta definición de los fines de la empresa, fijados normalmente en su objeto social, permite establecer con mucha concreción los objetivos hacia los que la organización debe dirigir sus esfuerzos y sus recursos de cara al cumplimiento de dichos fines.

Con ello, el seguimiento del nivel de cumplimiento de esos objetivos permitirá a la sociedad adoptar las medidas necesarias, dentro de la discrecionalidad y la autonomía que le concede lo explicado en los puntos anteriores, para corregir las desviaciones. Se trata por tanto de un sistema de gestión que facilita la permanente revisión del acierto o fracaso de las decisiones adoptadas y que permite incentivar a los trabajadores para que contribuyan activamente al logro de los objetivos establecidos, mediante el establecimiento de un sistema de premios a mayores niveles de productividad.

Sin embargo, existen algunas dificultades que afectan especialmente a las empresas públicas creadas para la gestión de los tributos municipales, entre las que puede citarse, como una de las principales, la imposibilidad de que una organización de esta naturaleza desarrolle actos administrativos que impliquen el ejercicio de autoridad, por lo que es necesario habilitar fórmulas que combinen la gestión directa sin órgano especializado y la desarrollada a través de una empresa municipal. Esta combinación se logra enfocando el objeto social de la empresa municipal hacia la colaboración con los órganos municipales efectivamente responsables de dictar dichos actos administrativos, para los que la misma trabaja en estrecha coordinación y bajo las directrices legales que emanan de ellos, aunque con total autonomía en las decisiones de gestión relativas al cumplimiento de sus fines.

Si olvidar el freno que supone a la autonomía local, el hecho de que la no sujeción al I.V.A. de los entes públicos no resulta de aplicación cuando éstos actúan por medio de una empresa pública, privada, mixta ó, en general, de empresas mercantiles.

5. GESTIÓN TRIBUTARIA, S.A.M.

Desde el enfoque expuesto, se va a presentar a la empresa municipal del Ayuntamiento de Málaga *Gestión Tributaria Sociedad Anónima Municipal*, empresa que nació del convencimiento de que la gestión de tributos debe basarse en modelos eficaces, con el propósito de continuar avanzando hacia una Administración próxima al ciudadano, transparente para todos, y desarrollando iniciativas imaginativas para seguir modernizando los procedimientos y sistemas de gestión tributarios.

La consecución del objetivo de eficacia en la gestión tributaria mediante la creación de una empresa especializada pasa por la adopción de una serie de medidas, entre las que destacamos:

- Organizar la empresa de la manera más adecuada. Para ello se hace necesario un organigrama funcional de las distintas áreas, departamentos y puestos de trabajo.
- Definir de forma clara los objetivos de la empresa y de cada uno de sus departamentos, es decir, elaborar un Plan Director.
- Determinar las actividades que será necesario afrontar, y su coste, para la consecución de cada uno de sus objetivos.
- Instaurar una política de personal encaminada a la contratación de los mejores recursos humanos.
- Asegurar la calidad y la continua actualización de conocimientos, formando adecuadamente a los componentes de la organización.
- Estructurar oportunamente los bancos de datos fiscales para poseer la mejor información socio económica la ciudad.
- Establecer las aplicaciones informáticas precisas para relacionar esos bancos de datos.

- Estudiar el ordenamiento jurídico con el fin de obtener la mayor eficiencia en el cobro de tributos.

La empresa **GESTIÓN TRIBUTARIA, SOCIEDAD ANÓNIMA MUNICIPAL (GESTRISAM)** se crea en el año 1994, por ampliación del objeto social de su antecesora, la EMPRESA MUNICIPAL DE RECAUDACIÓN (REMASA), debido a la necesidad de racionalizar y centralizar los procesos de liquidación y recaudación tributaria del Ayuntamiento de Málaga (España).

En 1990 se adoptó la decisión de crear en Málaga una empresa municipal, sometida al derecho privado en lo que a su organización y funcionamiento se refería, que colaborase con el Ayuntamiento de la ciudad en la gestión de algunos de sus tributos más importantes, de forma que la agilidad que una actividad de esta naturaleza necesita permitiese mejorar los índices de recaudación, que en esos años se hallaban en niveles anormalmente bajos para una ciudad de la importancia de Málaga, situada entre las seis primeras capitales de España.

El objeto social de esta empresa municipal -sometida en su organización, como se ha dicho, al Derecho Privado- es *“la colaboración, incluida la consultoría, formación y asistencia técnica, en los servicios de gestión, inspección y recaudación, en período voluntario y en período ejecutivo, de impuestos, tasas, contribuciones especiales, multas y sanciones, precios públicos y demás ingresos que correspondan percibir o exaccionar al Excmo. Ayuntamiento de Málaga, o a otros entes de Derecho Público con los que se celebre el oportuno convenio, prestando dicha colaboración de conformidad con las normas vigentes en cada momento”* (artículo 2 de sus Estatutos).

Otras colaboraciones que realiza GESTRISAM con el Ayuntamiento de Málaga se refieren a la actualización de datos tributarios, a la realización de las notificaciones tributarias (para lo que dispone de una unidad especializada), a la propuesta de designación de coadyuvantes en el procedimiento de apremio (depositarios, peritos, etc.) y a la asistencia jurídica a través de su propio Gabinete en asuntos de su competencia, en coordinación con los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento. Es importante resaltar que anualmente se realizan casi dos millones y medio de

notificaciones vinculadas a la gestión de los tributos municipales, lo que da idea del volumen de actividad alcanzado.

El Capital Social de la empresa es de seiscientos mil Euros, representado por mil acciones de 600 € de valor nominal cada una. Estas acciones son nominativas e intransferibles a favor del Excmo. Ayuntamiento de Málaga, único propietario de las mismas (artículo 5 de sus Estatutos).

Los órganos de gobierno y administración de la sociedad son la Junta General, el Consejo de Administración y la Gerencia.

La Junta General estará constituida por la Corporación en Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Málaga, cuando sea convocada con tal carácter, y tendrá las atribuciones y facultades que la Ley determine (artículo 8 Estatutos). Las facultades de la Junta General, enumeradas en el artículo 14 de los Estatutos, son las siguientes:

- Designar los Vocales del Consejo de Administración, así como acordar su renovación o ratificación en los casos en que así proceda.
- Ampliar o reducir el Capital Social.
- Modificar los Estatutos de la Empresa.
- Emitir obligaciones (deuda).
- Aprobar el Balance Anual, la Cuenta de Pérdidas y Ganancias, la Memoria y el Informe de Gestión, y resolver sobre la aplicación del resultado.
- Designar los auditores de cuentas.
- Fijar la retribución de los miembros del Consejo de Administración.
- Las demás que la Ley de Sociedades Anónimas atribuye a la Junta General.

Respecto al Consejo de Administración, el artículo 16 de los Estatutos afirma que *“la Empresa será administrada y regida por el Consejo de Administración, el cual asume además la representación social y tiene plenitud de facultades, sin más limitaciones que las reservadas por la Ley o los Estatutos a la Junta General de Accionistas”*.

Los miembros del Consejo de Administración son designados libremente por la Junta General entre personas especialmente capacitadas. Actualmente, todos los componentes del Consejo son miembros de la Corporación municipal.

La Presidencia del Consejo de Administración recae forzosamente en el Alcalde o miembro de la Corporación que en su caso se designe. En el caso de que la Junta General, a propuesta del Presidente, opte por nombrar un Vicepresidente, éste deberá ser necesariamente Concejales de la Corporación. Forman parte de este Consejo todos los grupos políticos representados en el Ayuntamiento, así como el Tesorero municipal (funcionario de carrera) con voz y voto. En el caso de Málaga, además, participan por invitación el Secretario y el Interventor del Ayuntamiento (ambos funcionarios de carrera también), con voz pero sin voto.

El Consejo de Administración está investido de los poderes más amplios para dirigir, administrar, disponer de los bienes y representar a la Sociedad, pudiendo celebrar toda suerte de actos y contratos aunque entrañen enajenación o gravamen de inmuebles, afianzamiento de negocios ajenos o transacción, sin limitación alguna, salvo los actos que por Ley o por los Estatutos se reserven expresamente a la Junta General.

Las funciones del Consejo de Administración, definidas en el artículo 26 de los Estatutos con mero carácter enunciativo y sin que ello implique una restricción de sus facultades, son las siguientes:

- Autorizar contratos de toda naturaleza, necesarios para la consecución de los fines sociales, sin perjuicio de la posibilidad de su delegación en la Comisión Ejecutiva, el Consejero Delegado o Director Gerente.
- Nombrar y separar de su puesto al Director Gerente.
- Autorizar préstamos y otras operaciones crediticias que puedan ser necesarias para el desarrollo de las actividades que se le encomiende a la Empresa, a suscribir con cualquier Organismo o Entidad Estatal, Paraestatal o particular.
- Acordar la apertura de cuantas corrientes en las distintas entidades bancarias, señalando los requisitos para poder disponer de fondos.

- Representar a la Sociedad por medio de su Presidente ante terceros y ante toda clase de Tribunales, Organismos y Dependencias, sean públicas o privadas.
- Conferir poderes a cualquiera de sus miembros, a la Gerencia, a particulares y a Procuradores o Letrados, transmitiendo todas o partes de sus funciones.
- Otorgar y formalizar, con las cláusulas y requisitos que estime oportunos, las escrituras y documentos que sean necesarios para la consecución del fin social.
- Ejecutar o hacer cumplir los acuerdos de la Junta General.
- Promover propuestas ante el Ayuntamiento de Málaga para su consideración en los asuntos de competencia municipal, en cuanto éstos puedan afectar a los intereses y objeto de la Empresa.
- Formular, dentro del primer trimestre de cada año, las Cuentas Anuales, el Informe de Gestión y la propuesta de aplicación del resultado, para someterlos al conocimiento y aprobación de la Junta General.

El tercer nivel del proceso directivo recae en la Gerencia, siendo el Director-Gerente designado por el Consejo de Administración. Con carácter enunciativo, y sin perjuicio de las facultades indelegables del Consejo de Administración, el artículo 28 de los Estatutos afirma que el Director-Gerente ejercerá las siguientes funciones:

- Cumplir y hacer cumplir fielmente los acuerdos del Consejo de Administración.
- Presentar anualmente a la aprobación del Consejo de Administración un Plan de Dirección que comprenda los posibles objetivos generales de la Sociedad, Planes de Explotación, Tesorería e Inversiones.
- Remitir anualmente al Ayuntamiento las previsiones de gastos e ingresos, una vez formuladas por el Presidente, así como el Programa Anual.
- Proponer al Consejo de Administración los recursos físicos y financieros necesarios para el cumplimiento exacto del Plan de Dirección.
- Informar a los Consejeros, en los respectivos Consejos, sobre el estado de cumplimiento del Plan de Dirección y, en general, sobre la marcha de la Sociedad.

- Preparar un resumen anual de las actividades de la Sociedad, analizando el grado de cumplimiento de los objetivos previstos.
- Adoptar cuantas determinaciones estime oportunas para la dirección de la Empresa, dando cuenta al Consejo.
- Requerir los asesoramientos técnicos que sean necesarios, en cada ocasión, para la marcha normal de la Empresa.
- Ejercer la Jefatura inmediata de todos los servicios de la Empresa, así como del personal de la misma.
- Representar a la Empresa en la realización de los actos jurídicos propios de su competencia.
- Ordenar pagos hasta la cantidad que el Consejo determine, proponiendo al mismo los de cuantía superior.
- En caso urgente o peligro inminente de daño grave o irreparable para la Sociedad, podrá llevar a cabo, bajo su responsabilidad personal, los actos que fuesen necesarios, dando cuenta inmediatamente al Presidente del Consejo de Administración.

Adicionalmente, y con el propósito de alcanzar la perfecta coordinación entre la estructura organizativa empresarial y la municipal, el Director-Gerente es a su vez nombrado Director de las Áreas de Gestión Tributaria e Ingresos del Excmo. Ayuntamiento de Málaga, de forma que en su calidad de funcionario municipal de empleo, pueda dirigir la actividad de los funcionarios municipales que dictan los actos administrativos relacionados con la liquidación, inspección y recaudación de los derechos a favor del Ayuntamiento, con lo que se produce una perfecta simbiosis entre todos los ámbitos que intervienen en la gestión y se alcanzan los mas avanzados niveles de coordinación entre la actividad de los funcionarios y de los empleados de la empresa.

El organigrama de GESTRISAM refleja la distribución de las competencias en la Empresa. Hay dos Direcciones principales dependientes de la Gerencia: la Dirección Económico Financiera y la Dirección de Gestión. En la primera se integra el Gabinete Jurídico, el de Recursos Humanos y las actividades de gestión de compras y control contable. Encuadrados en la segunda de las Direcciones se hallan los departamentos encargados de la gestión tributaria (diferenciados en función de los tributos en los que

se encuentran especializados), de la inspección, así como los responsables de gestionar el cobro de los derechos generados por los anteriores (separados en función de su especialización en cobros en vía voluntaria y en vía ejecutiva). Como staff de la Gerencia, se encuentra el Departamento de Planificación y Estudios.

El personal, al final del año 2002, era de 199 empleados, a los que hay que sumar 5 funcionarios integrados en las Áreas de Gestión Tributaria e Ingresos antes citadas, que tienen responsabilidades en materia liquidatoria, de inspección, en el ámbito de la recaudación y en el del procedimiento sancionador, 17 Inspectores de Tributos y otros 9 funcionarios sin Jefatura de los que 6 están ubicados en las Oficinas del padrón de habitantes.

El 6% del personal de la sociedad corresponde a la Gerencia, el 23% a la Dirección Económico Financiera, el 40% pertenece a la Dirección de Gestión y el 31% a Recaudación. Conviene mencionar que se trata de personal laboral, no funcionario, y que por lo tanto la gestión del mismo se rige por el Estatuto de los Trabajadores, y no por la Ley de Función Pública.

La principal fuente de financiación de la Empresa se obtiene de transferencias del Ayuntamiento de Málaga, en contraprestación a los servicios que GESTRISAM presta a este ente. El Presupuesto de gastos, que se integra en el Presupuesto Consolidado del Ayuntamiento, se envía al mismo como muy tarde el 15 de septiembre de cada año. Respecto a los ingresos, éstos equivalen al montante de los gastos, de manera que no hay previsión de beneficio anual.

El proceso de financiación va en paralelo a las transferencias de fondos al Ayuntamiento. Periódicamente, GESTRISAM envía a las cuentas municipales la recaudación que se va obteniendo, y el Ayuntamiento transfiere a su vez un 10% de estas cantidades, con el límite establecido en la previsión del presupuesto de ingresos y gastos.

Las figuras impositivas que gestiona la Empresa son las siguientes:

A) En período de cobro voluntario

- Impuestos
 - Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI)
 - Impuesto de Actividades Económicas (IAE)
 - Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)
 - Impuesto sobre el Incremento de Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU)
 - Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO)
- Tasas
 - Tasa por recogida de basuras
 - Tasa por entrada de vehículos (vados)
 - Tasa por licencia de apertura de establecimientos
 - Tasas por aprovechamientos especiales de la vía pública (mercados, quioscos, mesas y sillas, etc.)

B) En período de cobro ejecutivo (reclamadas tras el impago en el período voluntario establecido)

- Todos los impuestos y tasas gestionados por la Empresa en período voluntario.
- Todos los valores emitidos desde cualquier ámbito municipal:
 - Tasas (Empresa Municipal de Aguas, Gerencia de Urbanismo, etc.)
 - Contribuciones especiales
 - Precios públicos
 - Demás exacciones (Ejemplo: Multas de Tráfico)

El esquema de funcionamiento, a grandes rasgos, es el siguiente. La existencia del hecho imponible origina un volumen de “derechos contraídos” (derechos de cobro a favor del Ayuntamiento). Se emiten documentos de liquidación de la deuda correspondientes a este volumen. Tras la emisión, se procede a la notificación a los contribuyentes, en un proceso reiterativo y automatizado al ser la mayor parte de la recaudación por “padrones” (existe un padrón de contribuyentes a los que se les notifica periódicamente -generalmente cada año- la liquidación de su deuda tributaria).

Asimismo, anualmente, se confecciona el correspondiente Calendario Fiscal que rige los plazos de ingresos en periodo voluntario de los créditos de naturaleza tributaria y no tributaria del Ayuntamiento, es decir, los periodos en los que los recibos se ponen al cobro.

Tras su cobro, que puede realizarse por vía voluntaria (los contribuyentes abonan el recibo que se les envía) o por vía ejecutiva (tras el agotamiento del plazo de pago voluntario), la recaudación se agrupa en unas “cuentas restringidas de recaudación” cuyo montante se traspasa periódicamente (una vez al mes) al Ayuntamiento, a unas cuentas operativas utilizadas para el funcionamiento cotidiano de la entidad. Posteriormente, el Ayuntamiento reintegra el 10% de los cobros, con el límite señalado del presupuesto de gastos que se ha previsto para el ejercicio.

El funcionamiento de la recaudación municipal se basa en la existencia de un convenio con entidades financieras colaboradoras, mediante el que, las que hayan sido designadas por la Corporación Municipal, prestan su red de oficinas para que a través de ellas los contribuyentes realicen los ingresos de sus deudas tributarias. El intercambio de información se realiza normalmente por vía telemática, recibándose diariamente datos relativos a los ingresos efectuados por los ciudadanos, que permiten actualizar los ficheros informáticos gestionados por la empresa. El intercambio de información se apoya en un sistema de referencias de cobro normalizado, que la Asociación Española de Banca ha acordado con los Ayuntamientos del país, y que permite identificar, para cada tributo, la deuda que ha originado el ingreso, al objeto de su cancelación tras haberse producido el mismo.

Terminado el plazo de pago de recibos en periodo voluntario, se confecciona el listado de los impagados del cargo para continuar los trámites de cobro por vía ejecutiva.

Los derechos que no se pueden cobrar por inexactitudes en los elementos tributarios, insolvencias, etc..., causan baja, generando la correspondiente documentación justificativa con propósitos contables y de fiscalización.

Tanto los ingresos producidos, como las bajas propuestas por la empresa, son sometidos a la revisión de los órganos municipales de Intervención para garantizar la adecuación de los asientos contables que en base a ellos se producen en la contabilidad municipal.

Los últimos datos de gestión disponibles corresponden a 2002. La recaudación en período voluntario fue, durante ese ejercicio económico, de 140,5 millones de euros, mientras que los cobros por la vía ejecutiva ascendieron a 17,4 millones de euros. Por participación en tributos del Estado se ingresaron 133,6 millones de euros, y por transferencias compensatorias se ingresaron 3,2 millones de euros, lo que suma un total de 294,6 millones de euros.

Respecto a los gastos de explotación vinculados directamente a la actividad de la sociedad, durante 2002 ascendieron a 7,9 millones de euros. Las principales partidas de gasto corresponden a “Gastos de Personal” y “Aprovisionamientos”.

Finalmente, y para profundizar en las actividades de Gestión Tributaria, S.A.M. realizaremos un breve resumen de la gestión de la Empresa durante 2002, extractado de la Memoria que anualmente la Gerencia de la misma presenta al Consejo de Administración.

Globalmente considerados, puede afirmarse que los resultados de gestión del ejercicio 2002 traslucen el mantenimiento de una senda de continuidad respecto a los obtenidos en el año anterior, y evidencian la efectividad de los procesos de gestión tributaria y recaudatoria, que año tras año van perfeccionando su sincronía para alcanzar los objetivos presupuestarios del Excelentísimo Ayuntamiento de Málaga, cumpliéndose con ello el fin principal de la actividad de la empresa.

La extensión del uso de las nuevas tecnologías nos ha brindado la oportunidad de ofrecer la opción de descargar desde Internet, con las debidas garantías para la confidencialidad de los datos, los documentos cobratorios correspondientes a deudas tributarias de vencimiento periódico, para poder abonarlos en cualquiera de las entidades financieras colaboradoras, sin necesidad de desplazarse hasta nuestras

oficinas. A esta facilidad se añade la de poder incluso pagar por la Red estas deudas utilizando el vínculo informático con dichas entidades dispuesto en la Web municipal.

El año 2002 ha sido también testigo del desarrollo de un nuevo enfoque a la gestión de los ingresos municipales, puesto que nuestra Empresa ha comenzado a responsabilizarse de la recaudación en periodo voluntario de tributos de otras Áreas del Ayuntamiento, que anteriormente gestionaban por si mismas sus ingresos. Se ha trabajado igualmente en la planificación de la asunción, a lo largo de los próximos ejercicios, de la recaudación del resto de Áreas con tributos propios, de forma que las ventajas de la especialización de GESTIÓN TRIBUTARIA, S.A.M. y de la centralización de la actividad recaudatoria reviertan positivamente en las finanzas municipales.

La reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, por la que nuestras actuaciones se ven influidas notablemente, ha sido objeto de un especial seguimiento por distintos ámbitos de nuestra Organización, con un análisis pormenorizado de las implicaciones de las distintas propuestas y alternativas que han ido apareciendo en el transcurso del trámite de aprobación, en orden a anticipar suficientemente la respuesta de nuestros procedimientos internos a la nueva regulación de los tributos locales. Con ello, la configuración definitiva de la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales, tal como entró en vigor a principios de 2003, era suficientemente conocida como para no producir situaciones inesperadas y permitir una rápida adaptación a la misma.

Los derechos liquidados por GESTIÓN TRIBUTARIA, S.A.M., que han alcanzado los 298 millones de Euros, se han incrementado en torno a 17 millones de Euros, un 6 por 100 mas que en 2001. Igualmente la recaudación obtenida en 2002 ha superado en casi 24 millones de Euros la del año anterior, situándose en una cifra próxima a los 295 millones de Euros, con un crecimiento del 9 por 100. En cuanto a la eficacia recaudatoria, se ha superado un año mas el índice global; también debe mencionarse el incremento de las domiciliaciones captadas en un 7 por 100.

Los ingresos por recaudación de recibos, liquidaciones y autoliquidaciones, en período voluntario y en vía ejecutiva, por tributos y otros ingresos a favor del Excmo. Ayuntamiento de Málaga, obtenida por GESTIÓN TRIBUTARIA, S.A.M. en 2002, han ascendido a 294.660 miles de Euros, superando los 277.638 miles de Euros, previstos en el Plan de Dirección de este año. El desglose por modalidad de cobro comparado con el del ejercicio 2001, es el siguiente :

	MILES EUROS				VARIACIÓN 01/02	
	2.002		2.001		MILES DE EUROS	%
COBROS EN PERIODO VOLUNTARIO	140.511	48%	126.645	46%	13.866	11%
RECIBOS	96.986	33%	92.307	34%	4.679	5%
LIQUIDACIONES	15.748	5%	12.800	5%	2.948	23%
AUTOLIQUIDACIONES	27.777	10%	21.538	8%	6.239	29%
COBROS EN VÍA EJECUTIVA	17.359	6%	15.450	6%	1.909	12%
TRANSFERENCIAS DE LA D.G.F.C.F.T.	3.182	1%	2.560	1%	622	24%
PARTICIPACIÓN EN TRIBUTOS DEL ESTADO	133.608	45%	126.213	47%	7.395	6%
T O T A L	294.660	100%	270.868	100%	23.792	9%

El aumento interanual de la recaudación por recibos, de los que ha sido gestionado el cobro de más de 932.000, se ha debido principalmente al efecto del crecimiento vegetativo de los padrones, motivado tanto por causas derivadas de la actividad económica de la ciudad, como por las incorporaciones de nuevos contribuyentes fruto de las actuaciones inspectoras que afectan a los tributos de devengo periódico, así como a la revisión de las tarifas y tipos de gravamen de los tributos para 2002; ha tenido igualmente influencia en esta variación la mejora en el porcentaje global de recaudación en período voluntario que alcanza ya un 88,23 por 100 de los importes puestos al cobro.

Como puede observarse buena parte del crecimiento interanual está motivado por la recaudación de liquidaciones y autoliquidaciones.

El aumento de las primeras tiene como principal justificación la asunción de la gestión de cobro de los derechos liquidados por otras Áreas municipales, especialmente de los correspondientes al Área de Medio Ambiente.

Para las segundas, la fuerte variación entre 2001 y 2002 es fruto del gran dinamismo económico experimentado por los sectores de la construcción e inmobiliario, que ha tenido su correlación en los ingresos por el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y por el correspondiente al Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana; también destaca la influencia en el crecimiento de la recaudación de las altas en el Impuesto sobre Actividades Económicas que, contrariamente a lo esperado, no se han visto especialmente afectadas por la ligera desaceleración experimentada por la economía nacional en su conjunto.

Los cobros en vía ejecutiva alcanza en el 2002 su máximo histórico como consecuencia de una eficaz gestión de las notificaciones, que ha producido resultados muy satisfactorios en cuanto al nivel de cumplimiento por los contribuyentes de sus obligaciones tributarias con la Hacienda Municipal.

En 2001 han sido realizadas 2.404.613 notificaciones a contribuyentes y se ha atendido a más de 207.000 personas en las oficinas de la empresa, además de 70.925 llamadas telefónicas.

La actividad de gestión tributaria ha supuesto para la entidad la generación de unos gastos (excluidos los de naturaleza financiera) de 7,96 millones de euros en 2002.

En dicho importe se incluyen los costes de recursos humanos, materiales y servicios destinados tanto a la gestión recaudatoria como al apoyo a las tareas de gestión tributaria e inspección de tributos.

Asimismo, si el ratio “coste de gestión” queda definido como la relación entre los costes de explotación y el total recaudado, el correspondiente a 2002 sería el siguiente:

- Costes de gestión: 7,96 millones de euros
- Total recaudado (excluida participación en tributos del Estado): 161,05 millones de euros
- Ratio: 4.94%

La evolución del ratio durante los últimos años ha sido la siguiente:

RATIOS COSTE DE GESTIÓN				
1998	1999	2000	2001	2002
5,98%	5,30%	5,65%	5,43%	4,94%

En definitiva, la actuación de GESTRISAM responde a los criterios de eficacia y eficiencia que deben presidir la gestión de las Administraciones Públicas, ya que sólo desde el ejemplo y la calidad del servicio prestado se puede exigir a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones para con el Estado.

Para finalizar, añadimos el balance de la empresa y la cuenta de pérdidas y ganancias.

BALANCE DE SITUACIÓN

Nº Cta.	Activo	2002	2001
	INMOVILIZADO	1.256.752,07	1.269.858,43
	INMOVILIZACIONES INMATERIALES	0,00	0,00
215	Aplicaciones informáticas	1.712,88	1.712,88
281	Amortización Acumulada del Inmovilizado Inmaterial	(1.712,88)	(1.712,88)
	INMOVILIZACIONES MATERIALES	1.250.967,39	1.264.218,76
220	Terrenos y bienes naturales	249.036,17	249.036,17
221	Edificios y otras construcciones	1.008.572,76	1.008.572,76
223	Maquinaria	90.960,27	90.960,27
225	Otras instalaciones	180.306,07	179.094,73
226	Mobiliario	463.356,23	409.037,41
227	Equipos para proceso de información	192.796,54	271.135,60
228	Elementos de transporte	27.047,05	9.036,87
229	Otro inmovilizado material	3.411,01	3.411,01
282	Amortización Acumulada del Inmovilizado Material	(964.518,71)	(956.066,06)
	INMOVILIZACIONES FINANCIERAS	5.784,68	5.639,67
260	Fianzas constituidas a largo plazo	5.784,68	5.639,67
	ACTIVO CIRCULANTE	5.400.281,62	6.051.964,22
	EXISTENCIAS	48.061,69	28.503,08
325	Materiales diversos	48.061,69	28.503,08
	DEUDORES	4.693.344,11	5.491.935,49
417	Anticipos a acreedores	198,88	0,00
440	Deudores	14.132,67	37,66
442	Deudores, empresas del grupo	4.662.831,57	5.478.996,76
460	Anticipos de remuneraciones	14.787,84	12.388,96
470	H.P. deudor por diversos conceptos	1.393,15	512,11
	INVERSIONES FINANCIERAS TEMPORALES	2.246,80	3.003,11
547	Intereses a corto plazo	1.202,10	1.958,41
565	Fianzas constituidas corto plazo	1.044,70	1.044,70
	TESORERÍA	600.345,75	524.433,34
570	Caja	4.476,25	4.484,45
572	Bancos e Instituciones de Cto. c/c vista	595.869,50	519.948,89
	AJUSTES POR PERIODIFICACIÓN	56.283,27	4.089,20
480	Gastos anticipados	52.512,47	318,37
580	Intereses pagados por anticipado	3.770,80	3.770,83

	TOTAL ACTIVO (Euros)	6.657.033,69	7.321.822,65

BALANCE DE SITUACIÓN

Nº Cta.	Pasivo	2002	2001
	FONDOS PROPIOS	1.147.790,34	1.160.206,69
	CAPITAL SUSCRITO	601.000,00	601.000,00
100	Capital Social	601.000,00	601.000,00
	RESERVAS	559.206,45	475.271,73
112	Reserva Legal	120.202,42	120.202,42
117	Reservas Voluntarias	438.991,93	355.057,21
119	Diferencia por ajuste del Capital a Euros	12,10	12,10
	PÉRDIDAS Y GANANCIAS (BENEFICIO O PÉRDIDA)	(12.416,11)	83.934,96
129	Pérdidas y Ganancias	(12.416,11)	83.934,96
	INGRESOS A DISTRIBUIR EN VARIOS EJERCICIOS	194.338,53	182.338,46
130	Subvenciones oficiales de capital	194.338,53	182.338,46
	PROVISIONES PARA RIESGOS Y GASTOS	3.567.900,86	3.444.218,46
141	Provisiones para impuestos	3.567.900,86	3.444.218,46
	ACREEDORES A LARGO PLAZO	8.679,15	110.541,41
	DEUDAS CON ENTIDADES DE CRÉDITO	8.679,15	110.541,41
170	Deudas a largo plazo con Entidades de Crédito	8.679,15	110.541,41
	ACREEDORES A CORTO PLAZO	1.738.324,81	2.424.517,63
	DEUDAS CON ENTIDADES DE CRÉDITO	105.124,58	707.825,20
520	Deudas a corto plazo con Entidades de Crédito	101.856,83	706.130,87
526	Intereses corto plazo deuda con Entidades de Crédito	3.267,75	1.694,33
	DEUDAS CON EMPRESAS DEL GRUPO Y ASOCIADAS A CORTO PLAZO	1.385,25	1.055,15
402	Proveedores empresas del grupo	1.385,25	1.055,15
	ACREEDORES COMERCIALES	785.476,64	991.053,97
400	Proveedores	14.607,30	9.633,55
410	Acreedores por prestaciones de servicios	770.869,34	981.420,42

	OTRAS DEUDAS NO COMERCIALES	846.338,34	724.583,31
465	Remuneraciones pendientes de pago	296.726,37	158.400,24
475	H.P. acreedor por conceptos fiscales	340.365,17	400.210,87
476	Organismos de la Seguridad Social, acreedores	177.135,15	161.456,22
523	Proveedores de inmovilizado a corto plazo	32.111,65	5.039,71
555	Partidas pendientes de aplicación	0,00	(523,73)
	TOTAL PASIVO (Euros)	6.657.033,69	7.321.822,65

CUENTA DE PÉRDIDAS Y GANANCIAS

Nº Cta.	Debe	2002	2001
	Total gastos Euros	8.126.787,82	8.145.635,02
	Aprovisionamientos	823.697,64	901.800,97
602	Compras de otros aprovisionamientos	88.824,81	61.098,88
607	Trabajos realizados por otras empresas	754.431,44	833.200,83
612	Variación existencias	(19.558,61)	7.501,26
	Gastos de personal	6.241.342,87	5.869.571,47
640/641	Sueldos y salarios	4.874.271,76	4.538.545,80
642	Seguridad Social a cargo de la empresa	1.309.810,19	1.296.640,95
643	Aportación sist.complem.pensiones	898,35	0,00
649	Otros gastos sociales	56.362,57	34.384,72
	Dotaciones para amortización inmovilizado	79.447,21	84.192,84
682	Amortización del Inmovilizado Material	79.447,21	84.192,84
	Otros gastos de explotación	713.798,82	1.000.911,50
621	Arrendamientos y cánones	123.377,80	105.267,79
622	Reparaciones y conservación	94.365,97	181.156,00
623	Servicios de profesionales independientes	32.027,26	57.961,24
624	Transportes	1.393,70	3.350,38
625	Primas de seguros	1.422,51	692,66
626	Servicios bancarios y similares	116,92	788,03
627	Publicidad y propaganda	160.627,47	303.842,10
628	Suministros	26.484,37	24.783,46
629	Otros servicios	261.282,48	310.550,90
631	Otros tributos	12.700,34	12.518,94
	Beneficios de explotación	0,00	250.627,40
	Gastos financieros y gastos asimilados	154.054,59	180.272,71
663	Intereses de deudas a corto plazo	6.948,11	15.984,07
669	Otros gastos financieros	147.106,48	164.288,64

	Beneficios de las actividades ordinarias	0,00	81.728,54
671	Pérdidas procedentes del Inmovilizado material	10.142,07	0,00
678	Gastos extraordinarios	32.066,13	87.985,00
679	Gastos de ejercicios anteriores	72.238,49	19.718,61
	Resultados extraordinarios positivos	232.810,83	3.388,34
	Beneficios antes de impuestos	0,00	85.116,88
630	Impuesto sobre beneficios	0,00	1.181,92
	Resultados del ejercicio (Beneficios)	0,00	83.934,96

CUENTA DE PÉRDIDAS Y GANANCIAS

Nº Cta.	Haber	2002	2001
	Total ingresos Euros	8.114.371,71	8.229.569,98
	Otros ingresos de explotación	7.762.975,58	8.107.104,18
740	Subvenciones oficiales a la explotación	7.762.557,67	8.077.003,59
759	Ingresos por servicios diversos	417,91	30.100,59
	Pérdidas de explotación	95.310,96	0,00
	Otros intereses e ingresos asimilados	4.138,61	11.373,85
769	Otros ingresos financieros	4.138,61	11.373,85
	Resultados financieros negativos	149.915,98	168.898,86
	Pérdidas de las actividades ordinarias	245.226,94	0,00
775	Subvenciones de capital transferidas al rtdo. ejercicio	65.499,58	53.348,65
778	Ingresos extraordinarios	186.874,37	57.743,30
779	Ingresos de ejercicios anteriores	94.883,57	0,00
	Pérdidas antes de impuestos	12.416,11	0,00
	Resultados del ejercicio (pérdidas)	(12.416,11)	0,00

BIBLIOGRAFÍA

DESCENTRALIZACIÓN Y CALIDAD DE LAS POLÍTICAS LOCALES. Antón Costas Comesaña. Departament de Política Económica i Estructura Económica Mundial. Universitat de Barcelona.

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS FUNCIONES ECONÓMICAS EN EL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL Y LA TEORÍA DEL FEDERALISMO FISCAL. M^a Gabriela Lagos Rodríguez. Universidad de Castilla-La Mancha.

POLÍTICAS NACIONALES Y FINANCIAMIENTO MUNICIPAL. Ricardo Hausman. Ernesto Stein. DESCENTRALIZACIÓN Y URBANIZACIÓN: DOS FUERTES TENDENCIAS QUE AFECTAN A LA CIUDAD LATINOAMERICANA.

PROPUESTA DE MODIFICACIÓN CONSTITUCIONAL PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL. César Augusto Peña Tejada.

LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO Y TRANSICIÓN: PRINCIPIOS Y PRÁCTICAS. Roy Bahl. Universidad de Georgia, E.U.A.

SUBVENCIONES GENERALES A LOS MUNICIPIOS: VALORACIÓN Y PROPUESTAS DE REFORMA. Francisco Pedraja Chaparro y Javier Suárez Pandiello.

LA REFORMA DE PARTICIPACIÓN DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS EN LOS TRIBUTOS DEL ESTADO. Gabriel Hurtado López.

EL ESLABÓN PERDIDO DE LA DESCENTRALIZACIÓN: MUNICIPALISMO FRENTE A AUTONOMÍAS. Xosé Carlos Arias. Antón Costas.

EFICIENTIZACIÓN DE LOS ARBITRIOS MUNICIPALES DEL AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL. Tesis de grado para el título de Magíster en Gestión Pública presentada por Dagoberto A. Gómez Cabral en marzo de 2000. PUCMM.

SITUACIÓN ACTUAL DEL SECTOR MUNICIPAL DOMINICANO. Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), República Dominicana para el Banco Interamericano de Desarrollo. Mayo 2000.

LOS RETOS PENDIENTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Gabriel Aghón. Mayo 2000

EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN 2002. Carlos Monasterio Escudero. Universidad de Oviedo.

TRATADO DE LOS MODOS DE GESTIÓN DE LAS CORPORACIONES LOCALES. Fernando Albi.
Madrid 1960

LA SUJECCIÓN TRIBUTARIA DE LOS ENTES LOCALES. Fernando Casana Merino, Rosa María Galán Fernández, Javier Martín Fernández, María Teresa Mories Jiménez, Jesús Rodríguez Márquez.
Empresa Provincial de Recaudación e Informática, S.A. – Diputación de Córdoba.



Ayuntamiento de Málaga
Delegación de Economía y Hacienda