

III CONGRESO DE ECONOMIA REGIONAL
DE CASTILLA-LEON

Segovia, 26/28 de Noviembre de 1992

**"PERSPECTIVAS FUTURAS DE LA HACIENDA LOCAL
Y SU REPERCUSION EN CASTILLA-LEON"**

JIMENEZ ARIAS, Carmen
LAGOS RODRIGUEZ, M^a Gabriela
OLAYA INIESTA, Antonio
U.C.L.M.

1. PRINCIPIOS DE LA HACIENDA LOCAL: Especial referencia

a la Autonomía financiera.

La actividad económica de las Corporaciones Locales es la que se dirige a la satisfacción de las necesidades locales mediante la transformación de los bienes económicos que reciben del Estado o toman de las economías individuales, en bienes y valores públicos. Pero dicha actividad está sujeta a diversos límites y principios, a la cabeza de los cuales está o debería estar el procedente de la condición de sujeto activo de la soberanía financiera del ente local, eso sí, dentro de los límites que el Estado le señala, que, como podremos comprobar, son casi siempre mayores que las facultades otorgadas a tales entidades. Nos referimos evidentemente al principio de **Autonomía Local**, uno de los efectos más importantes de la aprobación de la Constitución de 1978.

El Art. 140 de nuestra Carta Magna recoge la garantía de autonomía (anunciada ya en el 137) en los siguientes términos: "La Constitución garantiza la autonomía de los municipios".¹

Los textos legales que, además de la Constitución hemos de considerar para el estudio de las Haciendas Locales y sus principios reguladores son los recogidos en el Art. 5 de la LBRL:

- 1- La propia Ley de Bases de Régimen Local, en cuyo Art. 106 especifica algo más el principio en cuestión.
- 2- LGT y LGP.
- 3- Leyes de las CC.AA.
- 4- Ordenanzas fiscales que dicte la entidad local.

En virtud de estos textos podemos deducir la gran limitación de que es objeto la autonomía local. Así, por un lado, se prohíbe expresamente a las C.L. la emanación de leyes, y por tanto de tributos, según el principio de legalidad consagrado en el Art. 31.3 de la Constitución. Por otro lado, el campo de actuación de las C.L. sería mínimo. Es decir, que el poder tributario de las C.L. vendría condicionado por el estatal y el autonómico, poderes que además serán distintos según la Comunidad de que se trate. En el caso de Castilla-León, su Estatuto prevé la atribución al poder estatal del dictado de las bases, así como su articulación y desarrollo, quedando a la entidad autonómica únicamente "las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre C.L. y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local" (quedando a salvo las facultades de armonización del Estado del 150.3 de la Constitución).

En otras CC.AA., por el contrario, el desarrollo de las bases corresponde a la propia Comunidad. Es el caso de las CC.AA.

¹. El municipio es entendido por Abellán como aquella entidad natural, anterior a la Ley y reconocida por ésta.

de Régimen Foral y de aquellas Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del 143 de la Constitución.

¿Se reduce pues la función de la C.L. a la mera gestión de una norma ya dada?. Podemos responder negativamente a esta pregunta ya que pueden establecer sus propios tributos a través de las Ordenanzas Fiscales, eso sí, dentro del marco señalado por la Ley. De cuáles son esos tributos nos ocuparemos más adelante. En definitiva, y según jurisprudencia constitucional, el concepto de autonomía local se limitaría a la atribución de competencias para la gestión de los intereses locales, aunque esto es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias. La autonomía implicaría que haya medios suficientes, no que estos medios deban ser propios.

Otros principios de la Hacienda Local son los de **Suficiencia y Coordinación**, al igual que en el caso de la Hacienda Autonómica. El primero de ellos se recoge en el Art. 142 de la Constitución y 105 de la LBRL, cuyo tenor literal es muy claro: ...**"se dotará a las Haciendas Locales de recursos suficientes para el cumplimiento de los fines de las entidades locales"**.

En cuanto al principio de Coordinación se reconoce implícitamente en el Art. 5.E) de la LBRL, principio que ya se establecía en la Ley de 21/12/1983 de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales, que señalaba claros límites a la autonomía de las mismas, y que supone la doble coordinación o en los dos niveles a que antes nos referíamos:

A) - Estado-Hacienda Local, que se coordinan a través de la Comisión Nacional de Administración Local, encargada de hacer sugerencias al Gobierno sobre distribución de subvenciones, créditos y transferencias del Estado a la Administración Local, etc.

B) - Comunidad Autónoma-Hacienda Local, cuya relación viene regulada en la LOFCA, la cual recoge, entre otras, medidas que evitan la doble imposición en los casos de cesión de tributos del Estado a las CC.AA., cuidando que cada Comunidad no rebase sus propios límites geográficos.

Estos principios básicamente son los articuladores del sistema de financiación local, aplicables como punto de partida a los municipios castellano-leoneses, que pasamos a analizar más concretamente.

2. LOS INGRESOS EN LAS HACIENDAS LOCALES DE CASTILLA-LEON.

Los recursos con que cuentan las Haciendas Municipales se recogen en el Art. 2.1² de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales. En síntesis, puede decirse que la LRHL dispone dos grandes vías de financiación para los municipios: los tributos propios y la participación en los tributos del Estado.

Los ingresos de Derecho privado son las adquisiciones a título gratuito y los rendimientos derivados del patrimonio de las entidades locales.

Las Contribuciones Especiales gravan la obtención por parte del sujeto pasivo de un beneficio o aumento del valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas, o del establecimiento o ampliación de servicios públicos por parte de las entidades locales.

Las Tasas afectan al sujeto pasivo en cuanto usuario de servicios o actividades administrativas de competencia municipal, siempre que dichos servicios no sean susceptibles de ser prestados por el sector privado.

Los Precios públicos son contraprestaciones pecuniarias que se satisfacen, tanto por la utilización privativa o provecho especial del dominio público, como por la prestación de servicios o realización de actividades administrativas de competencia municipal. Esta figura tributaria es una de las más operativas de la LRHL en cuanto al incremento de los ingresos de los municipios, puesto que ha de cubrir como mínimo el coste del servicio o actividad realizada y debe fijarse conforme a los precios de mercado.

Los municipios pueden recurrir a operaciones de crédito para la financiación de inversiones, para cubrir el déficit ocasionado por la liquidación de sus presupuestos y por razones de urgencia y necesidad de financiación de gastos corrientes.

². Según el citado Art. la Hacienda Municipal está constituida por los siguientes recursos:

- a) Ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho privado.
- b) Los tributos propios: tasas, contribuciones especiales e impuestos, más los recargos exigibles sobre los impuestos de las CC.AA. y otras entidades locales.
- c) Participaciones en los tributos del Estado y de las CC.AA.
- d) Subvenciones.
- e) Precios Públicos.
- f) Operaciones de crédito.
- g) Multas y sanciones impuestas en el ejercicio de sus competencias.
- h) Las demás prestaciones de Derecho Público.

Las Corporaciones Locales podrán establecer recargos sobre los impuestos de su Comunidad Autónoma y de otras entidades locales, en los casos previstos por la Ley. Esta fuente de ingresos está muy limitada en función de la restricción que opera en materia de imposición autonómica³.

Otro de los ingresos previstos por la LRHL son las Participaciones en los Tributos del Estado, el Art. 115 de la citada Ley establece las reglas para determinar el importe de las mismas.⁴ Esta participación se extiende también a los tributos propios de las CC.AA. Del mismo modo, también cabe que los municipios establezcan recargos sobre los impuestos de sus CC.AA. y de otras entidades locales, en los casos previstos por la Ley.

En cuanto a los impuestos propios de las entidades locales, la LRHL ha supuesto modificaciones importantes creando nuevas figuras impositivas en sustitución de otras. Estas medidas han seguido la línea de la mayoría de los países de la C.E.E., configurando la estructura tributaria local en torno a la imposición sobre bienes inmuebles y a la imposición sobre actividades comerciales. Se distinguen dos grupos de impuestos propios, los obligatorios y los de libre establecimiento, como se muestran en el cuadro adjunto.

³. Art. 6.2 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas:

" Los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponible ya gravados por el Estado".

⁴. A excepción de Madrid y Barcelona, el Art. 115 da tres criterios para distribuir la participación en los Ingresos del Estado que son aplicables al resto de los municipios de la nación:

- El 70% en función del número de habitantes ponderado según el tamaño de la población.

- El 25% en función del número de habitantes ponderado según el esfuerzo fiscal medio.

- El 5% restante en función del número de centros de E.G.B., Preescolar o especial a cargo del municipio.

IMPUESTOS MUNICIPALES
que se suprimen

IMPUESTOS MUNICIPALES
que se crean

Licencia Fiscal:

- Actividades Profesionales y Artísticas.
- Actividades Comerciales e industriales.
- Impuesto sobre Radicación.

- Impuesto sobre Actividades Económicas.

(Obligatorio)

-
- Impuesto sobre Gastos Suntuarios (excepto cotos caza y pesca)
 - Impuesto sobre la Publicidad.

Contribuciones Territoriales:

- Rústica y Pecuaria.
- Urbana.
- Impuesto municipal sobre Solares.

- Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

(Obligatorio)

-
- Impuesto sobre Circulación de Vehículos.

- Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

(Obligatorio)

-
- Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos.

- Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

(Opcional)

-
- Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.
- (Opcional)

La LRHL pretendió dotar de Autonomía y Suficiencia a las Corporaciones Locales. Tres años después de su promulgación podemos hacer ya un cierto balance de su aplicación en los municipios españoles, concretamente en los castellano-leoneses, balance que ha de remitirse a resultados necesariamente parciales dada la tardía implantación del IAE. De esta forma se configura como principal impuesto municipal el que grava los bienes inmuebles (sustitutivo de las antiguas Contribuciones

Territoriales Rústica y Pecuaria, y la Contribución Territorial Urbana).

3. CONCLUSIONES.

I. El cuadro número 1 ofrece el desglose por provincias de la recaudación obtenida en concepto de Impuesto sobre Bienes Inmuebles en Castilla-León. Palencia destaca con las mayores cifras en todos los conceptos. Salamanca es la provincia con menos recaudación pese a tener más municipios, por ejemplo, que León, provincia que obtiene casi el triple en concepto de Impuesto sobre Bienes Inmuebles. La causa de esta variación es la mayor población de los municipios leoneses. Sin embargo, Zamora constituye una excepción en este punto, dado que con sólo tres municipios mayores de tres mil habitantes, el peso recaudatorio del IBM es de 152 millones de pesetas, cifra muy próxima a la leonesa que cuenta con catorce grandes núcleos de población.

II. Como se deduce de lo señalado en el cuadro número 2 los municipios castellano-leoneses han visto incrementados sus ingresos de forma significativa, a lo que ha seguido un aumento correlativo del gasto, si bien no tan pronunciado como en los ingresos.

III. El cuadro número 3 refleja la repercusión que la LRHL ha tenido sobre las Haciendas Municipales en Castilla-León. Como era lógico esperar, es el Impuesto sobre Bienes Inmuebles el que destaca en capacidad recudatoria, convirtiéndose en el impuesto municipal más importante. La actualización de los valores catastrales es una de las causas del incremento que experimenta de 1990 a 1991.

Es significativo señalar la no inclusión del Impuesto de Actividades Económicas debido a su reciente implantación en el presente año.

Otro dato a destacar es la mayor cuantía de los ingresos provenientes de los impuestos obligatorios. La diferencia con los derivados de los impuestos facultativos pone de relieve el tamaño reducido de las poblaciones.

IV. El cuadro número 4 muestra el aumento de los ingresos obtenidos en los diversos conceptos. Es de esperar un incremento notable en concepto de impuestos directos como consecuencia de la puesta en funcionamiento del Impuesto sobre Actividades Económicas.

V. Uno de los inconvenientes que existen para las Haciendas de los municipios castellano-leoneses es el reducido tamaño de sus poblaciones y bases económicas, lo que dificulta la financiación y consiguiente provisión de niveles estándares de servicios públicos.

VI. Se observan también las consecuencias de los flujos migratorios hacia los núcleos urbanos más grandes e industrializados, lo que ha dado lugar a la despoblación de las zonas rurales, si bien, no puede decirse aún que los grandes núcleos urbanos de Castilla-León empiecen a mostrar problemas de congestión debido al tamaño de sus poblaciones.

VII. La autonomía municipal se articula en la posibilidad de establecer impuestos de forma facultativa (Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, e Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana) y en la fijación de los tipos de gravamen en función de la población de derecho de los municipios.

No obstante, este principio no alcanza una realización efectiva por diversos motivos. Uno de ellos afecta al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, puesto que está gestionado y recaudado por los Ayuntamientos, pero la vertiente catastral y de inspección corresponde al Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria que es el organismo encargado de fijar el valor catastral del inmueble, ésto es, la base imponible del tributo. Esta circunstancia supone una merma en la autonomía local y un retraso en la determinación de los valores catastrales, con la consiguiente pérdida de ingresos para los Ayuntamientos, precisamente en el impuesto de mayor importancia cuantitativa.

VIII. Los impuestos que la LRHL establece como obligatorios responden adecuadamente al modelo teórico de lo que debe constituir una Hacienda subcentral, dada la poca movilidad de las bases.

Sin embargo, esta Ley sólo satisface los principios de Autonomía y Suficiencia, que ella misma proclama como sus inspiradores en la Exposición de Motivos, para los grandes Ayuntamientos.

El motivo principal de este hecho es que la LRHL toma como criterio básico para el aumento de los ingresos de los municipios la población. Esto es, hace depender de la cantidad de población la rentabilidad, en términos de ingresos, de los impuestos municipales. Así, por ejemplo, las tarifas del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica pueden incrementarse por el Ayuntamiento en función de unos coeficientes que vienen ya señalados en la Ley y que aumentan de acuerdo con la población del municipio.

IX. La consecuencia directa de lo expuesto es que en municipios de pequeño y mediano tamaño las participaciones en los ingresos del Estado, las transferencias, se convierten en su principal vía de financiación, lo cual no favorece en modo alguno la Autonomía de las Haciendas de los Ayuntamientos.

Otro nuevo problema se plantea cuando observamos que el porcentaje de participación de los municipios en los tributos del Estado se pone también en función, principalmente, del número de habitantes ponderado según el tamaño de la población. Así, a la escasa autonomía que permite una financiación constituida esencialmente por transferencias, hemos de añadir la dificultad creciente de conseguir una cierta suficiencia en sus haciendas para los municipios en relación inversa a su tamaño, esto es, cuanto más pequeño es un municipio, menos dinero recibirá, y mayor porcentaje del mismo provendrá de transferencias estatales.⁵

X. Una opción para evitar los problemas de provisión de servicios para los municipios sería el establecimiento de Mancomunidades que se encargaran de ofrecer ciertos servicios aprovechando las economías de escala que pudieran existir. Sin embargo hay que tener en cuenta el factor de dispersión de los núcleos de población en la medida en que dificulta mucho la operatividad de la mancomunidad.

XI. El reducido tamaño poblacional y las consecuentes deficiencias administrativas no aconsejan el establecimiento de un recargo municipal sobre la cuota del IRPF, pero sí que se podría articular una participación en la recaudación del IRPF en el territorio municipal semejante a la existente en Alemania.

XII. Como conclusión general, hemos de señalar que la ley Reguladora de las Haciendas Locales soluciona alguno de los problemas que tenían nuestras Corporaciones Locales, pero presenta ciertas deficiencias en torno a los principios de Autonomía y Suficiencia aplicados a los pequeños y medianos municipios.

⁵. Esto mismo ocurre en los municipios castellano-leoneses a tenor de los datos recogidos en cuadro número 5 del anexo.

CUADRO Nº 1

IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES EN LOS MUNICIPIOS DE CASTILLA-LEON

AÑO 1990

DATOS	NUMERO	NUMERO	BASE IMPONIBLE	CUOTA INTEGRAL	DEUDA TRIBUT.
PROVINCIAS	MUNICIPIOS	RECIBOS	mill. ptas.	mill. ptas.	mill. ptas.
AVILA	117	30179	21937	97	96
BURGOS	76	61295	74405	309	287
LEON	23	37980	62348	246	171
PALENCIA	148	61839	82827	326	309
SALAMANCA	88	20778	11432	64	64
SEGOVIA	65	30417	43662	183	166
SORIA	103	29264	23735	99	98
ZAMORA	72	34696	36721	168	152
VALLADOLID	103	25441	22501	113	106
TOTALES	795	331889	379568	1605	1449

Fuente.: Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria. Elaboración Propia.

Cuadro nº 2

LIQUIDACIONES DE LOS PRESUPUESTOS DE LOS AYUNTAMIENTOS DE CASTILLA-LEON

	AÑO 1987	AÑO 1988	AÑO 1989	AÑO 1990
INGRESOS	81156	94030	113272	144832
GASTOS	74030	82959	101228	125276
TOTAL	7126	11071	12044	19556

* Ingresos en concepto de Recaudación Líquida.

* Gastos en concepto de Pagos Líquidos.

Fuente: D.G. de Coordinación con las Haciendas y elaboración propia.

Cuadro nº 3

LOS IMPUESTOS MUNICIPALES EN CASTILLA-LEON TRAS LA LRHL.

	AÑO 1990	AÑO 1991
IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES	15714	16805
IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DEL VALOR DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA URBANA	1737	2037
IMPUESTO SOBRE VEHICULOS DE TRACCION MECANICA	5021	5903
OTROS IMPUESTOS DIRECTOS	8817	8777
TOTAL	31290	33523
IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y OBRAS	2721	3779
OTROS IMPUESTOS INDIRECTOS	324	329
TOTAL	3045	4108

Datos en millones de pesetas

Fuente: D.G. de Coordinacion con las Haciendas Territoriales

Cuadro nº 4

INGRESOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES CASTELLANO-LEONESAS

CAPITULOS	AÑO 1989	AÑO 1990	AÑO 1991
IMPUESTOS DIRECTOS	21100	31290	33523
IMPUESTOS INDIRECTOS	3795	3045	4108
TASAS Y OTROS INGRESOS	20843	20594	24415
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	25140	28518	34204
INGRESOS PATRIMONIALES	80926	97109	108984
ENAJENACION DE INVERSIONES REALES	3385	3720	2303
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	17491	27130	35807
VARIACION DE ACTIVOS FINANCIEROS	328	272	371
VARIACION DE PASIVOS FINANCIEROS	25761	23970	30981
TOTAL	99384	117824	137347

Fuente: D.G. de Coordinación con las Haciendas Teres y elaboración propia.

* Datos en millones de pesetas.

Cuadro nº5

INGRESOS POR TRANSFERENCIAS EN LOS MUNICIPIOS DE CASTILLA-LEON.

PROCEDENCIA	AÑO 1989		AÑO 1990		AÑO 1991	
	T. COR.	T. de CAP.	T. COR.	T. de CAP.	T. COR.	T. de CAP.
ESTADO	23313	541	27124	3342	35864	6965
SEGURIDAD SOCIAL	888	283				
COMUNIDAD AUTONOMA	331	2185	490	3355	1718	6950
DIPUTACIONES Y CONSEJOS	471	3778	207	3863		
AYUNTAMIENTOS	3	21	163		43	3774
OTRAS CORPORACIONES LOCALES	73	80	292	739	1	
SOCIEDADES MERCANTILES DE LAS CORPORACIONES LOCALES				211		
FAMILIAS E INSTITUCIONES SIN ANIMO DE LUCRO	54	77	117	76	26	
OTROS	7	88	125	120	51	720
TOTAL	25140	7053	28518	11705	37704	18409

* Datos en millones de pesetas.

Fuente: D.G de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

Elaboración propia.

BIBLIOGRAFIA

- GARCIA VILLAREJO, A. Y SALINAS SANCHEZ, J.(1991). Manual de Hacienda Pública. Ed. Tecnos.
- FERREIRO LAPATZA, J.J.(1991). Curso de Derecho Financiero y Tributario. Ed. Marcial Pons.
- CALVO ORTEGA, R. y OTROS (1991). La Reforma de las Haciendas Locales. Tomos I y II. Ed. Lex Nova.
- LLUCH I DE ANDRES, J.(1985). Finançament de les Hisendes Autonòmiques i locals. Ed. Generalitat de Catalunya.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS ADMINISTRACION LOCAL (1987). III Jornadas de Estudio sobre Presupuesto y Contabilidad de las Entidades Locales.
- ANUARIO ESTADISTICO DE CASTILLA Y LEON (1988-1991). Junta de Comunidades de Castilla-León.
- COYUNTURA ECONOMICA DE CASTILLA Y LEON (1987-1991). Junta de Comunidades de Castilla-León.