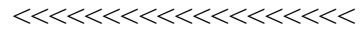


**Universidad**  
Zaragoza



## Trabajo Fin de Grado

Impuestos locales y financiación municipal: Su  
evolución en el periodo 2004-2017 en España

Autor

Sara Mollá Barcenilla

Director/es

Miguel Ángel Barberán Lahuerta

Facultad de Economía y Empresa  
2019-2020

**Autor del trabajo:** Sara Mollá Barcenilla

**Director del trabajo :** Miguel Ángel Barberán Lahuerta

**Título del trabajo:** Impuestos locales y financiación municipal : Su evolución en el periodo 2004-2017 en España

**Titulación:** Grado en Administración y Dirección de Empresas

RESUMEN:

El modelo de descentralización en el ámbito municipal y regional de España ha sido objeto de debate e interés permanente desde que la Constitución Española de 1978 delimitara las competencias y arquitectura financiera de las administraciones territoriales. Por ello, este trabajo estudia el modelo de financiación de las entidades locales y su evolución en el tiempo para reflexionar sobre las que son sus principales debilidades y analizar las propuestas de reforma que recomiendan los expertos. El panorama teórico va acompañado de un análisis empírico que refleja los rasgos estructurales del sistema en 2017 y la evolución observada en los ingresos tributarios desde 2004 hasta 2017. Los resultados reflejan el fuerte impacto de la crisis económica en los tributos más vinculados al sector inmobiliario y la compensación observada a lo largo del tiempo a través de un aumento del IBI.

SUMMARY:

The decentralization model in Spain has been debated since the Spanish Constitution of 1978 define the competencies and financial situation of the territorial administrations. For this reason, this research studies the financial model of the local entities and its evolution over time to think about which are its main imperfections and to analyze the main reform proposals recommended by experts. The theoretical overview is accompanied by an empirical analysis that reflects the structural features of the system in 2017 and the evolution analyzed in the tax revenues from 2004 to 2017. The results reflect the strong impact of the economic crisis on the revenues linked to the construction sector and the compensation observed over time through the increase of IBI.

## **INDICE**

### **CAPÍTULO I**

1. Introducción

### **CAPÍTULO II**

- 2.1 La descentralización fiscal: Concepto y principios.
- 2.2 La financiación de la administración local desde 1978
- 2.3 Diseño de las entidades locales en España
- 2.4 La financiación local en España: Situación actual y perspectivas de reforma

### **CAPÍTULO III**

- 3.1 Financiación local: Principales fuentes

### **CAPÍTULO IV**

- 4.1 Estructura del Ingreso local del año 2017
  - 4.1.1 Ingresos totales de los ayuntamientos
  - 4.1.2 Participación de los tributos locales en la recaudación total
  - 4.1.3 Recaudación de los impuestos locales respecto al total de ingresos fiscales
  - 4.1.4 Recaudación de ingresos fiscales por estrato de población
  - 4.1.5 Ingresos tributarios por habitante por CCAA y por tamaño de municipio
- 4.2 Evolución de los ingresos locales desde 2004 hasta 2017
  - 4.2.1 Evolución de la recaudación de los tributos propios respecto a los ingresos totales
  - 4.2.2 Evolución del total de ingresos fiscales
  - 4.2.3 Evolución de los ingresos fiscales por habitante

4.2.4 Evolución de cada uno de los ingresos fiscales (En % o por cifras absolutas)

**5. Conclusiones**

**6. Bibliografía**

## CAPITULO I

### 1.INTRODUCCIÓN

La estructura del modelo territorial en España es en la actualidad uno de los rasgos distintivos de la Constitución Española de 1978. Dicho modelo considera a los principios de autonomía y de suficiencia como esenciales en su funcionamiento y han sido los que han guiado cada reforma de la estructura territorial y de sus fuentes de financiación. Precisamente, el trabajo que presentamos trata de abordar un aspecto esencial y clave en este modelo; su sistema de financiación.

En general, el sector público puede financiarse a través de tres grandes grupos de ingresos, los tributos, las transferencias de otras administraciones y el endeudamiento. A partir de estas fuentes de financiación las administraciones obtienen recursos económicos para sufragar sus actuaciones y garantizar la efectividad de los servicios esenciales que tienen encomendados. De estas tres partidas la que más peso tiene en la actualidad son los recursos tributarios y, de entre ellos, los impuestos que se obtienen coactivamente de los contribuyentes.

Precisamente, el contexto en el que se va a desarrollar este trabajo se ciñe al estudio de la principal fuente de financiación y va a ser el análisis y la evolución de las recaudaciones impositivas durante las últimas décadas en el ámbito de la Administración Local.

## CAPITULO II

### 2.1 LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, CONCEPTO Y PRINCIPIOS

Antes de analizar el sistema financiación local, conviene detenerse en la descripción del proceso de descentralización que antecedió a su definición.

En el ámbito fiscal, la descentralización consiste en un proceso en el que los gobiernos subcentrales disponen de ciertas competencias que les permiten gozar de un alto nivel de autonomía en la financiación de sus ingresos así como en la toma de decisiones respecto a los gastos. Este proceso permite a los gobiernos regionales y a los gobiernos municipales la predicción de sus futuros ingresos, así como el establecimiento de objetivos relacionados con éstos.

Una de las ventajas que tiene este proceso consiste en que la autonomía financiera en cada una de las entidades regionales o locales les permite diseñar políticas públicas que se adapten a las necesidades de cada población. Se ha demostrado que este sistema ha mejorado la calidad de servicios esenciales como la sanidad y educación.

Como es sabido, la Constitución Española de 1978 estableció un modelo territorial descentralizado, reconociendo el derecho a la autonomía de un conjunto de regiones muy diferentes entre sí. Como señalan Pedraja y Suarez (2015) en el inicio de la Transición había dos opciones: la primera, dar el papel protagonista en el nuevo sistema a las CCAA; la segunda, llevar a cabo la descentralización de forma más equilibrada entre CCAA y municipios desplegando las primeras en un principio para proceder a una segunda descentralización después. Se optó por la primera opción, lo que generó una serie de problemas tanto en la asignación de competencias como en los regímenes de financiación. Visto con perspectiva, las asimetrías en competencias han ido desapareciendo no así las del modelo de financiación. Además, en el ámbito local, la Constitución optó por respetar la organización provincial del Estado, manteniendo las diputaciones como gobiernos intermedios sin apenas capacidad fiscal propia. En este proceso, fue la administración autonómica la que llevo a cabo un desarrollo más amplio, tanto en competencias como en la asignación de recursos económicos.

El poder político de las CCAA se consolidó, destacan estos autores, a costa del poder local. Las comunidades eran reticentes al desarrollo de organismos locales destinados a mejorar el servicio público a los ciudadanos por considerar que eran fórmulas de contrapoder.

Cuando la asunción de competencias por parte de las autonomías se homogenizó e incluso alcanzó su techo, a partir de 2006, algunas autonomías llevan a cabo una reforma de sus estatutos cuya aprobación generó un importante debate sobre el papel de las CCAA en relación con la administración local.

Pero esa descentralización de funciones y servicios, también debía ir acompañada de la asignación de recursos económicos suficiente para llevarla a cabo, aspecto en el que los impuestos han jugado una importancia capital.

Así, si la descentralización impositiva debe tener muy en cuenta cuáles son los gastos que deben asumir los gobiernos subcentrales, otro tanto ha de ocurrir con la descentralización de los recursos. Musgrave (1983) se inspira en dichas funciones para establecer los seis principios que deben guiar la asignación de los impuestos en las distintas jerarquías del gobierno<sup>1</sup>. Partiendo de dicha base, Monasterio y Suárez Pandiello (1998) señalan los diferentes principios de carácter generalista que deben de orientar la descentralización fiscal en el ámbito regional y municipal.

El primero consiste en el principio de la equidad fiscal y, con relación al mismo, es posible diferenciar dos enfoques. Por un lado, la equidad horizontal implica conceder un trato idéntico a todas aquellas personas que se encuentren en las mismas condiciones. Por otro lado, la equidad vertical establece el trato distinto a personas que se encuentren en diferente situación. Acorde con este principio, existen otros dos de vital importancia;

El principio de generalidad. Este principio implica la no discriminación y ausencia de exenciones, por lo tanto, defiende la equidad horizontal.

-El principio progresividad: tiene mismo objetivo que la equidad vertical, ya que establece una distinción de cargas tributarias acorde con la diferente capacidad fiscal de los ciudadanos. Las personas que perciben una gran cantidad de renta deben pagar un mayor porcentaje de impuestos que las que ganan menos, lo cual conduce a una distribución más justa de las cargas tributarias, facilitando el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

-El principio de la economicidad implica que el gasto que supone la recaudación para contribuyentes u organismos públicos no debe superar el mínimo necesario para satisfacer los objetivos políticos, económicos y sociales de la imposición.

---

<sup>1</sup> 1. Los niveles de gobierno medio y bajo son los responsables de gravar las bases de menor capacidad de movilidad entre jurisdicciones. 2. Los impuestos personales progresivos deben asignarse a jurisdicciones en las que sea más eficiente fijar una base global.

3. La imposición de carácter progresivo, que evita las injusticias fiscales, debe ser gestionada por el gobierno central

4. Los impuestos que tengan la función de conseguir la estabilidad deben de ser principalmente centrales, al igual que los de los gobiernos subcentrales también deben ser estables cíclicamente.

5. Si las bases se distribuyen de forma desigual entre jurisdicciones, su uso debe centralizarse.

6. Todos los niveles de gobierno son apropiados para recaudar tributos sujetos al principio del beneficio y a precios públicos.

-El principio de la suficiencia hace referencia a la necesidad de que la recaudación fiscal sea suficiente para atender en todo momento los requerimientos del gasto.

-El principio del beneficio establece la aplicación de la carga tributaria a los contribuyentes dependiendo de la utilización y beneficios que los mismos hagan de los servicios ofrecidos por las Administraciones públicas.

- El principio de flexibilidad en el contexto descentralizado no tiene cabida, toda vez que hace referencia a la capacidad estabilizadora del sector público que Musgrave adjudica al gobierno central. Debiera interpretarse en todo caso como capacidad de adaptación al entorno.

Aparte de estos principios, los cuales mantienen una estrecha relación con las reglas de la imposición óptima, Musgrave, señala otro tipo de principios que son de crucial importancia en la Hacienda Local:

-El principio de localización consiste en la aplicación de impuestos y demás cargas tributarias en un marco geográfico específico y en evitar la imposición a actividades que se realicen fuera del mismo. De esta forma, se elude la exportación fiscal y los procesos de “voto con el pie”.

-El principio de neutralidad y el principio de perceptibilidad son muy importantes en el marco de la hacienda local; el primero consiste en evitar que los tributos puedan obstaculizar la competencia y que la asignación del gasto sea discriminatoria mientras que el segundo hace referencia a la necesidad de que el sistema fiscal sea claro, sencillo y transparente, comprensible para el contribuyente, lo que evita la ilusión fiscal.

Y para terminar, el principio de la autonomía hace referencia a la conveniencia de que los gobiernos subcentrales tengan poder de decisión en las materias que tengan atribuidas de forma que puedan atender adecuadamente las demandas locales y fomentar la participación ciudadana. Así, la autonomía municipal requiere no sólo la libertad de distribución de gasto por parte de los gobiernos subcentrales sino también potenciar sus recursos financieros. Cada localidad debe recibir la financiación fundamentalmente de sus propias fuentes y ajustar estos recursos a las exigencias de los servicios públicos.

## 2.2 La financiación de la administración local desde 1978.

La actual estructura territorial que plantea la constitución de 1978 recoge para el ámbito local un destacado protagonismo para las entidades locales, las cuales ya existían en la Administración pública española mucho antes. Es pues procedente conocer el pasado de la hacienda local y cómo ha sido su evolución hasta ahora.

Como señala Beteta (2002) entre los años 1979 y 1988 el gobierno central se reserva la competencia fiscal en materia de imposición personal y la imposición indirecta sobre las ventas, los tributos centrales del sistema. Así, respecto a los espacios de otros objetos imponible, los gobiernos locales reaccionaron a través del incremento de déficit, creciente en respuesta a la necesidad de mejora de la situación y bienestar reclamada por los ciudadanos: más servicios conllevaron a un mayor desequilibrio de las haciendas municipales. Frente a esto, el Estado tomó una serie de medidas que pueden agruparse en cuatro bloques. En primer lugar, se establecieron normas para el acceso a financiación privilegiada de la banca pública con el fin de facilitar el acceso al crédito exterior; en algunos casos, el Estado asumió el 50% de la carga financiera de los préstamos otorgados. En segundo lugar, se modifican algunas figuras tributarias; por ejemplo, se duplican las bases del IBI y se reavivan las contribuciones especiales. Otras de las medidas consistieron en el aumento de participación de los ayuntamientos en los tributos tramitados por el Estado y diversas modificaciones en relación con las transferencias incondicionadas. Concretamente, se sustituyeron todas las participaciones y compensaciones por una exclusiva participación en los impuestos del Estado no susceptibles de cesión a las comunidades autónomas y se estableció un nuevo criterio de reparto, basado en el esfuerzo fiscal. Sin embargo, a pesar de todas las medidas que se establecieron, la insuficiencia de recursos siguió sin desaparecer. En el año 1983 se intentó resolver a través de la Ley de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales.

Esta norma permitía a los ayuntamientos el establecimiento de un recargo sobre el Impuesto de Personas Físicas (IRPF) y la libre fijación del gravamen en las contribuciones territoriales. Sin embargo, estas fueron anuladas por el Tribunal constitucional debido a una cuestión jurídica, en concreto, a la falta de respeto del principio de reserva de la Ley. Además, el Tribunal emitió otras sentencias que establecen los principios de autonomía y suficiencia financiera de las entidades locales señalando

que corresponde al Estado tanto la ordenación de tributos locales como la provisión de suficiencia financiera. En pocas palabras, la situación financiera de los municipios hizo que el Estado se viera obligado a intervenir llegando a rozar la inconstitucionalidad. El lado positivo de esto fue que, gracias a las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional, se determinó y se analizó con mayor claridad el modelo de financiación que necesitaban las entidades locales.

Hasta 2003 la Ley Reguladora de las Haciendas Locales tuvo como objetivo la realización eficiente de los principios de autonomía y eficiencia. Por consiguiente, exigió una reestructuración de las fuentes financieras locales a través de la modernización de los tributos y un incremento del equilibrio del sistema de transferencias. Los cuatro objetivos principales del modelo de financiación en ese momento fueron el crecimiento homogéneo de la financiación, la redistribución igualitaria de los recursos, la responsabilidad compartida financiera y por último una mayor solidaridad con los ayuntamientos ya que disponen de menos recursos para satisfacer sus necesidades. Todo ello se concretó en una reforma parcial en 1999 que avanzó en el logro de los objetivos de suficiencia, autonomía y solidaridad.

El sistema actual de participación de los municipios en los tributos del Estado está regulado en los artículos 111 y siguientes del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TRLRHL) cuyo contenido será expuesto en el epígrafe 5.

### 2.3 DISEÑO DE LAS ENTIDADES LOCALES EN ESPAÑA

Conocido sucintamente el pasado de la hacienda local, el presente epígrafe se detiene en el análisis del diseño de las entidades locales en España y en una descripción de su tipología.

Como señala Giménez Montero (2003) la autonomía política y financiera de las entidades locales españolas es apoyada por los artículos 137, 140 y 142 de la constitución española pero existen una gran diferencia con otros países incluso con aquellos que tienen una estructura federal como Canadá o Alemania: las entidades locales españolas dependen de dos importantes fuerzas, el gobierno central y las comunidades autónomas si bien la prioridad jerárquica es el Estado. Esta característica tiene una consecuencia relevante, un

elevado grado de uniformidad normativa, en la medida en que la legislación estatal predomina sobre la autonómica.

El autor efectúa una clara distinción entre entidades y corporaciones locales. Las primeras hacen referencia a unidades territoriales delimitadas mientras que las segundas se refieren a órganos del gobierno y administración. La Dirección General de Coordinación Financiera define Entidad local como “La unidad de Administración Pública, cauce de participación ciudadana en los asuntos públicos, en el cual se gestionan, con autonomía, los intereses propios de la colectividad que sustenta”.

El marco jurídico en las que se envuelven las actividades de las entidades locales está formado por los estatutos de autonomía, las leyes generales y las leyes autonómicas. Tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas les corresponden ciertas competencias sobre el régimen local, sin embargo el Estado es el encargado de determinar las normas comunes y también quien tiene un peso preponderante en su sistema de financiación, cuyo marco normativo en la Ley de financiación de las Entidades Locales.

Los gobiernos de las provincias y los municipios e islas son regulados por la Constitución Española (CE). El resto de entes locales son reguladas por la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).

A continuación, se definen los distintos tipos de entidades locales existentes:

Municipio: Es la entidad local más básica de toda la organización fiscal del Estado. Tiene personalidad jurídica propia y capacidad para hacer frente a los objetivos planeados. Los componentes por los que está formado un municipio son el territorio que aborda, la organización y la población. Ésta última está obligada a inscribirse en el patrón del municipio de residencia habitual. El Ayuntamiento ejerce sus obligaciones y responsabilidades sobre el municipio y su gobierno está constituido por el Alcalde y los Concejales. Los municipios están obligados por la ley a ofrecer los siguientes servicios mínimos: el alumbrado público, recogida de residuos, cementerio, abastecimiento de agua potable, limpieza viaria, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas. ( Artículo 26 de la Ley 7/1985 Reguladora de las bases del régimen local-LRBRL)

Provincia: Es una entidad local formada por la agrupación de los municipios, con personalidad jurídica propia. Algunos de los objetivos de la provincia consisten en garantizar un equilibrio entre los municipios en el campo social, político y económico, así como el cumplimiento de los principios de solidaridad. Sin embargo, es crucial el proceso de coordinación que llevan a cabo las provincias respecto a la participación de la administración local con el gobierno y el Estado. Las corporaciones representativas de la provincia son las diputaciones en las que se encuentra el presidente, los vicepresidentes y el pleno. Existen 50 provincias, en las cuales hay 38 diputaciones de régimen común y tres vascas.

Isla Son entidades locales diferentes debido a sus límites geográficos. Actúa como subdivisión territorial de la comunidad autónoma. Los órganos que componen el gobierno son los cabildos peninsulares en las Islas Canarias y los consejos Insulares en las Baleares. Ambos usan las mismas normas que rigen las diputaciones provinciales, asumiendo sus competencias. Sin embargo, los consejos insulares las asumen acuerdo con el estatuto de Autonomía en las Baleares.

Las tres entidades locales se rigen por la misma regulación en las leyes generales de ámbito estatal.

Destacan otro tipo de entidades locales regidas por las Comunidades autónomas:

Comarcas: Son entidades locales creadas por las comunidades autónomas. Actualmente, Cataluña es la comunidad autónoma con más comarcas siendo un total de 42. En las CCAA es una entidad territorial muy desarrollada.

Entidades Metropolitanas: Son entidades locales creadas por las comunidades autónomas con el previo consentimiento de la administración del Estado y Ayuntamientos y por municipios de elevada población urbana.

Mancomunidades: Corresponden a entidades locales creadas por municipios voluntariamente, los cuales tienen el derecho y la iniciativa para formarlas. Las comunidades autónomas únicamente participan en la regulación de los Estatutos de las mancomunidades.

Agrupaciones de los municipios: Entidades locales que no adoptan ninguna de las formas previamente explicadas. No se encuentran definidas en la ley, lo cual no quiere decir que no existan. Su existencia viene justificada por derechos o tradiciones históricas.

Las Entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio: Consisten en subdivisiones municipales reguladas por el régimen local de las comunidades autónomas cuya creación viene dada por la población interesada o el ayuntamiento. Algunos ejemplos de estas entidades locales son: caseríos, parroquias, barrios o anteiglesias.

Los Consorcios locales: Sistema de cooperación de las administraciones públicas y gestión de los servicios públicos locales. Para Sosa Wagner (1992) se pueden diferenciar tres tipos de consorcios: los constituidos entre administraciones locales (entes locales no territoriales), los mixtos en los que se asocian una entidad local con la Administración Central o la CCAA y en los que cooperan entidades privadas sin ánimo de lucro.

#### 2.4 LA FINANCIACIÓN LOCAL EN ESPAÑA: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE REFORMA

Una vez aclarados los tipos de entidades locales que existen, hemos de entrar a analizar en profundidad el sistema de financiación de cada una de ellas.

El modelo de financiación de las entidades locales puede optar por tres importantes fuentes de ingresos no financieros (sin incluir el endeudamiento): los impuestos, las tasas y las transferencias procedentes de otros niveles de gobierno. Estos mecanismos de financiación contemplan, por tanto, no sólo transferencias de los recursos públicos provenientes del gobierno nacional sino también la generación de ingresos propios por parte de los gobiernos regionales y municipalidades.

Las principales cuestiones a resolver por parte de la hacienda local son, por lo tanto, regular el peso de cada uno de los ingresos determinando cuál es el más adecuado en cada gobierno local y los sistemas de subvenciones. En muchas ocasiones esto viene dado por la preferencia de los votantes que podrán elegir entre las opciones políticas aquellas que más se ajusten a sus intereses, haciendo que el principio de autonomía sea efectivo y originando estructuras financieras diferentes de unos municipios a otros de acuerdo con dichas preferencias.

En este sentido nuestro país no es muy diferente de lo que se observa en nuestro entorno. Así, se pueden plantear al menos cuatro tipos de estructuras financieras<sup>2</sup> en las entidades locales que combinan de distintas maneras estas fuentes de ingresos. Ello genera distintos niveles de autonomía y diferentes grados de evolución en el proceso de descentralización de un país.

En España no hay un sistema de financiación generalizado. Como afirman Ramallo y Zornoza (1993) cada una de las entidades locales tiene una naturaleza, disponibilidad de recursos y valoración jurídico-constitucional distinta y por lo tanto, no pueden tener una regulación homogénea.

Por su parte, Prieto (2008) describe cómo la última reforma de la financiación local recogida en el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en 2004 incorpora distintas formas de tener en cuenta la heterogeneidad de las entidades locales. En lo relativo a la participación en los tributos del Estado, se establece un sistema dual: Por un lado, un modelo de cesión de la recaudación de los impuestos del Estado y por otro un modelo de reparto por variables. Además, la reforma descrita por Prieto reconoce la diversidad en los servicios mínimos municipales que deben prestar los ayuntamientos.

La CE realiza la clasificación de las haciendas locales, pero no especifica los recursos de los que se nutren, información que si se encuentra disponible en el TRLRHL (Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales).

Esta regulación, la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL), establece entre otros aspectos los siguientes:

---

<sup>2</sup> Podemos distinguir cuatro modelos diferentes:

1. Modelo de los países Nórdicos: Caracterizado por la fuerte influencia de los gobiernos locales en el sector público (Entre un 40%-50%) e importancia de los impuestos locales. Entre ellos, la principal fuente de financiación es el impuesto sobre la renta, sobre el cual el gobierno tiene un alto poder de decisión. Noruega es un país que sigue este modelo de financiación.

2. Modelo de países anglosajones: Este modelo incluye países federales y Unitarios. Los gobiernos locales ocupan un papel transcendental, siendo un 20-30% del sector público, así como Las transferencias intergubernamentales. Existe un predominio absoluto en la estructura impositiva del impuesto sobre la propiedad inmueble (Property Tax)

3. Modelo de los países Latinos: A diferencia de los anteriormente explicados, en éste modelo el gobierno local ocupa un escaso porcentaje dentro del sector público, siendo generalmente entre un 15 y 20%. Las transferencias intergubernamentales tienen un peso medio y dentro de la imposición predominan el impuesto sobre la propiedad y sobre la actividad económica.

4. Modelo de los países federales europeos de tradición germánica: Caracterizado por un peso intermedio de los gobiernos locales, siendo el 20% del conjunto del sector público. Existe una importancia moderada de las transferencias intergubernamentales y en cuanto ingresos impositivos, tiene un papel predominante el impuesto sobre la renta.

-Los municipios son las únicas entidades locales que recaudan impuestos propios.

-La regulación de las comunidades autónomas es la que especifica los recursos de las haciendas de áreas metropolitanas, entidades supramunicipales y entidades de ámbito inferior al municipio dentro de los límites establecidos por la TRLRHL. Sin embargo, la ley de las CCAA no regula los recursos de las entidades municipales asociativas.

-Las haciendas forales son reguladas por la Ley de Concierto Económico y Convenio Económico. Las haciendas locales canarias son reglamentadas por el Régimen Económico Fiscal de Canarias, mientras que Ceuta y Melilla, Madrid y Barcelona disponen de un régimen financiero especial.

-Las comarcas, áreas metropolitanas y otras entidades supramunicipales al igual que los municipios tienen la libertad para demandar tasas, contribuciones especiales y precios públicos. Las provincias, Islas y áreas metropolitanas pueden establecer la figura del recargo sobre los impuestos municipales; las dos primeras sobre el IAE (impuesto de actividades económicas) y el tercero sobre el IBI (Impuesto sobre los Bienes Inmuebles).

A diferencia de esta regulación, las comarcas no están autorizadas a exigir ninguno de estos impuestos y las entidades locales de ámbito inferior al municipio no podrán disponer de impuestos propios ni de participación en los tributos del Estado, pero si de participación en los del municipio al que pertenecen.

El último objetivo de la reforma de Financiación local en 2004<sup>3</sup> es garantizar la suficiencia financiera de las corporaciones locales, es decir, de los Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos. Además, a los Ayuntamientos se les reconoce una mayor capacidad para el desarrollo de políticas tributarias, pudiendo cambiar los tipos impositivos de sus impuestos o establecer beneficios fiscales potestativos. Se establece un sistema de financiación de vigencia indefinida y aplicado desde el 2004 que define la financiación municipal en base a la Ley de variables y ponderaciones, de tal modo que este sistema es estable en el tiempo. Actualmente, el sistema de participación de los municipios en los tributos del estado está regulado en los artículos 11 y siguientes del

---

<sup>3</sup> Portal institucional del ministerio de Hacienda (2020): <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Local/Paginas/Financiacion%20local.aspx>

Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Conforme a este sistema, todos aquellos municipios y provincias que sean capitales de provincia o de comunidad autónoma, o que dispongan de un número de población igual o superior a 75000 habitantes, pueden obtener un porcentaje de los rendimientos impositivos que no hayan sido objeto de cesión a las comunidades autónomas: del IRPF (el 2,1336% de la cuota líquida del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas), del IVA (el 2,3266% de la cuota líquida del Impuesto sobre el Valor Añadido) y de otros IIEE (el 2,9220% de la recaudación líquida imputable a cada municipio por los Impuestos Especiales sobre alcoholes, hidrocarburos, y labores del tabaco).

Los llamados “Municipios turísticos”, los cuales no cumplen con los requisitos para acceder al sistema cesión de impuestos, cuentan con una población de más de 20000 personas y un número de segundas residencias superior al de las viviendas principales de acuerdo con los últimos datos oficiales del último censo de Edificios y Viviendas. La fuente de financiación de estos municipios corresponde a una participación en los tributos del Estado en forma del apartado 1 del artículo 124 de la LRHL y el 2,0454 % de los rendimientos de los impuestos especiales sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco que no hayan sido objeto de cesión a las CCAA.

Como señalan Muñoz y Suárez Pandiello (2018) el importe de la recaudación de impuestos en los municipios y provincias con las características anteriormente nombradas se calcula en cada ayuntamiento por la diferencia entre el PIE recibido en el año base de la última reforma y la cuantía de participaciones en cada territorio de los tributos mencionados anteriormente. Su dotación evoluciona con el tiempo en todos los municipios al igual que las PIE. Como conclusión, no hay un sistema de nivelación en estos “grandes” municipios.

Para el resto de municipios el modelo de participación de tributos del Estado viene definido por otras variables como la capacidad fiscal de los tributos, la población de derecho o el esfuerzo fiscal de los municipios. Aparentemente, este modelo es redistributivo pero en la práctica no es tan eficiente debido, según Muñoz Merino y Suárez Pandiello (2018), a la falta de información de la base (que provoca sesgos en el cálculo de capacidad y esfuerzo) y a la consolidación de una suerte de “derechos

adquiridos” o cláusulas de “status quo” que conllevan al exceso de financiación de los pequeños municipios.

Respecto a las provincias, su Hacienda está constituida por los recursos expresados en el artículo 2 de la Ley LRHL pero con ciertas precisiones que se recogen en el título III de la citada ley. En lo relativo a los tributos las provincias pueden establecer y exigir tasas, contribuciones especiales y un recargo sobre el IAE. Adicionalmente, reciben cesiones de varios tributos del Estado: el IRPF, el IVA, y varios impuestos especiales. Participan en los tributos estatales, concretamente en el fondo complementario de financiación y en la financiación sanitaria. Finalmente, sus ingresos se centran en subvenciones, Precios públicos y otros recursos.

Sería lógico pensar que al igual que sus competencias, todos los sistemas de financiación son homogéneos. Sin embargo, las variables de población y superficie difieren, al igual que las características de los municipios integrados en su ámbito territorial. Por lo tanto, un régimen de financiación común no es capaz de cubrir todas estas diferencias.

A diferencia de los primeros estatutos autonómicos, las últimas reformas han avanzado bastante aunque no suficientemente respecto a un tratamiento del régimen local poco homogéneo.

Según indican Pedraja y Suárez, en los últimos treinta años, las diputaciones se han financiado prácticamente en su totalidad por transferencias intergubernamentales sin ejercicio alguno de corresponsabilidad fiscal y trasladando estos recursos al territorio de forma discrecional y poco transparente. Por el contrario, los gobiernos municipales actúan de forma más transparente. Más del 50% de sus recursos proceden de tributos propios y sus competencias están delimitadas de forma clara si bien dependientes del volumen de población lo que genera problemas de gestión y financiación. Con la intención de hacer frente a estos problemas, se aprobó la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local. (LRSAL) No obstante, en opinión de Muñoz y Suarez (2018) el sistema actual sigue mostrando disfunciones relevantes entre las que destacamos tres:

- 1) Falta de nitidez del reparto de competencias entre administraciones implicadas.
- 2) La existencia de bases impositivas poco flexibles y mayormente impopulares en el sistema tributario local.

- 3) La excesiva dependencia de impuestos que parecen corrientes, pero no lo son. En lo relativo a la participación en los tributos de otras administraciones también se observa que el sistema actual no reparte con criterios redistributivos ni niveladores.

Así, las razones expuestas anteriormente nos llevan a pensar que la reforma de la financiación local continúa siendo una asignatura pendiente en nuestro país que debe abordarse sin demora. De este modo, una comisión de expertos realizó unas propuestas para la revisión del sistema de financiación local que se podrían resumir en cuatro ideas principales. (Muñoz y Pandiello, 2018)

La primera hace referencia a la división de competencias y responsabilidades entre las administraciones públicas, especialmente entre las entidades locales y las CCAA. Especialmente relevante es volver a definir las funciones de las diputaciones que deben prestar una mayor atención a la gestión de los servicios públicos y de los tributos de los municipios más pequeños.

La segunda idea se basa en una mayor igualdad del sistema de financiación local, de manera que todos ciudadanos tengan acceso similar a los servicios ofrecidos por las administraciones locales. Para conseguirlo, la comisión plantea una revisión de las transferencias con objeto de reducir las diferencias que puedan haber entre CCAA.

La tercera propuesta realizada por la comisión consisten en mejorar la autonomía tributaria y responsabilidad fiscal de las entidades locales. Para ello, sería necesario dar a los gobiernos de los instrumentos necesarios para poder medir sus ingresos y para ser “transparentes” con los ciudadanos. Se plantea en esta línea una ampliación de las posibilidades de elección de los tipos impositivos de los tributos locales y la posibilidad de fijar un recargo municipal sobre el IRPF y un nuevo impuesto sobre estancias turísticas.

Finalmente, la cuarta propuesta se basa en la racionalización y mejora técnica del marco tributario de las administraciones locales. Una de las medidas para conseguir esta propuesta consiste en la aplicación de un régimen nacional simplificado de tributación para las tasas por la utilización de dominio público y el ICIO en el caso de las empresas de suministro, así como un nuevo sistema de valoraciones de los inmuebles para poder

fijar valores de referencia válidos en otros impuestos estatales. También consta una reforma del IAE e IVTM.

Precisamente sobre esta estructura financiera de las entidades locales van a tratar las siguientes partes del trabajo. A continuación, se van a describir los principales ingresos tributarios que prevé la LRHL para las entidades locales. En la última parte veremos un análisis dinámico cuantitativo sobre la evolución que los ingresos tributarios han tenido en los últimos veinte años.

### **CAPITULO III**

#### **3.1 LA FINANCIACIÓN LOCAL: PRINCIPALES FUENTES**

A continuación, se explicarán con más detalle la financiación local en base a lo establecido en las disposiciones de la Ley Reguladora de Haciendas locales.

Respecto al ámbito de aplicación de la LRHL , tiene la consideración de bases del régimen jurídico financiero de la Administración local, dictadas al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución<sup>4</sup>. Los preceptos contenidos en esta ley, con excepción de los apartados 2 y 3 del artículo 186, salvo los que regulan el sistema tributario local, dictados en virtud de lo dispuesto en el artículo 133 de la constitución<sup>5</sup> y los que desarrollan las participaciones en los tributos del Estado a que se refiere el artículo 142 de la constitución<sup>6</sup>; todo ello sin perjuicio de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.14ª de la Constitución<sup>7</sup>. También

---

<sup>4</sup> Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

5.

-La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley.

-Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes.

- Todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de ley.

- Las administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes.

<sup>6</sup> Las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas

<sup>7</sup> Hacienda general y Deuda del Estado.

deja claro la aplicación de la ley en todo el territorio nacional dejando a salvo los regímenes financieros forales de los Territorios Históricos del País Vasco en Navarra y los tratados y convenios internacionales.

El TRHL también presenta la enumeración de los recursos que constituyen las entidades locales. Estos recursos son: los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado, los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las CCAA y de otras entidades locales, así como las participaciones en los tributos del estado y de las comunidades autónomas. Otros recursos que componen las entidades locales son las subvenciones, los percibidos en concepto de precios públicos, el producto de las operaciones de crédito, el producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y otras prestaciones de derecho público.

De entre todos los recursos nombrados anteriormente, los más importantes son los recursos propios, específicamente los impuestos, los cuales se analizarán a continuación.

De los principales impuestos, los impuestos municipales obligatorios son el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI), el impuesto sobre actividades económicas (IAE) y el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM). Por otro lado, los impuestos de establecimiento voluntario son el impuesto sobre construcciones instalaciones y obras

(ICIO)<sup>8</sup> y el impuesto sobre el Incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU)<sup>9</sup>. Esta enumeración es expuesta en el artículo 59 de la LRHL.

Seguidamente, se explicarán las principales características de los impuestos municipales obligatorios.

---

<sup>8</sup> Hace referencia a cualquier construcción, instalación u obra, dentro del término municipal, para la que se exija la obtención de la correspondiente licencia de obra urbanística independientemente de si se obtiene o no.

<sup>9</sup> Originado por el incremento de valor de los terrenos urbanos debido a la transmisión de la propiedad de los mismos o la constitución o transmisión de derechos reales sobre los mismos.

## Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) es un tributo directo de carácter real, de titularidad municipal y obligatorio que grava el valor catastral de los bienes inmuebles en los términos establecidos desde el artículo 60 hasta el 70 de la LRHL. En estos artículos se informa acerca de las distintas características del impuesto.

Según el artículo 61 de la LRHL, el hecho imponible está formado por la propiedad de los siguientes derechos sobre los bienes inmuebles rústicos y urbanos y de características especiales: de una concesión administrativa sobre los propios inmuebles o sobre los servicios públicos a que se hallen afectos, de un derecho real de superficie, de un derecho real de usufructo o de un derecho de propiedad. Ningún otro título jurídico sobre la propiedad inmueble corresponde al hecho imponible de este impuesto.

Respecto a las exenciones<sup>10</sup>, caben destacar tres tipos diferentes: las automáticas que se conceden de oficio y las rogadas que requieren su concesión y la previa solicitud del interesado y las potestativas que exigen una ordenanza que las establezca y regule.

Los sujetos pasivos, a título del contribuyente, son las personas naturales y jurídicas, las herencias yacentes y comunidades de bienes y demás entidades que tengan titularidad del derecho que sea constitutivo del hecho imponible de este impuesto.<sup>11</sup>

La base imponible del IBI está constituida por el valor catastral de los bienes inmuebles, cuyo valor viene determinado, notificado y con la posibilidad de ser anulado por las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario.<sup>12</sup>

La base liquidable del impuesto es el resultado de aplicar una serie de reducciones sobre la base imponible. Las reducciones pueden ser aplicadas a los inmuebles cuyo valor catastral se incremente como consecuencia de procedimientos de valoración colectiva de carácter general y los inmuebles situados en municipios para los que se hubiera aprobado una potencia de valores que haya dado lugar a la aplicación de la anterior reducción.

La cuota íntegra<sup>13</sup> del IBI es el resultado de la aplicación del correspondiente tipo de gravamen a la base liquidable. Se pueden diferenciar dos tipos de gravamen; aquellos aplicados a los inmuebles urbanos y turísticos y los aplicables a los bienes inmuebles de características especiales. Respecto a los inmuebles de naturaleza urbana y turística, existen los siguientes límites en el tipo de gravamen:

---

<sup>10</sup> El artículo 62 de la LRHL dispone de la enumeración total de las exenciones.

<sup>11</sup> El artículo 63 de la LRHL define con mayor profundidad el sujeto pasivo de este impuesto.

<sup>12</sup> Artículo 65 de la LRHL

<sup>13</sup>En los artículos 71 y 72 de la LRHL constan la cuota íntegra y líquida del IBI y el tipo de gravamen.

### **Cuadro 1. Bienes inmuebles, urbanos y rústicos**

<b>Clases de inmuebles</b>	<b>Mínimo %</b>	<b>Máximo %</b>
Inmuebles urbanos	0,4	1,1
Inmuebles rústicos	0,3	0,9

Fiscal impuestos CEF. (2020)- Los impuestos municipales obligatorios

Estos tipos pueden ser incrementados por los ayuntamientos cuando ocurran alguna de las siguientes circunstancias (en el caso de varias a la vez, se puede contemplar la posibilidad de hacer el incremento de una, alguna o todas):

### **Cuadro 2. Tipos incrementados**

<b>Puntos porcentuales</b>	<b>Bienes urbanos</b>	<b>Bienes rústicos</b>
Municipios que sean capital de provincia o comunidad autónoma	0,07	0,06
Municipios en los que se preste servicio de transporte público colectivo de superficie	0,07	0,05
Municipios cuyos ayuntamientos presten más servicios a aquellos a los que estén obligados según lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 7/1995 de 2 de abril	0,06	0,06
Municipios en los que los terrenos de naturaleza rústica representan más del 80% de la superficie total del término	0,0	0,15

Fiscal impuestos CEF. (2020)- Los impuestos municipales obligatorios

El impuesto se devenga el primer día del periodo impositivo, el cual coincide con el año natural. Están obligadas al pago del impuesto las personas titulares del inmueble a 1 de enero del año en curso.

### Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)

El IAE es un tributo directo de carácter real, cuyo hecho imponible constituye el mero ejercicio en territorio nacional de actividades de la empresa, profesionales y artísticas, se realicen o no en local determinado y se hallen o no especificadas en las tarifas del impuesto. Por lo tanto, no es de vital importancia la habitualidad con la que se ejerce la actividad ni si es una organización con ánimo de lucro o incluso con beneficio. Una actividad se considerará de carácter empresarial, profesional o artístico siempre y cuando haya una ordenación por cuenta propia de medios para la producción y recursos humanos con el objetivo de intervenir en la producción o distribución de bienes y servicios.

De todas las exenciones, podríamos destacar el Estado, las CCAA y entidades locales, así como sus respectivos organismos autónomos.

El sujeto pasivo de este impuesto son las personas físicas, jurídicas y demás entidades a las que se refiere el artículo 35.4 de la LGT que realicen cualquiera de las actividades consideradas como hecho imponible.

La cuota tributaria es el resultado de la aplicación de las tarifas del impuesto, los coeficientes y las bonificaciones previstas por la ley. Todos los elementos son acordados por cada ayuntamiento y regulados por las respectivas ordenanzas fiscales.

El IAE es considerado una antigua licencia fiscal puesto que no existe base imponible ni tipo de gravamen. La cuota tributaria de este impuesto es la resultante de la cuota de tarifas, el coeficiente de ponderación, el coeficiente municipal de situación y si procede, los establecidos recargos provinciales de los supuestos. Sobre las tarifas del impuesto se fijan las cuotas mínimas. Las cuotas mínimas de carácter municipal son calculadas sumando el elemento superficie de las entidades locales en los que se realiza la actividad gravada y otras actividades que no tengan calificación expresa en las referidas tarifas de cuotas provinciales o nacionales.

Los coeficientes de ponderación son elementos tributarios de carácter obligatorio que incrementan la cuota tomando como referencia el importe neto de la cifra de negocios de

los sujetos pasivos dos años antes. El coeficiente se determinará de acuerdo con el siguiente cuadro:

**Cuadro 3. Coeficientes de ponderación**

COEFICIENTE DE PONDERACIÓN	
Importe neto de la cifra de negocios	Coeficiente
De 1000000 hasta 5000000	1,29
De 5000000 hasta 10000000	1,30
De 10000000 hasta 50000000	1,32
De 50000000 hasta 100000000	1,33
Más de 10000000	1,35
Sin cifra neta de negocio	1,31

Fiscal impuestos CEF. (2020)- Los impuestos municipales obligatorios

Por otro lado, el coeficiente de situación es establecido por los ayuntamientos, siendo la base la cuantía de cuotas municipales incrementadas por la aplicación del coeficiente de ponderación. Este coeficiente pondera la situación física del local dentro de cada término municipal atendiendo a la categoría de la calle en que radique dicho local.

**Cuadro 4. Recargo provincial**

<b>Deuda a ingresar por cuota mínima municipal</b>
Cuota de tarifa (Cuota de actividad + elemento de superficie)
x Coeficiente de ponderación
x Coeficiente de situación
+ Recargo provincial

Fiscal impuestos CEF. (2020)- Los impuestos municipales obligatorios

El periodo impositivo del impuesto coincide con el año natural y se devenga el primer día del año natural, que normalmente coincide con el 1 de enero o el primer día del comienzo de la actividad en el que el sujeto pasivo haya iniciado su actividad después de dicha fecha.

### Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM)

El impuesto sobre vehículos de tracción mecánica es un impuesto real, directo y objetivo, de titularidad municipal y de exacción obligatoria.

El hecho imponible del IVTM constituye la titularidad de los vehículos de tracción mecánica que puedan circular por vías públicas, cualquiera que sea su clase y categoría. Los vehículos adscritos a la defensa nacional, las ambulancias o los vehículos de transporte público son algunas de las exenciones de este impuesto.

El sujeto pasivo es atribuido a las personas físicas, jurídicas y entidades a las que se refiere el artículo 35.4 de la LGT a cuyo nombre tiene que constar el vehículo en el permiso de circulación.

La cuota tributaria del IVTM se calcula respecto a un cuadro de tarifas, el cual asigna una cantidad específica de euros a cada tipo de vehículo en función de su factor tributario (Potencia, número de plazas, capacidad de carga útil o cilindrada) Las tarifas de este impuesto se basan en una clasificación de seis tipos de vehículos: turismos, autobuses, tractores, remolques, semirremolques y otros vehículos (Ciclomotores y Motocicletas).

Como se observa en el cuadro 5, las tarifas hacen referencia a cuotas que deben ser exigidas por los ayuntamientos obligatoriamente, es decir, son cuotas mínimas y pueden ser modificadas por el PGE (Presupuestos Generales del Estado). Esta permitido el incremento de éstas por el ayuntamiento mediante la aplicación de un coeficiente, el cual no puede ser mayor que dos.

El periodo impositivo y de devengo del ITVM coincide con el año natural menos en el caso de la primera adquisición de vehículos. En este caso, este periodo comenzará el mismo día en el que se realiza la adquisición y acabará al finalizar el año natural. El impuesto se devenga el primer día del periodo impositivo. La gestión tributaria del impuesto corresponde a los ayuntamientos domiciliarios del permiso de circulación del vehículo y éstos podrán exigir el impuesto en régimen de autoliquidación si lo consideran adecuado, mediante la oportuna ordenanza fiscal. La acreditación del pago del impuesto deberá ser realizada por aquellos que soliciten ante la Jefatura Provincial de Tráfico la matriculación o certificado para circular un vehículo.

### Cuadro 5.Cuotas mínimas exigidas por los ayuntamientos.

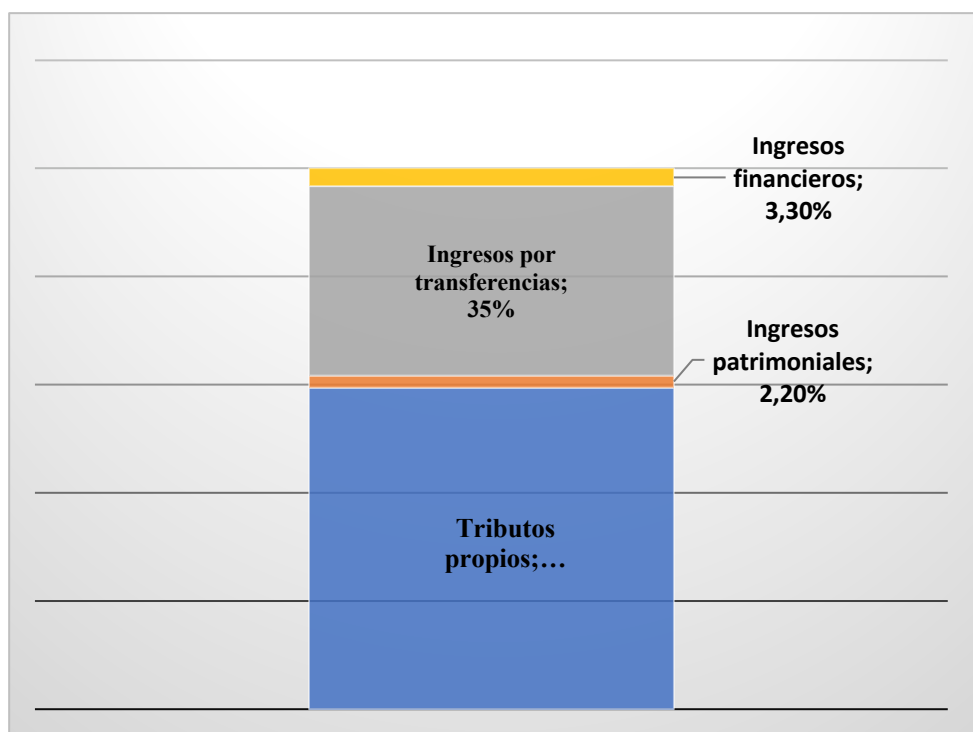
POTENCIA Y CLASE DE VEHÍCULO ..	CUOTA EUROS
<b>A) Turismos</b>	
De menos de 8 caballos fiscales	22,33
De 8 hasta 11,99 caballos fiscales	61,78
De 12 hasta 15,99 caballos fiscales	132,99
De 16 hasta 19,99 caballos fiscales	179,22
De caballos fiscales en adelante	224,00
<b>B)Autobuses</b>	
De menos de 21 plazas	154,52
De 21 a 50 plazas	221,98
De más de 50 plazas	278,89
<b>C) Camiones</b>	
De menos de 1000 Kgs. de carga útil	78,33
De 1000 a 2999 Kgs. de carga útil	155,19
De más de 2999 a 9999 Kgs. de carga útil	211,13
De más de 9999 Kgs. de carga útil	276,37
<b>D) Tractores</b>	
De menos de 16 caballos fiscales	32,98
De 16 a 25 caballos fiscales	51,78
De más de 25 caballos fiscales	155,19
<b>E) Remolques y semirremolques arrastrados por vehículos de tracción mecánica</b>	
De menos de 1000 y más de 750 kgs. de carga útil	32,98
De 1000 a 2999 kgs. de carga útil	51,78
De más de 2999 kgs. de carga útil	155,19
<b>F) Otros vehículos</b>	
Ciclomotores	5,99
Motocicletas hasta 125 cc	5,99
Motocicletas de más de 125 hasta 250 cc	13,83
Motocicletas de más de 250 hasta 500 cc	28,33
Motocicletas de más de 500 hasta 1000 cc	60,58
Motocicletas de más de 1000 cc	121,16

#### 4.1 ESTRUCTURA DEL INGRESO LOCAL DEL AÑO 2017

A continuación vamos a analizar la cuantía de los ingresos totales recaudados por los municipios en 2017, distinguiendo cuáles provienen de los ingresos fiscales y cuáles de otros ingresos no impositivos como las tasas o las transferencias. Asimismo, se analizan diferentes gráficos en relación con los ingresos fiscales y su participación sobre los ingresos totales. Para llevar a cabo este análisis utilizaremos la información que aparece en este epígrafe ha sido obtenida en la publicación del Ministerio de Hacienda del año 2017: Haciendas Locales en cifras (2017)<sup>14</sup>. Nuestro trabajo se refiere a los ingresos municipales, dado el predominio que tienen los municipios con un 68% frente a las diputaciones de régimen común, con un 8,7%, diputaciones de régimen foral, con un 19,8% y los cabildos y consejos insulares que en total suman 3,5%. En adelante, nos referiremos solo a los ingresos municipales y dentro de esto, a la de carácter impositivo.

#### 4.2 Ingresos totales de los ayuntamientos

Refiriéndonos exclusivamente a los ayuntamientos, se puede observar en el gráfico 1 que un 59,5% de su recaudación corresponde a tributos propios, indicador que revela la gran



Ministerio de hacienda (2017)- HLL en cifras 2017

<sup>14</sup> Las cifras de las Haciendas locales más actuales y publicadas en el Ministerio de Hacienda son las del año 2017.

autonomía financiera de los municipios respecto a otras administraciones. El otro 40% corresponden a otros ingresos no impositivos. (Ingresos patrimoniales, ingresos por transferencias e ingresos financieros).

Sin embargo, cabe destacar que estos porcentajes varían un poco dependiendo del número de habitantes que haya en el municipio. Por ejemplo, en los municipios con más de 1000000 de habitantes se recauda hasta 12 puntos porcentuales más de tributos propios que en los municipios de población menor o igual a 5000. A pesar de que suene extraño, los municipios con mayor población no son los que más cantidad de tributos propios recaudan en proporción al total de ingresos. El mayor porcentaje de recaudación de tributos propios se observa los municipios de 50001 a 100000 habitantes, con un 64,6% y el menor con un 50,6% en los municipios con menos de 5000 habitantes y esto es debido a que el componente de propiedad inmueble urbano (IBI) es mayor en los primeros municipios.

#### 4.1.2 Participación de los tributos locales en la recaudación total

El gráfico 2 permite observar con mayor precisión qué peso tienen cada uno de los impuestos respecto al total de ingresos de los ayuntamientos. Los ingresos no financieros, es decir, los impuestos y otros ingresos como las tasas o transferencias son la mayor fuente de financiación de los ayuntamientos, sumando entre todos un total de 96,75% mientras que los ingresos financieros tienen un carácter residual con tan solo un 3,25%.

Los impuestos suponen un 43,64% del total de ingresos, siendo el IBI el que mayor predominio tiene respecto a los demás, con un 26,81%, seguido de el IVTNU con un 5%. Por otro lado, el impuesto con el menor porcentaje es el ICIO (1,46%) y el resto de impuestos indirectos, que tan solo suponen un 0,95% del total.

## Gráfico 2. Ingresos totales

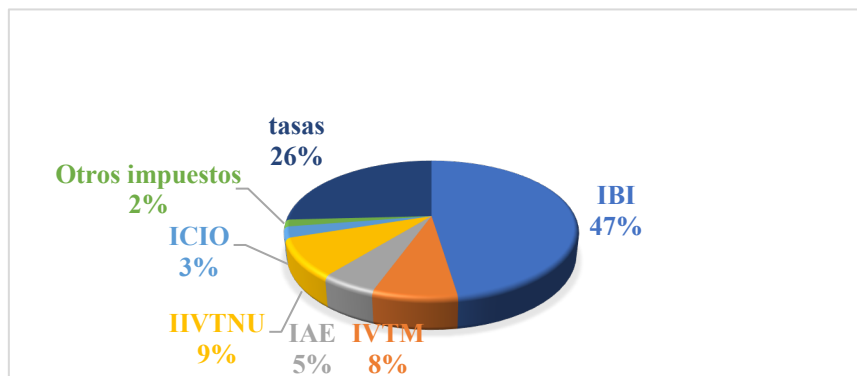


Ministerio de Hacienda 2017- HLL en cifras 2017

### 4.1.3 Recaudación de los impuestos locales respecto al total de ingresos fiscales

A continuación, se analiza la estructura de los tributos respecto al total de ingresos fiscales. Como se puede observar en el gráfico 3 destaca la recaudación en el año 2017 del IBI, el cual tiene una participación porcentual respecto al total de ingresos municipales del 47,59%, muy por encima de los demás impuestos. El segundo lugar corresponde al IVTM, que supone alrededor de un 8% seguido del IAE con una cantidad aún menor, rondando un 5%. Como se puede apreciar, el IBI es el impuesto más gravoso para los propietarios de vivienda, del cual se abastecen los ayuntamientos en grandes proporciones en comparación con los otros impuestos y cuyo tipo de gravamen suele ser mayor en las ciudades con más población que en los pueblos. Sin embargo, el tipo impositivo del IBI rústico es más elevado en aquellas CCAA cuyos municipios son intensivos en agricultura, como es el caso de Castilla y León y Extremadura.

## Gráfico 3. Ingresos fiscales por tipo de tributo

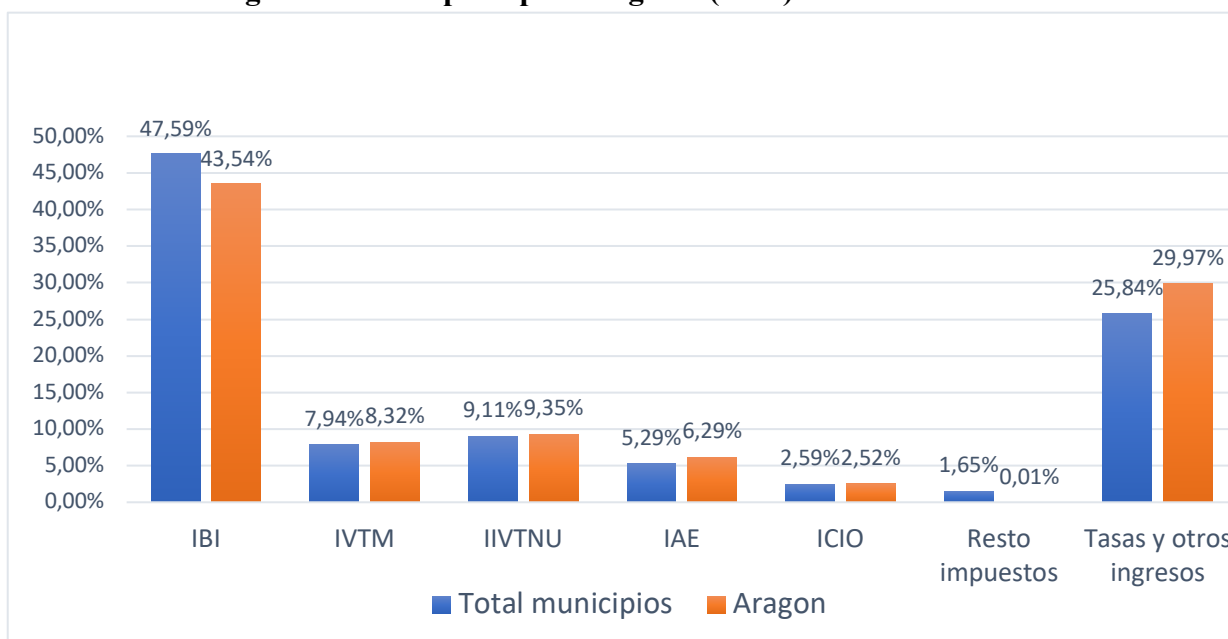


Ministerio de Hacienda (2017) - HHLL en cifras

Con objeto de valorar la posición de nuestra comunidad autónoma, el siguiente gráfico se presentan los porcentajes que supone la recaudación por cada figura tributaria respecto al total de ingresos fiscales a nivel nacional y específicamente en Aragón. Podemos observar que Aragón sigue un patrón similar al resto de municipios pero recauda un porcentaje algo menor en IBI, ICIO y el resto de impuestos y mayor en IVTM, IIVTNU, IAE y tasas y otros ingresos. Las cifras más llamativas por defecto se observan en el IBI que supone 4 puntos porcentuales (pp) menos que en el total nacional y el resto de impuestos con 1,65 pp menos. Entre las causas de esta diferencia podría ser la estructura demográfica de la CCAA así como que Aragón no es una comunidad autónoma turística y por lo tanto, cuenta con un menor número de segundas viviendas.

Por el contrario, el porcentaje aragonés sobre el total es especialmente elevado en IAE con 1 punto porcentual más que el total nacional y en las tasas y otros ingresos con 4 puntos porcentuales. La implantación de un cierto tejido industrial en el corredor del Valle del Ebro podría ser la principal razón.

**Gráfico 4. Ingresos fiscales por tipo de ingreso (2017)**



Ministerio de Hacienda (2017)- HHLL en cifras

#### 4.1.4 Recaudación de ingresos fiscales en municipios por estrato de población

Un análisis interesante es el que nos muestra el gráfico 5, en el que aparece el porcentaje de recaudación de cada uno de los impuestos locales dependiendo del número de habitantes que haya en el municipio y respecto al total de impuestos directos e indirectos. Como se puede observar, el IBI es el ingreso dominante en todo tipo de municipios independientemente del número de habitantes. Sin embargo, la importancia del impuesto desciende con el tamaño de modo que en los que tienen menos de 5000 de habitantes el IBI representa un 70, 85% y esta cifra desciende progresivamente hasta alcanzar un 54,56% en municipios con más de 1000000 de habitantes. A simple vista, se podría decir que los municipios más pequeños recaudan una mayor cantidad de IBI respecto al total de impuestos directos e indirectos, mientras que los grandes municipios requieren de fuentes de financiación, adicionales principalmente, a través de transferencias o de participación en los tributos del Estado.

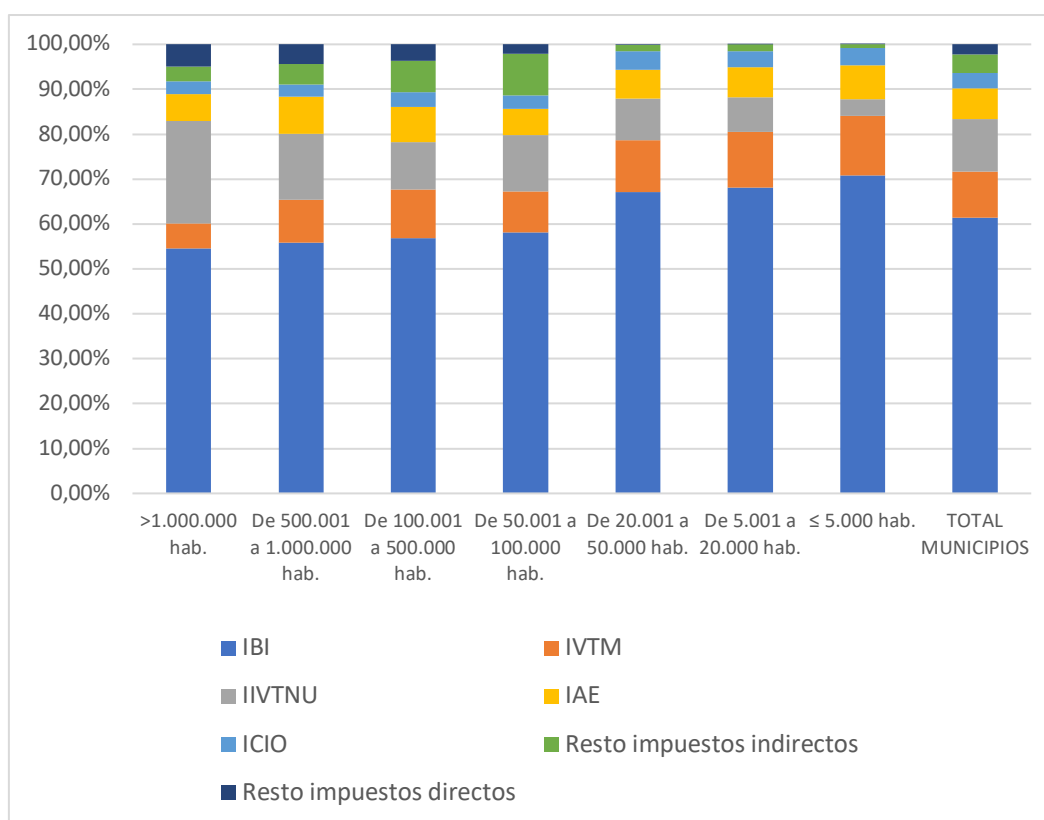
Respecto al IVTM, cabe destacar que desciende de forma progresiva con la única excepción de los municipios entre 100001 y 500000 habitantes. Los municipios más grandes recaudan el menor porcentaje de este impuesto (5,62%) mientras que los municipios más pequeños la recaudación por IVTM es sensiblemente superior (13,27%) Lo contrario ocurre con el IVTNU; así, los municipios con menos de 5000 habitantes recaudan tan solo un 3,67% de IVTNU mientras que los municipios con más de 1000000 de habitantes recaudan el porcentaje más alto, un 22,79% de IVTNU. El incremento es progresivo aunque de nuevo los municipios entre 100001 y 500000 habitantes son la excepción debido a que muchos de estos municipios son turísticos y tienen segundas viviendas.

Respecto al IAE, se aprecian ciertas diferencias que dependen del tamaño. Los municipios de 1000001 a 1 millón de habitantes recaudan los porcentajes más altos, en torno a un 8% mientras que los municipios más pequeños recaudan una cantidad más pequeña que ronda el 7% de recaudación del IAE sobre el total de sus ingresos fiscales. La única excepción son los municipios con más de 1 millón de habitantes que cuentan con un menor porcentaje de IAE recaudado, exactamente un 5,90%.

Los municipios de 500001 a 1 millón de habitantes recaudan un 2,59% del ICIO sobre el total de sus ingresos fiscales mientras que el mayor porcentaje, con un 4,06%, es recaudado por los municipios que cuentan con un tamaño de 20001 a 50000 habitantes.

Una vez analizadas las cifras de recaudación de los ingresos municipales dependiendo del tamaño del municipio, se va a explicar uno de los problemas con los que cuenta este sector local. Según Portillo (2019) España cuenta con un gran número de municipios pequeños, ya que en torno al 95% de los municipios tienen una cifra inferior a 20000 habitantes que solo agrupan al 32% de la población total. Con el actual sistema de financiación en el que la obtención de recursos estatales depende del número de habitantes, se agravan las diferencias y los problemas financieros para los municipios más pequeños. Esta heterogeneidad se observa también en el ámbito de las competencias. Actualmente, los municipios deben prestar una serie de servicios obligatorios que varían dependiendo del tamaño del municipio y en el caso en el que quieran prestar otros servicios, se les estará permitido siempre y cuando se encuentren en equilibrio presupuestario.

**Gráfico 5. Recaudación de ingresos fiscales por estrato de población**



Ministerio de Hacienda (2017)- HHLL en cifras

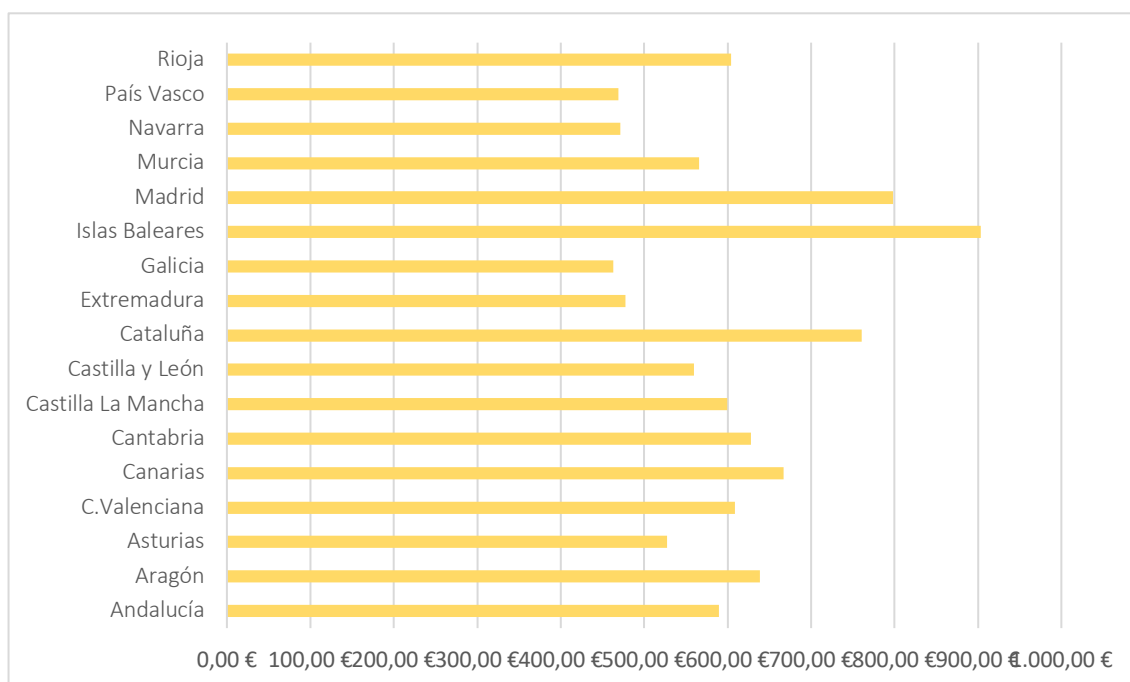
#### 4.1.5 Ingresos tributarios por habitante por CCAA y por tamaño de municipio

A continuación, se va a analizar la recaudación de la imposición local respecto a los habitantes de cada municipio. Atendiendo al gráfico 6, existen algunas CCAA que recaudan más ingresos por habitante que la media. Según Blazquez (2020) un claro ejemplo es Cataluña, una de las CCAA con mayor presión fiscal junto con la Comunidad Valenciana, aparte de ser la CCAA con más impuestos propios de toda España. Centrándonos en Cataluña, cabe destacar que su municipio Tarragona cuenta con unas centrales hidroeléctricas que hacen que los ayuntamientos ingresen una mayor cantidad de impuestos en concepto de IAE (Gorrín J. 2019). Además, la Generalitat de Cataluña ha usado su capacidad normativa para elevar los tributos más que el resto de Gobiernos autonómicos. (Viñas, 2017) Estas son algunas de las razones por las cuales Cataluña recauda 760,90 €/habitante, en una cifra mayor que la media, 644,30€/habitante.

Sin embargo, Ginard (2019) señala que son las Islas Baleares la CCAA con mayor presión fiscal de toda España. De acuerdo con la fuente estadística consultada, esta CCAA recauda 903,61€/habitante. En cualquier caso, los municipios de costa tienen una mayor recaudación tributaria que otros municipios del interior debido al efecto del turismo (Impuestos pagados por turistas que pasan temporadas en las Islas Baleares) o que tienen segundas residencias, los efectos de la construcción y el permiso de obras

Otra premisa a considerar y que se cumple según nuestro análisis es que aquellas CCAA con una renta alta, como Madrid tengan un mayor tamaño, así recauda 798,26€/habitante, mientras que otras como Andalucía, con una renta más baja, recaudan alrededor de 589,73€/habitante, cifra situada por debajo de la media, lo que refleja la realidad de los hechos impositivos que gravan los tributos municipales, valor de la propiedad inmueble, actividades económicas y tenencias de algunos bienes.

## Gráfico 6. Ingresos/hab por CCAA

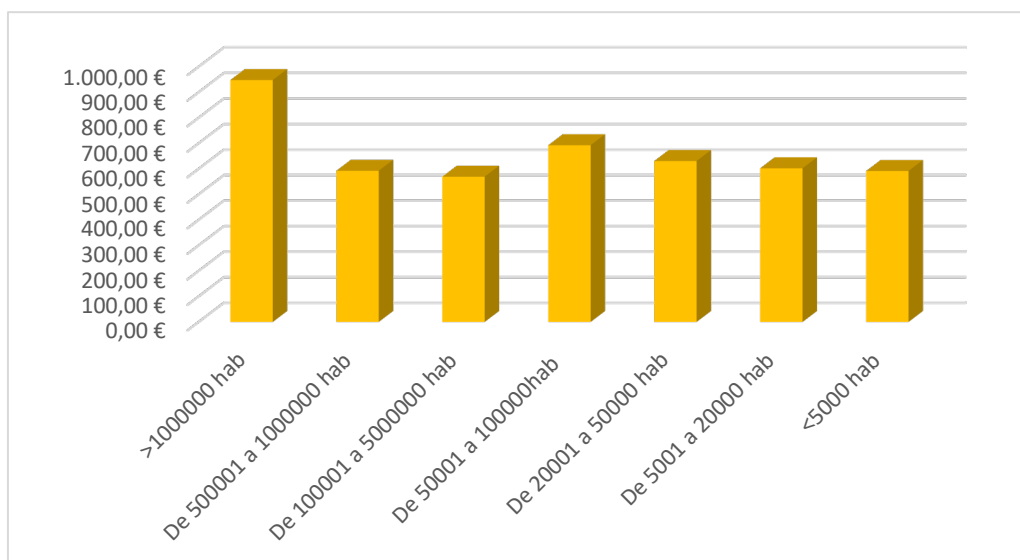


Ministerio de Hacienda (2017)- HHLL en cifras

El gráfico 7 indica que algunos pequeños municipios recaudan una mayor cantidad de ingresos por habitante que otros con mayor población. ¿Como es posible que algunos municipios más pequeños, que tienen un tipo impositivo menor, generen más ingresos que otros municipios más grandes? La respuesta es que algunos de los impuestos son pagados por ciudadanos que no viven en el municipio, como por ejemplo el IBI de una segunda vivienda. Esta idea está avalada por el trabajo de Jorrín (2019) Esta es la explicación por la cual aquellos municipios de entre 50001 y 100000 habitantes tienen una mayor cantidad de ingresos por habitante, ya que muchos de estos municipios son turísticos y tienen segundas viviendas.

Por el contrario, los tipos impositivos si que son mayores conforme aumenta el tamaño del municipio. En el caso del IBI, su tipo impositivo es mayor en las ciudades que en los las localidades con menor población. Ocurre algo parecido con el ICIO. Este impuesto es mayor en las grandes ciudades donde hay más construcción. Como indica Jorrín (2019), se trata de una tributación progresiva ya que el tipo impositivo es mayor en los municipios donde el salario medio es más alto.

## Gráfico 7. Ingreso/hab por tamaño de municipio



Ministerio de Hacienda (2017)- HHLL en cifras

### 4.2 EVOLUCIÓN DE LOS IMPUESTOS LOCALES DESDE 2004 HASTA 2017

El principal objetivo de este epígrafe consiste en analizar cuál ha sido la evolución de los ingresos locales desde 2004 hasta 2017 para realizar una comparación de lo que suponen los porcentajes de recaudación en 2017 con los que había trece años atrás. Esta evolución refleja cuáles son los principales factores que afectan a los ingresos tributarios y permite deducir cuáles son las razones por las cuales se incrementan o disminuyen los tributos locales municipales.

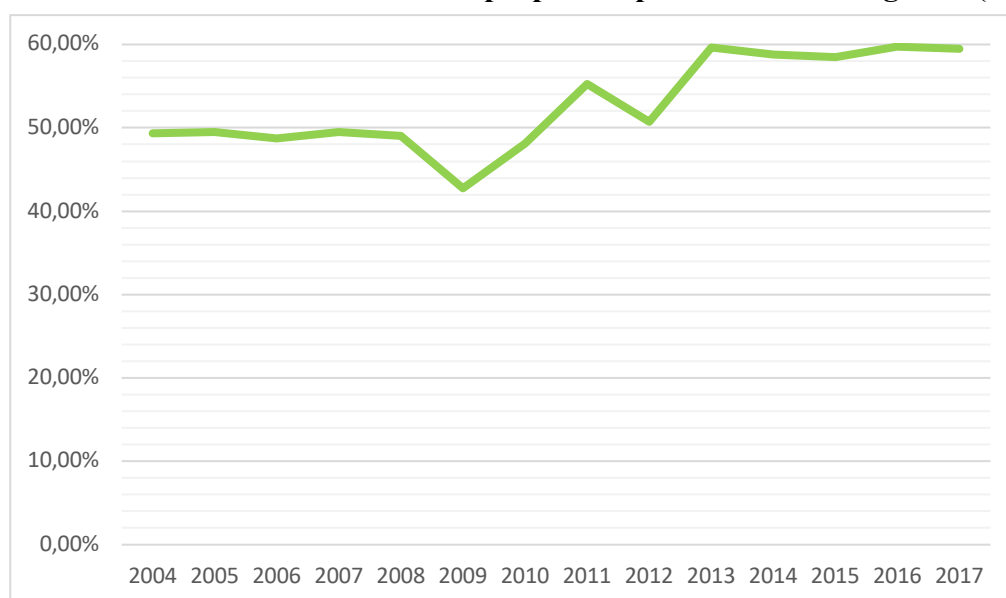
A continuación, se analizan una serie de indicadores que reflejan la evolución de ingresos locales respecto a los ingresos totales, la de cada ingreso por tipo de tributo así como la de los ingresos locales por habitante, todas ellas desde 2004 hasta 2017. El acceso a esta información se realiza desde Haciendas Locales en cifras, la publicación del Ministerio de Hacienda de los años 2004 hasta 2017.

#### 4.2.1 Evolución de la recaudación de los tributos propios respecto a los ingresos totales

Como se puede observar en el gráfico 8, la recaudación de los tributos propios se ha incrementado desde el 2004 hasta el 2017, empezando con un 50% y acabando con casi el 60% sobre los ingresos totales. Desde el 2004 hasta 2008 no hubo cambios drásticos, puesto que la recaudación rondaba en torno al 49%. Sin embargo, desde entonces se

observan dos momentos críticos coincidentes con las dos etapas más duras de la crisis de 2008: en el periodo 2008-2009 el porcentaje desciende bruscamente más de 6 puntos porcentuales hasta llegar al 43% y en el periodo 2011-2012 pasa de un 55% a casi un 51% . Ya en 2013 se alcanza el máximo valor de casi un 60% el cual se mantiene con escasas variaciones hasta el final del periodo. El aumento de la recaudación de los tributos propios hasta 2017 refleja el incremento de la autofinanciación de los ayuntamientos. No obstante, según indica Portillo (2019) la evolución de las cifras presupuestarias durante los años de crisis económica no fue igual en todos los ayuntamientos, ya que algunos han estado en situaciones muy complicadas mientras otros se encontraban en situaciones más favorables, en función, entre otros factores, de la situación financiera que presentaban antes de la crisis.

**Gráfico 8. Recaudación de tributos propios respecto al total de ingresos (2004-2017)**



Ministerio de Hacienda (2017)- HHLL en cifras

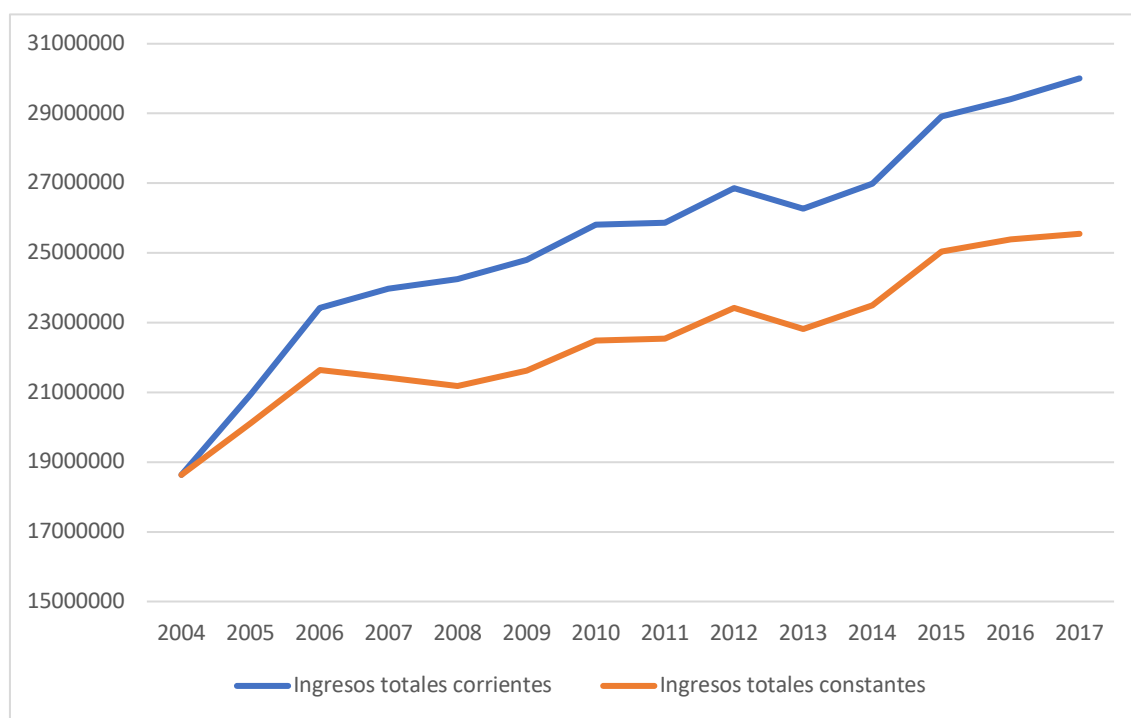
#### 4.2.2 Evolución del total de ingresos fiscales desde 2004 hasta 2017

A continuación, se va a analizar cómo ha evolucionado el total de ingresos fiscales desde el 2004 hasta el 2017. En cifras absolutas, la recaudación de ingresos fiscales fue de 19 millones de euros en 2004 y llegó a más de 30 millones en 2017. Esto supone que, para la totalidad del periodo, el crecimiento de la recaudación es de 61,04% lo que implica una tasa de crecimiento media anual de un 4,69% .En el gráfico 4 se puede observar cómo

estos ingresos muestran una tendencia alcista a lo largo del tiempo con una única excepción: el año 2012-2013, cuando decreció un 2,21%.

Es importante destacar por tanto que, la recaudación total de ingresos fiscales municipales no cae en la primera etapa de la crisis económica pero si en la segunda (2012-2013).

**Gráfico 9. Recaudación del total de ingresos fiscales (2004-2017)**



Ministerio de Hacienda (2017)- HHLL en cifras

La evolución en términos constantes que se ha calculado deflactando la serie a precios de 2004 ,es bastante paralela a la observada en términos corrientes si bien el crecimiento de los ingresos a lo largo del periodo es muy inferior, de un 37% frente al 61% que se había observado en términos corrientes.

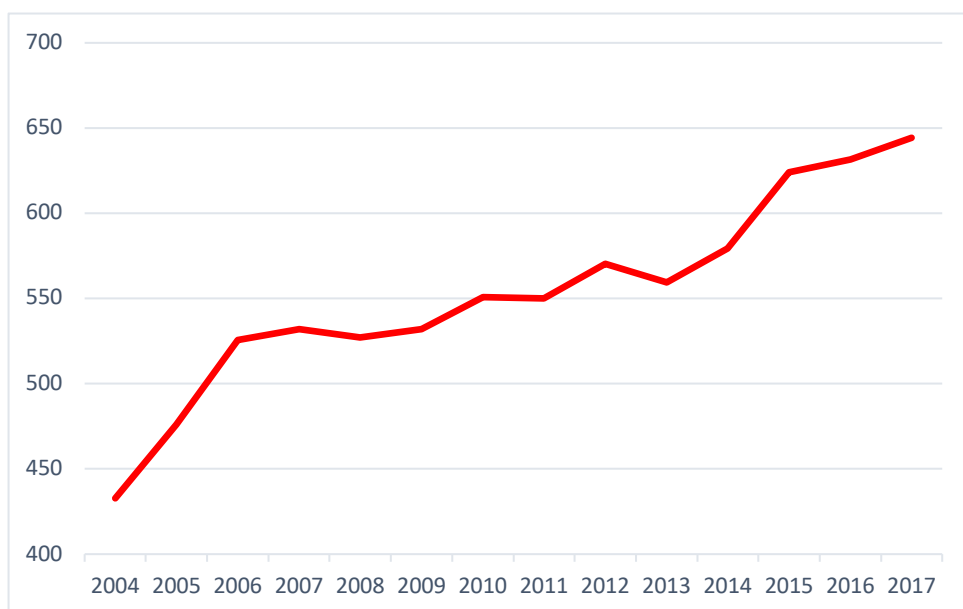
#### 4.2.3 Evolución de los ingresos fiscales municipales por habitante

A simple vista, se puede ver las similitudes que existen entre el gráfico anteriormente explicado y el gráfico 10 que muestra los ingresos fiscales por habitante. Como es lógico, puesto que la cifra de habitantes es muy estable, cuanto mayor es la recaudación total de ingresos fiscales, mayor es el ingreso fiscal por habitante. La cifra pasa de 432€/hab en 2004 a 644€/hab en 2017, es decir, difiere en 211,11€/hab.

Esto supone un crecimiento de un 48,87% en valores absolutos a lo largo del periodo y una la tasa de crecimiento medio anual de 3,76%. La evolución tiene una tendencia al

alza con un crecimiento muy intenso de 2004 a 2006 de un 21,48% que se modera a partir del 2007. Al igual que en el gráfico anterior, solo se observa una caída de la ratio en un año, 2012-2013 de 1,92%.

**Gráfico 10. Ingresos fiscales/hab (2004-2017)**



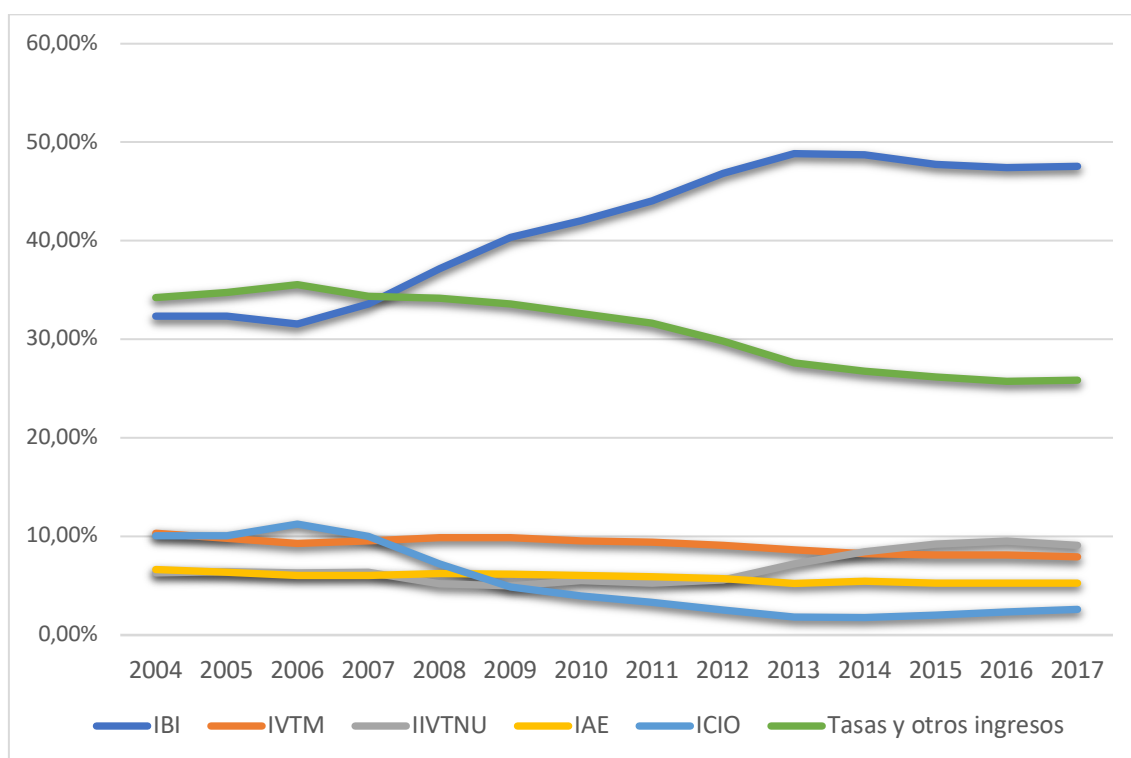
Ministerio de Hacienda (2017)- HLL en cifras

#### 4.2.4 Evolución de cada uno de los ingresos fiscales desde 2004 hasta 2017

El gráfico 11 muestra la evolución del peso de cada uno de los tributos locales respecto a los ingresos fiscales desde el 2004 hasta el 2017.

*Grosso modo*, en esta evolución destaca el incremento mostrado por la participación del IBI y en menor medida del IIVTNU así como la pérdida de peso relativo de las tasas y otros ingresos y del ICIO. El IBI y las tasas y otros ingresos son los ingresos con mayor porcentaje recaudatorio durante este periodo. Ambos empezaron con un porcentaje parecido en 2004, alrededor de un 30% de recaudación respecto al total de ingresos fiscales.

**Gráfico 11. Ingresos fiscales por tipo de tributo 2004-2017 (%)**



Ministerio de Hacienda (2017)- HHLL en cifras

En el año 2007 muestran similar participación en el total, en torno a un 35% y a partir de entonces han tomado trayectorias diferentes, ya que el IBI ascendió hasta llegar a un 48,55% en 2013 mientras que las tasas descendieron hasta llegar a un 27,64% en ese mismo año. A partir de entonces, el IBI y las tasas decrecieron moderadamente, de forma que en 2017 el IBI representa un 47,59% mientras que las tasas representan un 25,84%. Es decir, como consecuencia de la crisis y ante la caída del ICIO que veremos posteriormente, los ayuntamientos consiguieron una mayor recaudación por IBI. Como indica Portillo (2018) a ello han contribuido sucesivas alteraciones incorporadas por el Estado a la normativa, destinadas tanto a aumentar los tipos impositivos como a incrementar la base imponible. Ejemplo de ello es el incremento de los tipos impositivos en 2012 y 2013 posteriormente prorrogado para 2014-2015 (Real Decreto Ley 20/2011 de 30 de diciembre de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público). Por lo tanto, el incremento en la recaudación del IBI no solo fue responsabilidad de los ayuntamientos sino del Estado que utilizó las potestades normativas que tiene asignadas para conseguirlo.

La evolución del IIVTNU, al igual la del ICIO que veremos seguidamente, ponen de manifiesto durante los años 2008-2012 el descalabro que sufren los ayuntamientos como resultado de la explosión de la burbuja inmobiliaria con la consiguiente reducción de la actividad urbanística y de los ingresos asociados a la misma. En el caso del IIVTNU, la crisis se manifiesta en la paralización de la transmisión de bienes inmuebles de naturaleza urbana.

El IIVTNU inicialmente alrededor de un 6% del total de ingresos fiscales cifra que desciende hasta el 2012 para recuperarse a partir del 2013 y concluir el periodo con un 9,11%. Se observa por tanto como a partir del 2013 se va recuperando la frecuencia de las transmisiones de bienes inmuebles en el entorno urbano. El impacto de la crisis en el ICIO es dramático como consecuencia de la crisis en el sector de la construcción, pues se trata de un impuesto que grava la instalación, construcción y obra que requiera licencia de obras.

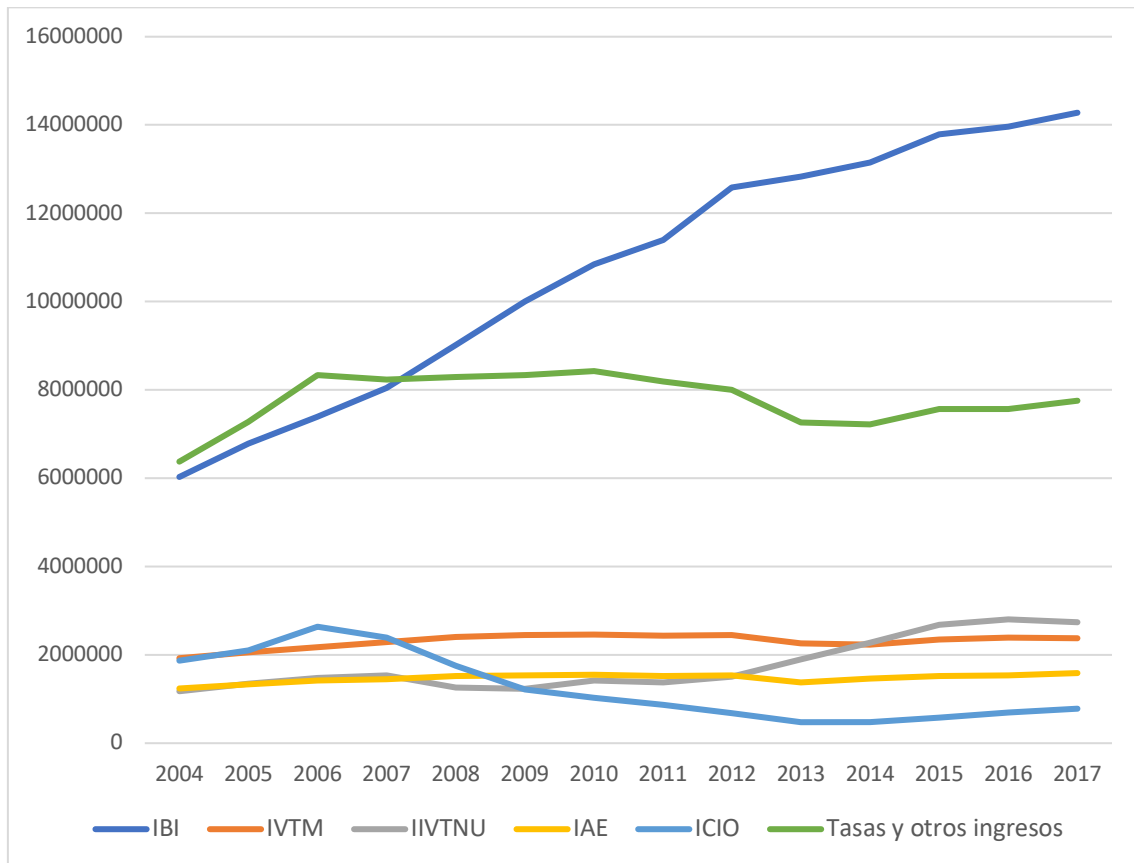
Su recaudación tributaria fue alrededor de un 10% desde 2004 hasta 2007 pero a partir de entonces este porcentaje siguió una trayectoria descendente de tal manera que en 2014 se observa el mínimo porcentaje de recaudación del ICIO , un 1,78%. Concluye el periodo con un 1,65% por lo que el impuesto descendió desde 2004 hasta 2017 una cifra considerable, 7,46 puntos porcentuales. El resto de impuestos no muestra cambios significativos a lo largo de los trece años. El IAE se ha mantenido entre un 5%-6% de recaudación entre los ingresos fiscales y el IVTM entre el 8% y el 10%.

Una vez vista su importancia relativa, la recaudación por tipo de tributo se va a analizar el gráfico 12, que presenta la evolución de cada uno de los tributos locales respecto a los ingresos fiscales en cifras absolutas durante 2004-2017.

A grandes rasgos, en esta evolución destaca el incremento mostrado por la participación del IBI y en menor medida del IIVTNU así como la pérdida de recaudación con origen en las tasas y otros ingresos y en el ICIO.

En cifras absolutas, la recaudación del IBI supera los 6 millones en 2004 y llegó a más de 14 millones en 2017. Esto supone que, para la totalidad del periodo, el crecimiento de la recaudación es de 136,83% lo que implica una tasa de crecimiento media anual muy elevada, de un 10,52%

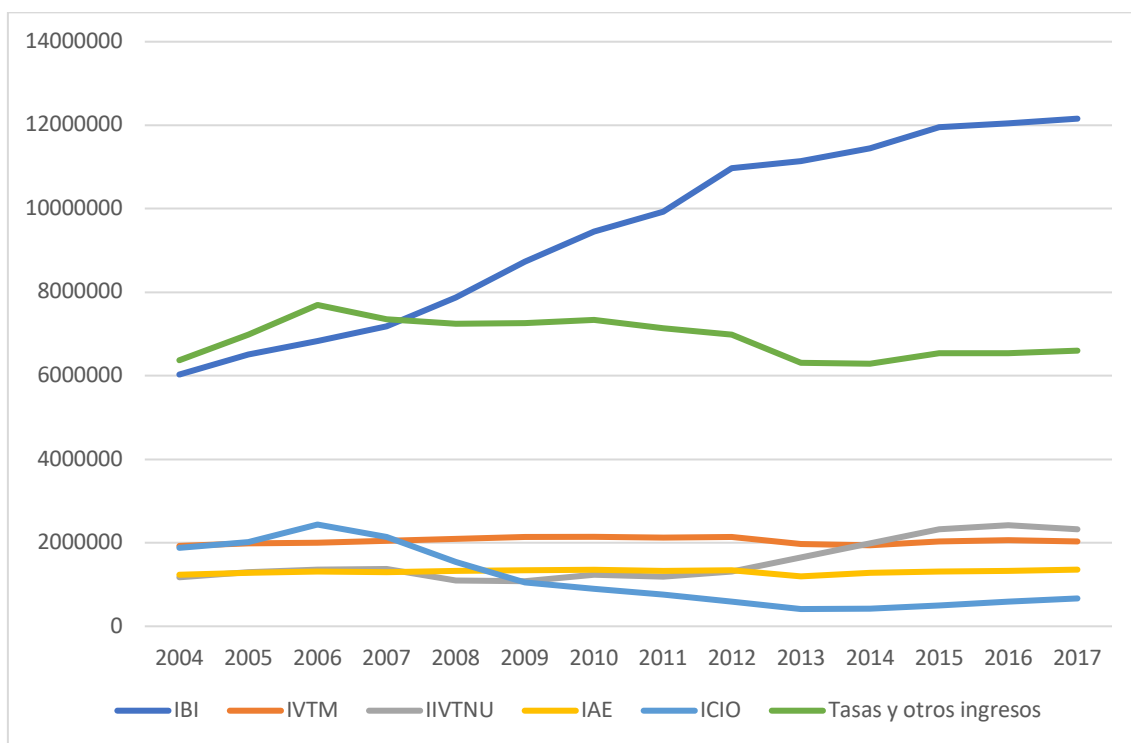
**Gráfico 12. Ingresos fiscales por tipo de tributo en cifras absolutas (2004-2017)**



Ministerio de Hacienda (2017)- HHLL en cifras

. En el gráfico 12 se puede observar cómo esta evolución muestra una tendencia alcista ininterrumpida a lo largo del tiempo. Por el contrario, las tasas y otros ingresos tomaron una trayectoria diferente ya que su recaudación decreció un 21,58% desde 2004 a 2017. Respecto a la recaudación del IIVTNU, cabe destacar su crecimiento durante los 13 años, siendo de 1.17 millones de euros en el año 2004 mientras que en 2017 fue de 2.73 millones de euros, lo que supone un crecimiento de 132,32% ( 10,18 de media anual) Sin embargo, la recaudación del ICIO es la que más ha bajado (de 1,8 a 0,77 millones de euros) desde 2004 hasta 2017, siendo su decrecimiento de un 58% lo que implica una tasa de decrecimiento medio anual de un 4,49%. El IAE y el IVTM no muestran cambios significativos a lo largo del periodo, siendo sus tasas de crecimiento media anual de un 1,82% y un 2,16% respectivamente.

**Gráfico 12.1 Ingresos fiscales por tipo de tributo en cifras constantes (2004-2017)**



Ministerio de Hacienda (2017)- HHLL en cifras

Dado los bajos niveles de inflación que se han observado estos años, podemos observar que la evolución de los ingresos locales en términos nominales y constantes no muestran variaciones significativas.

## 5. Conclusiones

El sector público se financia de tres grandes ingresos: los tributos, las transferencias y el endeudamiento. A partir de estas fuentes de financiación, se obtienen recursos económicos que garantizan la efectividad de los servicios esenciales que tienen encomendados las entidades locales. El sistema de descentralización regido por la Constitución Española en el año 1978 debe tener en cuenta cuáles son los gastos que deben de asumir los gobiernos subcentrales y para ello, considera los principios establecidos por Musgrave en 1973. Estos principios guían la asignación de los impuestos en las distintas jerarquías del gobierno y hay dos de ellos que se consideran esenciales para un modelo de descentralización efectivo : el principio de autonomía y el principio de suficiencia financiera. El primero hace referencia a la toma de decisiones que deben de tener los gobiernos subcentrales en las materias atribuidas de forma que puedan satisfacer a las demandas locales. El segundo, el principio de suficiencia financiera, exige la recaudación fiscal suficiente para atender a los requerimientos de gasto.

El modelo de descentralización que surgió de la constitución española dio un claro protagonismo a las CCAA frente a los municipios y esto ha generado ciertas diferencias en competencias que han ido desvaneciéndose a lo largo del tiempo no así las del modelo de financiación, en el que todavía persisten ciertas disfunciones a pesar de que la reforma del año 2004 tuvo como principal objetivo garantizar de la suficiencia financiera y otorgar una mayor capacidad de desarrollo de políticas tributarias a los ayuntamientos.

Es por ello que actualmente existe una serie de propuestas de reforma dirigidas a clarificar el reparto de las competencias entre las CCAA y CCLL, a lograr mayor igualdad en el sistema de financiación local para reducir las diferencias entre CCAA y mejorar la autonomía tributaria y la responsabilidad fiscal de las entidades locales. Para ello, sería necesario dotar a los gobiernos de los instrumentos necesarios para poder medir sus ingresos y para ser “transparentes” con los ciudadanos.

De entre todas las entidades locales, este trabajo centra la atención en los municipios, donde los ayuntamientos ejercen sus obligaciones y cuyo gobierno está constituido por el Alcalde y los concejales. El modelo de financiación de los ayuntamientos viene dado por los impuestos, las tasas y las transferencias procedentes de otros niveles de gobierno. Es decir, su fuente de financiación no son sólo las transferencias del gobierno nacional sino también la generación de ingresos propios en los gobiernos regionales y municipalidades.

De entre todos los recursos que constituyen las entidades locales, los más importantes son los recursos propios, especialmente los impuestos. De todos ellos, los impuestos municipales obligatorios son el IBI (Impuestos sobre Bienes Inmuebles) , el IAE (Impuesto sobre Actividades Económicas) y el IVTM (Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica). Por otro lado, los impuestos municipales voluntarios son el ICIO (Impuestos sobre construcciones, instalaciones y obras) y el IIVTNU (Impuesto sobre el incremento de valor de naturaleza urbana)

En 2017, es importante destacar que la recaudación tributaria de los ayuntamientos constituye su principal fuente de financiación, casi el 60% de los ingresos totales. De entre los tributos locales, el IBI es el impuesto con la mayor participación respecto a los ingresos fiscales, un 47%, lo que refleja la dependencia financiera que los ayuntamientos tienen respecto a este impuesto. El segundo tributo por orden de importancia es el IVTM, con un 9% seguido del IICVNU, IAE e ICIO todos ellos con menos del 8%. El predominio del IBI se mantiene en todos los municipios con independencia del número de habitantes si bien su importancia desciende con el tamaño del municipio.

Nuestro análisis de ingresos por habitante relativo a 2017 nos permite concluir que las Islas Baleares y Madrid son las CCAA que obtienen mayores ingresos por habitante, con 903,61€/hab y 7 98,26€/hab respectivamente mientras que Galicia y País Vasco son las CCAA con menores ingresos por habitante, siendo 462,73€/hab y 469,50€/ hab. Se ha concluido asimismo que no existe una relación lineal ingresos por habitante y tamaño de municipio pues algunos municipios pequeños recaudan una mayor cantidad que otros más grandes debido a que los primeros son a veces municipios turísticos y tienen segundas viviendas, por lo que algunos de los ingresos recaudados provienen de personas que no residen en el municipio.

Tras el análisis de la estructura de los ingresos locales en 2017, se ha realizado otro estudio, el de la evolución de estos ingresos desde 2004, del cual se pueden sacar una serie de conclusiones. De 2004 a 2017, cabe destacar que los tributos propios han pasado de un 50% a un 60% sobre el total de ingresos, lo cual refleja un incremento de la autofinanciación de los ayuntamientos. Sin embargo, dicha evolución se encuentra claramente alterada en las dos etapas más duras de la crisis financiera reciente: 2008-2009, periodo en el que la recaudación de tributos propios disminuyó 6 puntos porcentuales y 2011-2012, donde el porcentaje de recaudación paso de un 55% a un 51%. La evolución del total de ingresos fiscales también tuvo una tendencia alcista de 2004 a 2017, siendo su crecimiento en términos nominales de un 61% y en términos reales de un

37%. Sin embargo, en esta variable no se advierte un impacto en la primera etapa de la crisis sino en la segunda, en 2011-2012, cuando decreció un 2%.

El análisis particularizado de la evolución mostrada por los ingresos recaudados con las distintas figuras tributarias en el ámbito local nos permite concluir lo siguiente. Es importante destacar que la participación del IBI pasó de un 32% a un 47% del total de ingresos fiscales y en menor medida el IIVTNU, que pasó de un 6,31% a un 9,11%. Por otro lado, durante los trece años también destaca la pérdida de peso relativo de las tasas y otros ingresos, que pasan de un 34% a un 25% y del ICIO, cuya recaudación fue de un 10,05% respecto al total de ingresos fiscales en 2004 pero en 2017 tan solo es de un 2,59%. Ante el descalabro que la crisis impuso en las finanzas locales, el incremento de la recaudación del IBI es consecuencia no solo de las modificaciones normativas introducidas por los ayuntamientos sino también por las del Estado, que decretó aumentos de tipos impositivos y bases imponibles. La crisis económica tuvo un claro impacto en su recaudación tributaria desde 2007 a 2012 de las figuras más vinculadas al sector inmobiliario. Las recaudaciones del IVTM siguieron una trayectoria descendente, al igual que el ICIO, estos últimos como consecuencia de la explosión de la burbuja inmobiliaria que conllevó a la reducción de la actividad urbanística. Concretamente, el IVTM descendió 2,31 puntos porcentuales, mientras la recaudación del ICIO descendió 7,46 puntos porcentuales.

Al concluir nuestro trabajo, en junio del 2020, nuestra hacienda local sigue pendiente de la necesaria reforma que delimite con mayor precisión sus competencias, mejore la equidad del sistema, refuerce la autonomía de los municipios haciéndolos menos dependiente de las transferencias de otras entidades y aumente la eficacia en la gestión tributaria.

## 6. Bibliografía

Castells A. (2002): “Algunos comentarios sobre la reforma de las haciendas locales”, *Papeles de Economía Española*, nº 92, págs.8-26.

Giménez Montero A. (2003): *Federalismo fiscal. Teoría y practica*. Tirant Lo Blanch, Valencia.

Monasterio Escudero, C. y Suárez Pandiello J. (1998): *Manual de hacienda autonómica y local*, Ariel Economía, Barcelona.

Muñoz Merino, A. (2018): “Reformando la financiación local, ¿Un viaje o una excursión?” *Presupuesto y Gasto Público*, nº92, págs. 19-37, Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales.

Pedraja Chaparro, F. y Suárez Pandiello, J. (2015): “La arquitectura del sistema descentralizado en España: Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales”, *Papeles de Economía Española*, nº143, págs.15-27.

Pietro Martín C. (2008): “Tipología de entidades locales y financiación”, *Papeles de Economía Española*, nº 115, págs.16-26.

*Portal institucional del ministerio de Hacienda (En línea)* (consulta: abril 2020)

Disponible en : <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Local/Paginas/Financiacion%20local.aspx>

*El impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) (En línea)* (Consulta: abril de 2020).

Disponible en : <https://www.fiscal-impuestos.com/impuesto-bienes-inmuebles-IBI.html>

*El impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) (En línea)* (Consulta : abril de 2020).

Disponible en : <https://www.fiscal-impuestos.com/impuesto-actividades-economicas-IAE-.html%20>

*El impuesto sobre vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) (En línea)* (Consulta: abril de 2020).

Disponible en : <https://www.fiscal-impuestos.com/impuesto-vehiculos-traccion-mecanica-IVTM.html>

*Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM) (En línea)* (Consulta: abril de 2020) Disponible en :

[https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAA AAEAMtMSbF1jTAAASMTIxNztbLUouLM\\_DxbIwMDS0NDQ7BAZlqlS35ySGVB qm1aYk5xKgCE7oXONQAAAA==WKE](https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAA AAEAMtMSbF1jTAAASMTIxNztbLUouLM_DxbIwMDS0NDQ7BAZlqlS35ySGVB qm1aYk5xKgCE7oXONQAAAA==WKE)

Gorrín J. (2019) : ¿En qué ayuntamiento se pagan más impuestos? ,Economía, El confidencial

[https://www.elconfidencial.com/economia/2019-05-24/municipios-cobran-mas-impuestos-recaudacion-ayutamientos\\_2019994/](https://www.elconfidencial.com/economia/2019-05-24/municipios-cobran-mas-impuestos-recaudacion-ayutamientos_2019994/)

Viñas J (2017) : ¿Porqué los catalanes pagan más impuestos?, Cincodias. (Consulta: mayo de 2020) Disponible en:  
[https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/09/22/midiner/1506104171\\_119244.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/09/22/midiner/1506104171_119244.html)

Ginard A. (2019) : Balears es la Comunidad con más presión fiscal en España, El Económico. (Consulta: mayo de 2020) Disponible en:  
<https://www.ultimahora.es/noticias/economico/2019/01/25/1053281/balears-comunidad-mas-presion-fiscal-espana.html>

Efe (2011): ¿Cómo se financian los ayuntamientos?, El Economista (Consulta: mayo 2020) Disponible en:  
<https://www.eleconomista.es/elecciones-2011/noticias/3048688/05/11/Como-se-financian-los-ayuntamientos-y-las-diputaciones.html>

Portillo. J (2018): ¿En qué municipio de España se paga más IBI?, Cincodias (Consulta: mayo de 2020) Disponible en:  
[https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/07/03/midiner/1530617854\\_628877.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/07/03/midiner/1530617854_628877.html)

Blazquez P. (2020) Cataluña, entre las Comunidades con los impuestos más altos de España, Madrid, Economía, Lavanguardia (Consulta: mayo 2020) Disponible en:  
<https://www.lavanguardia.com/economia/20200306/473981050748/catalunya-entre-las-comunidades-con-los-impuestos-mas-altos-de-espana.html>