



LA SUFICIENCIA FINANCIERA DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES

Benjamí Anglès Juanpere

Dipòsit Legal: T 344-2014

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi doctoral i la seva utilització ha de respectar els drets de la persona autora. Pot ser utilitzada per a consulta o estudi personal, així com en activitats o materials d'investigació i docència en els termes establerts a l'art. 32 del Text Refós de la Llei de Propietat Intel·lectual (RDL 1/1996). Per altres utilitzacions es requereix l'autorització prèvia i expressa de la persona autora. En qualsevol cas, en la utilització dels seus continguts caldrà indicar de forma clara el nom i cognoms de la persona autora i el títol de la tesi doctoral. No s'autoritza la seva reproducció o altres formes d'explotació efectuades amb finalitats de lucre ni la seva comunicació pública des d'un lloc aliè al servei TDX. Tampoc s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant als continguts de la tesi com als seus resums i índexs.

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis doctoral y su utilización debe respetar los derechos de la persona autora. Puede ser utilizada para consulta o estudio personal, así como en actividades o materiales de investigación y docencia en los términos establecidos en el art. 32 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (RDL 1/1996). Para otros usos se requiere la autorización previa y expresa de la persona autora. En cualquier caso, en la utilización de sus contenidos se deberá indicar de forma clara el nombre y apellidos de la persona autora y el título de la tesis doctoral. No se autoriza su reproducción u otras formas de explotación efectuadas con fines lucrativos ni su comunicación pública desde un sitio ajeno al servicio TDR. Tampoco se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al contenido de la tesis como a sus resúmenes e índices.

WARNING. Access to the contents of this doctoral thesis and its use must respect the rights of the author. It can be used for reference or private study, as well as research and learning activities or materials in the terms established by the 32nd article of the Spanish Consolidated Copyright Act (RDL 1/1996). Express and previous authorization of the author is required for any other uses. In any case, when using its content, full name of the author and title of the thesis must be clearly indicated. Reproduction or other forms of for profit use or public communication from outside TDX service is not allowed. Presentation of its content in a window or frame external to TDX (framing) is not authorized either. These rights affect both the content of the thesis and its abstracts and indexes.

Benjamí Anglès Juanpere

**LA SUFICIENCIA FINANCIERA
DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES**

TESIS DOCTORAL

dirigida por la Dra. Estela Rivas Nieto

Departament
de Dret Privat, Processal i Financer



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

2013

La suficiencia financiera de las Haciendas Municipales
Benjamí Anglès Juanpere

"Eppur si muove..."

Galileo Galilei

SIGLAS Y ABREVIATURAS

| | |
|----------|--|
| AEAT | Agencia Estatal de Administración Tributaria |
| Art. | Artículo |
| Arts. | Artículos |
| BOE | Boletín Oficial del Estado |
| BOP | Boletín Oficial de la Provincia |
| CA | Comunidad Autónoma |
| Cap. | Capítulo |
| CCAA | Comunidades Autónomas |
| CE | Constitución Española, de 1978 |
| CEAL | Carta Europea de la Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, incorporada a nuestro ordenamiento por Instrumento de ratificación de 20 de enero de 1988 |
| DGCFCAEL | Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales |
| DOGC | Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya |
| EELL | Entidades Locales |
| EEUU | Estados Unidos de Norteamérica |
| FEMP | Federación Española de Municipios y Provincias |
| FJ | Fundamento jurídico |
| IAE | Impuesto sobre Actividades Económicas |
| IBI | Impuesto sobre Bienes Inmuebles |
| ICIO | Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras |
| IEF | Instituto de Estudios Fiscales |
| IIEE | Impuestos Especiales |
| IIVTNU | Impuesto sobre Incremento Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana |
| INAP | Instituto Nacional de Administración Pública |
| INCN | Importe Neto de la Cifra de Negocios |
| INE | Instituto Nacional de Estadística |
| IP | Impuesto sobre Patrimonio |

| | |
|----------|--|
| IPC | Índice de Precios al Consumo |
| IRPF | Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas |
| IS | Impuesto sobre Sociedades |
| ISD | Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones |
| ITPyAJD | Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados |
| IVA | Impuesto sobre el Valor Añadido |
| IVTM | Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica |
| LCI | RDLeg. 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario |
| LGEP | Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria |
| LGPE | Ley General de Presupuestos del Estado |
| LIRPF | Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas |
| LIS | RDLeg. 4/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades |
| LISD | Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones |
| LITPyAJD | RDLeg. 1/1993, de 24 de septiembre, que aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados |
| LOEP | Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera |
| LOTC | Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional |
| LRBRL | Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local |
| LRHL | Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales |
| MEH | Ministerio de Economía y Hacienda |
| MHAAPP | Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas |
| p. | Página |

| | |
|--------|---|
| PIB | Producto Interior Bruto |
| PICAS | Participaciones en los ingresos de las Comunidades Autónomas |
| PIE | Participación en los ingresos del Estado |
| pp. | Páginas |
| RAE | Real Academia de la Lengua Española |
| RD | Real Decreto |
| RDL | Real Decreto-Ley |
| RDLeg. | Real Decreto Legislativo |
| ss. | Siguientes |
| SSTC | Sentencias del Tribunal Constitucional |
| SSTS | Sentencias del Tribunal Supremo |
| STC | Sentencia del Tribunal Constitucional |
| STJUE | Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea |
| STS | Sentencia del Tribunal Supremo |
| TC | Tribunal Constitucional |
| TJUE | Tribunal de Justicia de la Unión Europea |
| TS | Tribunal Supremo |
| TRLCI | Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario |
| TRLGEP | Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, que aprueba el Texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria |
| TRLRHL | Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales |
| TUE | Tratado de la Unión Europea |
| UB | Universitat de Barcelona |
| UE | Unión Europea |
| UEM | Unión Económica y Monetaria |
| UNAM | Universidad Nacional Autónoma de México |
| UOC | Universitat Oberta de Catalunya |
| URV | Universitat Rovira i Virgili |
| Vol. | Volumen |
| VVAA | Varios autores |

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| I. INTRODUCCIÓN..... | 17 |
| 1. Hipótesis | 20 |
| 2. Objetivos | 20 |
| 3. Metodología y procedimiento | 21 |
| 4. Fuentes | 22 |
| 5. Estructura | 24 |
| | |
| II. APROXIMACIÓN HISTÓRICA A LA SUFICIENCIA FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS | 27 |
| 1. Las Haciendas Municipales en el siglo XIX..... | 29 |
| 1.1. El arranque constitucional (1812-1823) | 30 |
| 1.2. El moderantismo (1845-1854) | 44 |
| 1.3. El bienio progresista (1854-1856) | 57 |
| a) La desamortización de 1855 | 57 |
| b) La Ley Municipal de 1856 | 64 |
| 1.4. El Sexenio revolucionario (1868-1874)..... | 66 |
| 1.5. La Restauración (1874-1899) | 74 |
| 1.6. Resultados | 79 |
| 2. Las Haciendas Municipales en el siglo XX | 82 |
| 2.1. La Restauración y Primo de Rivera (1900-1930) | 83 |
| 2.2. La Segunda República (1931-1939) | 105 |
| 2.3. La dictadura franquista (1939-1975) | 113 |
| a) Los años de la autarquía | 113 |
| b) Los años del desarrollismo | 125 |

| | |
|---|------------|
| 2.4. Transición y democracia (1976-1988)..... | 131 |
| a) La Ley de Bases de Régimen Local de 1985..... | 134 |
| b) La Ley de Haciendas Locales de 1988 | 140 |
| 2.5. Resultados | 147 |
| | |
| III. PRINCIPIOS GENERALES DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES | 149 |
| | |
| 1. El principio de estabilidad presupuestaria | 151 |
| 1.1. Escenario jurídico | 151 |
| 1.2. Consideraciones | 161 |
| 1.3. Análisis estadístico | 163 |
| 1.4. Resultados | 178 |
| 2. El principio de autonomía | 180 |
| 2.1. Escenario jurídico | 180 |
| 2.2. Consideraciones | 193 |
| 2.3. Análisis estadístico | 194 |
| 2.4. Resultados | 201 |
| 3. El principio de suficiencia financiera | 203 |
| 3.1. Escenario jurídico | 203 |
| 3.2. Consideraciones | 214 |
| 3.3. Análisis estadístico | 216 |
| 3.4. Resultados | 223 |
| | |
| IV. LOS TRIBUTOS PROPIOS DE LOS MUNICIPIOS..... | 227 |
| | |
| 1. Escenario jurídico | 229 |
| 2. El Impuesto sobre Bienes Inmuebles | 239 |
| 2.1. Apuntes jurídicos | 239 |

| | |
|---|------------|
| 2.2. Comportamiento | 243 |
| 3. El Impuesto sobre Actividades Económicas | 247 |
| 3.1. Apuntes jurídicos | 247 |
| 3.2. Comportamiento | 256 |
| 4. El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica | 261 |
| 4.1. Apuntes jurídicos | 261 |
| 4.2. Comportamiento | 265 |
| 5. El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras | 270 |
| 5.1. Apuntes jurídicos | 270 |
| 5.2. Comportamiento | 274 |
| 6. El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana | 279 |
| 6.1. Apuntes jurídicos | 279 |
| 6.2. Comportamiento | 282 |
| 7. Las Tasas municipales | 287 |
| 7.1. Apuntes jurídicos | 287 |
| 7.2. Comportamiento | 295 |
| 8. Análisis estadístico | 299 |
| 9. Resultados | 309 |
| | |
| V. LA PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LOS INGRESOS DEL ESTADO Y DE LAS CCAA | 313 |
| | |
| 1. La PIE | 315 |
| 1.1. Escenario jurídico | 315 |
| 1.2. Comportamiento | 317 |
| 1.3. Análisis estadístico | 323 |
| 1.4. Resultados | 332 |

| | |
|---|------------|
| 2. Las PICAS | 333 |
| 2.1. Escenario jurídico y comportamiento..... | 333 |
| a) ANDALUCÍA | 336 |
| b) ARAGÓN | 340 |
| c) ASTURIAS | 344 |
| d) CANTABRIA | 347 |
| e) CASTILLA - LA MANCHA | 351 |
| f) CASTILLA Y LEÓN..... | 354 |
| g) CATALUNYA | 357 |
| h) COMUNIDAD VALENCIANA..... | 360 |
| i) EXTREMADURA | 361 |
| j) GALICIA..... | 364 |
| k) ISLAS BALEARES | 368 |
| l) ISLAS CANARIAS | 371 |
| m) LA RIOJA | 374 |
| n) COMUNIDAD DE MADRID..... | 378 |
| o) REGIÓN DE MURCIA | 382 |
| p) NAVARRA | 383 |
| q) PAÍS VASCO | 389 |
| 2.2. Análisis estadístico | 399 |
| 2.3. Resultados | 407 |

| | |
|---|------------|
| VI. PROPUESTAS DE REFORMA DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES | 411 |
| 1. Proyecto de reforma del Régimen Local de 2013 | 416 |
| 2. Propuestas de reforma de los tributos propios | 440 |
| 2.1. Propuestas de reforma del IBI | 441 |

| | |
|---|------------|
| 2.2. Propuestas de reforma del IAE | 448 |
| 2.3. Propuestas de reforma del IVTM..... | 454 |
| 2.4. Propuestas de reforma del ICIO..... | 456 |
| 2.5. Propuestas de reforma del IIVTNU | 459 |
| 2.6. Propuestas de reforma del pago de los tributos | 463 |
| 2.7. Resultados | 465 |
| | |
| VII. CONCLUSIONES..... | 469 |
| | |
| VIII.BIBLIOGRAFÍA | 479 |
| | |
| IX. WEBGRAFÍA | 505 |
| | |
| X. ANEXOS | 511 |

I. INTRODUCCIÓN.

I. INTRODUCCIÓN.

Transcurridos más de 20 años desde la aprobación de la LRBRL y la LRHL, la opinión generalizada en el mundo local es que la situación financiera de los Ayuntamientos es insostenible, y muchas son las voces que, desde hace tiempo, vienen reclamando la reforma del Régimen Local y de sus Haciendas.

La declaración más representativa, en este sentido, es la del actual presidente de la FEMP y alcalde de Santander, Iñigo de la Serna, manifestando la apremiante necesidad de una reforma local que permita concretar con claridad qué competencias deben asumir las EELL; como mejorar la prestación de los servicios municipales, y poder alcanzar de una vez por todas la definitiva suficiencia financiera de los Gobiernos Locales¹.

Otras voces también alertan sobre los efectos de la insuficiente financiación de los municipios. A pesar del Plan de Pago a Proveedores², aprobado por el Gobierno en 2011 para abonar las facturas pendientes de los Ayuntamientos, la *Plataforma Multisectorial contra la Morosidad* ha denunciado que las EELL han empezado a acumular facturas impagadas correspondientes a 2012 y 2013³, alargándose de nuevo los plazos de pago por encima de lo que podría considerarse razonable y estipulado legalmente⁴.

Por su parte, el Banco de España ha publicado en su *Boletín Estadístico* que la deuda acumulada de las Corporaciones Locales a junio de 2013 es de 43.153 millones

¹ Manifestaciones disponibles en la web de Finanzas.com [en línea]: <<http://www.finanzas.com/noticias/economia/20121203/presidente-femp-trasladara-rajoy-1644635.html>> [Consulta: el 25 de octubre de 2013].

² A través de los Reales Decretos-Leyes 4/2012, de 24 de febrero, y 7/2012, de 9 de marzo, el Gobierno estableció un mecanismo de financiación ágil de pago y cancelación de deudas con proveedores de las EELL. No obstante, los pagos se produjeron de manera puntual, singular y sin continuidad.

³ Declaración disponible en la web de la *Plataforma Multisectorial contra la Morosidad* <<http://www.pmcem.es/notas-de-prensa/20130326-ascen-i-la-pmcm-denuncien-retard-pagament-administracio>> [Consulta: el 25 de octubre de 2013].

⁴ En aplicación del art. 4, de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales de la Administración, el plazo máximo de pago a proveedores para 2012 era de 40 días, mientras que para 2013 es de 30 días.

de euros, más del 16% de la deuda acumulada un año antes y más del 36% de la deuda acumulada en 2008⁵.

En el actual escenario de crisis económica, la exigencia a las EELL de equilibrio entre ingresos y gastos, junto a la elevada deuda acumulada y la importante caída de la recaudación tributaria, han provocado la adopción de drásticas medidas de contención del gasto público. Equilibrar los presupuestos municipales mediante la reducción de los gastos es una solución a medias que debe ir acompañada de medidas para mejorar el rendimiento de los ingresos de los Ayuntamientos.

A partir de estas percepciones, mediante la presente tesis pretendo analizar las Haciendas Municipales y su sistema de financiación, con la finalidad de comprobar si son capaces de generar los recursos económicos suficientes para que los Ayuntamientos puedan desempeñar sus funciones.

1. Hipótesis.

La hipótesis de partida de la presente tesis es averiguar si el sistema de financiación de los Ayuntamientos garantiza la suficiencia financiera de las Haciendas Municipales.

2. Objetivos.

El objetivo principal es constatar si el sistema de financiación municipal permite a los Ayuntamientos desempeñar sus funciones en situación de suficiencia financiera, es

⁵ Boletín Estadístico disponible en la web del Banco de España [en línea]: <<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1401.pdf>> [Consulta: el 25 de octubre de 2013].

decir, que la actual configuración de los ingresos municipales es la adecuada para permitir a las Haciendas Municipales cubrir todos sus gastos.

Para alcanzar el objetivo principal, primero plantearé varios objetivos parciales cuya resolución harán posible reunir un conjunto de resultados, la suma de los cuales deberá permitir llegar al objetivo principal y responder a la hipótesis de partida. Los objetivos parciales a resolver son:

- Atendiendo los antecedentes históricos de las Haciendas Municipales durante el período constitucionalista⁶: ¿Se ha logrado la suficiencia financiera municipal en algún momento anterior al actual? ¿Existe continuidad entre los sistemas de financiación de los sucesivos regímenes políticos? ¿El sistema de financiación actual es heredero o está influenciado por los sistemas anteriores?
- Respecto a las presentes Haciendas Municipales: ¿Cuál es su marco jurídico y qué papel juega la suficiencia financiera en el mismo?
- En cuanto al Régimen Local vigente: ¿El sistema competencial de los municipios es el adecuado? ¿Las competencias atribuidas o ejercidas por los municipios se corresponden con los ingresos de que disponen?
- En relación con el sistema de financiación actual: ¿Cuál es la configuración del vigente sistema de financiación municipal? ¿Cuál es el comportamiento y evolución de los distintos componentes de dicho sistema? ¿Cuáles son los problemas o disfunciones de estos componentes en relación con el objetivo de suficiencia financiera de los Ayuntamientos?

3. Metodología y procedimiento.

⁶ Los antecedentes históricos de las Haciendas Municipales se acotan al período constitucionalista, que empieza en 1812 con la Constitución de Cádiz. En este período, los ordenamientos jurídicos son comparables, ya que forman parte de sistemas políticos sujetos al Estado de Derecho, la separación de poderes y a instituciones representativas. Es a partir de este momento cuando se empieza a hablar de Administración pública, competencias, tributos e intereses generales, y también de Haciendas Municipales. Por consiguiente, es posible establecer el origen de las actuales Haciendas Municipales en la Constitución de 1812, y seguir su evolución a lo largo de los siglos XIX y XX.

A lo largo de la presente tesis, iré observando y constatando los distintos aspectos que configuran el sistema de financiación municipal, además de los problemas y disfunciones que presentan las Haciendas Municipales en relación con el principio de suficiencia financiera. Dicha tarea se llevará a cabo dogmáticamente, a partir del estudio de la normativa, de la jurisprudencia y de las opiniones de la doctrina, pero también empíricamente, a partir del análisis de los datos económicos disponibles sobre los ingresos y gastos municipales durante los años 2004 a 2011⁷. La finalidad es recopilar información y datos en relación con la suficiencia financiera de los municipios, para poder ir formulando y reuniendo resultados parciales sobre los aspectos tratados en cada capítulo. El conjunto de los resultados permitirá, finalmente, formular una serie de conclusiones y dar una respuesta a la hipótesis de partida.

La normativa vigente en cada período, así como la jurisprudencia y la doctrina, son claves para conocer y comprender la configuración y funcionamiento de las Haciendas Municipales. Pero también los datos económicos contenidos en los sucesivos presupuestos municipales liquidados. Todo este conocimiento es imprescindible para poder discernir el grado de suficiencia financiera local y las causas de su consecución o no. En este sentido, las citas legislativas, jurisprudenciales y doctrinales, junto a los datos estadísticos, son fundamentales para reunir la información más adecuada que permita generar el conocimiento suficiente para ir alcanzando los objetivos parciales de la tesis y, finalmente, conseguir el objetivo final y responder a la hipótesis de partida.

4. Fuentes.

Para obtener y recopilar datos e información sobre las Haciendas Municipales, he utilizado principalmente las siguientes fuentes bibliográficas, jurisprudenciales y sitios web. Las obras consultadas se detallan al final de la presente tesis, en los correspondientes capítulos de bibliografía y webgrafía:

⁷ De acuerdo con los datos estadísticos de los sucesivos informes anuales publicados por el MHAP: *Haciendas Locales en cifras* [en línea]: <<http://www.minhap.gob.es/es->

- El fondo bibliográfico del *Centre de recursos per a l'aprenentatge i la investigació* de la URV, en sus bibliotecas del *Campus Catalunya y Bellisens*.
- El fondo bibliográfico del *Centre de recursos per a l'aprenentatge i la investigació* de la UB, en su biblioteca de la Facultad de Derecho.
- El fondo bibliográfico de la UOC.
- La base de datos del BOE, recurso en línea: <<http://www.boe.es>>.
- La base de datos de la Gaceta de Madrid, recurso en línea: <<http://www.boe.es/buscar/gazeta.php>>.
- Las bases de datos del INE, recurso en línea: <<http://www.ine.es>>.
- Las estadísticas del Banco de España, recurso en línea: <<http://www.ine.es>>
- Las estadísticas territoriales del MHAAPP, recurso en línea: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Estadisticas%20Territoriales.aspx#tabla_2>.
- Los datos estadísticos de la Oficina Virtual para la coordinación financiera con las Entidades Locales, recurso en línea: <<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/OVEntidadesLocales.aspx>>.
- La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, recurso en línea: <<http://hj.tribunalconstitucional.es>>.
- La jurisprudencia del Tribunal Supremo, recurso en línea: <<http://www.poderjudicial.es/search/index.jsp>>.
- La base de datos legal de Aranzadi-Westlaw, recurso en línea: <<http://www.westlaw.es>>.
- La base de datos legal y documental de vLex, recurso en línea: <<http://vlex.es>>.
- La base de datos documental de Dialnet, recurso en línea: <<http://dialnet.uniroja.es>>.

5. Estructura.

La presente tesis se estructura en diez capítulos. El primer capítulo corresponde a la Introducción, mientras que los capítulos octavo, noveno y décimo se destinan a la Bibliografía, la Webgrafía y los Anexos, respectivamente. El desarrollo del contenido de la tesis empieza en el segundo capítulo con los antecedentes históricos de las Haciendas Municipales, durante el período constitucionalista que se inicia con la Constitución de Cádiz de 1812. Ciertamente, el actual sistema de financiación municipal forma parte del Régimen Local desarrollado a partir de la Constitución de 1978. No obstante, ni los Ayuntamientos ni sus Haciendas nacen con la actual Constitución. Las dificultades financieras de los municipios ya eran acuciantes en el año 1978, fruto de la manifiesta incapacidad del anterior Régimen franquista para dar respuesta a los problemas de la sociedad española en general y de los Ayuntamientos en particular. Pero resulta que las bases del Régimen Local durante el franquismo fueron las disposiciones del Estatuto de Calvo Sotelo de 1924, norma que, a su vez, era tributaria de buena parte de los cambios legislativos impulsados en España por los sucesivos gobiernos liberales a partir de 1845.

Por todo ello, considero necesario abordar los sucesivos sistemas tributarios municipales, a lo largo de los siglos XIX y XX, para responder a la hipótesis planteada, no sólo en el momento actual sino también desde una perspectiva histórica. Al mismo tiempo, posibilitará conocer los ordenamientos jurídicos de las Haciendas Municipales de los distintos regímenes políticos del período constitucionalista, así como constatar las influencias entre ellos. Durante dicho período, los Ayuntamientos, como parte de la organización política y administrativa del Estado, evolucionaron en un largo proceso de transformación del Antiguo Régimen hacia un Estado liberal (primero) y plenamente democrático más tarde (fundamentalmente a partir de 1978).

Después de observar los antecedentes históricos de la financiación municipal, en el tercer capítulo analizo la composición y comportamiento de las presentes Haciendas Municipales, con el objetivo de constatar el grado de cumplimiento de la tesis planteada

en la actualidad. En primer lugar, abordando el marco jurídico vigente desarrollado tras la promulgación de la Constitución de 1978. En este sentido, en el ámbito local rige el principio de estabilidad presupuestaria, cuya aplicación ha cobrado mayor relevancia tras la reforma constitucional, exigiendo a los municipios equilibrar sus presupuestos. También rige el principio de autonomía local, que otorga a las Corporaciones Locales la potestad de organizarse y gestionarse por si mismas, en estrecha relación con los principios de suficiencia financiera y de reserva de ley a favor del Estado. Mientras que la suficiencia financiera de las Haciendas Municipales es un instrumento básico para el ejercicio de la autonomía local, el principio de reserva de ley a favor del Estado actúa como límite formal y material de aquélla.

En los capítulos siguientes analizo los distintos recursos económicos de los Ayuntamientos. En este sentido, el art. 142 de la CE establece que las Haciendas Municipales se nutren fundamentalmente de tributos propios y de participaciones en los ingresos del Estado y de las CCAA. Dichas fuentes de ingresos tienen que proporcionar a las Corporaciones Locales los recursos económicos suficientes para que puedan llevar a cabo sus funciones. Por este motivo, es imprescindible estudiar dichos recursos, ya que son los encargados de garantizar la suficiencia financiera de los municipios. Concretamente en el cuarto capítulo analizo los tributos propios de las Haciendas Municipales (básicamente los impuestos y las tasas municipales), mientras que en el quinto capítulo examino el sistema de participación de los municipios en los ingresos del Estado, y también los diecisiete modelos de participación de los municipios en los ingresos de las respectivas CCAA. Ambos análisis se acompañan de datos estadísticos con el propósito de valorar el comportamiento real de tales recursos y el grado de participación de los mismos en la consecución de la suficiencia financiera municipal.

Una vez estudiados los antecedentes históricos de las Haciendas Municipales y analizado el actual sistema de financiación municipal, será posible reunir múltiples resultados que permitan dar respuesta a los objetivos parciales, los cuales a su vez permitirán alcanzar el objetivo principal y dar respuesta a la hipótesis de partida, confirmando o desmintiendo si el actual sistema de financiación de los Ayuntamientos garantiza la suficiencia financiera de las Haciendas Municipales. La respuesta negativa a dicha hipótesis servirá de fundamento para plantear varias propuestas de reforma de

dicho sistema, como vía para mejorar la suficiencia financiera de los municipios. Por ello, en el sexto capítulo formularé propuestas de reforma sobre el Régimen Local y sus Haciendas, las cuales permitan mejorar el rendimiento de los ingresos municipales y solucionen los problemas de suficiencia financiera de los municipios.

Finalmente, en el séptimo capítulo presento las conclusiones finales, como compendio de todo lo expuesto y desarrollado a lo largo de la presente tesis.

II.
APROXIMACIÓN HISTÓRICA A
LA SUFICIENCIA FINANCIERA
DE LOS MUNICIPIOS.

II. APROXIMACIÓN HISTÓRICA A LA SUFICIENCIA FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS.

1. Las Haciendas Municipales en el siglo XIX.

La Historia de España durante el siglo XIX es la historia de una larga transición de un Estado absolutista a un Estado liberal. Transición que no fue ni rápida ni pacífica, dado que estuvo repleta de innumerables conflictos, alzamientos y revueltas. Por supuesto, la Administración (incluidos los Ayuntamientos) y su Hacienda (también las Haciendas Municipales) no fueron ajenas a las importantes transformaciones políticas, económicas y sociales acaecidas a lo largo del siglo.

La promulgación de la Constitución de Cádiz en 1812 supuso el principio del fin del absolutismo del Antiguo Régimen y la plasmación de un nuevo ordenamiento jurídico basado en las ideas liberales de separación de poderes, sujeción al Derecho e igualdad de todos los ciudadanos. La máxima liberal de que todos los hombres tienen que ser iguales ante la Ley tuvo su transposición en el ámbito local en que todos los ciudadanos tenían que recibir el mismo trato y similares prestaciones de sus respectivos Ayuntamientos, como medio para asegurar dicha igualdad. Con ese objetivo, a partir del nuevo texto constitucional, todos los municipios recibieron idénticas competencias y dispusieron de las mismas fuentes de financiación, siempre bajo el dictado de las leyes del Estado⁸.

Sin embargo, el pronto retorno al poder de Fernando VII en 1814 abortó el incipiente cambio liberal y restauró las estructuras y condiciones del anterior régimen

⁸ Según MORELL OCAÑA, las Cortes gaditanas querían colocar en situación de igualdad a unos núcleos urbanos y otros, rompiendo la jerarquización social y política que existía, y llevar las ideas liberales a todos los rincones del país. A través de la generalización de los Ayuntamientos constitucionales se perseguía, de modo paralelo, la disolución del régimen señorial y, al mismo tiempo, del predominio de unas ciudades sobre otras, de la pequeña nobleza urbana sobre otros grupos sociales, y de los antiguos resortes de la monarquía. En MORELL OCAÑA, Luís (2002): "El Municipio Constitucional y la Instrucción de 1813", en *El Municipio Constitucional*, INAP, Madrid, p. 128.

absolutista, dando paso a un siglo marcado por la alternancia de periodos absolutistas y constitucionales, por las incesantes disputas entre realistas y liberales, y por los innumerables conflictos armados, pronunciamientos militares e, incluso, una guerra civil. Múltiples y tumultuosos hechos históricos que en el terreno jurídico se tradujeron en un sinfín de sucesivas reformas y contrarreformas legislativas que, a pesar de todo, fueron guiando, no con pocas dificultades, la señalada transición de la España del Antiguo Régimen hacia un nuevo Estado liberal.

A continuación se analizarán los periodos del siglo XIX que estuvieron bajo regímenes constitucionales⁹ los cuales, salvando las distancias, serían equiparables con el actual periodo democrático. Tal análisis permitirá una aproximación histórica a las Haciendas Municipales bajo unos parámetros jurídicos similares, observando su configuración y evolución a lo largo del siglo, con la finalidad de constatar el grado de suficiencia financiera de las mismas, objetivo principal de la presente tesis.

1.1. El arranque constitucional (1812-1823).

La entrada de las tropas francesas en España en el año 1807, en cumplimiento del *Tratado de Fontaineblau* celebrado entre Francia y España para invadir Portugal, aceleró la difusión por tierras españolas de las ideas revolucionarias que pocos años antes habían terminado con el reinado de Luís XVI y su régimen absolutista. Sin embargo, la ocupación militar de las principales poblaciones españolas por parte del ejército galo, junto a la decisión de Napoleón de suplantarse la monarquía española (encarnada en Fernando VII) por su propia dinastía de la mano de su hermano José I, dieron paso a la Guerra de Independencia. En aquel contexto se fraguó el proceso constituyente de las Cortes de Cádiz que culminó con la Constitución de 19 de marzo de

⁹ Se trata de los periodos de 1812 a 1814, tras la promulgación de la Constitución de Cádiz; de 1820 a 1823, durante el trienio liberal; de 1845 a 1854, conocido como la década moderada; de 1854 a 1856, durante el bienio progresista; de 1868 a 1874, durante el sexenio revolucionario, y de 1874 hasta final de siglo, durante la Restauración.

1812¹⁰. Aquella Constitución, de marcado carácter liberal y progresista, significó el fin de la monarquía absoluta en España y el punto de partida para liquidar el Antiguo Régimen¹¹.

En cuanto a los municipios, las ideas liberales plasmadas en la Constitución de Cádiz permitieron reconocer y regular por primera vez el Régimen Local español¹², cuyos novedosos principios inspiradores serían homologables a los de nuestro actual Estado de Derecho. De acuerdo con aquellos planteamientos liberales, la Administración en general, y los municipios en particular, tenían que jugar un papel decisivo en la transformación del Estado y en la consecución de la igualdad de todos los ciudadanos.

Por su parte, en el terreno fiscal, se buscó romper con el heterogéneo e inequitativo sistema tributario del Antiguo Régimen proclamando que las contribuciones se repartirían entre todos los españoles en proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno, y que todos los Ayuntamientos se financiarían básicamente a través de los caudales de propios y de algunos arbitrios, conforme a lo establecido por las leyes.

¹⁰ El texto íntegro de la Constitución de 1812 está disponible en la web del Congreso de los Diputados [en línea]: <http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

¹¹ Para POSADA, los constituyentes de Cádiz “sentían la necesidad apremiante de una amplia, quizás total, transformación del Estado [...] Ante el trastorno general y ante la decadencia vergonzosa de un régimen materialmente deshecho, aquellos hombres se conceptuaban obligados a reformarlo y a tratarlo todo, desde las ideas capitales más generales, generadoras de una inspiración nueva hasta las últimas derivaciones y detalles formales del gobierno positivo del país; desde la definición política de la Nación española (artículos 1 y 2) hasta la declaración dogmática de la soberanía (artículo 3), hasta la fórmula del juramento del Príncipe de Asturias (art. 212) y la reglamentación electoral (Título III, Capítulo III). [...] ¿Cómo siendo esto así, habían de prescindir de la vida política local y de la adaptación de la doctrina de la soberanía nacional y del criterio de libertad formal a la vida de los pueblos?”. En GONZÁLEZ-POSADA Y BIESCA, Adolfo (1910): *Evolución Legislativa del Régimen Local en España, 1812-1909*. Instituto de Estudios de Administración Local (reimpresión 1982), Madrid, p. 50.

¹² Los caracteres esenciales del régimen local surgido de la Constitución de 1812 son: la ordenación legal y estructura uniforme de los núcleos locales hasta entonces denominados pueblos; la formación de la Provincia como circunscripción dependiente del Estado, siguiendo el esquema francés del Departamento; el establecimiento de una base electiva censitaria para la constitución de las Corporaciones Locales, y la articulación del aparato administrativo del Estado sobre la configuración administrativa de los Ayuntamientos y, sobre todo, de las Diputaciones provinciales, en estricta subordinación jerárquica con el poder central. En DOMÍNGUEZ VILA, Antonio (2003): “Antecedentes históricos del Gobierno Local”, en *El Municipio Constitucional*, INAP, Madrid, p. 367.

En este sentido, resulta oportuno apuntar que la Hacienda del Antiguo Régimen se caracterizaba por la fragmentación territorial, la existencia de numerosas y variadas figuras impositivas y por la presencia de diversas instituciones con poder impositivo (a parte de la Corona también recaudaban impuestos los nobles y la Iglesia), además de contar con sectores o estamentos totalmente exentos (normalmente las capas más pudientes). Dicha configuración generaba un alto grado de heterogeneidad y desigualdad¹³ y favorecía un sistema de absoluta inequidad el cual, además, estaba controlado por las oligarquías locales¹⁴.

Diferentes factores habían abocado la antigua Hacienda Real a una situación de total desorden e insuficiencia de medios, los cuales demandaban con urgencia acometer una profunda reforma hacendística que fuera capaz de unificar y ordenar el sistema impositivo y su recaudación, pero que también permitiera gestionar y someter a control el gasto público¹⁵:

- En primer lugar, el Estado no controlaba la mayor parte de las múltiples figuras impositivas existentes, ya que el sistema tributario del Antiguo Régimen estaba constituido por un complejo y confuso entramado de contribuciones, arbitrios y otras muchas exacciones procedentes de la Edad Media¹⁶; la mayoría en manos

¹³ Según explica COMÍN COMÍN: “En la Hacienda decadente del absolutismo no había generalidad legal en los tributos, porque ni los nobles ni los eclesiásticos eran sujetos pasivos de los impuestos directos; tampoco existía homogeneidad territorial, ya que la fiscalidad difería según los reinos y territorios. En la Hacienda preliberal, ni siquiera la Corona tenía el monopolio fiscal, puesto que la Iglesia cobraba el diezmo, los señores jurisdiccionales percibían rentas, tasas y multas cedidas o enajenadas por la Hacienda real, siendo las más importantes las tercias y las alcabalas, y los municipios y los distintos reinos tenían autonomía fiscal y sus propias fuentes de ingresos”, en COMÍN COMÍN, Francisco (1996): *Historia de la Hacienda Pública II: España (1808-1995)*. Editorial Crítica, Barcelona, p. 72.

¹⁴ El dominio de las oligarquías locales fue patente hasta finales del Antiguo Régimen. A pesar de los intentos de control de los recursos por parte de la Hacienda Central, a nivel local seguían dominando determinados grupos o personas que aprovechaban los recursos públicos en beneficio propio, bien a través del uso y disfrute de los bienes patrimoniales locales, bien a través de la imposición de arbitrios gracias a los cargos públicos de los que eran propietarios o beneficiarios, en CAMPOS LUCENA, María Soledad (2009): “La política fiscal y la contabilidad municipal en España: instrumentos de control de los recursos locales: 1745-1899”, en *Contabilidad y Finanzas*, vol. 19, núm. 34, p. 174.

¹⁵ Para FUENTES QUINTANA una reforma tributaria es un proceso político destinado a fijar los principios de reparto de la carga fiscal y los tributos destinados a hacerla efectiva en un determinado cuerpo social, procurando la generalidad y la suficiencia del sistema, y tratando de evitar solapamientos o sobreimposiciones de los distintos entes territoriales que participan en él, y cuyo fin es implantar un nuevo sistema fiscal distinto al existente. FUENTES QUINTANA, Enrique (1990): *Las reformas tributarias en España*. Crítica, Barcelona, pp. 353 y ss.

¹⁶ Entre tales exacciones, destacaban los diezmos (originariamente pagos de los feligreses a la Iglesia, pero que con el tiempo pasaron a manos de los señores feudales y de la Corona); los señoríos (derechos

- de otros perceptores con potestad impositiva (como la nobleza y la Iglesia) y cuya titularidad tenía carácter hereditario.
- En segundo lugar, la recaudación de las contribuciones más productivas se cedía a terceros (a veces a cambio de un canon y otras en pago de deudas), para asegurar a la Corona el cobro por adelantado de unas rentas fijas o sufragar sus gastos. Sin embargo, la Hacienda Real siempre acababa percibiendo cantidades inferiores a las que podría haber recaudado en el supuesto de haber dispuesto de tiempo y medios de cobro suficientes.
 - Por último, el aumento imparable del gasto público acompañado por la crónica escasez de los importes recaudados mantenían la Hacienda Real en un estado de insuficiencia financiera permanente.

No es de extrañar, pues, que la reforma del sistema tributario fuera una constante de todos los Gobiernos durante el siglo XIX¹⁷. Sin embargo, mientras que la reforma de la Hacienda Estatal resultaba prioritaria, sino acuciante, la reforma de la imposición local tuvo un papel menos relevante y siempre estuvo subordinada a los intereses de la primera. A pesar de la voluntad reformista de los primeros Gobiernos liberales en materia hacendística, según ESTAPÉ¹⁸ el sistema tributario del Antiguo Régimen tuvo la facultad de adaptarse y mantenerse hasta la reforma fiscal de 1845.

Volviendo a 1812, la Constitución de Cádiz representó la ruptura total con las bases absolutistas del Antiguo Régimen, ya que en el art. 3 del nuevo texto constitucional se declaraba solemnemente que la soberanía residía esencialmente en la nación y por lo mismo pertenecía a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus

privados de los señores que podían exigir pagos de todo tipo a sus vasallos) y otras fiscalidades o privilegios de cobro sobre aquéllos que quisieran usar los montes (montazgos), cruzar puentes (pontazgos) o introducir mercancías en los municipios (portazgos).

¹⁷ “La reforma administrativa trascendental para el devenir de la economía española abordada por los liberales fue, indudablemente, la tributaria. La Hacienda pública constituía uno de los problemas más graves que tenía planteados nuestra economía en los primeros decenios del siglo XIX (también siguió siéndolo después). Los agobios financieros del erario, su incapacidad de hacer frente a las deudas contraídas, perturbaban seriamente el normal desarrollo de la actividad económica [...] La crisis fiscal no podría resolverse más que reformulando las bases del sistema tributario. Resultaba necesario hacerlo, además, porque la fiscalidad del Antiguo Régimen era inconciliable con el ideario liberal, con el principio de igualdad de los ciudadanos ante el Estado”, en CARRERAS, Albert y TAFUNELL, Xavier (2011): *Historia económica de la España contemporánea (1789-2009)*. Crítica, Barcelona, p. 112.

¹⁸ Según ESTAPÉ RODRÍGUEZ, Fabià (2001): *La reforma tributaria de 1845. Estudio preliminar y consideración de sus precedentes inmediatos*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, p. 11.

leyes fundamentales. La nueva Carta Magna supuso un vuelco total a la tradicional concentración de poderes en la persona del rey, cuyo papel quedaba a partir de entonces subordinado a la voluntad del conjunto de los ciudadanos. Además de resultar muy liberal en lo político, aquella Constitución otorgaba cierto protagonismo a los Ayuntamientos como principales encargados de la implantación del nuevo Estado liberal, reconociendo su papel de instituciones públicas representativas más cercanas a los ciudadanos.

En relación con el nuevo régimen municipal, éste se regulaba en los artículos 309 a 323 de la Constitución de 1812. Concretamente, el art. 309 estableció por primera vez en España que los Ayuntamientos constitucionales eran los encargados del gobierno interior de los pueblos¹⁹. Aquellos estaban compuestos y gobernados por alcaldes y regidores, los cuales eran nombrados anualmente mediante votación directa de los ciudadanos de cada municipio. No obstante, cabe precisar que dicha elección directa se hacía mediante plebiscitos censitarios²⁰, es decir, procesos electorales en los que únicamente podían participar quienes formasen parte del censo y que, en aquellos tiempos, eran fundamentalmente los hombres, mayores de 25 años, cabezas de familia y sin deudas con la Hacienda Pública.

¹⁹ De hecho, dos fueron los objetivos primordiales del régimen local liberal: que todos los pueblos dispusieran de Ayuntamiento y que la organización y funciones de éstos fueran las mismas en todas partes.

²⁰ En este sentido, las elecciones censitarias introducían en la práctica electoral el principio básico del liberalismo doctrinario europeo -inspirado en el modelo francés- consistente en condicionar la concesión del derecho electoral a la posesión de un determinado nivel económico, variable pero siempre alto. En esencia ésta era la base fundamental del sufragio censitario, del que después se harían distintas interpretaciones en las diferentes leyes electorales, pero sin alterar este principio respecto al que la única discrepancia por parte del liberalismo decimonónico se refería a la fijación de las condiciones económicas exigidas, esto es, el punto en que se había de situar el *listón económico* a superar para acceder a la condición de elector. Los argumentos utilizados para defender la conveniencia de este principio se reducen a la identificación por una parte de la riqueza con el orden y por otra con la capacidad para discernir lo más conveniente y votar en consecuencia. Desde la óptica censitaria, riqueza y propiedad garantizaban un voto cualificado, responsable y consciente por parte de los pocos privilegiados llamados a ejercerlo. Junto a la propiedad, la legislación censitaria, en un cuerpo electoral mayoritariamente compuesto por contribuyentes, reservaba también un espacio pequeño al saber. Son las llamadas capacidades, esto es personas que disfrutaban del derecho electoral en virtud de su elevado nivel académico o profesional, con cuya presencia se pretendía minimizar, al menos en apariencia, la exclusividad del criterio económico. Y era en apariencia porque hasta la Ley Electoral de 18 de julio de 1865 la inclusión en el censo de estas capacidades también estaba condicionada por la posesión de una determinada riqueza. Según CABALLERO DOMÍNGUEZ, Margarita (1999): “El derecho de representación: sufragio y leyes electorales”, en *Ayer*, núm. 34, pp. 48-49.

Al mismo tiempo, la Constitución de 1812 también estableció que los presidentes de las Diputaciones provinciales (elegidos directamente por el Gobierno) fueran los jefes políticos provinciales con potestad para presidir los Ayuntamientos, de modo que los alcaldes tenían que desarrollar sus funciones bajo la inspección de aquéllos, obedeciendo y ejecutando las órdenes que les comunicasen²¹. Lo cierto es que el texto constitucional no otorgó a las Corporaciones Locales ningún poder normativo más allá de la capacidad de organizarse y decidir sobre sus asuntos más directos, estando siempre supeditadas al control y dictado del Gobierno y de las Diputaciones provinciales, especialmente en el ámbito financiero. De modo que, a pesar de la importancia de los Ayuntamientos en el nuevo Estado liberal, la autonomía local resultó ciertamente muy limitada.

De acuerdo con el nuevo orden político, el art. 321 del texto constitucional enumeró las nuevas competencias a cargo de los Ayuntamientos:

- La policía de salubridad y comodidad.
- Auxiliar al alcalde en todo lo relacionado con la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y la conservación del orden público.
- La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios, conforme a las leyes y reglamentos, y nombrar al depositario.
- Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la Tesorería respectiva.

²¹ En este periodo se materializó la definitiva división territorial de España mediante la delimitación provincial. Primero, por el Decreto LX, de 17 de enero de 1822, se estableció la distribución provisional del territorio conforme mandaba el artículo 11 de la Constitución de Cádiz. Dicho Decreto observaba una división provincial que atendía a la tradición regional, cultural o a los reinos medievales y no únicamente a simples cuestiones administrativas. Aquella circunscripción, a efectos de la prestación de los servicios de la Administración del Estado, se concretó mediante el Real Decreto de 23 de octubre de 1833, que convirtió a los jefes políticos provinciales en Subdelegados de Fomento. El proceso culminó con el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 (siendo ministro Javier de Burgos), el cual dividió el territorio nacional en provincias, invariables hasta la fecha, apartándose de cualquier antecedente histórico y al servicio exclusivo del pensamiento liberal de centralización, uniformización y homogeneización del Estado. De este modo, eliminada totalmente la autonomía local, quedaron unos Ayuntamientos muy debilitados en cuanto a competencias y absolutamente subordinados al poder central. Según DOMÍNGUEZ VILA, Antonio (2003): Ob. cit., p. 370.

- Cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común.
- Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia.
- Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.
- Formar las Ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la Diputación provincial.
- Promover la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y circunstancias de los pueblos, y todo cuanto les sea útil y beneficioso.

De este modo, se establecían por primera vez las competencias y funciones de los Ayuntamientos, iguales para todos los municipios, a la vez que se definían las primigenias funciones de las Haciendas Municipales. Éstas últimas quedaron encargadas de la administración e inversión de los caudales de propios (integrados por los bienes patrimoniales locales²² y los arbitrios municipales), al mismo tiempo que de la gestión y pago de los gastos locales. Además, tenían que realizar el reparto y recaudación de las contribuciones generales para su posterior remisión a la Hacienda Real. Todo ello, de acuerdo con las disposiciones que emanaran del Gobierno y de las Cortes.

Cabe puntualizar que el Gobierno y las Cortes liberales no legislaron de inmediato y en solitario a partir de 1812, sino que se produjo un proceso de sustitución paulatina de las prerrogativas legislativas que el rey y su Consejo habían ejercido en exclusiva hasta entonces, proceso que además fue discontinuo por los diversos retornos al absolutismo. Sobre esta cuestión, ESTEBAN DE VEGA afirma: "el Consejo Real fue

²² Es conveniente recordar que "desde la Edad Media hasta la primera mitad del siglo XIX, la principal fuente de ingresos para los Municipios españoles estuvo constituida por los bienes patrimoniales, en lo que se califica como modelo de Hacienda patrimonial", según POVEDA BLANCO, (2005): "Los impuestos municipales en España: pasado y presente", en VVAA: *La financiación de los municipios: Experiencias comparadas*, Dykinson, Madrid, p. 288.

perdiendo también la posibilidad de intervenir en el proceso legislativo por el procedimiento tradicional, es decir, la elaboración de *Consultas* que daban origen a las disposiciones legales. A partir de 1823, sólo excepcionalmente será requerido para prepararlas, y casi todos los Decretos, cuando llegan al Consejo Real, son iniciativas del Consejo de ministros ya sancionadas por el Rey. Su participación en el proceso legislativo se limitará entonces a dar cumplimiento al Decreto inserto en la Real Orden que se le transmite, formalizándolo en el texto legal correspondiente y procediendo a su publicación, pero incluso esta atribución ya no la ejerce en exclusividad. Finalmente, el proceso -abierto desde tiempo atrás- por el cual el Consejo de Castilla fue perdiendo el control de las Haciendas Locales, en beneficio de la Secretaría de Hacienda, recibió un golpe de gracia con el Real Decreto de 4 de abril de 1824 que puso definitivamente a cargo del Ministerio de Hacienda la gestión de estos ramos"²³.

Por otra parte, la Constitución de 1812 también se preocupó por la insuficiencia financiera de las Haciendas Locales. En este sentido, el art. 322 de la misma estableció que si se tenían que realizar obras municipales u otras actuaciones de utilidad común y los caudales de propios no eran suficientes, los Ayuntamientos podían recurrir al repartimiento vecinal, es decir, a distribuir los costes o deudas directamente entre los vecinos del municipio en función de su riqueza. El ejercicio de esta potestad quedó primero bajo la supervisión de las Cortes, pero rápidamente dicho control pasó a manos de las Diputaciones provinciales.

El Régimen Local establecido por la Constitución de 1812 (incluida la fiscalidad municipal) fue desarrollado por la Instrucción de 23 de mayo de 1813 (con tres capítulos dedicados a las obligaciones y cargas de los Ayuntamientos) y por la Instrucción de 13 de septiembre de 1813 (que suprimía los antiguos arbitrios locales sobre el consumo). Pero Fernando VII regresó al poder en 1814 y con él lo hizo el absolutismo, terminando con el incipiente régimen constitucional. La vuelta al trono de Fernando VII truncó el arranque del nuevo Estado liberal al derogar la Constitución de 1812 y toda la legislación de desarrollo que se había aprobado, y recuperó la regulación

²³ ESTEBAN DE VEGA, Mariano (1998): "El Estado y la Administración Central durante el reinado de Fernando VII", en *Historia Contemporánea*, núm. 17, p. 103.

y organización propias del Antiguo Régimen. Por esta razón, durante los dos años de régimen constitucional muy poco o nada cambió en la práctica en el ámbito hacendístico municipal o, mejor dicho, muy poco o nada tuvo tiempo de cambiar. En este sentido, por ejemplo, la falta de fuentes de ingresos alternativas a los arbitrios locales sobre el consumo suprimidos en 1813 (pues no se establecieron nuevos recursos que los reemplazaran), junto a la derogación de dicha supresión en 1814, comportó que los efectos reales de aquella medida sobre los ingresos de las Haciendas Locales fueran muy limitados sino inexistentes.

En cuanto a la pervivencia de la Hacienda del Antiguo Régimen, GARCÍA GARCÍA detalla que "El régimen fiscal fijado en 1817-1818 se basaba en dos clases de contribuciones: la de puertas y la general. La primera se aplicó en las ciudades importantes y suponía mantener los tradicionales tributos sobre el consumo; por el contrario, la segunda era una contribución directa y se exigió en todas aquellas urbes que no eran capitales de provincia o puertos"²⁴. Para MARTÍN NIÑO "las razones de este doble tratamiento fiscal son, como reconoce de forma explícita Martín de Garay, técnicas y de justicia: las dificultades de organizar un impuesto sobre la renta en las grandes poblaciones contando con una maquinaria administrativa lenta e imperfecta, y la imposibilidad práctica de hacer efectiva una contribución directa sobre personas sin propiedad conocida, lo que habría de implicar que una parte de la población urbana, en caso de implantarse, quedase sin contribuir"²⁵. Y es que, de acuerdo con JORDÀ FERNÁNDEZ²⁶, los arbitrios municipales del Antiguo Régimen se continuaron aplicando durante toda la primera mitad del siglo XIX, mayormente sobre los comestibles u otros productos de consumo (como la carne, el vino, el aceite, el vinagre, el jabón...) los cuales se recaudaban mediante el establecimiento de monopolios, con el precio de venta tasado, siendo los comerciantes los encargados del cobro directo de los correspondientes arbitrios en cada transacción.

²⁴ En GARCÍA GARCÍA, Carmen (1996): "Las reformas de las Haciendas Locales en los primeros periodos constitucionales", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 93, p. 434.

²⁵ En MARTÍN NIÑO, Jesús (1972): *La Hacienda Española y la Revolución de 1868*. Estudios de Hacienda Pública, Madrid, p. 299.

A partir de 1820, durante la breve etapa del Trienio Liberal, se recuperó el ideario liberal progresista y se restableció la Constitución de Cádiz de 1812 y la legislación de desarrollo dictada hasta 1814. Durante aquella etapa se aprobó la Ley para el gobierno económico-político de las provincias, de 3 de febrero de 1823²⁷, gracias a la cual empezó de hecho, además de derecho, la transformación liberal de las Corporaciones Locales. Según POSADA²⁸ ésta fue una verdadera norma reguladora del Régimen Local al precisar las competencias municipales y concretar las atribuciones de los alcaldes y jefes políticos provinciales. Como novedad, los alcaldes ya no podían ser destituidos por los poderes del Estado, de modo que, aunque la actividad municipal se desarrollaba bajo el control del jefe político, una vez elegidos los gobiernos locales podían ejercer sus funciones sin el temor de ser removidos y disueltos por orden gubernativa.

Los arts. 12 y ss. de la Ley Municipal de 1823 enumeraban la larga lista de competencias a cargo de los Ayuntamientos. Entre tales atribuciones estaban las de policía de salubridad; de limpieza de las calles, mercados y plazas públicas; así como la de los hospitales, cárceles y casas de caridad y beneficencia. Los Ayuntamientos igualmente tenían que cuidarse de que las calles estuvieran bien empedradas e iluminadas, de dar curso a las aguas estancadas e insalubres, y de remover todo lo que en los pueblos pudiera alterar la salud de sus habitantes o de los ganados. Además, debían cuidarse de que hubieran facultativos en el arte de curar personas, de escuelas de primeras letras, así como de construir y conservar uno o más cementerios según el vecindario. Es decir, un elenco de nuevas y variadas competencias que configuraban unas Corporaciones Locales cuya finalidad era mejorar, en la medida de lo posible, las condiciones de vida de sus vecinos, eliminando desigualdades y arbitrariedades de tiempos pasados.

²⁶ Véase JORDÀ FERNÁNDEZ, Antoni (2009): “Antecedents històrics i jurídics de l’Administració local catalana”, en *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, p. 51.

²⁷ El texto íntegro del Decreto XLV de 3 de febrero de 1823: Ley para el Gobierno económico-político de las provincias está disponible en la web del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte [en línea]: <<http://bvpb.mcu.es/es/consulta/registro.cmd?id=398287>> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

²⁸ Según GONZÁLEZ-POSADA Y BIESCA, Adolfo (1910): Ob. cit., p. 108. De la misma opinión es MORAL RUIZ al afirmar que “por sus características, puede estimarse a la Ley de 1823 como aquella en la que se establecen las bases reales del régimen local constitucional en España”, en MORAL RUIZ, Joaquín (1984): *Hacienda Central y Haciendas Locales en España, 1845-1905*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, p. 92.

Por si no fueran pocas atribuciones, en 1820 se restableció la Milicia Nacional²⁹, cuerpo armado bajo el mando de los respectivos jefes provinciales, pero al servicio de los Ayuntamientos de cuyo sostén dependían. Según MORAL RUIZ la misión de esta fuerza paramilitar era "vigilar la aplicación de la Constitución, perseguir a los salteadores de caminos, bandoleros o cualesquiera que atentaran contra la propiedad y también estaba a su cargo el mantenimiento del orden en las poblaciones". Y añade que "el problema de su manutención no era tampoco sencillo, pues a los Ayuntamientos les faltaban fondos"³⁰. Por consiguiente, además de la larga lista de competencias municipales ya señaladas, los Ayuntamientos también tuvieron que hacerse cargo del mantenimiento de este cuerpo armado de carácter nacional.

En cualquier caso, de acuerdo con la Ley Municipal de 1823, para sufragar todas aquellas competencias los Ayuntamientos contaron con la misma tipología de recursos del Antiguo Régimen. Aquéllos eran principalmente los caudales o productos de propios (integrados por los rendimientos de las fincas y bienes propiedad de los municipios y por los aprovechamientos de los bienes comunales³¹, ya fuera por su explotación directa o arrendamiento³²), los cuales se completaban con las contribuciones o los arbitrios municipales que se autorizasen³³, aunque tendrían que ser "los arbitrios menos gravosos de que se pueda usar" según especificaba el art. 36 de la citada ley.

²⁹ Aunque su origen es anterior, la Milicia Nacional se institucionalizó al amparo del art. 8 de la Constitución de Cádiz de 1812, mediante un Reglamento provisional de 15 de abril de 1814, que obligaba al servicio a todo ciudadano español, desde la edad de treinta años a la de cincuenta, con el objetivo de garantizar la seguridad pública, defender el nuevo orden constitucional y, en definitiva, mantener la paz en toda la nación.

³⁰ En MORAL RUIZ, Joaquín (1975): *Hacienda y sociedad en el Trienio Constitucional*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 201-202.

³¹ Los bienes de propios consistían en fincas rústicas (como montes, eras, prados, etc.), molinos, hornos, fincas urbanas, derechos de arrendamiento a particulares, etc., cuyas rentas anuales se aplicaban a gastos municipales generales como los de la enseñanza pública, el arreglo o construcción de caminos, el mantenimiento de las casas de beneficencia y a otras necesidades. En MORAL RUIZ, Joaquín (1975): *Ob. cit.*, p. 136.

³² Los bienes de propios se distribuían entre los vecinos quienes pagaban al Ayuntamiento una renta o canon con el que se atendían las necesidades generales. Mientras que el aprovechamiento de los bienes comunales era de toda la comunidad de vecinos o del común. En MORELL OCAÑA, Luís (2002): *Ob. cit.*, p. 145.

³³ La potestad de acordar la imposición de nuevas contribuciones o arbitrios al principio estaba sometida a la autorización de las Cortes, aunque rápidamente su control pasó a las respectivas Diputaciones provinciales.

Asimismo, cumpliendo con el mandato del citado art. 322 de la Constitución de 1812, la Ley Municipal de 1823 también dispuso que, cuando los productos de los bienes de propios más los pagos de los arbitrios fueran insuficientes para costear las obras o servicios municipales, los Ayuntamientos podían acordar repartimientos vecinales con carácter extraordinario, esto es, podían distribuir las deudas municipales de forma equitativa entre los vecinos en función de sus bienes e industrias, mediante un reparto elaborado por una comisión especial municipal, también bajo la supervisión de la correspondiente Diputación provincial.

A la vista de la larga y diversa lista de nuevas atribuciones y competencias municipales, derivadas de la legislación liberal, junto al mantenimiento de buena parte de los ingresos procedentes del Antiguo Régimen³⁴, no es difícil imaginar las dificultades que la mayoría de Ayuntamientos tendrían para sufragar tal catálogo de servicios y prestaciones³⁵. Resulta que, para hacer frente al conjunto de nuevas competencias locales, el principal sustento de los municipios seguía siendo el producto de sus bienes propios, o sea el rendimiento del patrimonio municipal, junto a los ingresos procedentes de algunos arbitrios locales, básicamente los antiguos sobre el consumo. Por consiguiente, mientras que las competencias municipales crecían en número y eran iguales para todos los Ayuntamientos, los recursos financieros previstos para sufragarlas seguían escasos y de desigual potencial dada la disparidad de los municipios y patrimonios municipales existentes³⁶. No es de extrañar que los señalados

³⁴ DE CASTRO expone de forma sintética los ingresos municipales del Antiguo Régimen: “La mayoría de los municipios españoles poseen unos bienes –llamados de propios– que consisten en fincas urbanas y, sobre todo, en fincas rústicas. El arrendamiento periódico de esas fincas produce una renta destinada a cubrir el coste de los servicios municipales. En la medida en que las rentas de propios no cubren esos gastos, se acude a los impuestos municipales indirectos –arbitrios– concedidos siempre por el poder central con carácter extraordinario y temporal aunque normalmente se perpetúen; en última instancia se realizan repartimientos vecinales”. Véase DE CASTRO MONSALVE, Concepción (1979): *La Revolución Liberal y los municipios españoles (1812-1868)*. Alianza Editorial, Madrid, p. 31.

³⁵ Sobre esta suposición, MORAL RUIZ relata que en respuesta a la Orden de 8 de noviembre de 1820 destinada a la ejecución del reparto de baldío y de propios de los pueblos de España, algunos jefes provinciales contestaron que los productos anuales procedentes de los propios resultaban ya insuficientes para mantener los gastos corrientes de sus respectivos Ayuntamientos, mientras que otros contestaron que en sus términos no había bienes conocidos como de propios o que sus volúmenes eran escasos. MORAL RUIZ, Joaquín (1975): Ob. cit., p. 144. Mientras que MARTÍN NIÑO afirma que “si el éxito de un sistema de ingresos públicos ha de medirse por su capacidad para atender a la cobertura del gasto, el establecido por Canga Argüelles en 1820 tampoco lo tuvo”, en MARTÍN NIÑO, Jesús (1972): Ob. cit., p. 300.

³⁶ Siguiendo con las explicaciones de GARCÍA GARCÍA: “No todos los patrimonios municipales eran iguales en extensión, no siempre tenían el mismo peso las fincas rústicas y urbanas, y además las calidades y usos de unas y otras variaban de forma notoria entre las distintas localidades. Todavía eran

repartimientos vecinales, definidos en principio como extraordinarios, se volvieron habituales y en poco tiempo se convirtieron en la principal fuente de financiación de las Corporaciones Locales.

En cuanto a la gestión y control de los gastos e ingresos municipales, de acuerdo con el art. 30 de la citada Ley de 1823, los Ayuntamientos empezaron a elaborar por primera vez un presupuesto municipal. Concretamente, los Ayuntamientos estaban obligados a elaborar cada mes de octubre la previsión de gastos públicos ordinarios a realizar el año siguiente a cargo de los recursos propios y arbitrios previstos³⁷, teniendo que remitir una copia de la misma a la Diputación provincial para su examen y autorización. Además, también se estableció por primera vez la fiscalización de las cuentas municipales, una vez liquidados los presupuestos, al ordenar a los Ayuntamientos que rindieran cuenta justificada anualmente, ante las mismas Diputaciones, de los caudales públicos que hubieran recaudado e invertido el año anterior. Por consiguiente, se dieron los primeros pasos de lo que actualmente sería el control presupuestario de las cuentas públicas.

Por último, resaltar que los Ayuntamientos también estaban al cargo de recaudar las contribuciones estatales³⁸ y provinciales por delegación, así como de remitir a las Diputaciones provinciales el 10% de sus recursos propios con destino a las obras públicas e instituciones de beneficencia provinciales (hospitales, orfanatos, casas de caridad y otros establecimientos dedicados a la población sin recursos). La suma de todas esas funciones podía llevar a confundir las Haciendas Municipales con la

más significativas las desigualdades que existían en la fiscalidad indirecta; de hecho en cada núcleo los impuestos sobre el consumo podían afectar a productos diferentes, y aun en el supuesto de que recayesen sobre los mismos abastos, las tarifas que regían en cada urbe eran específicas de la misma; incluso dentro de una misma localidad no se gravaba de la misma manera a los naturales y forasteros”, en GARCÍA GARCÍA, Carmen (1996): Ob. cit., p. 432.

³⁷ Según el artículo 31 de la misma ley, cuando los Ayuntamientos hubieran de tratar sobre los presupuestos, lo harían a puerta abierta, en día festivo, a una hora cómoda y anunciando al público con suficiente antelación para que los vecinos pudieran concurrir y enterarse, aunque sin poder tomar la palabra ni parte alguna en la discusión y deliberación de los mismos.

³⁸ La función municipal de recaudar las contribuciones generales también procede del Antiguo Régimen, ya que “la falta de un aparato fiscal adecuado por parte del Estado, carencia cuyos efectos amplía la complejidad de la estructura impositiva del Antiguo Régimen, lleva también a la intervención directa de las autoridades municipales en la recaudación y distribución de las contribuciones reales”, según DE CASTRO MONSALVE, Concepción (1979): Ob. cit., p. 53.

Hacienda Real (incluso en Madrid y otras capitales de provincia eran funcionarios reales los encargados de tales tareas). No obstante, ello no impide diferenciar funcionalmente ambas Haciendas a la vista de las respectivas competencias, la naturaleza y destino de cada tributo, así como de los presupuestos que manejaban.

A pesar del avance progresista que se produjo durante el Trienio Liberal, la transformación de los municipios no fue pacífica ante la resistencia de los antiguos señores a perder sus privilegios. Sobre esta resistencia, DE CASTRO afirma: "La integración de la comunidad local bajo el régimen liberal hiere, pues, intereses arraigados que, de uno u otro modo, se sitúan a la defensiva: pueden engrosar las filas de la oposición absolutista, o pueden servirse de las nuevas formas para tratar de perpetuarse, adulterando o transgrediendo en mayor o menor grado la legalidad constitucional"³⁹. En cualquier caso, la segunda etapa liberal se truncó en 1823 por la invasión de los *Cien mil hijos de San Luís*, cuya victoria militar permitió el regreso de Fernando VII al poder, recuperando el absolutismo y poniendo fin al segundo periodo constitucional.

A pesar de los cambios introducidos por los liberales, durante sus breves mandatos, se puede afirmar que durante los primeros años del siglo XIX las Haciendas Municipales no dispusieron de autonomía fiscal y no lograron los recursos suficientes para sostener el gasto de los Ayuntamientos. Los ingresos procedentes de los bienes de propios, de los arbitrios locales y de los repartimientos vecinales no alcanzaron a cubrir los gastos ni permitieron a las Corporaciones Locales ejercer las nuevas competencias atribuidas.

Sobre la incapacidad de las reformas liberales impulsadas entre 1812 y 1823 para dotar de suficiencia a las Haciendas Municipales, GARCÍA GARCÍA considera que "ninguna de esas reformas fue suficiente para superar los problemas hacendísticos locales, y tal y como venía sucediendo desde finales de la centuria anterior, la deuda municipal siguió creciendo. Incluso en determinados municipios los atrasos se

³⁹ DE CASTRO MONSALVE, Concepción (1979): Ob. cit., p. 73.

acrecentaron durante el Trienio"⁴⁰. Mientras que MORAL RUIZ considera que "las nuevas competencias encomendadas a las Haciendas Locales, perfiladas en 1812 y aplicadas plenamente desde 1835, incrementaron el gasto municipal sin una contrapartida suficiente por parte del Estado, vía transferencias presupuestarias o mediante la reforma del propio sistema fiscal local, lo que contribuyó a ahondar aún más en el déficit de las Corporaciones Locales a lo largo del siglo XIX"⁴¹. Para DE CASTRO, una de las causas de la insuficiencia de recursos del sistema local liberal era "el rígido control sobre las finanzas locales, las restricciones de los ayuntamientos para imponer arbitrios, limitan el papel activo de estas corporaciones en la vida local, desvirtuando, de hecho, gran parte de sus atribuciones nominales [...] La reforma radical de 1823 amplía considerablemente la esfera [competencial] pero mantiene prácticamente inalterado el control central en lo que a las haciendas locales se refiere"⁴².

1.2. El moderantismo (1845-1854).

Tras la muerte de Fernando VII en 1833, seguida de la 1ª Guerra Carlista y la posterior regencia del general Espartero ante la corta edad de Isabel II, en el año 1845 comenzó otra etapa constitucional con la promulgación de una nueva Constitución⁴³. No obstante, aún siendo liberal, aquel nuevo texto constitucional tenía un marcado carácter conservador en lo político y era enormemente centralista en lo territorial, ya que proclamó la unidad legislativa del Estado bajo la acción política exclusiva del Gobierno⁴⁴. Por consiguiente, las Corporaciones Locales quedaron despojadas de toda potestad y acabaron como meros entes administrativos y de gestión subordinadas a la

⁴⁰ En GARCÍA GARCÍA, Carmen (1996): Ob. cit., p. 443.

⁴¹ Véase MORAL RUIZ, Joaquín del (1984): *Hacienda Central...*, p. 103.

⁴² En DE CASTRO MONSALVE, Concepción (1979): Ob. cit., p. 85.

⁴³ El texto íntegro de la Constitución de 23 de mayo 1845 está disponible en la web del Congreso de los Diputados [en línea]: <http://www.congreso.es/docu/constituciones/1845/1845_cd.pdf> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

⁴⁴ Sobre esta fuerte centralización del Estado, VALLEJO afirma que "En su versión moderada, los ideólogos del Estado español, como sus referentes doctrinarios franceses, concebían una maquinaria administrativa con una fuerte centralización, para universalizar los servicios y para distribuir con generalidad las cargas públicas", en VALLEJO POUSSADA, Rafael (2001): *Reforma tributaria y fiscalidad sobre la agricultura en la España liberal (1845-1900)*. Prensas Universitarias de Zaragoza, p. 33.

autoridad y control de los poderes centrales⁴⁵, ya fuera directamente o bajo el dictado de las respectivas Diputaciones provinciales. Aquel giro conservador fue absoluto tras la aprobación de la Ley de 8 de enero de 1845, sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos⁴⁶.

Aunque aprobada por un Gobierno liberal, la Ley Municipal de 1845 era sustancialmente diferente a la anterior legislación de Régimen Local de 1823 ya que resultó fuertemente centralista, eliminando cualquier rastro de autonomía local. En este sentido, el art. 20 de dicha Ley estableció que el rey nombraría a los alcaldes de las capitales de provincia a propuesta del Gobierno, mientras que los respectivos jefes políticos provinciales nombrarían los alcaldes del resto de Ayuntamientos. Por su parte, la participación de los vecinos en la elección de los concejales se redujo de manera notable, pudiendo ser electores sólo un nombre muy reducido de los mismos, mayormente los principales contribuyentes y profesionales liberales de cada municipio, siendo el criterio no el de propiedad sino el de nivel de rentas⁴⁷.

Como consecuencia de esta pérdida de autoridad y representatividad, a partir de 1845 los Ayuntamientos quedaron relegados a la gestión de los intereses vecinales,

⁴⁵ “Los ayuntamientos no son más que unos agentes del poder ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos; [...] Las Cortes y el rey son los poderes supremos de la nación: éstos tienen respectivamente sus dependencias, y los ayuntamientos son esencialmente subalternos del poder ejecutivo; de manera que sólo son instrumento de éste, elegidos de un modo particular. [...] Para alejar el que se deslicen y propendan insensiblemente al federalismo [...] se hace necesario ponerles el freno del Jefe político, que nombrado inmediatamente por el rey, los tenga a raya, y conserve la unidad en las medidas del gobierno. [...] Los ayuntamientos no son representantes de los pueblos sino meros administradores de sus intereses; y así como es justo, por una parte, asegura de este modo el bien y la felicidad de las localidades, así también lo es por la otra poner un freno a sus desmanes y peculiares preocupaciones con la presencia de un alcalde u otro empleado escogido por el gobierno supremo y central”, según NIETO GARCÍA, Alejandro (1996): *Los primeros pasos del Estado constitucional*. Ariel, Barcelona, pp. 315-316.

⁴⁶ El texto íntegro de la Ley de 8 de enero de 1845, sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos está disponible en la web de la Gaceta de Madrid [en línea]: <<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1845/3776/A00001-00003.pdf>> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

⁴⁷ “La Ley de 1845 reduce la representatividad municipal de forma drástica respecto a las leyes y proyectos anteriores. Concede el voto a las capacidades, es decir, a los profesionales, militares retirados, eclesiásticos y empleados de cierta categoría; pero la mayoría del electorado está formado por los vecinos mayores contribuyentes de cada población”, según DE CASTRO MONSALVE, Concepción (1979): Ob. cit., p. 175.

esencialmente de carácter administrativo. De la misma opinión es ALLI ARANGUREN⁴⁸, al considerar que la Ley Municipal de 1845, de igual modo que la Constitución de aquel año, supuso la incorporación del doctrinarismo de los moderados a la vida local. Por tal motivo, los municipios perdieron el significado de espacios de representación ciudadana y de participación y debate político del modelo gaditano, quedando configurados como organizaciones puramente administrativas y de gestión.

Con la Ley Municipal de 1845, los Ayuntamientos perdieron su capacidad para administrar e intervenir en los asuntos municipales que les otorgaba la legislación liberal anterior. La concentración de poder en los alcaldes relegaba en la práctica al resto de órganos municipales a meros órganos consultivos o de nula capacidad, convirtiéndose los primeros en los verdaderos administradores del municipio y brazos ejecutores de las decisiones de los poderes superiores del Estado como delegados locales de los jefes políticos provinciales.

En el ámbito hacendístico, los municipios continuaron faltos de autonomía fiscal y se conservaron las fuentes de ingresos establecidas en 1823, las cuales eran: los ingresos procedentes de los bienes de propios (allí dónde los hubiere); la exacción de arbitrios (siempre bajo el control y la autorización de las respectivas Diputaciones provinciales⁴⁹), y los repartimientos vecinales extraordinarios como recurso nivelador (para cubrir el déficit existente cuando los otros recursos resultasen insuficientes, y también sometidos al examen de las Diputaciones), los cuales en realidad eran habituales.

No obstante, con la Ley de 1845 se superó la corta e imprecisa definición de los recursos locales de 1823 y se estableció una nueva numeración más amplia y detallada de los mismos, clasificando además los ingresos en ordinarios y extraordinarios.

⁴⁸ En ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz (2002): “La Ley Municipal de 8 de enero de 1845 en la evolución del Régimen Local constitucional”, en el 2º *Seminario de Historia de la Administración*, Madrid, INAP, p. 268.

⁴⁹ Según el art. 110 de la Ley municipal de 1845, cuando en los presupuestos se propusieran arbitrios o repartimientos para cubrir el déficit de los ingresos, se formarían con la debida anticipación a fin de que pudieran pasarse al correspondiente jefe político, quien a su vez los sometería al control del Ministerio de Hacienda y a la aprobación del Gobierno.

Concretamente, el art. 98 de la Ley Municipal de 1845 especificaba los ingresos ordinarios municipales siguientes:

- 1º) Los productos de propios, arbitrios y derechos de toda especie legalmente establecidos.
- 2º) Los réditos de censos o de capitales puestos a interés, y los del papel del Estado.
- 3º) La parte que las leyes y Ordenanzas municipales conceden a los Ayuntamientos en las multas de todas clases.
- 4º) Y en general todo impuesto, derecho o percepción que las leyes autoricen.

Mientras que, por su parte, el art. 99 de la misma Ley detallaba los ingresos extraordinarios municipales siguientes:

- 1º) Los repartimientos vecinales hechos legalmente.
- 2º) El producto de empréstitos.
- 3º) El precio en venta de los predios rústicos y urbanos, y el de los derechos que se enajenen.
- 4º) El capital de los censos que se rediman y el valor del papel del Estado que se enajene.
- 5º) Los rendimientos de cortas extraordinarias de toda clase de arbolado.
- 6º) Los donativos, legados y mandas.
- 7º) Cualquier otro ingreso accidental.

Entre los ingresos extraordinarios destacaba la novedad de poder contratar empréstitos. Pero el cambio más importante fue el introducido por el art. 85 de la citada Ley de 1845, por el cual se estableció que los Ayuntamientos tendrían una parte del repartimiento de las contribuciones generales ingresadas por el Estado, de modo que se autorizó a las Corporaciones Locales a poder fijar recargos municipales sobre los tributos estatales, a partir de las mismas bases tributarias, ganando aquellas una nueva e importante fuente de recursos económicos.

Llegados a este punto, es necesario hacer una referencia a la fiscalidad estatal, dado que una parte de los ingresos municipales pasaban a depender de los tributos estatales. En este sentido, el año 1845 resultó clave en la historia hacendística de España

porque se acometió la mayor reforma tributaria general realizada hasta la fecha, aprobando un nuevo, completo y único cuerpo tributario para toda el Estado. Sobre tal hito, POVEDA BLANCO considera la Ley de Presupuestos de 23 de mayo de 1845, (denominada *reforma de Mon-Santillán*), como "el principal punto de partida del sistema fiscal español"⁵⁰, la cual permitió la unidad fiscal de todo el Estado, toda vez que antes de dicha fecha se carecía de un verdadero sistema único. Del mismo parecer es VALLEJO, para quien la reforma fiscal de 1845 significó "la superación definitiva de los diversos intentos de transformación tributaria, frustrados o abortados desde 1808"⁵¹. Mientras que CARRERAS y TAFUNELL confirman la importancia de la reforma de 1845, ya que "en España no ha habido una verdadera reforma tributaria hasta el año... 1977 [...] Es por eso que no cabe hablar en propiedad de reforma de la Hacienda, tras la realizada en la década moderada, hasta el advenimiento de la democracia actual"⁵². Para FONTANA LÁZARO⁵³, aquel importante logro se explicaría por la dilatada actividad reformadora de los liberales desde 1812, repleta de ensayos y errores, la cual enseñó lo que era posible y lo que no en materia fiscal, de modo que la reforma de 1845 se sostuvo en la experiencia de los Gobiernos de la primera mitad del siglo XIX.

A grandes rasgos, la reforma tributaria estatal de 1845 se basaba en los siguientes aspectos:

- La supresión de la mayor parte de los arbitrios del Antiguo Régimen que aún seguían en activo, de modo que a partir de aquel año la Hacienda Pública (ya fuera estatal o local) se convirtió en la única institución con capacidad coactiva para recaudar tributos.

⁵⁰ Según POVEDA BLANCO, Francisco (2005): Ob. cit., pp. 286-287.

⁵¹ Para este autor, la finalización de la 1ª Guerra Carlista había creado condiciones mínimas de estabilidad política para intentar la reforma del aún abigarrado cuadro de impuestos vigentes, algunos con varios cientos de años de existencia, que para nada satisfacían los principios liberales de neutralidad, simplicidad, generalidad, proporcionalidad a la capacidad de pago y suficiencia. Era necesario que el sistema político liberal estuviera acompañado por fin de un sistema económico y fiscal del mismo signo. En VALLEJO POUSSADA, Rafael (2001): Ob. cit., pp. 24 y 35.

⁵² Véase CARRERAS y TAFUNELL (2011): Ob. cit., p. 113.

⁵³ Véase FONTANA LÁZARO, Josep (1980): *La Hacienda en la Historia de España 1700-1931*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, p. 42.

- La aprobación de nuevos tributos estatales que, aún siendo nuevos, subsumían buena parte de las antiguas contribuciones y arbitrios de la Corona (lo que no significaba una absoluta ruptura con el sistema existente).
- La delegación de la gestión y recaudación de los nuevos tributos estatales a los Ayuntamientos, mediante cupos, quienes además se encargarían de elaborar y mantener los censos o estadísticas fiscales que permitieran su exacción.
- El mantenimiento de algunos pequeños impuestos locales (como por ejemplo los derechos de puertas⁵⁴) allí dónde su arraigo o tradición lo aconsejaran.
- El establecimiento, por ley, del máximo anual de los recargos que los municipios podían aplicar sobre los cupos de cada pueblo y que se destinaba a sufragar los gastos municipales de interés común.

La intención de la reforma fiscal de 1845, como la de todas sus precursoras, era lograr la implantación de los cambios que pretendía y su aceptación social, para ello se tuvieron en cuenta las prácticas fiscales en uso y también se procuró exigir una carga fiscal tolerable y en ningún caso superior a la que ya se venía pagando, aspectos en los que fracasaron las reformas anteriores. De este modo, se buscó evitar los errores del pasado y lograr que el contenido de una reforma fiscal se acabara aplicando efectivamente. Además, al incorporar los ingresos municipales en el contenido de la reforma, se abordaron por primera vez los problemas de financiación de los municipios a la vez que los del Estado, dando mayor alcance y repercusión a dicha reforma fiscal.

El nuevo sistema impositivo contenía los siguientes tributos esenciales:

a) En relación con la imposición directa:

- La Contribución territorial de Inmuebles, Cultivos y Ganadería.
- El Subsidio Industrial y de Comercio.
- La Contribución sobre Inquilinatos.

b) En relación con la imposición indirecta:

⁵⁴ Los derechos de puertas o portazgos eran tributos que se exigían por la entrada en pueblos y ciudades de ganados y mercancías destinados a la venta, los cuales habitualmente se cobraban en los mismos puntos de acceso o puertas de las murallas, pero también se aplicaban en los puertos dónde los hubiese.

- La Contribución de consumos sobre especies determinadas.
- El Derecho de Hipotecas.

Según esta clasificación, el nuevo sistema tributario distribuía las cargas directamente entre aquellos que fueran propietarios, los cuales tendrían que pagar una contribución por sus inmuebles, cultivos y ganados (sustituyendo y ampliando las bases del antiguo cupo que recaía fundamentalmente sobre la agricultura); aquellos que ejercieran alguna actividad, los cuales tendrían que pagar una contribución por sus actividades comerciales e industriales (en lugar del antiguo impuesto de patentes), y sobre aquellos que fueran inquilinos, los cuales tendrían que pagar una contribución por sus arrendamientos (con el objetivo de gravar aquellas rentas no gravadas por las dos anteriores contribuciones).

A la vez, otra parte de dichas cargas también se repartía indirectamente entre todos los ciudadanos, los cuales tendrían que pagar una contribución por algunos de sus consumos, como muestra de capacidad económica⁵⁵. Mientras que, por último, se incorporó una nueva contribución estatal indirecta, el Derecho de Hipotecas, mediante la cual se gravaban las transmisiones de fincas, las sucesiones y las herencias con una tarifa fija del 0'5%.

Para VALLEJO, la implantación de un nuevo sistema fiscal "que simplificaba el caótico cuadro de ingresos previo y lo ordenaba en torno a unos principios más coherentes reforzando sus rendimientos, apuntaló la construcción del nuevo orden liberal, al dotarlo de recursos estables que garantizaban su viabilidad. Con ellos no se

Para ello, se destinaban empleados municipales para controlar la entrada o desembarque de mercancías y recaudar las tarifas de este tributo.

⁵⁵ El Impuesto sobre el consumo de especies determinadas se estableció sobre productos fáciles de controlar y gravaba alimentos considerados de no primera necesidad, como vinos, aguardientes, licores, aceite de oliva, carnes, jabón, sidra, cerveza y chacolí, dejando fuera de gravamen las legumbres, el pan y las hortalizas que si eran considerados de primera necesidad. Ver PORTILLO NAVARRO, María José (1997): "Evolución del sistema impositivo español desde 1845 hasta la 'Reforma Tributaria Silenciosa' de Flores Lemus", en *Anales del Derecho*, núm. 15, Universidad de Murcia, p. 135.

alcanzó la suficiencia, pues hubo que continuar recurriendo a medios extraordinarios de financiación, pero situó los déficits en límites manejables"⁵⁶.

A pesar de las dificultades de su implantación y de la rápida contrarreforma de 1846, que la dejó en suspenso unos meses, la reforma fiscal de 1845 significó un punto de no retorno en la política hacendística de España, ya que finalmente logró imponer un modelo tributario unitario y distribuir con cierta equidad las cargas impositivas como no lo habían hecho antes ninguna de las reformas de los Gobiernos liberales precedentes. El éxito de la reforma de 1845 también se explica por el hecho de que sólo los que contribuían directamente a la Hacienda Pública, hallándose al corriente de pago, podían participar en los procesos electorales ejerciendo sus derechos de sufragio activo y pasivo. Por consiguiente, la asiduidad de las contiendas electorales junto a una cierta consolidación de las instituciones representativas del Estado liberal ayudaron también a afianzar el pago de los nuevos tributos al ser un medio para poder participar activamente en la vida política.

Tal reforma hacendística alcanzó de lleno a las Haciendas Municipales, en tanto en cuanto se concedió a aquellas la potestad de recaudar y percibir una parte de los nuevos tributos estatales mediante la aplicación de recargos. Su importancia fue tal que, a partir de 1845, los recursos municipales se concibieron fundamentalmente a partir de los ingresos procedentes de los recargos que podían imponer sobre las contribuciones generales. Ahora bien, aquel nuevo recurso también acrecentó la dependencia de las Haciendas Municipales de la Hacienda General, al sujetar una parte importante de los ingresos municipales a la política económica y tributaria del Estado.

En cualquier caso, los Ayuntamientos desempeñaron un papel fundamental en el nuevo sistema tributario. No sólo porque fueron los encargados de gestionar y recaudar las nuevas contribuciones generales sino, sobretodo, porque eran los responsables de elaborar (y sufragar⁵⁷) los censos o estadísticas fiscales de los hechos sujetos a

⁵⁶ Según VALLEJO POUSADA, Rafael (1999): "Actores y naturaleza de la reforma tributaria de 1845", en *Revista de Economía Aplicada*, vol. VII, núm. 21, p. 23.

⁵⁷ En cuanto al coste de elaborar y mantener las estadísticas fiscales, y aunque hasta 1858 figuró en los Presupuestos del Estado una partida destinada a elaborar amillaramientos, por la Real Orden de 10 de

gravamen, los conocidos como amillaramientos⁵⁸, los cuales tenían que servir de base para el posterior reparto y cobro de las mismas. Puesto que la Hacienda Central ignoraba los bienes y valores de los contribuyentes, dado que carecía de un catastro o censo tributario general, el Gobierno, en lugar de acometer la confección de un catastro o censo fiscal nacional, decidió delegar en los Ayuntamientos la función de confeccionar tales estadísticas fiscales a partir de las cuales repartir y recaudar las contribuciones generales entre los vecinos⁵⁹. De este modo, quedaba en manos de los municipios la aplicación práctica del nuevo sistema tributario del Estado.

El sistema de reparto de las contribuciones generales era el de cupos. A partir de las previsiones anuales de los ingresos tributarios del Estado, recogidas en los Presupuestos Generales, dichas previsiones se repartían entre las distintas provincias estableciendo directamente el pago de una parte o cupo de las mismas a cada provincia en función de su riqueza. Posteriormente, cada Diputación provincial distribuía el cupo asignado entre los municipios de su demarcación territorial, fijando a cada uno de ellos el pago de una parte del mismo también en función de su riqueza. Finalmente, los Ayuntamientos repartían su parte del cupo entre los vecinos de la población mediante los citados amarillamientos o repartimientos municipales, en función de la riqueza o

febrero de 1859 se cargaron a las Corporaciones Locales los gastos de elaboración de las bases tributarias de los pueblos y de los contribuyentes.

⁵⁸ Para conocer la riqueza de los municipios y de sus habitantes existía una estadística, sustitutiva del catastro fiscal, elaborada por las Juntas repartidoras a nivel municipal y basada en las declaraciones de los propios contribuyentes. Era una estadística con una mínima o inexistente intervención de técnicos al servicio de la Hacienda pública en su elaboración. Estas estadísticas recibieron a partir de 1850 el nombre de amillaramientos, aunque los contemporáneos las denominaban estadísticas administrativas o descriptivas, ya que no las consideraban como verdaderas estadísticas territoriales. El amillaramiento era un catálogo literal de los bienes y rentas de los contribuyentes, y su confección se basaba en las cédulas de declaración de la riqueza que realizaban los mismos interesados. El amillaramiento contenía una cartilla evaluatoria que atribuía una renta neta media, por un periodo de 8 a 10 años, de los cultivos, ganados y edificios de cada sujeto pasivo, clasificados en función de los parámetros establecidos reglamentariamente. Esta renta neta media servía para determinar la base imponible de cada contribuyente y, en conjunto, la de cada municipio. A partir de la información contenida en los amillaramientos, las Haciendas Locales podían elaborar los repartimientos del cupo municipal entre sus vecinos. Véase VALLEJO POUSADA, Rafael (2000): “Los amillaramientos como fuente estadística: una visión crítica desde la contribución territorial”, en *Historia Agraria*, núm. 20, pp. 95-122.

⁵⁹ El Gobierno primó la implantación de la Contribución territorial por delante de elaborar estadísticas nacionales sobre la riqueza a partir de las cuales aplicar aquella, ya que empezar elaborando las estadísticas hubiera retrasado aún más la reforma fiscal y prolongado la asfixia financiera del Estado. Aún siendo las Haciendas Locales más pobres, a ellas se trasladó la tarea y el coste de determinar y gestionar las bases tributarias mediante los amillaramientos y el Gobierno por su parte renunció a disponer de un catastro nacional. En VALLEJO POUSADA, Rafael (2001): *Ob. cit.*, p. 119.

capacidad económica de cada contribuyente. En cuanto a la riqueza o capacidad económica individual, ésta se conocía por las declaraciones juradas de bienes y actividades efectuadas previamente por los propios obligados tributarios a través de cartillas evaluatorias.

Por consiguiente, los ingresos del Estado procedentes de las contribuciones generales dependían básicamente de la voluntad y capacidad de los Ayuntamientos en el momento de elaborar los censos fiscales, así como de la eficacia recaudatoria municipal en el momento de materializar el cobro de los repartimientos. Se puede afirmar que la atribución a las Haciendas Municipales de la elaboración de los censos o estadísticas fiscales, a partir de las declaraciones de los mismos interesados, comportó mayormente una mala administración o directamente fraude⁶⁰, ya que los bienes y hechos imposables que figuraban en tales censos demasiado a menudo no coincidían con la realidad, lo que permitía el pago de contribuciones menores o la repercusión de cuotas mayores en función de la influencia social, política o económica de los vecinos. En la práctica, este método de reparto impedía la consecución de los ideales liberales de igualdad y justicia que se pretendía con el nuevo sistema tributario⁶¹. No es de extrañar que la atribución de la confección de los censos a los Ayuntamientos lleve a VALLEJO a asegurar que "mientras el Estado no asumiese directamente las funciones que le correspondían (la estadística fiscal entre ellas), no habría conocimiento de la capacidad contributiva del país ni equidad"⁶².

⁶⁰ Según manifiestan CARRERAS y TAFUNELL: "El poder económico y político de las élites locales venció las rectas intenciones de los ministros de Hacienda. La ocultación y el fraude fiscales alcanzaron cotas escandalosas en las categorías superiores de la contribución territorial y en algunos capítulos de la de comercio. El control del reparto del cupo detentado por las oligarquías locales, especialmente por los principales terratenientes, les permitía ocultar impunemente su riqueza y desplazar la carga fiscal a los pequeños propietarios y productores", en CARRERAS y TAFUNELL (2011): Ob. cit., pp. 118-119. En la misma línea MORAL RUIZ: "Las Matrículas Catastrales [...] adolecieron de precipitación y de mala fe en su confección, debido a la manipulación constante de los datos que sufrieron a manos de los grandes propietarios o de sus administradores y por parte de los caciques locales en las juntas municipales en que se realizaban", en MORAL RUIZ, Joaquín (1984): *Hacienda Central...*, p. 26. Concluye DE CASTRO: "La opinión es unánime en cuanto a los perjuicios que ocasiona la cobranza de las contribuciones generales por los ayuntamientos. Por un lado, contribuye a inhibir de los cargos municipales a los vecinos más solventes y respetables; por otro, perpetúa inevitables filtraciones", en DE CASTRO MONSALVE, Concepción (1979): Ob. cit., p. 193.

⁶¹ Según un informe de la Dirección General de Contribuciones, de 1855, la ocultación media en los amillaramientos municipales era del 40%. Citado por VALLEJO POUSADA, Rafael (2001): Ob. cit., p. 191.

⁶² En VALLEJO POUSADA, Rafael (2001): Ob. cit., p. 157.

La Ley Municipal de 1845 también resultó novedosa por otro aspecto: era la primera vez que se definieron los gastos municipales, clasificándolos en voluntarios y obligatorios. En este sentido, el art. 95 establecía los gastos obligatorios siguientes:

- 1) Personal y material de oficina del Ayuntamiento.
- 2) Haberes de los facultativos titulares de medicina, farmacia y veterinaria, así como los sueldos de los arquitectos municipales y de los inspectores de las carnes destinadas al consumo público.
- 3) Conservación y entretenimiento de la Casa Consistorial y demás fincas comunales.
- 4) Evaluación de la riqueza territorial del distrito municipal.
- 5) Quintas y reemplazos.
- 6) Actos y festividades públicas.
- 7) Seguridad local y rural.
- 8) Socorros, seguros y otros medios preventivos de incendios.
- 9) Policía urbana, deslindes y amojonamientos de terrenos pertenecientes al común.
- 10) Personal y material de los establecimientos de instrucción pública y beneficencia que correspondan al municipio.
- 11) Construcción, conservación y reparación de travesías, veredas, puertos, pontones y caminos que no correspondan al Gobierno.
- 12) Construcción, conservación y policía de los cementerios.
- 13) Conservación y reparación de fuentes, acequias, canales y depósitos de agua de propiedad común.
- 14) Conservación, reparación y policía del alcantarillado, mataderos, mercados y ferias, así como los empedrados de aceras y calles.
- 15) Manutención de los presos pobres y demás gastos carcelarios que correspondan al municipio.
- 16) Conservación y fomento de los montes.
- 17) Para dar cumplimiento y aplicación a las leyes.
- 18) Pensiones, jubilaciones y viudedades que correspondan al municipio.
- 19) Subvenciones para la construcción de ferrocarriles que correspondan al municipio.

- 20) Indemnizaciones de los terrenos expropiados.
- 21) Suscripción al Boletín oficial y a la Gaceta de Madrid.
- 22) Litigios.
- 23) Calamidades públicas dentro del término municipal, cuando no correspondan al Estado.
- 24) Procesos electorales locales y a Cortes.
- 25) Gastos imprevistos por servicios no comprendidos en el presupuesto (cuya disposición estaría sujeta a la aprobación del Gobernador civil).

Mientras que, según el art. 96 de la misma ley, serían gastos voluntarios todos aquellos no comprendidos en la numeración anterior.

Esta numeración muestra como una parte importante de los gastos municipales no hacían referencia a sus competencias directas. En este sentido, destacar que eran municipales gastos tan importantes como los relativos a los servicios básicos de sanidad, educación, servicios sociales y beneficencia. Pero también lo eran los relacionados con otros servicios como la extinción de incendios, servicios penitenciarios o la organización de los procesos electorales. Además, los Ayuntamientos tenían que sufragar los sueldos y las pensiones de algunos empleados públicos del Estado, así como también tenían encomendados el mantenimiento y la conservación de determinados inmuebles estatales destinados a servicios de justicia o seguridad, al mismo tiempo que tenían que hacerse cargo de algunas infraestructuras públicas como los ferrocarriles⁶³. Igual de trascendente era el gasto generado por la evaluación de la riqueza territorial del término municipal, que no era otro que el necesario para elaborar las estadísticas fiscales o amillaramientos, a partir de los cuales se calculaba el reparto de las contribuciones generales. En este último caso, el Estado no sólo renunciaba a disponer de un catastro o censo fiscal nacional encargando tal función a las

⁶³ Desde mediados del siglo XIX, aumentó apresuradamente la actividad del Estado en áreas como las obras públicas, la beneficencia, las prisiones, la ordenación de los montes, los puertos, los faros, las obras de desecación, la enseñanza; pero eran los Ayuntamientos y las Diputaciones provinciales los que asumían buena parte del coste económico de aquellas actividades, sin que al mismo tiempo estuvieran previstos los recursos económicos necesarios para sufragar tales gastos, con lo que la situación económica de las Entidades Locales se deterioró con rapidez. En SOSA WAGNER, Francisco (2003): “La evolución legislativa del municipio constitucional”, en el *II Seminario de Historia de la Administración*, INAP, Madrid, p. 216.

Corporaciones Locales, sino que además trasladaba a éstas los costes de su elaboración y mantenimiento.

La numeración de los gastos municipales también permite observar el grado de subordinación de la actividad municipal a los poderes del Estado mediante el control de los presupuestos de los Ayuntamientos. En este sentido, el art. 100 de la Ley Municipal de 1845 dispuso que, una vez aprobados los presupuestos municipales, aquéllos tenían que someterse a la aprobación del Gobernador civil o a la del Gobierno en función de su cuantía. Dicha potestad no se limitaba a la autorización o no de los presupuestos presentados, sino que el Gobernador civil, o el Gobierno en su caso, podían reducir o desechar cualquier partida de gastos voluntarios así como aumentar cualquier partida relativa a gastos obligatorios.

Con aquel mayor control político del Gobierno y de los Gobernadores civiles sobre los presupuestos de los Ayuntamientos se pretendía poner fin al desgobierno financiero de las Haciendas Municipales, y atajar de una vez por todas los abusos y fraudes de las oligarquías locales. Asimismo, el objetivo final era asegurar que los municipios aplicasen las reformas estatales, y no impidieran el proceso de transformación del Estado liberal. La subordinación de los municipios es descrita por MORAL RUIZ⁶⁴ como el sometimiento de las EELL al poder ejecutivo central mediante una estructura administrativa centralizada, uniforme y simétrica, cuyo principal objetivo era llevar a la práctica los ideales liberales e implantar el funcionamiento burocrático de la Administración. Además, la falta de autonomía fiscal de las Haciendas Municipales seguía siendo manifiesta, ya que todas las decisiones en el ámbito tributario y presupuestario seguían el dictado de la política económica general del Estado.

Por todo lo expuesto, tras el triunfo del liberalismo moderado en 1845, los ideales liberales de 1812 se diluyeron y mezclaron con posturas centralistas y de control político de la actividad municipal por parte del Gobierno, terminando con el tímido proceso de descentralización política a favor de las Corporaciones Locales iniciado por

⁶⁴ Según MORAL RUIZ, Joaquín (1984): *Hacienda Central...*, p. 91.

las Cortes de Cádiz y afianzado por la Ley Municipal de 1823. La lentitud (a veces fracaso) de los cambios pretendidos por los primeros Gobiernos liberales sobre la organización y funcionamiento de los Ayuntamientos constitucionales se achacó a la resistencia de las oligarquías locales a perder sus privilegios, de modo que, a partir de 1845, los liberales moderados optaron por dirigir el gobierno de los pueblos directamente desde los poderes del Estado, ya fuera por el Gobierno o a través de las Diputaciones provinciales. De este modo, desapareció todo atisbo de autonomía local de las Corporaciones Locales.

1.3. El bienio progresista (1854-1856).

Bajo el reinado de Isabel II, los liberales progresistas regresaron al Gobierno en 1854, gracias al pronunciamiento del general O'Donnell y bajo la promesa de la Reina de convocar elecciones constituyentes (las cuales se celebraron, aunque las cortes elegidas no llegaron a aprobar ningún texto constitucional). La pretensión del nuevo Gobierno, encabezado por el general Espartero era la de impulsar las reformas liberales, ralentizadas o paralizadas durante el anterior periodo moderado. A pesar de la inestabilidad política y el incumplimiento de parte de las promesas reformistas, durante aquellos dos años se llevaron a cabo varias reformas económicas importantes que afectaron de lleno a las Haciendas Municipales, entre las cuales cabe destacar la Ley de desamortización de 1855 y la Ley Municipal de 1856.

a) La desamortización de 1855.

La situación de la Hacienda Pública española a mediados del siglo XIX era prácticamente de quiebra. En buena parte, debido a la caótica hacienda heredada del Antiguo Régimen, pero también por la interminable sucesión de conflictos bélicos en

los que España estuvo envuelta durante la primera mitad de aquel siglo⁶⁵. Dicha situación de penuria se vio agravada por el incesante aumento de los gastos del nuevo Estado liberal⁶⁶, junto al uso abusivo de las emisiones de deuda pública por parte del Tesoro⁶⁷.

Ante tal acuciante situación, los Gobiernos liberales decimonónicos emprendieron un largo proceso de desamortización de las tierras baldías en todo el territorio nacional⁶⁸, con el objetivo de lograr recursos adicionales con los que poder llenar las

⁶⁵ Tras la Guerra de Independencia española contra la ocupación francesa (1808-1812), siguieron las guerras de independencia de las colonias iberoamericanas (1808-1833), la invasión de los Cien mil hijos de San Luís (1822-1823); la 1ª Guerra Carlista (1833-1839), y la 2ª Guerra Carlista (1846-1849).

⁶⁶ El Estado liberal comenzó a ofrecer servicios que hasta entonces no habían sido suministrados únicamente por él, tales como la administración general, la defensa permanente, la justicia y la policía, cuyos oficios en muchos lugares se encontraban cedidos o enajenados durante el Antiguo Régimen. También se realizó una fuerte inversión en infraestructuras a través del recién creado Ministerio de Fomento. Además los gobiernos moderados y progresistas se vieron obligados a sufragar una serie de gastos y compromisos políticos que procedían de épocas anteriores y afectaban de forma importante al presupuesto, fundamentalmente en los capítulos de cargas de la deuda y de atenciones al clero. Véase COMÍN COMÍN, Francisco (1996): Ob. cit., pp. 37-39.

⁶⁷ Que los gobiernos liberales recibieran una pesada herencia de la Hacienda absolutista no exonera de responsabilidad a los políticos moderados y progresistas del siglo XIX, ya que fue su incapacidad para dotar a la Hacienda de un volumen de recursos ordinarios suficiente lo que la condenó a un deterioro financiero continuado, en el que el pago de la deuda pública era atendido mediante la emisión de más deuda, alentando una escalada del endeudamiento insostenible. Véase CARRERAS y TAFUNELL (2011): Ob. cit., p. 120.

⁶⁸ No obstante, existen numerosos antecedentes de desamortización y desvinculación de bienes en “manos muertas” durante los últimos años del Antiguo Régimen y primeros del siglo XIX. Aunque las leyes de Mendizábal y Madoz constituyen hitos en la materia, no se puede olvidar que desde 1793 vieron la luz una larga serie de disposiciones, de distinto rango jerárquico, sobre desamortizaciones eclesiásticas, civiles y desvinculaciones de patrimonios en “manos muertas”, todas ellas con el mismo objetivo de generar recursos para la Hacienda Pública y solventar sus graves problemas de financiación. Concretamente, y sin voluntad de exhaustividad, a continuación se citan algunas de las disposiciones más importantes:

- Ley de 1793, que distribuía cinco hectáreas comunales por yuntero.
- Ley de 1805, que desamortizaba bienes eclesiásticos.
- Ley de 1809, que confiscaba bienes de ciertas órdenes religiosas.
- Ley de 6 de agosto de 1811, que abolió la supervivencia del feudalismo
- Ley de 1812, que incorporó al Estado los bienes referidos en disposiciones anteriores.
- Ley de Mayorazgos de 1813, que eliminaba los mayorazgos con rentas anuales inferiores a 3.000 ducados.
- Decreto de 12 de enero de 1813, sobre bienes de propios, baldíos y realengos.
- Ley de 8 de junio de 1813, que acentuaba el carácter privado de la propiedad.
- Real Cédula de 22 de julio de 1819, que ratificaba la venta de baldíos entre los labradores.
- Decreto de 11 octubre de 1820, que prohibía la adquisición de bienes por “manos muertas”.
- Ley de Desvinculación de 11 de diciembre de 1820, que suprimió todos los mayorazgos y vinculaciones existentes.

Esta relación es de PRIETO ESCUDERO, Germán (1971): “La burguesía, beneficiaria de las desamortizaciones”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 179, pp. 68-69.

exhaustas arcas públicas, aunque se debe precisar que dicho proceso desamortizador no se puso en marcha sólo por motivos hacendísticos sino también políticos⁶⁹.

La primera desamortización de un Gobierno liberal fue la proyectada por el ministro Mendizábal en 1836, siendo el ministro Madoz quién impulsó la segunda en 1855. Mientras que la primera afectó principalmente a los inmuebles y propiedades de algunas órdenes religiosas, previamente disueltas⁷⁰, la segunda se dirigió en un principio a los bienes del Estado, de la Iglesia, así como también a los bienes propios y comunes de los municipios. Aunque ambas desamortizaciones aportaron de inmediato caudales a las arcas de la Hacienda General (siendo mayores los de la primera⁷¹), el presente trabajo se centrará en el segundo proceso desamortizador ya que afectó directamente a las Haciendas Municipales.

⁶⁹ El primer móvil que indujo a los liberales a desamortizar fue la creencia en el axioma de que “propiedad colectiva” equivalía a “ineficiente utilización de los recursos”. Privatizando los bienes de “manos muertas” estaban convencidos que lograrían que fuesen a parar a manos de quienes sabrían explotarlos de forma eficaz y racional, puesto que habrían invertido su capital en ellos. Aparte de este propósito, inspirado en convicciones doctrinarias sólidamente fundadas, hubo dos razones más prosaicas que llevaron a los liberales en el poder a desamortizar. Una de ellas era la hacendística y la otra política. La desamortización fue siempre concebida como una medida fiscal para obtener recursos extra destinados a aliviar los apuros del erario público. Pero, tras las leyes desamortizadoras, también subyacía una finalidad política: atraer a la masa de beneficiarios de esta medida al bando de la revolución, es decir, ganar adeptos entre los compradores de bienes nacionales. Al tiempo que se buscaba ampliar los apoyos sociales del régimen, se procuraba debilitar la base económica del principal bastión del frente antiliberal: el clero. Explicado en CARRERAS y TAFUNELL (2011): Ob. cit., p. 95. De la misma opinión es MORAL RUIZ: “La medida desamortizadora adoptada en 1855 ha de ser contemplada más que desde una perspectiva fiscal desde unos objetivos de política económica general insertos en los postulados del liberalismo político y económico español del siglo XIX. Su objetivo era modificar la distribución de la propiedad, en sentido capitalista se entiende, y, con ello, estimular el crecimiento agrícola y, por ende, el consumo, lo que contribuiría a una articulación más efectiva del mercado interno y a solidificar las posiciones de los sectores de la burguesía dominante”, en MORAL RUIZ, Joaquín (1984): *Hacienda Central...*, p. 137. En la misma línea DE CASTRO MONSALVE, Concepción (1979): Ob. cit., p. 216.

⁷⁰ De acuerdo con el art. 1 del Real Decreto de 19 de febrero de 1836, se declararon en venta todos los bienes raíces, de cualquier clase, que hubiesen pertenecido a las comunidades y corporaciones religiosas extinguidas, principalmente a los Jesuitas y otras órdenes religiosas y militares, y que hubieran pasado a manos del Estado en cumplimiento del Decreto de 13 de septiembre de 1813, sobre la clasificación y pago de la deuda nacional. Derogada esta disposición por Fernando VII en 1814, recobró su vigencia en 1820 durante el Trienio Liberal, aunque había sido otra vez anulada por el mismo rey en 1823.

⁷¹ Mientras que la primera desamortización afectó a más de 110.000 fincas rústicas y 13.000 fincas urbanas del clero (entre 1836 y 1844), a raíz de la segunda desamortización fueron desamortizadas casi 17.000 fincas rústicas y algo más de 3.000 fincas urbanas de los municipios (entre 1854-1856). En VICENS VIVES, Jaime (1982): *Historia social y económica de España y América*. Vol. V, Ed. Vicens-Vives, Barcelona, p. 67.

Sobre aquel segundo proceso desamortizador, resulta que la Ley de 1 de mayo de 1855, que declaraba en estado de venta todos los predios rústicos y urbanos, censos y foros pertenecientes al Estado, al clero y cualesquiera otros pertenecientes a manos muertas, obligó a poner en venta todos los bienes propios y comunes de los municipios⁷². De modo que, en cumplimiento de aquella disposición, se ordenó la enajenación de todos y cada uno de los bienes municipales sujetos a la misma, obligando a la venta de dichos bienes en pública subasta.

No obstante, con tales ventas no se llenaron las arcas municipales sino básicamente las del Estado. En este sentido, el menoscabo de los recursos locales no lo causó la transformación de los bienes inmuebles municipales en capital mediante sus ventas, sino el hecho de que, una vez vendidas las fincas municipales, los fondos obtenidos fueron recaudados fundamentalmente por la Hacienda General⁷³. De este modo, el principal beneficiado por las ventas de los bienes municipales afectados por el proceso de desamortización de 1855 fue sin duda el Estado, ya que ingresó la mayor parte de los recursos económicos generados a través de dichas ventas. A cambio, concedió a los Ayuntamientos una renta vitalicia del 3% anual sobre el 80% del valor obtenido por la venta de los inmuebles municipales. El despropósito de tal proceso no terminó aquí, ya que el Estado acabó descontando el pago de los intereses de dicha renta de los cupos correspondientes a cada municipio por el reparto de las contribuciones generales, cupos decididos y asignados de antemano por el mismo Gobierno y las Diputaciones provinciales. De modo que los municipios perdieron sus bienes y apenas recibieron compensaciones por ello.

La Ley de desamortización de Madoz sólo estuvo vigente algo más de un año, quedando temporalmente en suspenso en octubre de 1856, siendo derogada por el Gobierno de Narváez a finales de aquel mismo año. Ello se debió a la fuerte oposición de algunos sectores políticos y sociales que no querían que se incluyeran los bienes de

⁷² Según el art. 1.6 de la citada ley de 1855.

⁷³ En aplicación del artículo 12 de la citada Ley de 1855, el 20% de los fondos recaudados por las ventas de los bienes locales se destinó a cubrir el déficit presupuestario del Estado, mientras que el 80% restante se destinó a la compra de deuda pública del Estado (con un interés del 3%), la cual se inscribió a favor de los Ayuntamientos con carácter de intransferible.

la Iglesia en el proceso de desamortización (entre los cuales la propia Reina Isabel II y los liberales más conservadores). No fue hasta 1858 cuando se restableció de nuevo su vigencia, por el Gobierno de O'Donnell, si bien dejando los bienes eclesiásticos fuera del ámbito de la desamortización⁷⁴.

Los procesos de desamortización del siglo XIX han recibido importantes críticas, ya sea por su incapacidad general para cubrir el gasto público (principal objetivo perseguido por los mismos), como por los efectos negativos sobre las Haciendas Municipales al eliminar una de sus principales fuentes de recursos (y alejándolas aún más de la consecución de la suficiencia financiera).

En relación con la incapacidad de cubrir el gasto público, SIMÓN SEGURA opina que "mientras que, en el transcurso de esos años se fue añadiendo patrimonio a la desamortización, cual si fuese una gran hoguera necesitada de combustible; la realidad de la situación de la hacienda era tan deficitaria y triste que todo ingreso procedente de cualquier partida era poco"⁷⁵. Igualmente RUEDA HERNANZ considera que, aunque nadie pone en duda que las necesidades financieras de la Hacienda General impulsaron todas las etapas desamortizadoras, éstas fueron un fracaso dado que al finalizar cada etapa no sólo no disminuyó la deuda del Estado sino que en realidad aumentó significativamente⁷⁶.

En relación con los efectos negativos sobre las Haciendas Municipales, ORDUÑA REBOLLO afirma que la Ley de desamortización de Madoz "afectó profundamente a las economías municipales y en muchas ocasiones las sumió en una penuria permanente", y añade que "su impacto en la sociedad local fue tremendo, provocando la ruina no sólo de numerosos municipios, sino la miseria de muchos desfavorecidos de la fortuna, que al no ser propietarios de la tierra, cultivaban fincas comunales y se encontraron privados

⁷⁴ Esta es la razón por la cual, la desamortización de 1855 suele recibir el calificativo de civil, ya que terminó afectando mayoritariamente a los bienes del Estado y de los Ayuntamientos; frente a la desamortización de 1836 que suele denominarse como eclesiástica, ya que afectó mayormente bienes de órdenes religiosas.

⁷⁵ En SIMÓN SEGURA, Francisco (1973): *La Desamortización Española del Siglo XIX*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, p.214.

⁷⁶ En RUEDA HERNANZ, Germán (1997): *La desamortización en España: un balance (1766-1924)*. Editorial Arco Libros, Madrid, p. 72.

de su medio de subsistencia, por lo que tuvieron que emigrar a las ciudades, dónde constituirían un proletariado urbano carente de casi todo"⁷⁷. Mientras que SOSA WAGNER reconoce los efectos devastadores en las Haciendas Municipales de dicha amortización, ya que en la práctica se incluyeron los bienes comunales en el proceso de venta forzosa, los cuales, aunque excluidos del ámbito objetivo de la ley, se confundieron con los bienes de propios. En cualquier caso, considera que con tales ventas se consolidó la concentración de la propiedad; se reforzó la posición de los caciques locales y se evitó arbitrar fórmulas económicas de compensación real a favor de los Ayuntamientos⁷⁸. En la misma línea crítica se sitúa SIMÓN SEGURA quién añade que: "En municipios donde el producto de los bienes propios era un capítulo importante y que servían para financiar el presupuesto municipal o contribuía directamente al sostenimiento de un elevado porcentaje de familias, las ventas de sus bienes fue un fuerte golpe a su estructura tradicional de forma y nivel de vida. Más, si tenemos en cuenta que el Estado no suplió con sus asignaciones la disminución de recursos que entrañaron las ventas"⁷⁹.

Ahondando en sus efectos negativos, POVEDA BLANCO⁸⁰ opina que la desamortización de 1855 fue el origen de un cambio en el modelo hacendístico municipal ya que con el objetivo de paliar la falta de recursos de la Hacienda General (transfiriendo la propiedad de una gran parte de la riqueza inmobiliaria local a manos privadas), se eliminó una de las principales fuentes de ingresos para los Ayuntamientos, y aquélla se sustituyó por el cobro de intereses de deuda del Estado⁸¹ y el aumento de los tributos municipales y los repartimientos vecinales. Es evidente que la pérdida de recursos municipales llevó a los municipios a incrementar sus ingresos tributarios, especialmente los repartos vecinales. En este sentido, MORAL RUIZ afirma que "ante la

⁷⁷ Según ORDUÑA REBOLLO, Enrique (2003): "El municipio español entre 1856 y 1869", en *La Administración Local Española entre Progresistas y Moderados*, FEMP e INAP, Madrid, pp. 456 y 469.

⁷⁸ Véase SOSA WAGNER, Francisco (2003): Ob. cit., pp. 216-217.

⁷⁹ Según SIMÓN SEGURA, Francisco (1973): Ob. cit., p. 264.

⁸⁰ En POVEDA BLANCO, Francisco (2005): Ob. cit., p. 289.

⁸¹ "Los Ayuntamientos recibían el 80 por 100 del total de sus bienes vendidos ya que el 20 por 100 restante se entregaba al Estado. La tercera parte de lo percibido se ingresaba en la Caja General de Depósitos donde quedaba a su disposición previa autorización del Gobierno, y el importe restante debía ser invertido en Deuda consolidada, con lo que las haciendas municipales mutaron su riqueza

decrepitud sufrida en sus rentas patrimoniales hubieron de acudir los municipios por el aumento constante de gastos a la aplicación de arbitrios y tasas y a generalizar el sistema de repartimiento vecinal, bien por necesidades municipales, bien por imposición estatal mediante *cupos* para obtener fondos"⁸².

La política centralizadora del Estado, sobretudo a partir de 1845, junto a la eliminación sin contrapartidas efectivas de buena parte del patrimonio municipal (a raíz del proceso de desamortización iniciado en 1855) resultaron funestas para las Haciendas Municipales. En palabras de CAMPOS LUCENA: "A medida que el Estado controlaba los recursos municipales, las penurias de los ayuntamientos iban en aumento. Con presupuestos cada vez más reducidos, a los municipios se les encomendaban un mayor número de competencias, para las que no contaban con recursos ni con capacidad para conseguirlos. El control estatal no se centraba únicamente sobre la recaudación e inversión de los fondos; también controlaba la capacidad de los ayuntamientos para articular nuevas contribuciones o ampliar las existentes. El Estado, en su cruzada por acabar con el fraude y las irregularidades de las oligarquías locales, asfixiaba las finanzas municipales. Si a todas estas medidas se añade la desamortización civil, que mermó el patrimonio de los ayuntamientos de forma considerable, la situación en la que se encontraban las arcas municipales podía considerarse nefasta"⁸³. Por su parte, MORAL RUIZ señala que el Estado "jugó en su propio beneficio" durante el proceso desamortizador y que "los Ayuntamientos debieron percibir pocos intereses, por no decir ninguno, procedentes de la adquisición de títulos al 3 por 100"⁸⁴, ya que estos se acababan compensando con las cantidades que los municipios tenían que ingresar al Estado por el pago de sus correspondientes cupos. Concluye DE CASTRO MONSALVE: "en cualquier caso, la venta de esas tierras no detiene el progresivo aumento del gasto municipal, cuyas cifras continúan creciendo con el siglo"⁸⁵.

inmobiliaria, esencialmente, por Deuda del Estado". En SÁNCHEZ GALIANA, Carlos M^a (2002): *La fiscalidad inmobiliaria en la Hacienda Municipal*. Editorial Comares, Granada, p. 2.

⁸² Según MORAL RUIZ, Joaquín (1984): "Repercusiones de la amortización civil en las Haciendas Locales" en la *Revista de Hacienda Pública Española*, núm. 87, Madrid, pp. 316 y ss.

⁸³ En CAMPOS LUCENA, María Soledad (2009): Ob. cit., p.176.

⁸⁴ Según MORAL RUIZ, Joaquín (1984): *Hacienda Central...*, p. 106.

⁸⁵ DE CASTRO MONSALVE, Concepción (1979): Ob. cit., 217.

Más allá de los efectos negativos directos sobre los ingresos municipales, la desamortización de 1855 también tuvo efectos sobre la organización de los municipios. En este sentido, MORÁN BAYO razona que, a través de la revolución que supuso la desamortización del siglo XIX, se consiguió un cambio profundo en la estructura de las comunidades locales, sustituyéndose el poder económico de las Corporaciones Locales por el de una nueva clase social: los terratenientes. Dicho cambio arrastró a la mayoría de los municipios, a partir de 1855, a una situación de total insuficiencia económica dado que se les prometió mucho y se les concedió muy poco, de modo que gran parte de los servicios que venían desempeñando no sólo entraron en declive sino que muchos incluso desaparecieron⁸⁶. De la misma opinión es VIÑAS MEY quién afirma que, con la desamortización de bienes municipales, se forjó "la servidumbre económica de los pueblos españoles respecto de sus terratenientes respectivos. Y surge esa dualidad en que radica la estructura económica y social [...] de nuestros pueblos: de un lado la figura de los terratenientes, de los primeros contribuyentes; de otro el vecindario, ligado principalmente por el lazo de la tierra a la dependencia jurídica, política, económica, integral respecto a aquéllos"⁸⁷.

Concluye POVEDA BLANCO que la desamortización de los bienes propios de los municipios "fue la causa principal de la pobreza financiera en gran parte de los entes locales durante la segunda mitad del siglo XIX, ya que de este proceso tan solo salió beneficiada la Hacienda nacional al permitirle amortizar la Deuda pública, mientras que, a cambio, fue preciso aumentar la presión fiscal en la Hacienda municipal"⁸⁸.

b) La Ley Municipal de 1856.

⁸⁶ En MORÁN BAYO, Juan (1931): *Hacia la revolución agraria española: tres agraristas españoles: Jovellanos, Fermín Caballero, Costa*. Imprenta La Unión, Córdoba, p. 104.

⁸⁷ VIÑAS MEY, Carmelo (1933): *La reforma agraria en España en el siglo XIX*. El Eco Franciscano, Santiago de Compostela, p. 44.

⁸⁸ POVEDA BLANCO, Francisco (2005): *Ob. cit.*, p. 289.

Durante el Bienio Progresista también se aprobó la Ley de Organización y Administración Municipal⁸⁹, de 5 de julio de 1856. En primer lugar cabe destacar que con aquella ley se recuperó cierta representatividad de los Ayuntamientos, ya que el art. 25 de dicha norma dispuso que los cargos de alcaldes y regidores fueran elegidos directa e inmediatamente por los vecinos (mediante procesos electorales censitarios), eliminando los nombramientos impuestos por el Gobierno o los Gobernadores civiles, según establecía la anterior legislación de 1845.

En el ámbito competencial, la Ley Municipal de 1856 aportó la novedad de dividir las atribuciones de los municipios entre aquéllas cuyos acuerdos eran inmediatamente ejecutivos (es decir que no necesitaban de la aprobación del Gobernador civil⁹⁰), y aquéllas otras cuyos acuerdos no eran ejecutivos (es decir que sí precisaban de tal aprobación⁹¹). Dicha distinción otorgó a los Ayuntamientos cierto grado de autonomía para gestionar por si mismos algunos asuntos de ámbito local, más allá de los de su propia organización. No obstante, seguía siendo necesaria la aprobación de un órgano superior (bien el Gobierno o los Gobernadores civiles) de los acuerdos de presupuestos municipales; de creación, modificación o supresión de arbitrios, y de elaboración de repartimientos municipales. Por consiguiente, y a pesar de cierta concesión de autonomía a los municipios en algunos asuntos, se continuó negando su autonomía fiscal.

En relación con los ingresos municipales, de acuerdo con el art. 192 de la Ley Municipal de 1856, éstos se clasificaban en ordinarios y eventuales. En este sentido, eran ingresos ordinarios los procedentes de rentas propias, de arbitrios por tiempo indeterminado o de otros bienes o créditos a favor de los municipios. Mientras que eran

⁸⁹ El texto íntegro de la Ley de Organización y Administración Municipal, de 5 de julio de 1856, está disponible en la web de la Gaceta de Madrid [en línea]: <<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1856/1280/A00001-00004.pdf>> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

⁹⁰ Entre tales acuerdos: el nombramiento y separación de sus empleados; la aplicación de las Ordenanzas municipales de policía urbana y rural; la administración de los bienes de propios hasta su desamortización; los arrendamientos y aprovechamientos comunales; la conservación de caminos, calles y aceras; los cementerios; la participación en los pleitos en defensa de los intereses municipales, etc.

⁹¹ Entre aquellos acuerdos: la aprobación o modificación de las Ordenanzas municipales; las obras públicas; las ferias y mercados; los establecimientos de beneficencia e instrucción pública; el aprovechamiento de las aguas comunales, etc.

eventuales los ingresos procedentes de los recargos sobre las contribuciones generales, de arbitrios por tiempo determinado, así como los repartimientos municipales. Se añadía la salvedad de que la cuantía de los eventuales no podía superar la diferencia entre los ingresos ordinarios y los gastos totales presupuestados. Por su parte, se conservó el Impuesto de consumos como un impuesto local.

Por último, y en relación con los gastos municipales, destacar que los Ayuntamientos seguían encargados de formar y costear las estadísticas fiscales que servían de base para elaborar los repartimientos vecinales de las contribuciones generales, así como también de su gestión y cobro, pero dejaron de seleccionar y nombrar a los depositarios y agentes encargados de la recaudación de dichas contribuciones, ya que tales funciones quedaron reservadas para la Hacienda General.

Como en anteriores ocasiones, aquella ley municipal tuvo poco recorrido. En julio de 1856, tras el enésimo levantamiento militar, Isabel II nombró al general O'Donnell como presidente del Gobierno y éste terminó restaurando la Constitución de 1845 y, entre otras, también recuperó la normativa municipal de 1845, mucho más conservadora que la de 1856. A pesar de su vida efímera, la Ley Municipal de 1856 representó un nuevo avance en materia local y fue un antecedente de las siguientes reformas liberales. Sobre aquel avance, GONZÁLEZ-POSADA BIESCA mantiene que "la reforma intentada en 1856 está dentro del proceso mismo a que en España se viene acomodando la constitución legal del régimen local como parte del organismo administrativo nacional"⁹², seguido a lo largo del siglo XIX.

1.4. El Sexenio revolucionario (1868-1874).

Tras doce años de Gobiernos moderados, en 1868 Isabel II fue expulsada del trono tras la revuelta de *la Gloriosa*. De aquel modo, los revolucionarios liberales más progresistas llegaron al poder e instauraron un nuevo régimen constitucional. Durante el

⁹² GONZÁLEZ-POSADA BIESCA, Adolfo (1910): Ob. cit., p. 212.

siguiente sexenio se plantearon las mayores reformas liberales promovidas hasta la fecha, entre las cuales sobresale la voluntad de descentralización del Estado y la concesión de un mayor grado de autonomía a los Ayuntamientos. No obstante, éstos siguieron sin autonomía fiscal, ya que las Haciendas Municipales continuaron subordinadas a las directrices y controles del Gobierno y de los Gobernadores civiles.

El Sexenio revolucionario arrancó de derecho el 6 de junio de 1869 con la promulgación de la nueva Constitución⁹³, de marcado carácter progresista y con una clara intención de descentralización del Estado⁹⁴. En este sentido, en el ámbito local, el nuevo texto constitucional reservó los asuntos locales básicamente a la decisión de los propios Ayuntamientos, de lo que se infería la supresión o reducción del control que venían ejerciendo el Estado sobre aquéllos. Por consiguiente, se otorgó cierto grado de autonomía a las Corporaciones Locales sobre una parte importante de sus asuntos, eliminando las facultades de tutela del Gobierno y de los Gobernadores civiles. No obstante, no ocurrió lo mismo con su autonomía fiscal, ya que los acuerdos municipales sobre presupuestos e imposición local continuaron sujetos a autorización por parte de los poderes del Estado.

Sobre esta nueva voluntad descentralizadora, resulta oportuno citar el preámbulo de la Ley de Presupuestos Generales para 1869, dónde se reconocía que la revolución de 1868 buscaba anular la excesiva centralización del Estado. Concretamente, en el ámbito local, se criticaba el hecho de que hasta entonces se hubieran impuesto a los municipios obligaciones de imposible cumplimiento al no haberlos dotado de los medios necesarios para cubrir las necesidades creadas o ser aquellos claramente insuficientes. Por consiguiente, se consideraba apremiante la necesidad de crear un sistema tributario local capaz de cubrir las necesidades de los Ayuntamientos pero a la vez acorde con el del Estado, y con el cual poder hallar los recursos permanentes que garantizaran la suficiencia de las Haciendas Municipales.

⁹³ El texto íntegro de la Constitución de 6 de junio de 1869 está disponible en la web del Congreso de los Diputados [en línea]: <http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1869.pdf> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

⁹⁴ La revolución liberal de 1868 representó el apogeo de las ideas más progresistas en la España de todo el siglo XIX, según MARTÍN NIÑO, Jesús (1972): Ob. cit., p. 31.

Tal era la urgencia de actuar sobre las finanzas locales que antes de que se promulgara la Constitución de 1869 se procedió a aprobar la Ley Municipal el 21 de octubre 1868⁹⁵. En el preámbulo de dicha Ley Municipal se reconocían la "angustiosa" situación financiera de los municipios y la "apremiante" necesidad de una descentralización administrativa del Estado, de acuerdo con las ideas liberales del nuevo Gobierno revolucionario. A pesar de no tener aún una constitución escrita, se consideró que las funestas consecuencias del sistema centralizador eran el origen de todos los males de la Nación. También se reconocía que si el Estado, las provincias y los municipios tenían que ser "las tres esferas administrativas concéntricas dentro de las cuales se desarrollase armónicamente la política del país", era necesario que aquellas girasen en el mismo sentido pero sin tocarse, es decir, era necesario que las tres instituciones tuvieran vida propia y autónoma. Además, se afirmaba en el mismo preámbulo que los Ayuntamientos tenían que dejar de ser las "marionetas" de los Gobiernos y escapar de la centralización "absoluta y opresora" a la que estaban sometidos, y convertirse de una vez por todas en los principales responsables del gobierno de los pueblos.

En este contexto, la Ley Municipal de 1868 mantenía la anterior clasificación de las competencias municipales, es decir, por una parte aquéllas cuyos acuerdos eran inmediatamente ejecutivos (entre los cuales la aprobación de los repartimientos especiales entre los vecinos para sufragar los gastos generales no cubiertos por los ingresos ordinarios⁹⁶) y, por otra, aquéllas cuyos acuerdos requerían la aprobación de la respectiva Diputación provincial (entre las cuales la gestión presupuestaria y todos los actos relacionados con el sistema tributario municipal). Además, seguía fijando como competencia obligatoria de los Ayuntamientos la formación de las estadísticas fiscales que sirvieran de base a los repartimientos de contribuciones generales entre los vecinos.

⁹⁵ El texto íntegro de la Ley Municipal, de 21 de octubre de 1868, está disponible en la web de la Gaceta de Madrid [en línea]: <<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1868/296/A00002-00010.pdf>> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

⁹⁶ De acuerdo con el art. 117 de la Ley Municipal de 1868, se consideraban como ordinarios los ingresos procedentes de las rentas de propios y de los arbitrios por tiempo indeterminado, mientras que eran ingresos eventuales los procedentes de los recargos sobre las contribuciones generales, los arbitrios por tiempo determinado y los repartimientos municipales especiales.

La Ley de 1868 también regulaba con detalle los actos municipales sobre los presupuestos municipales, la contabilidad y la recaudación⁹⁷, pero no abordaba la configuración y funcionamiento del sistema tributario local. Fue la Ley de 23 de febrero de 1870, sobre arbitrios provinciales y municipales, la encargada de regular dicha materia. Concretamente, en el art. 2 de esta segunda ley, se establecía la clasificación de los ingresos municipales en:

- Rentas y productos procedentes de bienes, derechos o capitales del municipio.
- Arbitrios o impuestos sobre determinados servicios u obras locales⁹⁸, así como las multas e indemnizaciones por infracción de las Ordenanzas municipales.
- Un repartimiento general a distribuir entre todos los vecinos para cubrir los servicios en la parte que no alcancen los anteriores recursos⁹⁹.
- Impuesto de consumos sólo sobre frutas y bebidas.
- Arbitrios sobre bebidas espirituosas o fermentadas.
- Arbitrios sobre industrias ejercidas sobre la vía pública, las cuales podían recargarse en un 5% por razón de uso o arriendo de la vía.

La posterior Ley de 20 de agosto de 1870, de los términos municipales y sus habitantes, vino a refundir en un solo texto las dos normas citadas anteriormente, es decir, la Ley Municipal de 1868 y la Ley sobre arbitrios de 1870. No obstante, no aportó ninguna novedad en los aspectos tratados previamente, más allá de reunir en una única norma la anterior regulación en materia local y acomodarla al texto constitucional de 1869. En mi opinión, lo más relevante de la Ley municipal de 1870 es la aparición por primera vez en un texto legal del concepto Hacienda Municipal, cuya regulación se recogía de forma expresa en el Título IV de la misma. De esta manera, se identificaba

⁹⁷ Apuntar que el art. 143 de la citada ley establecía que los Ayuntamientos nombraban los Agentes para la recaudación de todas las rentas municipales, a excepción de los recargos sobre las contribuciones generales que recaía en la Administración del Estado.

⁹⁸ Sólo estaba autorizado el establecimiento de arbitrios sobre servicios u obras locales costeados con fondos municipales y cuyo disfrute o aprovechamiento se efectuase por personas determinadas y no por el común de los vecinos.

⁹⁹ Se fijaban los criterios de reparto entre los vecinos de acuerdo con sus medios o utilidades personales. Sucintamente, se tenían en cuenta las rentas y salarios que percibían los propietarios y los empleados; las rentas que pagaban los arrendatarios; la cuota que satisfacían los comerciantes e industriales al Estado, o, en el caso de no poder conocerse la utilidad de algún vecino, teniendo en cuenta sus signos exteriores de riqueza como el valor del mueblaje, alquiler de la casa, número de criados y otros análogos. De este modo, el repartimiento general entre todos los vecinos, en función de los medios o utilidades de cada uno, constituía un auténtico impuesto personal sobre la renta.

claramente un sistema tributario y financiero específicamente municipal. Por consiguiente, la descentralización administrativa proyectada por los revolucionarios liberales de 1868 implicaba una clara separación entre las funciones del Estado y las de los municipios y, de igual modo, entre la Hacienda General y las Haciendas Municipales.

Al mismo tiempo, la Ley de 1870 aportó una nueva concepción jurídica de los arbitrios municipales, los cuales se definieron como contraprestaciones pecuniarias que la Administración exige por la prestación de un servicio público o por la ocupación del dominio público, cuando ésta afecte o se realice por parte de una persona individual. De este modo, se formuló por primera vez una teoría de la tasa, ya que aquella formulación de los arbitrios coincide con la actual definición de las tasas. Sobre esta cuestión, MARTÍN NIÑO resalta que la Ley de 1870 recoge por primera vez en un texto legal "de forma explícita y con gran amplitud, el principio de beneficio como ordenador del reparto de la carga tributaria en las Haciendas locales [...] Se trata ya de organizar un verdadero sistema de arbitrios municipales con base en los servicios que presta el municipio". Por tal motivo, "sólo podrá ser autorizado el establecimiento de arbitrios sobre aquellas obras o servicios costeados por los fondos municipales, cuyo aprovechamiento no se efectúe por el común de los vecinos, sino por personas o clases determinadas; así como sobre industrias que se ejerzan en la vía pública o en terrenos propiedad del pueblo"¹⁰⁰. Son precisamente los conceptos singulares empleados en aquella ley, como el servicio público municipal, el uso del espacio o dominio público y la concesión de licencias a personas individuales, los conceptos que permiten considerar aquellos arbitrios municipales como los precursores de las actuales tasas. Además, el importe máximo que los Ayuntamientos podían cobrar para sufragar dichos servicios mediante arbitrios tenía que ser el equivalente al precio de mercado de los mismos sin poder superarlo, es decir, el mismo límite que existe actualmente para determinar el importe de las tasas¹⁰¹.

¹⁰⁰ Según MARTÍN NIÑO, Jesús (1966): "La Ley de Arbitrios Provinciales y Municipales de 1870. Un precedente del impuesto sobre la renta", en *Moneda y Crédito*, núm. 96, Madrid, pp. 59 y 60.

¹⁰¹ De acuerdo con el art. 24.2 del TRLRHL.

Que el establecimiento y la determinación de la cuantía de los arbitrios municipales quedara en manos de los Ayuntamientos era consecuente con el planteamiento liberal de descentralización, favoreciendo el principio de autonomía local. No obstante, la potestad para establecer arbitrios no era absoluta, ya que la ley fijaba límites o prohibiciones en determinados servicios municipales (por ejemplo el empedrado de vías) los cuales tenían que financiarse a través de otros recursos. Por otra parte, la descentralización no acabó con la atribución a las Haciendas Municipales de la gestión y recaudación de las contribuciones estatales, ni con el deber de elaborar y mantener las estadísticas fiscales que servían de base para recaudar dichas contribuciones. Ni tampoco acabó con la obligación de los Ayuntamientos de ejercer por delegación competencias del Estado sin percibir contraprestación alguna.

Sin embargo, la medida de mayor impacto en el ámbito hacendístico local fue la apropiación por parte de la Hacienda General, a partir de 1871, de todos los recargos municipales aplicados sobre las contribuciones generales, de modo que la incorporación a las arcas del Estado de tales recargos (hasta entonces establecidos y recaudados por los Ayuntamientos) supuso en la práctica la pérdida de unos recursos vitales para las Haciendas Municipales¹⁰². Tal fue la insuficiencia en la que quedaron los Ayuntamientos que en 1874 se recuperó el Impuesto sobre consumos¹⁰³, anulado en 1868, pero esta vez como impuesto exclusivamente local ya que, tal y como reconoce MARTÍN NIÑO, el restablecimiento del Impuesto de consumos era imprescindible para dotar a los Ayuntamientos de los caudales suficientes para cubrir sus necesidades mínimas¹⁰⁴.

¹⁰² El Estado absorbió los recargos de las contribuciones directas estatales que recaudaban los Ayuntamientos y que habían alcanzado entre el 45% y el 50% del total de ingresos municipales entre 1857 y 1863, según las cifras reconstruidas por GARCÍA GARCÍA, Carmen y COMÍN COMÍN, Francisco (1995): "Reforma liberal, centralismo y haciendas municipales en el siglo XIX", en *Hacienda Pública Española*, núm. 133, p. 95.

¹⁰³ Los Presupuestos Generales para los ejercicios 1874 y 1875 representaron un retorno a los orígenes, es decir, a las políticas económicas anteriores a la revolución de 1868. En este sentido, mediante Decreto de 26 de junio de 1874, se restablecieron como impuestos ordinarios los de consumos que gravaban artículos tradicionales de comer y beber (entre los cuales las bebidas alcohólicas), y de arder (combustibles como el petróleo), y además incluían los consumos de sal y de los cereales y sus harinas. La experiencia había demostrado a los liberales de este periodo que la imposición indirecta, cuya figura más típica era el Impuesto de consumos, resultaba insustituible en el cuadro impositivo del siglo XIX. Según MARTÍN NIÑO, Jesús (1972): Ob. cit., p. 173.

Además de las reformas en el ámbito local, en el ámbito hacendístico general también se impulsaron importantes reformas durante aquellos años, sobretodo de la mano del ministro de Hacienda Laureano Figuerola. La adopción de la peseta como moneda única en todo el territorio nacional¹⁰⁵ y la voluntad de implantar un impuesto personal sobre la renta de las personas físicas¹⁰⁶ serían las más destacadas. El objetivo perseguido era mejorar la economía nacional eliminando trabas al comercio interior (por ejemplo suprimiendo el Impuesto de consumos y de puertas) y favoreciendo el comercio exterior (por ejemplo reformando el sistema monetario y reduciendo los aranceles a las importaciones). Del mismo modo, se quería mejorar el financiamiento del Estado y reducir la imposición indirecta, y lograr que las cargas tributarias se repartieran de forma más justa y equitativa (por ello se ideó un impuesto o repartimiento general directo sobre los bienes y rendimientos de todas las personas físicas).

La inestabilidad política, social y económica de aquel periodo; la falta de un aparato administrativo adecuado que llevara a la práctica las decisiones políticas, junto al agravamiento del desequilibrio presupuestario de las cuentas públicas provocado por el incesante aumento de los gastos, acabaron con la enésima reforma fiscal del siglo XIX. Ya en 1870 se desechó aplicar el nuevo Impuesto sobre la renta de las personas físicas (ideado en 1868) y se recuperaron las tradicionales contribuciones directas sobre bienes y actividades (establecidas en 1845). Además de la ya señalada recuperación del Impuesto de consumos en 1874 (aunque sus rendimientos se destinaron en exclusiva a financiar las necesitadas Haciendas Municipales).

¹⁰⁴ Véase MARTÍN NIÑO, Jesús (1972): Ob. cit., p. 164.

¹⁰⁵ De acuerdo con el Decreto de 19 de octubre de 1868, se estableció que en todos los dominios españoles la unidad monetaria sería la *peseta*, moneda equivalente a 100 céntimos, llamada a substituir las diferentes monedas que aún circulaban por los territorios españoles. En el preámbulo de aquel decreto se ofrecían dos razones para acometer tal reforma: en primer lugar, la nueva y única moneda tenía que simbolizar el régimen constitucional y su voluntad unificadora, mostrando que el origen de la soberanía residía en la nación de modo que sólo debía llevar el escudo de armas de la patria “borrando para siempre de ese escudo las lises borbónicas”. En segundo lugar, se quería ajustar el sistema monetario a las bases establecidas por el Convenio internacional de unión monetaria, de 23 de diciembre de 1865, celebrado entre Francia, Bélgica, Italia y Suiza, con el objetivo de adoptar los tipos monetarios internacionales y facilitar el comercio y las relaciones con aquellos países.

¹⁰⁶ La innovación del impuesto personal o repartimiento personal, creado por el ministro Figuerola en 1868, en realidad era más bien familiar, puesto que gravaba no la riqueza de cada individuo, sino la

Precisamente, en relación con el fracaso de la reforma fiscal del Sexenio, MARTÍN NIÑO considera que la política "condicionó los resultados de la Hacienda a lo largo de todo este periodo. Es preciso recordar la máxima que dice que una buena política es el primer requisito para tener una buena Hacienda; y la marcha política del país estuvo sometida a un continuo sobresalto. El periodo de turbulencias internas que sigue a toda revolución, las indecisiones y dificultades en torno a la elección de candidatos para la corona, que prolongaron el periodo constituyente de forma desmesurada, la falta de decisión para mantener el mínimo orden público que una situación política liberal debía exigir a todos sus ciudadanos, los relevos constantes en la Administración, la incertidumbre, finalmente, respecto al rumbo definitivo que iba a tomar el país. No es extraño que en estas condiciones la gestión de la Hacienda quedara mediatizada por problemas puramente políticos"¹⁰⁷. Y añade que "el sistema tributario se mostraba completamente incapaz de proporcionar los recursos necesarios para cubrir los gastos públicos. Las razones eran sustancialmente dos: la supresión del impuesto de consumo y la debilidad administrativa [...] La debilidad administrativa se reflejó, naturalmente, más en aquellos tributos que requieren una mayor vigilancia y control [...] Pero el fenómeno se manifestó en todo el cuadro de ingresos fiscales [...] de cada impuesto el porcentaje que la recaudación obtenida representa respecto a los ingresos presupuestos, se verá que con frecuencia no llega casi al 50 por 100; y en algunos casos, como en el impuesto personal o en el de cédulas, alcanzan con dificultades el 20 por 100"¹⁰⁸.

Sobre la reinstauración del Impuesto de consumos como impuesto local, MORAL RUIZ considera que si tenemos en cuenta que "las retenciones que de este impuesto iban a parar a las Haciendas Locales, nos percataremos de su dependencia financiera, casi absoluta, de los ingresos ordinarios del Estado y, de entre éstos, de aquellos que por cobrarse en origen eran más fáciles de recaudar, como era el caso de los consumos"¹⁰⁹. De modo que los ingresos de los Ayuntamientos en la última etapa del siglo XIX resultaron totalmente dependientes de los ingresos estatales, sin contar con apenas

riqueza de la unidad familiar calculada a través de dos indicios: la renta de la vivienda y el número de individuos que componían cada familia. En MORAL RUIZ, Joaquín (1984): *Hacienda central...*, p. 45.

¹⁰⁷ MARTÍN NIÑO, Jesús (1972): Ob. cit., pp. 45-46.

¹⁰⁸ MARTÍN NIÑO, Jesús (1972): Ob. cit., pp. 172-173.

¹⁰⁹ En MORAL RUIZ, Joaquín (1984): *Hacienda central...*, p. 42.

recursos propios ni tampoco con otras transferencias estatales vía Presupuestos Generales que ayudaran a su suficiencia.

Por su parte, sobre la incapacidad de la Ley de 1870 de solventar los problemas de las Haciendas Municipales, VALLEJO afirma que "los municipios no lograron cumplir sus servicios con regularidad ni cubrir sus gastos con recursos suficientes. La Ley de arbitrios de 23 de febrero de 1870 fue inviable en la práctica, por varias razones. Una de ellas era la clara insuficiencia de las rentas de los ayuntamientos y de sus arbitrios. Los segundos eran por fuerza limitados y el recurso a las rentas colaboró, en todo caso, a descapitalizar a los municipios, limitando su capacidad de autofinanciación. En el repartimiento general había dos factores que predisponían al fracaso: la incapacidad técnica de los municipios para gestionar los impuestos y la falta de colaboración de los contribuyentes. El tributo estaba bien diseñado, pero incumplía dos condiciones necesarias para su éxito recaudador: disponer de administración y contar con aceptación social. El Estado, por tanto, había pasado a los municipios un auténtico problema"¹¹⁰.

1.5. La Restauración (1874-1899).

Tras la reinstauración de la monarquía, en enero de 1871, en la persona de Amadeo de Saboya (de procedencia italiana), el periodo revolucionario finalizó abruptamente, en febrero 1873, con la renuncia del monarca ante su incapacidad de reinar sobre una nación tan inestable y sujeta a continuas y fratricidas luchas internas¹¹¹. Reunidas las Cortes el mismo día de la renuncia, estas proclamaron la Primera

¹¹⁰ VALLEJO POUSSADA, Rafael (2001): Ob. cit., pp. 283-284.

¹¹¹ Decía Amadeo I en su discurso de renuncia: "Dos años largos ha que ciño la corona de España, y la España vive en constante lucha, viendo cada día más lejana la era de paz y de ventura que tan ardientemente anhelo. Si fueran extranjeros los enemigos de su dicha, entonces, al frente de estos soldados tan valientes como sufridos, sería el primero en combatirlos; pero todos los que con la espada, con la pluma, con la palabra agravan y perpetúan los males de la nación son españoles; todos invocan el dulce nombre de la patria; todos pelean y se agitan por su bien, y entre el fragor del combate, entre el confuso, atronador y contradictorio clamor de los partidos, entre tantas y tan opuestas manifestaciones de la opinión pública, es imposible afirmar cuál es la verdadera, y más imposible todavía hallar remedio para tamaños males. Los he buscado ávidamente dentro de la ley y no los he hallado. Fuera de la ley no ha de buscarlo quien ha prometido observarla". En MAS HESSE, Margarita y TRONCOSO RAMÓN, Rafael (1987):

República Española. Durante el primer periodo republicano no se pueden señalar cambios en relación con las Haciendas Municipales ya que, además de su efímera vida (de febrero de 1873 a diciembre de 1874), la actividad legislativa fue prácticamente nula (por una parte las Cortes Generales funcionaron mediante la Diputación permanente, sin capacidad para legislar, mientras que, por otra, las Cortes Constituyentes no llegaron a culminar la primera Constitución republicana). Además, la actividad del Gobierno se vio superada por los acontecimientos (en menos de dos años se sucedieron cuatro presidentes de Gobierno y la dictadura del general Serrano).

Con el pronunciamiento militar del general Martínez-Campos, en diciembre de 1874, finalizó la primera etapa republicana y se reinstauró de nuevo la monarquía en la persona de Alfonso XII. En palabras de DE CASTRO: "La breve aplicación de la legislación progresista de 1856, o la también breve de 1870, no bastan para enderezar la administración de municipios ni provincias. Y la Restauración vuelve a implantar el estado de cosas previo al 68"¹¹². Y es que el regreso al trono de los Borbones supuso una involución en términos democráticos, en comparación con los precedentes periodos constitucionales analizados¹¹³, ya que la soberanía pasó a ser compartida entre el monarca y las Cortes¹¹⁴. En aplicación de la Constitución de 1876¹¹⁵, el rey tenía la potestad de legislar y vetar las leyes del Parlamento; de convocar y disolver las cámaras, así como de nombrar ministros y senadores, atribuciones que no permiten considerar aquel periodo como plenamente constitucional.

"La práctica del poder moderado durante el reinado de Amadeo I de Saboya", en la *Revista de Estudios Jurídicos* (Nueva Época), núm. 55, p. 271

¹¹² Según DE CASTRO MONSALVE, Concepción (1979): Ob. cit., p. 236.

¹¹³ Si bien no puede hablarse de una vuelta total al absolutismo, lo cierto es que, amparado por la Constitución de 30 de junio de 1876, el reinstaurado monarca gobierna junto a las Cortes, disfrutando de capacidad legislativa y de veto, además de ostentar otras prerrogativas que lo sitúan por encima de la Ley.

¹¹⁴ De acuerdo con la Constitución de 1876, las Cortes quedaron divididas en dos cámaras: el Congreso de los Diputados, elegido a través de elecciones censitarias, y el Senado nombrado por el rey. Además, el monarca ostentaba buena parte de las funciones de Jefe de Estado y del poder ejecutivo.

¹¹⁵ El texto íntegro de la Constitución de 30 de junio de 1876 está disponible en la web del Congreso de los Diputados [en línea]: <http://www.congreso.es/docu/constituciones/1876/1876_cd.pdf> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

No obstante, cabe puntualizar que el contenido de la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877¹¹⁶ se asemejaba más al modelo liberal moderado de la Ley Municipal de 1845 que al existente durante el reinado de Fernando VII, último exponente claro del absolutismo en España. De modo que, a pesar de no poder considerar el Régimen de la Restauración como un régimen plenamente constitucional, durante el mismo se consolidó buena parte de la legislación local impulsada por los liberales moderados en 1845. Por consiguiente, en el ámbito local, continuó el centralismo y la subordinación de los Ayuntamientos y sus Haciendas a los poderes del Estado.

En aplicación de la Ley Municipal de 1877, el proceso de elección de los cargos municipales seguía siendo restringido, ya que sólo podían votar los vecinos cabeza de familia o profesionales liberales, con dos años de residencia en el municipio y que estuvieran al corriente de pago de las contribuciones. Por su parte, el art. 71 de la citada ley, definía los Ayuntamientos como corporaciones económico-administrativas cuyas funciones únicamente podían venir determinadas por ley. En este sentido, sus funciones se agrupaban en las tres siguientes:

- 1ª) El establecimiento y creación de servicios municipales referentes al arreglo de las vías públicas, comodidad e higiene del vecindario, fomento de sus intereses materiales y morales, y seguridad de las personas y propiedades.
- 2ª) La policía urbana y rural, y todo lo relacionado con el buen orden y vigilancia de los servicios municipales y el cuidado de la vía pública.
- 3ª) La administración municipal, la cual comprendía el aprovechamiento y conservación de los bienes y derechos del municipio, así como la determinación, repartimiento, recaudación e inversión de todos los arbitrios e impuestos necesarios para la realización de los servicios municipales.

En el ámbito hacendístico municipal también se reflejaba el sistema fiscal introducido por los liberales moderados de 1845, al que se añadieron nuevos impuestos

¹¹⁶ El texto íntegro de la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877 está disponible en la web de la Gaceta de Madrid [en línea]: <<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1877/277/A00039-00046.pdf>> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

especiales sobre determinados consumos (como los de azúcares, alcoholes y aguardientes) y sobre los beneficios netos de determinadas compañías (las sociedades anónimas, las de minas y las de carbón). Además, se impulsó la modernización de la Contribución territorial, separando la rústica de la urbana y, en 1894, el Ministerio de Hacienda por fin se empezó a elaborar un catastro general de bienes urbanos¹¹⁷, renunciando a los amillaramientos elaborados por los Ayuntamientos.

Por su parte, los arts. 132 y ss. de la citada Ley Municipal, regulaban todo lo concerniente a las Haciendas Municipales. En primer lugar se fijaba una relación de los gastos municipales obligatorios destinados forzosamente a:

- Personal y material de dependencias y oficinas.
- Pensiones, censos y deudas reconocidas.
- Fomento del arbolado.
- Medios preventivos y de socorro contra incendios.
- Imprevistos y calamidades públicas, sin exceder del 10% del presupuesto.
- Suscripción al Boletín oficial de la provincia en todo caso, y a la Gaceta de Madrid en el caso de los municipios cabeza de partido o con población superior a los 2.000 habitantes.
- Las impresiones y anuncios necesarios para dar publicidad a los actos municipales.

A continuación se enumeraban todos los ingresos municipales, los cuales consistían en:

- Rentas y productos procedentes de bienes, derechos o capitales del municipio.
- Arbitrios e impuestos sobre determinados servicios, obras y aprovechamientos municipales, además de multas por infracción de las Ordenanzas municipales.
- Un repartimiento general entre todos los vecinos, en función de su riqueza, para cubrir los servicios municipales en la totalidad o en la parte no cubierta por los restantes de ingresos¹¹⁸.

¹¹⁷ El 24 de enero de 1894, se aprobó el Reglamento provisional de la contribución de edificios y solares.

¹¹⁸ Según el art. 138 de la Ley Municipal de 1877, el repartimiento general era extensivo en primer lugar a los vecinos del término municipal y, además, a los propietarios forasteros y a los colonos o arrendatarios de fincas sitas en el mismo. Quedaban exceptuados de dichos repartimientos, los pobres de solemnidad, los acogidos en los establecimientos de beneficencia y las clases de tropa de tierra y mar.

- Impuesto de consumos sobre artículos de comer, beber y arder¹¹⁹.
- Las poblaciones mayores de 200.000 habitantes podían solicitar al Gobierno el establecimiento de otros impuestos, recargos o arbitrios siempre que renunciasen al repartimiento general.

Cabe destacar la existencia de arbitrios por la prestación de servicios o la realización de obras municipales cuyo aprovechamiento no era del común de los vecinos, y también por el ejercicio de actividades o industrias particulares en la vía pública. De este modo, se consolidaba entre los tributos municipales la figura de la tasa. A mayor detalle, el art. 137 de la Ley Municipal de 1877 establecía la posibilidad de exigir arbitrios (o tasas) sobre los servicios municipales siguientes:

- Abastecimiento y aprovechamiento de aguas para usos privados.
- Establecimientos de enseñanza secundaria y superior.
- Licencias para la construcción de edificios.
- Puestos y sillas en plazas, calles y paseos, así como en ferias y mercados.
- Alquiler de pesas y medidas.
- Mataderos.
- Enterramientos en los cementerios municipales.
- Expedición de certificados por actos municipales o documentos en su poder.

En cambio, se prohibía expresamente el pago de arbitrios (o tasas) sobre los servicios municipales siguientes:

- Abastecimiento y aprovechamiento de aguas para uso comunal.
- Alumbrado público.
- Aceras y empedrados.
- Vigilancia pública.
- Instrucción pública elemental.
- Limpieza.
- Beneficencia.

¹¹⁹ De acuerdo con el art. 139, de la misma ley, cada Ayuntamiento podía determinar que especies eran objeto del Impuesto de consumos, así como sus tarifas, con el límite del 25% del precio medio del

Mediante la enumeración de los ingresos de los Ayuntamientos también se definían los servicios que prestaban los municipios, distinguiéndose los que eran susceptibles de ser prestados a personas determinadas de los que tenían que prestarse indistintamente a toda la vecindad.

En la práctica, las principales fuentes de financiación municipal durante la Restauración fueron los recargos que los Ayuntamientos podían aplicar sobre las contribuciones generales del Estado y el Impuesto de consumos cedido totalmente a los municipios, los cuales resultaban insuficientes. Mientras que en materia de autonomía local, toda la actividad municipal, incluida la hacendística, seguía bajo la tutela directa del Gobierno y de los Gobernadores civiles. Por consiguiente, la dependencia de los Municipios del Estado era absoluta.

Según explica VALLEJO, quebradas las Haciendas Locales tras el Sexenio, "profundizaron su dependencia de la Hacienda estatal vía recargos y una financiación basada en la imposición sobre el gasto [...] Los municipios vivieron más de los impuestos generales, al tiempo que el gobierno central aumentaba la centralización administrativa y trasladaba funciones y costes de gestión hacia los concejos"¹²⁰. De modo que, durante el último cuarto del siglo XIX, se volvió a eliminar todo vestigio de autonomía local y se acentuó aún más la dependencia y subordinación de las Haciendas Municipales con la Hacienda General.

1.6. Resultados.

A la vista de todo lo descrito, se obtienen los siguientes resultados sobre la suficiencia financiera de las Haciendas Municipales durante el siglo XIX:

1º) El siglo XIX se caracterizó por la clara voluntad de los sucesivos Gobiernos liberales de terminar con el absolutismo del Antiguo Régimen e implantar en España un

artículo en la localidad respectiva.

¹²⁰ VALLEJO POUSADA, Rafael (2001): Ob. cit., p. 337.

nuevo y moderno Estado liberal. Sin embargo, aquéllos tuvieron que enfrentarse a la resistencia de los estamentos nobiliario, eclesiástico y de las oligarquías locales, todos ellos contrarios a perder sus consuetudinarios privilegios. Bajo el paraguas del constitucionalismo, el Estado y la Administración (incluidos los Ayuntamientos y las Haciendas Municipales) protagonizaron un importante pero lento proceso de transformación a través del cual, y no con pocas dificultades, se fueron liquidando las antiguas estructuras del Antiguo Régimen para dar paso a un nuevo sistema de base democrática y sujeto a Derecho.

2º) En el ámbito de la Hacienda Pública, el objetivo fue transformar el sistema fiscal del Antiguo Régimen, heredado de la Edad Media, que estaba constituido por una amplia variedad de figuras impositivas y de múltiples exactores que le conferían un carácter complejo y confuso. Aquel sistema, además, favorecía la injusticia, la inequidad y la desigualdad social. Aunque las reformas fiscales fueron una constante durante el siglo XIX, la reforma de 1845 fue la primera que estableció las bases de un sistema fiscal único a nivel del Estado.

3º) Cada reforma fiscal requería de importantes esfuerzos políticos y administrativos para asentar su contenido. La permanente inestabilidad política, la resistencia de aquellos que no querían perder sus privilegios y la debilidad estructural de la nueva Administración liberal, junto a la poca tradición hacendística española, configuraban un escenario que obstaculizaba, e incluso a veces impedía, la puesta en marcha de las sucesivas leyes fiscales.

4º) La ruinoso situación de la Hacienda General afectó negativamente a las Haciendas Municipales, ya que las reformas fiscales de los distintos gobiernos liberales solían buscar la mejora de la situación financiera del Estado a costa de los recursos municipales. La desamortización de los bienes de propios de los Ayuntamientos en 1855 y la apropiación de los recargos municipales sobre la contribución general en 1871, junto a la total falta de autonomía de las Corporaciones Locales sometidas a los Jefes Políticos provinciales, mostraban una Hacienda Municipal dependiente y subordinada a la voluntad del Estado y a sus necesidades financieras.

5º) A pesar de ello, es necesario destacar algunos avances a lo largo del siglo XIX en materia de Régimen Local, como la delimitación de las competencias municipales, la ordenación de las fuentes de ingresos, la mejora técnica en la aplicación de los tributos municipales y la introducción del control presupuestario en las cuentas de los Ayuntamientos.

6º) En todo caso, los problemas de financiación de las Corporaciones Locales radicaban principalmente en el importante desequilibrio entre las nuevas competencias asignadas y los recursos financieros concedidos a los Ayuntamientos para su funcionamiento, ya que estos últimos resultaron totalmente inadecuados e insuficientes. Por todo ello, se puede concluir que las Haciendas Municipales no lograron la suficiencia financiera durante el siglo XIX.

2. Las Haciendas Municipales en el siglo XX.

A principios del siglo XX, la monarquía borbónica seguía compartiendo soberanía con las Cortes, tras su restauración en 1874. A pesar del déficit democrático de aquel periodo, la relativa estabilidad institucional y el control del déficit público dieron cierta tranquilidad a las finanzas públicas y permitieron el asentamiento del liberalismo más moderado.

No obstante, bajo aquella aparente estabilidad se fueron fraguando no pocos cambios en la sociedad española, sobretodo en lo económico y lo social. La desigual industrialización de las diferentes regiones de España, junto al férreo centralismo político de los poderes del Estado, alentaron las reivindicaciones del movimiento obrero (respaldado por sindicatos y partidos políticos de izquierdas) y las reivindicaciones nacionalistas (sobretodo en Catalunya y el País Vasco). El descontento de buena parte de la población, agravado por el rechazo a la guerra de Marruecos, se tradujo en protestas y huelgas cada vez más numerosas e importantes. El desorden y desgobierno llegaron a ser tales que en 1923 se convino la dictadura del general Primo de Rivera, cuyos objetivos fueron pacificar y regenerar la vida pública. Sin embargo, la incapacidad del Directorio militar de solventar los graves problemas económicos y sociales llevaron a Primo de Rivera a dimitir en 1930.

El triunfo de los republicanos en las elecciones municipales de 1931 precipitó la caída de la monarquía y la proclamación de la Segunda República. Las profundas reformas políticas, económicas y sociales que se intentaron acometer durante la etapa republicana tuvieron corta vida, debido al levantamiento militar del general Franco en 1936 y la posterior Guerra Civil. Tras la victoria del bando sublevado en 1939, se instauró en España un régimen dictatorial que pervivió durante casi cuarenta años, hasta la muerte del dictador en 1975. Fue entonces cuando se inició el proceso de transición democrática que culminó con la aprobación de la Constitución de 1978 hoy vigente.

A continuación se realiza una aproximación histórica a la configuración y evolución de los municipios españoles durante las distintas etapas del siglo XX¹²¹, haciendo hincapié en la autonomía local y en el cumplimiento del principio de suficiencia financiera, objeto principal de la presente tesis.

2.1. La Restauración y Primo de Rivera (1900-1930).

Tras la muerte de Alfonso XII, España empezó el siglo XX con la regencia de María Cristina. La sucesión de Gobiernos moderados y conservadores, fruto de un sistema de turnos pactado entre la monarquía restaurada y los dos partidos dinásticos¹²², permitió el asentamiento de las ideas liberales más moderadas, recogidas en la Constitución de 1876. La falta de alternancia real en el Gobierno favorecía una aparente estabilidad institucional, pero a la vez provocaba un alejamiento de los poderes del Estado de la realidad social (cuya estructura mayormente rural y agraria empezó a transformarse en urbana e industrial) y también de la realidad política (al no tener en cuenta la pluralidad y representatividad de las distintas opciones políticas existentes).

En cuanto al Régimen Local, éste continuó regulado por la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877, norma que, a pesar de los múltiples intentos de reforma, se mantuvo vigente hasta 1924¹²³. Por consiguiente, durante el primer cuarto del siglo XX siguieron

¹²¹ Se ha dividido el siglo XX en cuatro etapas: la Restauración y Primo de Rivera (1900-1930); la Segunda República (1931-1939); la dictadura franquista (1939-1975), y la transición democrática (1976-1988).

¹²² El turno (o bipartidismo) fue una de las características principales de la restauración borbónica. Consistía en la alternancia en el gobierno de uno de los dos partidos dinásticos liberales, pero no mediante un proceso electoral sino por decisión del monarca en función de una crisis política o del desgaste del partido gobernante. Su origen se sitúa en 1881 cuando Sagasta exigió a Alfonso XII que llamase a gobernar a su partido en sustitución del de Cánovas. La cesión del rey a aquella petición instauró el precedente del relevo pacífico del poder. De aquel modo, se instauró un acuerdo tácito de que los dos partidos favorables a la monarquía se turnarían en el poder mediante la manipulación del proceso electoral. Para ello, llegado el momento, el rey llamaba a gobernar al partido alternativo, convocaba elecciones y mediante la manipulación de los resultados (conocido como *pucherazo*) el partido que debía formar gobierno alcanzaba la mayoría.

¹²³ No fueron pocos los intentos para reformar el régimen local durante la Restauración, destacando las iniciativas legislativas de 1901, 1902 y 1903. En este sentido, los proyectos de reforma de la Administración local más importantes fueron los impulsados por Maura en 1907 y Canalejas en 1912, no superando ninguno de ellos el trámite parlamentario. En opinión de TUSELL: “el proyecto de Maura era, efectivamente, un instrumento útil e incluso imprescindible para la destrucción del caciquismo español y

dominando las políticas liberales moderadas en vigor desde la segunda mitad del siglo XIX. En este sentido, el Gobierno, ya fuera política o legislativamente, siguió sometiendo bajo su autoridad y control a todas las Corporaciones Locales con la voluntad de acabar con el caciquismo e implantar un Estado liberal. Por tal motivo, todos los municipios quedaban obligados a prestar los mismos servicios y tenían que someter todos sus actos (sobretudo los relacionados con sus haciendas) al control de los poderes políticos superiores (del Gobierno y de los Gobernadores civiles). En definitiva, la subordinación al poder central, la falta de autonomía local y la dependencia económica con la Hacienda General continuaron siendo las notas características del Régimen Local durante aquellos años.

Según POSADA, el Régimen Local de la Restauración podría caracterizarse "como un esfuerzo para impedir las manifestaciones y movimientos del *self-government* regional, sobre todo, y constituir una estructura política uniforme, subordinada y adaptada a las exigencias de una acción centralizada –soberana– del Estado"¹²⁴. También TUSELL estima muy presente la característica centralizadora en la legislación de la época, a partir de la configuración del Régimen Local establecido por las Leyes Municipales de 1870 (fruto de la Revolución de 1868) y de 1877 (fruto de la Restauración borbónica) y considera que el régimen de la Administración local en aquel periodo merece el rotundo calificativo de centralista¹²⁵. Mientras que, para AZCÁRATE, detractor del centralismo, el respeto a la autonomía local era imprescindible para que el Estado llegase a ser democrático, ya que las consecuencias de la centralización política eran funestas: "No hay lucha en materia de organización local más que entre dos sistemas: el centralizador y burocrático y el democrático o del *self-government*"¹²⁶. En su opinión, la exaltación del Estado nacional y del sistema centralista conducía a "la

que fueron precisamente los caciques quienes impidieron su aprobación". Mientras que "El proyecto de 1912, desde luego, supone una serie de puntos de coincidencia fundamental con el conservador de 1907. Con ello queda demostrado que el partido liberal no tenía una postura tan cerradamente antiautonomista, como es habitual decir. Canalejas le había conducido por un camino nuevo que no se pudo recorrer debido a su muerte". En TUSELL GÓMEZ, Javier y CHACÓN ORTIZ, Diego (1987): *La reforma de la Administración Local en España (1900-1936)*. INAP, 2ª edición, Madrid, pp. 128 y 155.

¹²⁴ En GONZÁLEZ POSADA, Adolfo (1916): *El Régimen Municipal De La Ciudad Moderna*. Editorial Suárez, Madrid, p. 251.

¹²⁵ Véase TUSELL y CHACÓN (1987): Ob. cit., p. 30.

¹²⁶ En DE AZCÁRATE MENÉNDEZ-MORÁN, Gumersindo (1877): *El self-government y la Monarquía doctrinaria*. Librerías de San Martín, Madrid, p. 103.

reducción de los municipios a instituciones puramente económicas y administrativas, la centralización en mayor o menor grado y el creciente desarrollo de la burocracia"¹²⁷. Por ello, defendía que el remedio al mal de la centralización pasaba por abandonar la idea de someter a todos los Ayuntamientos a la misma ley y concederles la máxima autonomía y libertad para organizarse.

En cualquier caso, el asentamiento de las ideas liberales más moderadas durante los primeros años del siglo XX estuvo acompañado en el ámbito de las finanzas públicas por el control y reducción del déficit público del Estado, e incluso por la generación de superávit en algunos ejercicios¹²⁸. Aquella coyuntura económica favorable dio un respiro a los ministros de Hacienda de la época quienes relegaron a un segundo plano las reformas fiscales, a diferencia de sus predecesores.

La relativa bonanza de las cuentas públicas en aquel período, permitió a sus responsables centrarse en mejoras técnicas del sistema tributario y de la aplicación de los tributos. Precisamente, el ministro de Hacienda Fernández Villaverde reformó parcialmente el sistema tributario en 1900 en esa dirección. Más concretamente, estableció la nueva Contribución sobre Utilidades de la Riqueza Mobiliaria¹²⁹, la cual agrupaba y reordenaba exacciones ya existentes; implantó mejoras en el Impuesto sobre Derechos Reales y Transmisión de Bienes¹³⁰, dirigidas a ampliar y detallar los hechos

¹²⁷ DE AZCÁRATE, Gumersindo (1877): Ob. cit., pp. 49-50.

¹²⁸ Se cerraron con superávit los ejercicios de 1882, 1893, 1894 y 1896, según COMÍN, MARTÍN ACEÑA y VALLEJO (2006): *La Hacienda por sus ministros. La etapa liberal de 1845 a 1899*. Prensas Universitarias de Zaragoza, pp. 35 y 49. Igualmente se obtuvo superávit en los ejercicios de 1900 a 1909 y 1911, según MARTORELL LINARES, Miguel (2002): "Tiempos de superávit y desgravaciones. 1900-1914", en *Hacienda Pública Española*, núm. extra, pp. 25-54.

¹²⁹ La Ley de 27 de marzo de 1900, creó la Contribución sobre las Utilidades de la Riqueza Mobiliaria, que gravaba los rendimientos procedentes del trabajo personal, del capital mobiliario y de los beneficios netos de las sociedades. Dicha contribución resultaba de agrupar y reordenar varias exacciones ya existentes (el Impuesto de sueldos y asignaciones; el Impuesto sobre honorarios de los Registradores de la propiedad; el Impuesto sobre la deuda pública, y la Contribución industrial). En palabras del mismo Villaverde en el preámbulo de la Ley: "se trata de comenzar a organizar el impuesto, que exista una sistemática y que esas clases de renta gravadas en utilidades, en lugar de contribuir como antes por un precepto aislado de una Ley de Presupuestos, se graven de forma ordenada".

¹³⁰ La Ley de 2 de abril de 1900, amplió los hechos sujetos a gravamen incluyendo las indemnizaciones de seguros de vida; realizó una enumeración completa de las operaciones societarias sujetas, y especificó que aquel impuesto recaía sobre el valor real de los derechos y bienes objeto del mismo.

sujetos al tributo, y también estableció el catastro por masas de cultivo y clases de terreno¹³¹, con el ánimo de disponer de unas bases fiscales actualizadas y fiables.

Así mismo, en 1906 se promulgó la Ley del Catastro Parcelario¹³², mediante la cual se empezó a formar un sistema catastral avanzado basado en planos topográficos. Mientras que en 1907 se fijaron los sujetos pasivos de la Contribución sobre utilidades¹³³, de modo que todas las personas físicas y jurídicas con intereses o actividades en España quedaron obligadas al pago de la misma aunque fueran de otra nacionalidad. Por último, en 1910 se reformó de nuevo el Impuesto sobre Derechos Reales y Transmisiones de Bienes ampliando los hechos sujetos a gravamen e introduciendo el criterio de progresividad¹³⁴, gracias al cual se empezó a tener en cuenta la capacidad económica de los contribuyentes en la aplicación de aquel impuesto.

Gracias a la favorable coyuntura económica y a las mejoras técnicas introducidas en el sistema tributario el comportamiento de los ingresos públicos fue muy positivo, lo que incluso permitió llevar a cabo una política de desgravaciones con el fin de aliviar la presión fiscal e impulsar la actividad económica. Así, en 1904, el ministro Guillermo de Osma suprimió el Impuesto de consumos sobre harinas, trigos, pan y derivados. En 1907, el de vinos¹³⁵. Y en 1908, rebajó la Contribución urbana, eliminó las tarifas más bajas de la Contribución de utilidades y también suprimió el Impuesto de transportes sobre algunos artículos de primera necesidad¹³⁶.

¹³¹ La citada Ley de 27 de marzo de 1900, también estableció un nuevo catastro por masas de cultivo y clases de terrenos, persiguiendo mejorar los ingresos mediante el uso de fotografías aéreas complementado con las cartillas evaluatorias elaboradas aún por los municipios.

¹³² Mediante la Ley de 23 de marzo de 1906, de Avance Catastral, se empezaron a determinar y conocer las propiedades rústicas de forma sistemática y por parte de técnicos del Estado exclusivamente, encargándose de elaborar las estadísticas fiscales generales en sustitución de los amillaramientos municipales. De este modo, se puso fin al fraude generalizado y al dominio de las oligarquías locales.

¹³³ La Ley de 3 de agosto de 1907, especificó que también eran sujetos pasivos del tributo las sociedades anónimas y comanditarias, fueran españolas o fuesen extranjeras con actividad en España.

¹³⁴ La Ley de 29 de diciembre de 1910, extendió el ámbito de aplicación del impuesto, el cual pasó a gravar todas las herencias incluidas las exentas hasta la fecha, y generalizó la escala progresiva.

¹³⁵ Mediante la Ley de 19 de junio de 1904, se eliminaron los consumos sobre trigo, harinas, pan y demás derivados. Mientras que con la Ley de 3 de agosto de 1907, se suprimieron sobre vinos.

¹³⁶ En el preámbulo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1908, se anunciaba “la supresión de una mitad de la *décima de recargo* sobre la contribución urbana, la supresión *o alivio del descuento* para determinados sueldos y haberes de menores cuantías, la reforma del *Impuesto de*

Pero la medida de mayor impacto en este sentido fue la dirigida a suprimir por completo el Impuesto de consumos, impulsada por el presidente Canalejas en 1911. Dicho impuesto era recaudado exclusivamente por los municipios (desde su recuperación en 1874) y su extinción suscitó un gran rechazo por parte de las EELL ya que constituía una de sus principales fuentes de ingresos (por término medio representaba el 50% de sus ingresos totales¹³⁷). Las previsiones de la Ley de 12 de junio de 1911, de supresión del Impuesto de consumos, eran que dicho impuesto quedara eliminado inmediatamente en todas las capitales de provincia tras su entrada en vigor, mientras que en el resto de municipios su eliminación sería paulatina¹³⁸. En sustitución del Impuesto de consumos, el art. 6 de la citada ley concedió a los Ayuntamientos la posibilidad de establecer los gravámenes siguientes: arbitrios sobre solares; recargos sobre timbres del Estado; recargos sobre el Impuesto sobre el consumo de gas y electricidad; arbitrios sobre bebidas espumosas y alcoholes; arbitrios sobre carnes, y arbitrios sobre inquilinatos.

Sobre la deficiente dotación de las Haciendas Municipales de aquella etapa, resulta oportuna la descripción contemporánea de BERNIS CARRASCO: "las Haciendas Locales se caracterizan por la insuficiencia de sus recursos y, además, por la poca idoneidad de las fuentes de ingresos [...] la penuria municipal va dejando una estela en las liquidaciones del patrimonio, en los recursos extraordinarios, en la ausencia de toda política económica-social, que es cada vez más en otros países [...] Esta hacienda local, pobrísima, es el producto de una larga administración por el Estado de los recursos que ha ido embebiendo de la economía nacional y no, precisamente, tomándolos de las fuerzas más resistentes. El Estado español se halla en una constante lucha con los

transportes mediante la supresión de las cuotas de embarque a las frutas, los hierros y demás artículos que se enumeren”.

¹³⁷ Los ingresos recaudados por los Impuestos de consumos representaron cerca del 57% del total de los ingresos municipales en 1905, según los datos de la Tabla XI, en BALIGAND, Albert Von (1956): “El proyecto español de supresión de los Impuestos de consumo estatales y municipales”, en *Revista de economía política*, núm. 16, p. 214.

¹³⁸ La Ley de 12 de junio de 1911, de supresión del Impuesto de consumos, sal y alcoholes, preveía su extinción en varios plazos. En todas las capitales de provincia se eliminaría de forma inmediata en 1911, mientras que en el resto de poblaciones se produciría gradualmente entre 1911 y 1916, hasta su total extinción el 31 de diciembre de 1920.

organismos del gobierno local para impedirles, para hacerles absolutamente imposible, toda vida financiera"¹³⁹.

Sin embargo, a partir de 1912, las cuentas del Estado volvieron a ser deficitarias. En primer lugar, el gasto público fue en aumento debido al conflicto militar generado por la ocupación española de una parte de Marruecos que acabó convirtiéndose en una guerra colonial de larga duración¹⁴⁰. Al mismo tiempo, los recursos tributarios se redujeron notablemente con la caída de los ingresos procedentes de los impuestos de aduanas debido al estallido de la 1ª Guerra Mundial¹⁴¹. De este modo, con mayores gastos y menores ingresos, se pasó del superávit en 1911 a una situación de déficit del 45% en 1919, números rojos que se mantuvieron durante los años siguientes.

Pero el regreso y posterior aumento del déficit público no fue el único problema de los Gobiernos liberales durante la segunda década del siglo XX, pues el creciente descontento social minaba la estabilidad del propio régimen. La generalización de las huelgas y disturbios en las calles fue seguida por la radicalización de las protestas, secundadas por los sindicatos y partidos de izquierdas, a las que se sumaron las reivindicaciones políticas de republicanos, nacionalistas y del resto de opositores al régimen bipartidista. No obstante, el rechazo popular a los reclutamientos forzosos provocados por la Guerra de Marruecos y la humillante derrota del ejército en *Annual*¹⁴², en 1921, fueron los detonantes que acabaron con dicho régimen. Ante tal

¹³⁹ Véase BERNIS CARRASCO, Francisco (1917): *La Hacienda Española. Los Impuestos. Cómo son en España, cómo son en otras haciendas y cómo deberían ser en la nuestra*. Minerva, Barcelona, pp. 332-333.

¹⁴⁰ En 1909, las tribus marroquíes atacaron a los trabajadores españoles de las minas de hierro del Rif, cercanas a Melilla, lo que dio lugar a la intervención del ejército español. A partir de 1911, las operaciones militares en el occidente marroquí se intensificaron con el Desembarco de Larache, logrando la pacificación de gran parte del territorio en el año 1914. Con la firma del Tratado de Fez, en 1919, la zona norte marroquí fue adjudicada a España como Protectorado español de Marruecos. A partir de la misma fecha, empezó la resistencia de las poblaciones marroquíes contra la presencia española, desencadenando un conflicto armado que se prolongaría varios años.

¹⁴¹ La 1ª Guerra Mundial, a partir de 1914, contribuyó a disparar el déficit presupuestario del Estado. La parálisis del comercio internacional y la disminución de las importaciones afectaron notablemente a los ingresos tributarios estatales debido a la significativa caída de la recaudación de los Impuestos de Aduanas. En CARRERAS, Albert; TAFUNELL, Xavier y otros (2005): *Estadísticas históricas de España. Siglos XIX-XX*, Vol. 1, 2ª Edición, Fundación BBVA, Bilbao, p. 882.

¹⁴² La derrota o desastre de *Annual* tuvo lugar el 22 de julio de 1921 y supuso un importante revés para la política colonial española. A las elevadas pérdidas humanas y materiales de la derrota militar, hay que sumar la grave crisis política posterior. El Gobierno de Allendesalazar se vio obligado a dimitir y Alfonso

acumulación de problemas, conflictos sociales y desgobierno, el 13 de septiembre de 1923, el general Primo de Rivera asumió todos los poderes con el beneplácito del rey Alfonso XIII y el apoyo de los partidos conservadores, la Iglesia y buena parte del ejército y la burguesía.

La voluntad inicial de la dictadura militar era la de traspasar el mando a un Gobierno elegido democráticamente a corto plazo, una vez pacificadas las calles y restaurado el orden social¹⁴³. Para ello, se suspendió la Constitución de 1876, se concentraron los poderes del Estado en un directorio militar y se disolvieron todos los partidos políticos. También se anuló la Mancomunidad de Catalunya (constituida en 1914 a partir de la unión de las cuatro Diputaciones provinciales) terminando con toda aspiración catalanista de autogobierno. En definitiva, las respuestas de la dictadura a los graves problemas económicos y sociales de la nación fueron más represión, mayor censura y total centralismo.

A nivel local, se disolvieron todos los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, y se reemplazaron los Gobernadores civiles por mandos militares que ejercieron de delegados gubernativos al frente de los partidos judiciales y capitales de provincia. El objetivo del mandato de Primo de Rivera era controlar las Corporaciones Locales y reformarlas para erradicar el caciquismo y restablecer la vida pública local¹⁴⁴, como punto de partida para regenerar el sistema político y social de todo el país.

XIII encargó a Antonio Maura la formación de un gobierno de concentración nacional. Las divisiones internas de aquel gobierno de circunstancias impidieron su funcionamiento, lo que terminó provocando su caída y la sucesión de varios gobiernos, a cada cual más inestable e inoperante.

¹⁴³ “Efectivamente, resulta imposible entender a la Dictadura del general Primo de Rivera si no es en función de su regeneracionismo. Sólo partiendo de la idea básica de que Primo de Rivera es un dictador temporal, con afanes liberales y que a través de una labor regeneracionista quiere convertir en realidad la política ficticia de la Restauración, es posible entender que en un primer momento fuera su régimen aceptado entusiastamente por grupos y personas de una extracción ideológica absolutamente contrapuesta”, en TUSELL y CHACÓN (1987): Ob. cit., p. 173.

¹⁴⁴ “Resultaba imprescindible una reforma de la Administración local. Por ello no tiene nada de particular que inmediatamente Primo de Rivera pensara en realizarla”, en TUSELL y CHACÓN (1987): Ob. cit., p. 175.

Con esta voluntad, el 8 de marzo de 1924 se aprobó el Estatuto Municipal¹⁴⁵ impulsado por José Calvo Sotelo, entonces Director General de la Administración y posterior ministro de Hacienda, norma que sustituyó la longeva Ley Municipal de 1877. A la vista del contexto político autoritario del momento y de cómo se aprobó aquella norma (sin tramitación parlamentaria), no dejan de sorprender las palabras iniciales de la exposición de motivos del nuevo Estatuto Municipal: "El Estado, para ser democrático, ha de apoyarse en Municipios libres". Afirmando a continuación que "El estatuto descansa en una concepción optimista del pueblo español. La ley derogada, con su criterio centralizador y absorbente, oponía al ciudadano un muro muchas veces infranqueable. Rota la traba, las energías locales, antes cohibidas, podrán ahora desenvolverse ampliamente. Si el cauce viejo era angosto y avaramente medido, ninguno le aventajará al nuevo en holgado y espacioso"¹⁴⁶. Y es que, tanto del contenido del preámbulo como del articulado de la nueva norma municipal, se desprende una clara voluntad de descentralizar y otorgar autonomía política a las Corporaciones Locales, dentro del ambicioso proyecto del Directorio militar de regeneración del Estado y sus instituciones.

Para los impulsores del nuevo Estatuto Municipal, los infructuosos intentos de los sucesivos Gobiernos de la Restauración para transformar el modelo del Régimen Local evidenciaban que "a la par de la esterilidad de pasados Parlamentos, lo arraigado del mal y lo unánime del diagnóstico". En este sentido, su objetivo expresado en el preámbulo de dicha norma era el de "restaurar el sentido nacional de autonomía que ha presidido, en sus albores y en su opulencia, la evolución de la vida municipal española [...] Ese criterio de autonomía impone otro: el de máximo respeto a la realidad social. El Municipio, en efecto, no es hijo del legislador: es un hecho social de convivencia anterior al Estado y anterior también, y además superior, a la ley".

¹⁴⁵ El texto íntegro del Estatuto Municipal, de 8 de marzo de 1924, está disponible en la web de la Gaceta de Madrid [en línea]: <<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1924/069/A01218-01302.pdf>> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

¹⁴⁶ El preámbulo del Estatuto Municipal de 1924 añade: "El Estado, para ser democrático, ha de apoyarse en Municipios libres. Este principio, consagrado por la ciencia política, tiene oportuna aplicación actual a nuestro país, porque para reconstruirlo sobre cimientos sólidos no basta demoler caducas organizaciones, secularmente acogedoras del feudalismo político; necesitase, además, oxigenar la vida municipal, dando a las Corporaciones locales aquella dignidad, aquellos medios y aquel alto rango que les había arrebatado una concepción centralista, primero, y un perverso sistema de intromisión gubernativa, más tarde".

Al mismo tiempo, reconocían que la realidad social de los municipios era muy heterogénea y, por consiguiente, su regulación no podía limitarse a diferenciar entre municipios grandes y pequeños. Según ellos, tampoco hubiera servido establecer "ocho o veinte modelos de organización, ajustados a los tipos más extendidos de vida municipal" dado que la "Geografía, la producción, las comunicaciones, el idioma, las costumbres, etcétera, ofrecería siempre matices infinitamente superiores en número". Por ese motivo, finalmente decidieron otorgar a cada municipio "el derecho de dictarse su propia norma de funcionamiento [...] A su amparo, cada Ayuntamiento fijará su propia estructura, dentro, por supuesto, del más absoluto respeto a la soberanía del Estado y a los derechos del ciudadano", dando lugar al régimen denominado de carta municipal¹⁴⁷.

Pone de relieve ORTIZ DÍAZ que "el régimen de Carta se basa sobre dos principios de la organización administrativa: el de diversidad o variedad y el de descentralización o autonomía. Por el primero, determinados Municipios poseen un régimen jurídico *ad hoc*, acorde con sus características socioeconómicas, un traje a la medida. Pero no basta esto para que exista régimen de Carta. La Carta implica, además, que dicho régimen sea consecuencia de la voluntad municipal, dentro del marco jurídico y las limitaciones establecidas por el Estado. Por ello se aparta no sólo de la uniformidad administrativa, sino también de la centralización"¹⁴⁸.

Otro cambio significativo fue la elección directa de todos los alcaldes por parte de los ciudadanos (incluidos los de Madrid y Barcelona), en lugar de los nombramientos impuestos por el Gobierno con la connivencia de las oligarquías locales, superando las restricciones de los procesos electorales anteriores al ampliar el derecho de sufragio a

¹⁴⁷ El régimen de carta permitía a cada Ayuntamiento poder adoptar una organización propia y peculiar, acomodada a sus circunstancias especiales o las de sus vecinos, las cuales podían ser fruto de las tradiciones locales, aunque ello significara apartarse de la norma genérica. Según BERMEJO Y GIRONÉS, Juan Ignacio (1975): "El Estatuto Municipal: antecedentes y motivaciones", en la obra colectiva *Estudios conmemorativos del Cincuentenario del Estatuto Municipal*. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, p. 80.

¹⁴⁸ ORTIZ DÍAZ, José (1975): "La variedad local, el régimen de Carta y las reformas gerenciales de gobierno en el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo", en la obra colectiva *Estudios conmemorativos del Cincuentenario del Estatuto Municipal*. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, p. 313.

todos los varones y a las mujeres cabeza de familia¹⁴⁹. Además, se suprimió la potestad del Gobierno y de los Gobernadores civiles de suspender y destituir alcaldes a su antojo.

Pero el mayor cambio a favor de la autonomía local fue la eliminación del control gubernativo que durante años aquéllos habían estado ejerciendo sobre los acuerdos municipales, los cuales pasaron a ser tutelados directamente por los tribunales de justicia. En este sentido, el preámbulo del Estatuto decía: "En un régimen centralizado, todos los acuerdos municipales pueden ser revocados por la Autoridad gubernativa, que resulta así superior a los Ayuntamientos, y a éstos se les convierte en simple rueda del engranaje administrativo del Estado. En un régimen autonomista, por el contrario, las Autoridades gubernativas deben carecer de la menor facultad respecto a la vida municipal: consiguientemente, los acuerdos de los Ayuntamientos sólo podrán ser impugnados ante el Poder judicial, supremo definidor del derecho conculcado, en todos los órdenes".

En opinión de BERMEJO Y GIRONÉS, "el descarte de la centralización y la apertura de la autonomía vibran de nuevo con referencia no sólo a la adopción de los actos o acuerdos, sino a su revisión, lo que implicaba mayor importancia entonces considerando que se trataba de declarar la mayoría de edad del Municipio y sustraerlo, por tanto, a la tutela administrativa [...] de ahí que la reforma estatutaria, de tipo sanamente *autonomista* y aferrada a evitar que los Gobernadores tuvieran la menor facultad respecto a la vida municipal, decidiese que los acuerdos, salvo los relativos a exacciones, fueran impugnables ante el Poder judicial, mediante los *recursos* procedentes, a los que se les daba el carácter de absoluta *gratuidad*"¹⁵⁰.

El máximo exponente de la liberalización del "yugo centralista" estaba en el art. 290 del nuevo Estatuto, el cual establecía que "las corporaciones municipales que

¹⁴⁹ La concesión del derecho de sufragio a la mujer cabeza de familia (es decir, aquellas mujeres no sujetas a patria potestad o a la autoridad marital) supuso un avance en el campo de la igualdad de derechos de la mujer, ya que la dirección y administración de los intereses municipales repercutían en ella lo mismo que en el hombre, y aunque parezca pálido a día de hoy, resultaba revolucionario en el momento en que se concedió. En opinión de RODRÍGUEZ DE HARO, Francisco (1975): "Savia y vivencia de la obra municipalista de Calvo Sotelo", en la obra colectiva *Estudios conmemorativos del cincuentenario del Estatuto Municipal*. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, p. 137.

estimen atentatorio al régimen de autonomía municipal alguna disposición del Gobierno o de Autoridades subordinadas o delegadas, aunque se hayan dictado en el ejercicio de facultades discrecionales y no lesionen derechos concretos de la que reclame, podrán interponer recurso de abuso de poder por los trámites del contencioso-administrativo, en única instancia ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo, pidiendo su nulidad". Por consiguiente, no sólo se otorgaba autonomía política a los Ayuntamientos, eliminando los controles gubernativos, sino que además se les concedía una herramienta jurídica para que pudieran defender su aplicación en la práctica.

En la misma línea, pero a nivel organizativo, se crearon los Cuerpos Nacionales de Administración Local, constituidos por el Cuerpo de Secretarios y el de Interventores. Dichos cuerpos estaban integrados por altos funcionarios municipales encargados de los asuntos jurídicos y financieros de los Ayuntamientos, respectivamente, y cuyo principal cometido era el de reforzar las actuaciones administrativas e independencia de las Corporaciones locales. En palabras de BERMEJO Y GIRONÉS: "El tránsito de la Ley del 77 al Estatuto del 24 significa, para los Secretarios, la sustitución de la confianza, única condición parcial para obtener el cargo y conservarlo, por la competencia objetivamente reconocida, que presupone aquélla, no de modo singular y aleatorio, sino como cualidad común a todos cuantos opten a la Secretaría, y comporta una sólida preparación para interpretar y aplicar el Derecho en relación con los acuerdos del Concejo y con las resoluciones de las Autoridades locales"¹⁵¹.

En cuanto a las funciones de las Corporaciones Locales, el art. 159 del Estatuto ensanchaba las competencias municipales ya que, además de los servicios y actividades que venían prestando, de acuerdo con la anterior legislación liberal, también fueron autorizados para:

- Construir ferrocarriles y tranvías suburbanos, con acuerdo con otros municipios interesados, sin necesidad de concesión ni control por parte del Estado

¹⁵⁰ En BERMEJO Y GIRONÉS, Juan Ignacio (1975): Ob. cit., p. 87.

¹⁵¹ Ídem, pp. 91-92.

- Impulsar directamente obras de ensanche, urbanización y saneamiento de sus núcleos urbanos sin estar sometidos al control o supervisión de otros poderes.
- Municipalizar o expropiar (incluso en régimen de monopolio) servicios y empresas que concurren libremente en el mercado, indemnizando oportunamente a los expropiados.

En lo que atañe a las Haciendas Municipales, el art. 308 del Estatuto Municipal estableció los siguientes recursos:

- 1) Las rentas, productos, intereses, créditos y demás derechos integrantes del patrimonio municipal¹⁵².
- 2) Los rendimientos de los aprovechamientos de bienes comunales.
- 3) Las subvenciones o auxilios que se obtuvieran para servicios u obras municipales, con cargo a los presupuestos del Estado, de la región, provincia o mancomunidad de municipios.
- 4) El rendimiento líquido de los servicios municipalizados.
- 5) Las exacciones municipales.

A su vez, el art. 316 del mismo Estatuto enumeraba las siguientes exacciones municipales, con la salvedad de que no eran posibles otras exacciones mientras no fueran especialmente autorizadas por una ley:

- 1) Los arbitrios con fines no fiscales¹⁵³.
- 2) Las contribuciones de las personas especialmente interesadas en determinadas obras, instalaciones o servicios municipales.

¹⁵² Según el art. 310 del mismo Estatuto, constituían el patrimonio municipal el conjunto de bienes, derechos y acciones que pertenecían a los municipios, al común de los vecinos y a los establecimientos municipales.

¹⁵³ La principal finalidad de cualquier exacción era y es la de proporcionar recursos económicos. No obstante, mediante la imposición de tributos también pueden perseguirse otros fines. Los arbitrios con fines no fiscales eran y son aquellos que, manteniendo su naturaleza tributaria y capacidad recaudatoria, se exigen para generar o inhibir algún comportamiento de los ciudadanos en beneficio del interés público (por ejemplo, para lograr el cumplimiento de las Ordenanzas municipales). No obstante, los Ayuntamientos de entonces no podían establecer cualquier arbitrio amparándose en la voluntad de perseguir fines no fiscales. Según el art. 331 del mismo Estatuto, los acuerdos de imposición de arbitrios con fines no fiscales podían ser impugnados cuando: a) Los fines perseguidos por los Ayuntamientos no fuesen de su competencia legal; b) Hubiera manifiesta incongruencia entre los fines perseguidos y los arbitrios acordados, o c) Se lesionasen injustamente intereses económicos legítimos.

- 3) Los derechos y tasas por el uso de determinados bienes, instalaciones o servicios municipales de utilidad pública, pero que su aprovechamiento no se haga por el común de los vecinos¹⁵⁴.
- 4) Los impuestos autorizados por ley.
- 5) Las multas.

En cuanto a los derechos y tasas por el uso de determinados bienes, instalaciones o servicios municipales, el art. 360 del Estatuto definía las siguientes condiciones de sujeción:

- 1ª) Cuando se prestasen servicios públicos municipales que beneficiasen especialmente a personas determinadas. Como por ejemplo:
 - La expedición de documentos.
 - Las licencias (de obras o apertura de nuevas actividades).
 - Las inspecciones (de instalaciones, actividades o alimentos).
 - La recogida de basuras de los domicilios particulares.
 - Los servicios de suministros y alcantarillado particulares.
 - La enseñanza.
 - La asistencia y estancia en centros sanitarios, cuando se tratara de personas pudientes.
 - El servicio de extinción de incendios.
 - Los servicios funerarios y de cementerio.

Sin embargo, quedaban expresamente excluidos del cobro de tasas los siguientes servicios municipales:

- El abastecimiento de agua en fuentes públicas.
- El alumbrado público.
- La vigilancia pública.

¹⁵⁴ La incorporación del principio de beneficio al sistema tributario constituía una técnica novedosa de reparto de la carga tributaria a principios del siglo XX. De esta manera, las exacciones municipales podían gravar de manera preferente y principal los sujetos que obtenían un beneficio de la actividad municipal: los que utilizaban sus servicios, los que aprovechaban privativamente su dominio, los propietarios de los bienes que aumentaban de valor por la realización de obras municipales, etc. Según CALVO ORTEGA, Rafael (2010): *La Reforma de la Hacienda Municipal*. Editorial Aranzadi, Navarra, p. 18.

- La limpieza de la vía pública.
- La instrucción pública elemental.
- La asistencia médica de urgencia.
- El enterramiento de los pobres.

2ª) Cuando hubiere aprovechamiento especial o particular de una propiedad o instalación municipal destinada al uso público o común, siempre y cuando se diera una de las siguientes circunstancias:

- Siempre que el aprovechamiento produjese limitaciones o perturbaciones del uso público o común, o especial depreciación de bienes municipales.
- Cuando el aprovechamiento tuviese por fin un beneficio particular, aunque no produjese limitaciones o perturbaciones del uso público o común, o especial depreciación de los bienes municipales.

Entre los aprovechamientos sujetos a tasas, se entendían comprendidos:

- Las ocupaciones de la vía pública con mesas de café, puestos y casetas de venta, quioscos, aparatos para la venta automática, sillas, tribunas, paradas de carruajes, etc.
- La colocación de vallas, postes y andamios.
- Las entradas de carruajes en los edificios particulares.
- La apertura de zanjas y cualquier construcción en terrenos públicos.
- Las actividades e industrias callejeras ambulantes.
- Los escaparates, muestras, letreros y anuncios visibles desde la vía pública o que se repartan en la misma.

Podían quedar exentos de estas tasas los aprovechamientos que constituyeran algún medio de vida para las clases de menor capacidad económica.

En esta relación de derechos y tasas, se refleja claramente la aplicación de la teoría de la tasa, es decir, la exigencia de pagos a los ciudadanos por la prestación de servicios municipales o el uso privativo de bienes o espacios de dominio público local. De este modo, las tasas se distinguen de los impuestos como figuras tributarias, ya que,

mientras las primeras se exigen a cambio de una actividad o autorización administrativa, los segundos se exigen sin contraprestación directa por parte de la Administración.

En cuanto a los impuestos municipales autorizados, el art. 380 del Estatuto Municipal enumeraba los siguientes:

- 1) Las contribuciones e impuestos que fueran cedidos total o parcialmente por el Estado a los Ayuntamientos.
- 2) Los recargos municipales sobre las contribuciones e impuestos del Estado que autorizaran las leyes.
- 3) El arbitrio sobre el rendimiento neto de las explotaciones industriales y comerciales de las compañías anónimas no gravadas por la Contribución industrial y de comercio.
- 4) El arbitrio sobre los solares sin edificar y los terrenos sin cultivar.
- 5) El arbitrio sobre el incremento de valor de los terrenos.
- 6) Los arbitrios sobre la circulación de automóviles, carruajes y caballerías.
- 7) Los arbitrios sobre consumos de bebidas espirituosas, alcohólicas y de carnes.
- 8) El arbitrio sobre inquilinatos¹⁵⁵.
- 9) La prestación personal¹⁵⁶.
- 10) El repartimiento general¹⁵⁷.

A la vista de esta clasificación, es la primera vez que se detalla una relación de recursos municipales amplia y diversificada, contando con ingresos dependientes del Estado (los recargos sobre los impuestos estatales) y también con ingresos propios (los diferentes arbitrios por hechos imposables realizados en el término municipal). Entre estos últimos, ya se pueden identificar algunas figuras tributarias precursoras de los

¹⁵⁵ Se mantiene la configuración y cuantificación del arbitrio sobre inquilinatos de 1911, gravando por igual los alquileres de viviendas y los de las habitaciones en establecimientos de hostelería, con un tipo del 15% y del 12% sobre el importe abonado por el inquilino o huésped, respectivamente.

¹⁵⁶ Aunque la prestación personal no tenía carácter tributario, ya que consistía en la posibilidad de forzar a los vecinos varones mayores de dieciocho años a trabajar en determinadas obras municipales, esta era redimible mediante el pago al Ayuntamiento del jornal correspondiente a un obrero.

¹⁵⁷ A diferencia de los anteriores repartimientos, que consistían en un reparto arbitrario de la parte de los gastos municipales no cubierta por los ingresos entre los vecinos de la población, el nuevo repartimiento general se configuraba en función de una serie de parámetros objetivos a partir de la riqueza vecinal y que se tenían que determinar a principios de cada año. Entre dichos parámetros se consideraban los rendimientos mobiliarios e inmobiliarios, los salarios y pensiones, los dividendos y los rendimientos de explotaciones económicas.

vigentes impuestos municipales (el arbitrio sobre solares, actualmente gravados por el IBI; el arbitrio sobre el incremento de valor de los terrenos, actualmente el IIVTNU; y el arbitrio sobre la circulación de automóviles, carruajes y caballerías, actualmente el IVTM).

Sin embargo, el recurso más novedoso del Estatuto Municipal de 1924 era el procedente de las emisiones de empréstitos o deuda pública previsto por el art. 539 del mismo. Por primera vez, los Ayuntamientos pudieron recurrir a este tipo de ingresos siempre y cuando se destinasen íntegramente a sufragar gastos extraordinarios¹⁵⁸ o a municipalizar servicios existentes. Asimismo, las condiciones financieras de dichas emisiones tenían que tener en cuenta las del mercado, con un límite temporal de 50 años para su completa devolución o liquidación. Las adjudicaciones de los empréstitos podían realizarse mediante venta, subasta o suscripción pública, pero también podían entregarse directamente a los acreedores de deudas municipales por el importe de las mismas. No obstante, se dispuso cierta limitación a este tipo de financiación cuando la cuantía del pago de los intereses y amortizaciones anuales superase el 3% del presupuesto ordinario de gastos¹⁵⁹ ya que, si esto sucedía, el acuerdo de aprobación de la emisión del empréstito tenía que someterse a referéndum de toda la vecindad.

La posibilidad de que los Ayuntamientos acudieran a las emisiones de empréstitos o deuda pública no sólo mejoró cuantitativamente los ingresos municipales sino que, a la vez, también les otorgó mayor autonomía fiscal ya que dichas emisiones no dependían de la voluntad del Estado. En este sentido, los municipios "gastaban mucho

¹⁵⁸ Según el art. 298 del Estatuto Municipal de 1924, se consideraban gastos extraordinarios los de primer establecimiento relativos a saneamiento, urbanización, pavimento, aceras e instalaciones de servicios públicos de agua, alumbrado, parques, escuelas, hospitales, mercados, mataderos, cementerios y demás servicios municipales, con absoluta exclusión de todo gasto ordinario de mantenimiento o explotación de los mismos.

¹⁵⁹ El art. 293 del citado Estatuto establecía como gastos ordinarios los necesarios para pagar los intereses y amortizaciones de los créditos, deudas, empréstitos o emisiones contraídos o adjudicados por el Ayuntamiento; para satisfacer los gastos de recaudación de los arbitrios municipales; para el pago del material y personal de oficina; para cumplir con las obligaciones y pactos que los Municipios hubieran contraído con el Estado, otras entidades públicas o personas jurídicas, y también para realizar los servicios ordinarios de competencia municipal enumerados en el art. 159 del mismo Estatuto. Entre estos servicios ordinarios estaban el abastecimiento de aguas; alcantarillado; alumbrado público; policía de vigilancia y seguridad; escuelas primarias; prevención de incendios; mantenimiento de los bienes municipales y establecimientos de carácter benéfico, etc.

menos que el Estado, porque sus ingresos eran pequeños al carecer de autonomía fiscal. En cualquier caso, como sus ingresos procedían en gran medida de la participación en los tributos del Estado, la evolución del volumen de gasto de los entes locales fue paralela a la del presupuesto estatal. El Estatuto municipal de 1924 les permitió endeudarse sin las restricciones impuestas por el Estado previamente, y eso incrementó algo sus gastos, que pudieron evolucionar, desde entonces, con una mayor autonomía respecto del presupuesto del Estado"¹⁶⁰.

Por último, el Estatuto Municipal también incorporó el deber de las Corporaciones Locales de establecer una ordenanza para cada exacción o tributo, en la que se hicieran constar:

- Las circunstancias en las que nacía la obligación de contribuir (el hecho imponible).
- Las exenciones acordadas (siempre previstas en la ley).
- Las bases de percepción (las bases imponibles).
- Los tipos de gravamen.
- Las cuotas fijas o la forma de la cuantificación o repartimiento de éstas.
- Los términos y formas de pago.
- Las responsabilidades por los incumplimientos de las ordenanzas
- La fecha de la entrada en vigor de las mismas.

A diferencia del resto de acuerdos municipales, las Ordenanzas Fiscales de los municipios tenían que ser aprobadas por los Delegados de Hacienda, manteniéndose en este ámbito el control gubernativo sobre los Ayuntamientos. Además, en caso de impugnación, las Ordenanzas Fiscales municipales se tenían que recurrir obligatoriamente ante las Delegaciones de Hacienda con carácter previo a la vía judicial, implantándose las reclamaciones económico-administrativas.

La doctrina realza la calidad técnica y las innumerables novedades del Estatuto Municipal de 1924¹⁶¹. En este sentido, CALVO ORTEGA destaca que su aprobación

¹⁶⁰ Véase CARRERAS, Albert; TAFUNELL, Xavier y otros (2005): Ob. cit., p. 884.

¹⁶¹ Sobre el avance que supuso el Estatuto Municipal de 1924 en materia de régimen local, TUSELL destaca "el hecho de que en la segunda República, durante la discusión de una nueva ley de bases,

"supuso un avance en los dos frentes principales de la tributación municipal. Primero, en el de la suficiencia financiera de estas entidades municipales, de manera que es posible descubrir en él distintos tipos de ingresos de diversos sistemas: las cesiones de cuotas del Tesoro (propias de un sistema de participación), recargos municipales sobre las contribuciones e impuestos del Estado (característicos de un sistema de yuxtaposición) y arbitrios municipales (peculiares de un sistema de autonomía). Segundo, esta norma estableció una verdadera ordenación jurídica de la tributación municipal"¹⁶².

Para DOMÍNGUEZ VILA, el Estatuto de 1924 era "una ley prolija, compleja y reglamentarista, regula todos los aspectos del régimen local, desde aspectos básicos, como organización, régimen jurídico y régimen local a los aspectos más pormenorizados del funcionamiento administrativo, su personal funcionario, contabilidad, presupuestos y hacienda [...] El Estatuto se convierte en el modelo sobre el cual se desarrollará toda la legislación franquista, extendiendo su influjo hasta la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, en el último tercio del siglo XX y principio del XXI"¹⁶³. Mientras que para BELLO PAREDES, el respeto a la autonomía local es un logro: "las ideas están muy claras, así como la voluntad del legislador de reforzar las posiciones autonomistas locales [...] De esta forma se produce una radical modificación en la situación normativa de las Entidades Locales respecto del Estado que, por primera vez en nuestra historia contemporánea, no es de subordinación, sino de responsabilidad propia en el ejercicio de sus funciones públicas, y ello con la consiguiente supresión de todo tipo de controles"¹⁶⁴.

En opinión de MOLINA DEL POZO el Estatuto de 1924 "consagra el régimen democrático de las elecciones (alcaldes elegidos por los concejales o por los vecinos), robustece las haciendas locales y crea el Banco de Crédito Local; asimismo, posibilita el

explícitamente se admitiera que el código municipal de la Dictadura era el mejor que había sido dado a luz en España", lo que constituye el testimonio más favorable a la obra de Calvo Sotelo. En TUSELL y CHACÓN (1987): Ob. cit., p. 193.

¹⁶² CALVO ORTEGA, Rafael (2010): Ob. cit., p. 20.

¹⁶³ En DOMÍNGUEZ VILA, Antonio (2003): Ob. cit., p. 391.

¹⁶⁴ BELLO PAREDES, Santiago (2002): *Las ordenanzas locales en el vigente Derecho español*. INAP, Madrid, pp. 48-49.

que los entes locales asuman directamente la prestación de servicios en manos de empresas (municipalización de servicios)"¹⁶⁵.

En cuanto a las Haciendas Municipales, la ampliación de las competencias de los Municipios precisaba de un aumento de los recursos hacendísticos, ya que sin ellos resultaba imposible que pudieran llevar a la práctica sus cometidos y resolver todos sus problemas. No cabe duda de que el Estatuto de 1924 procuró mejorar la suficiencia financiera de los Ayuntamientos aumentando sus ingresos mediante: a) la creación de nuevos impuestos municipales (como los arbitrios sobre el incremento de valor de los terrenos y sobre la circulación de automóviles, carruajes y caballerías); b) la autorización de nuevos recargos sobre las contribuciones del Estado y los arbitrios provinciales; c) el cobro de tasas por el uso particular de bienes y servicios municipales, y d) la conversión del repartimiento general (recurso extraordinario y arbitrario hasta entonces) en un ingreso bien concebido técnicamente que ofrecía garantías a los obligados a contribuir¹⁶⁶. Además, se concedió a los Ayuntamientos la posibilidad de contratar empréstitos y emitir deuda pública como nueva vía de financiación bajo su libre iniciativa.

El avance que significó el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo en cuanto a proporcionar a los Ayuntamientos recursos no dependientes de la Hacienda del Estado es reconocido por GONZÁLEZ y MARTÍNEZ, para quienes el Estatuto de 1924 "tuvo la virtud de sacar adelante una estructura financiera exclusivamente local, con fuentes de ingreso definidas y una imposición regulada, lo que no fue poca cosa si reparamos en la

¹⁶⁵ MOLINA DEL POZO, Carlos F. (1986): "La reforma del Régimen Local en España", en la *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 18-19, pp. 263-264.

¹⁶⁶ Se procedió a refundir, aclarar y sistematizar la prolija normativa existente sobre el repartimiento general, dando vida a una nueva regulación de concepción ideal para el sostenimiento de las Corporaciones Locales, las cuales habrían de mantenerse por todos, ya fueran residentes, dispusieran de casa abierta aunque domiciliados en otro municipio u obtuvieran algún tipo de rentas en el término municipal. Aquel singular "Impuesto general sobre la renta", a escala municipal, estaba previsto para que los Ayuntamientos pudieran hacer frente a sus necesidades y nivelar sus presupuestos. Sólo en determinados supuestos se establecía la posibilidad de someter a referéndum su aplicación, pero en cualquier caso a todos sujetaba ya que la actividad municipal a todos beneficiaba. Puesto de manifiesto por D'ANJOU GONZÁLEZ, Juan (1975): "El principio de cooperación en los Estatutos, Municipal y Provincial, de Calvo Sotelo", en la obra colectiva *Estudios Conmemorativos del Cincuentenario del Estatuto Municipal*. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, pp. 357-358.

situación precedente"¹⁶⁷. De la misma opinión es FARIÑA JAMARDO, quién considera que el nuevo Estatuto "tenía que conducir a facilitar a los Municipios fuentes propias de imposición; a crear de hecho una separación, aunque fuese limitada, entre la Hacienda estatal y la municipal; a buscar ingresos que no estuviesen entroncados con los del Estado; que apareciesen como una emanación lógica de lo local y de su especial y definido territorio"¹⁶⁸. Por su parte, BERMEJO Y GIRONÉS destaca que "la autorización para emitir letras de cambio y pagarés a la orden, las normas a que debería ajustarse la emisión de empréstitos, la ampliación del margen de recursos tributarios, el otorgamiento de recargos sobre ciertas contribuciones del Estado y sobre algunos arbitrios municipales, etc., significaron innegables impulsos al saneamiento económico-financiero"¹⁶⁹.

No obstante, la mayoría de las novedades fiscales del Estatuto de 1924, en relación con la anterior legislación municipal liberal, no eran tales porqué buena parte de ellas se habían ido introduciendo durante los años inmediatos precedentes a partir de proyectos parciales de reforma que, sin llegar a aprobarse, ya se estaban aplicando en la práctica¹⁷⁰. En la misma exposición de motivos del Estatuto se reconocía: "La incorporación de los preceptos de ese proyecto [en referencia al proyecto de Ley de Exacciones municipales de 1918] a nuestra vida administrativa representa uno de los más notables casos de recepción espontánea del Derecho que registra la historia jurídica. Circunstancias políticas que están vivas en el recuerdo de todos, hicieron imposible su discusión y aprobación. Pero la necesidad de la reforma impuso, no obstante el enorme poder de los intereses opuestos a ella, la concesión al Gobierno de

¹⁶⁷ GONZÁLEZ MADRID, Damián Alberto y MARTÍNEZ LOZANO, Juan Miguel (2008): "La hacienda municipal del primer Franquismo (1940-1953)", en *Ayeres en discusión. Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Murcia, p. 102.

¹⁶⁸ En FARIÑA JAMARDO, José (1975): "La Hacienda Municipal en el Estatuto de Calvo Sotelo", en la obra colectiva *Estudios Conmemorativos del Cincuentenario del Estatuto Municipal*. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, p. 572.

¹⁶⁹ BERMEJO Y GIRONÉS, Juan Ignacio (1975): Ob. cit., p. 90.

¹⁷⁰ La regulación de la Hacienda Municipal por el Estatuto fue importante pero no original, ya que incorporó buena parte del frustrado proyecto de Ley de Exacciones municipales tramitado en las Cortes en 1918 pero en la práctica en vigor. Lo mismo puede decirse del nuevo repartimiento general cuya ordenación era un calco de la contenida en el Decreto-ley de 11 de septiembre de 1918. Según JORDANA DE POZAS, Luís (1975): "Significación del Estatuto en la historia del municipalismo español", en la obra colectiva *Estudios conmemorativos del Cincuentenario del Estatuto Municipal*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, pp. 27-28.

una serie no interrumpida de autorizaciones, en virtud de las cuales, bien por iniciativa del mismo Gobierno, o bien a petición de los Ayuntamientos, gran parte de las disposiciones del proyecto han ido aplicándose en los municipios del Reino". En cualquier caso, las sucesivas mejoras tributarias permitieron aumentar paulatinamente el volumen de los ingresos, aunque sin lograr la suficiencia financiera de las Haciendas Municipales.

Aquella falta de originalidad lleva a TUSELL a calificar los artículos del Estatuto referentes a las Haciendas Municipales "de los más flojos" y que considere que no existía medio hábil "para liquidar nivelados los presupuestos"¹⁷¹. En su opinión, desde hacía tiempo se recababa la necesidad de que, para cumplir con sus funciones, las Corporaciones Locales tenían que disponer de mayores fondos. Sin embargo, la reforma de las Haciendas Locales no se podía llevar a cabo sin hacer al mismo tiempo una reforma hacendística general. En la misma línea, FARIÑA JAMARDO afirma que "el sistema hacendístico imperante, condicionado y haciendo dependiente por entero la Hacienda municipal de la estatal, impedía de hecho potenciar o reformar la misma sin que, previamente, se potenciase o reformase la del Estado [...] Para que la vida municipal dejase de ser lánguida y anodina, sin más objetivo ni meta que el de subsistir, era preciso dotar a los Municipios de ingresos propios y suficientes"¹⁷².

Pero el Estatuto Municipal no se aplicó en sus concepciones más fundamentales ni tampoco se respetaron los principios de descentralización y autonomía local que contenía, siendo la prueba más evidente que durante el Régimen de la Dictadura no se convocaron elecciones municipales¹⁷³. El control gubernativo de las Corporaciones Locales se mantuvo a través de los mandos militares y de los ediles nombrados por el Directorio militar, de modo que no se acabó con el caciquismo local sino que, a lo sumo, se sustituyeron unos caciques por otros, buscando garantizar su afección al régimen autoritario establecido.

¹⁷¹ Véase TUSELL y CHACÓN (1987): Ob. cit., p. 182.

¹⁷² FARIÑA JAMARDO, José (1975): Ob. cit., p. 571.

¹⁷³ De esta opinión es TUSELL, al afirmar que: "la Dictadura siempre pensó en su propia transitoriedad, pero, durante ella, no se produjeron elecciones. Como dicha transitoriedad se fue prolongando día tras día, los preceptos principales que se referían a la autonomía y a la democracia en los municipios se vieron no sólo incumplidos, sino sustituidos por lo más opuesto". En TUSELL y CHACÓN (1987): Ob. cit., p. 195.

Tal disparidad entre lo dispuesto por el texto de la norma y la realidad municipal es constatada por ORDUÑA REBOLLO, para quién el Estatuto de Calvo Sotelo era "un texto de muy aceptable perfección técnica, que dotaba de importantes cotas de autonomía a los municipios, pero todo desde un plano absolutamente teórico, pues en cuanto salió del ámbito de sus redactores, fue un instrumento inutilizado por los encargados de su aplicación, que no sólo no creían en él, sino que temían la puesta en vigor de la autonomía municipal que se desprendía de su texto"¹⁷⁴. También RAMÍREZ RUIZ considera el autonomismo del Estatuto municipal ineficaz en la práctica ya que, una vez "promulgado y desarrollado parcialmente en un régimen restrictivo de libertades públicas, quedó despojado, a la hora de hacerse realidad, de los principios de autonomía y libertad que lo habían inspirado. Entonces se produciría en los municipios españoles la paradójica situación del intervencionismo más absoluto por parte de los delegados gubernativos y del propio gobierno"¹⁷⁵. Concluye TUSELL que "el objeto fundamental de la crítica en contra de la obra legislativa del Directorio en este aspecto reside en su efecto práctico. Como se sabe, una buena parte del estatuto municipal y del provincial no fue nunca puesta en práctica por los mismos que la publicaron en la *Gaceta*"¹⁷⁶.

Si bien el Estatuto Municipal pretendió con carácter general poner en práctica los principios de descentralización y de autonomía local (aunque sin lograrlo), lo cierto es que el sometimiento de las cuentas municipales al control gubernativo se mantuvo en su articulado, de modo que las Haciendas Locales quedaron en todo caso fuera de aquella voluntad descentralizadora¹⁷⁷. En tales circunstancias, difícilmente se podría haber

¹⁷⁴ Según ORDUÑA REBOLLO, Enrique (2003): "Los Estatutos de Calvo Sotelo y la Administración Local del periodo republicano 1926-1939", en *Municipios y Provincias: Historia de la Organización Territorial Española*, FEMP e INAP, p. 546.

¹⁷⁵ En RAMÍREZ RUIZ, Raúl (2008): *Caciquismo y endogamia. Un análisis del poder local en la Restauración*. Editorial Dykinson, Madrid, p. 44.

¹⁷⁶ TUSELL y CHACÓN (1987): Ob. cit., p. 194.

¹⁷⁷ En la exposición de motivos del propio Estatuto se justifica tal distinción alegando que "al establecer estos moldes genéricos, el Gobierno no contradice su designio autonomista, fuertemente acusado en el Libro I. Hace la debida distinción entre lo puramente sustantivo y lo tributario, porque la actividad de los Ayuntamientos, si careciese de cauce y freno preventivos, cuando toca a los intereses particulares de los contribuyentes, podría degenerar en peligrosa arbitrariedad, difícilmente subsanable a posteriori con

ejercido con plenitud la autonomía local sin haber contado con la correspondiente autonomía financiera.

A pesar de todo, es necesario reconocer el avance que en materia hacendística local supuso el Estatuto Municipal de 1924, tanto por la sistematización del sistema tributario municipal como por las mejoras introducidas en la técnica y aplicación de los tributos locales, lo que permitió un aumento de los ingresos de los Ayuntamientos. Además, la posibilidad de poder exigir contribuciones especiales o tasas por determinadas obras y servicios (cuando sólo beneficiasen a una parte o a pocos vecinos), junto a la autorización de contratar préstamos o emitir deuda pública, concedieron a las Corporaciones Locales, por primera vez, cierta autonomía para decidir y administrar una parte de sus ingresos, rompiendo su total y permanente dependencia de la Hacienda General.

En definitiva, aunque no llegaron a materializarse en la práctica, los principios de autonomía local y suficiencia financiera se recogieron por primera vez de forma explícita en un texto legal, y se proclamaron como medios necesarios para que los Ayuntamientos pudieran llevar a cabo sus funciones y se garantizara la convivencia de los vecinos.

2.2. La Segunda República (1931-1939).

Primo de Rivera dimitió en 1930 y, tras varios Gobiernos militares fallidos, finalmente se convocaron elecciones municipales. El 12 de abril de 1931 los partidos republicanos ganaron en la mayoría de las grandes ciudades y capitales de provincia, provocando la dimisión de Alfonso XIII, y el 14 de abril se proclamó la Segunda República.

recursos judiciales que, a lo sumo, corregirían el caso individual, nunca el error de principio o el absurdo técnico”.

Tras el consiguiente proceso constituyente, el 9 de diciembre de 1931 se promulgó la Constitución republicana¹⁷⁸. Lo más novedoso del nuevo texto constitucional fue: a) la elegibilidad del cargo de jefe del Estado; b) la incorporación de derechos y garantías individuales reconocidos a todos los ciudadanos por igual (sin importar "la filiación, el sexo, la clase social, la riqueza, las ideas políticas ni las creencias religiosas"¹⁷⁹); c) la posibilidad de que las provincias limítrofes pudieran organizarse en regiones autónomas para formar nuevas entidades político-administrativas dentro del Estado (enumerando las competencias exclusivas del Estado y las competencias susceptibles de ser asumidas por las futuras regiones autónomas), y d) la creación de un Tribunal de Garantías Constitucionales para dirimir sobre la constitucionalidad de los actos legislativos, los conflictos entre los diferentes poderes y órganos del Estado, y conceder amparo a los ciudadanos ante los actos de cualquier Administración o autoridad.

Sobre las Corporaciones Locales, el artículo primero del nuevo texto constitucional definía la configuración del Estado republicano en los términos siguientes: "La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones". De entrada, no sólo se reconocía el principio de autonomía local sino que, además, los Gobiernos locales se situaban al mismo nivel que el Gobierno de la nación y el de las futuras regiones autónomas como base de la organización del Estado. A pesar de la relevancia de aquel primer artículo, únicamente el art. 9 de la Constitución republicana hacía referencia directa a los Ayuntamientos, disponiendo que "Todos los Municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia, y elegirán sus Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de Concejo abierto. Los Alcaldes serán designados siempre por elección directa del pueblo o por el Ayuntamiento".

Aquella falta de concreción y desarrollo del Régimen Local en el texto constitucional se debió al hecho de que esta materia fue considerada como una

¹⁷⁸ El texto íntegro de la Constitución de 9 de diciembre de 1931 está disponible en la web del Congreso de los Diputados [en línea]: <http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1931.pdf> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

¹⁷⁹ Dispuesto por el art. 25 de la Constitución de 1931.

competencia de las regiones autónomas¹⁸⁰, de modo que su desarrollo correspondería a tales regiones a medida de que se fueran creando¹⁸¹. No obstante, la regulación del Régimen Local en el resto de provincias que no se constituyeran en regiones autónomas correspondería al legislador estatal. Por consiguiente, era preciso esperar a la implantación del sistema regional, como paso previo para poder conocer la configuración definitiva del Régimen Local en todo el Estado.

Con la caída de Primo de Rivera, el Estatuto Municipal de 1924 perdió su validez al igual que el resto de la legislación aprobada por el Directorio militar. No obstante, una vez constituida provisionalmente la Segunda República, el Ministerio de la Gobernación revisó y clasificó la actividad legislativa de los años 1923 a 1931, derogando la mayoría de las normas de la anterior etapa, pero también declarando la subsistencia de algunas de ellas, la previsible modificación o derogación definitiva de las cuales quedarían bajo la voluntad del futuro legislador republicano. Entre las normas amnistiadas se encontraba precisamente el Estatuto de Calvo Sotelo, lo que demuestra una vez más los valores democráticos y descentralizadores que ya poseía.

¹⁸⁰ Sobre esta cuestión, VALLEJO expone que “Ese mismo principio (fijar lo que el Estado se reservaba, pero no lo que se concedía a las regiones), se extendió al ámbito de la Hacienda pública. La Hacienda general de la República fue minuciosamente detallada en el Título VIII de la Constitución; sin embargo, ésta no reguló, pese a estar previsto, ni siquiera principios generales sobre las Haciendas regionales y las Haciendas Locales. Esta regulación se trasladó deliberadamente a los debates estatutarios, al admitirse el criterio del ministro de Hacienda (Pietro) de no ser precisa. Dos fueron las razones: no prolongar el debate constitucional con una cuestión técnica y políticamente compleja, y permitir un margen amplio de negociación para la Hacienda autonómica catalana, que no quedaba “prejuzgada” en la Constitución”, en VALLEJO POUSADA, Rafael (2008): “Autonomía y Hacienda autonómica catalana durante la Segunda República y la Guerra Civil, 1931-1939”, en la obra colectiva *Economía y economistas en la guerra civil*. Galaxia Gutenberg, Barcelona, p. 989.

¹⁸¹ En cuanto al desarrollo del régimen local por parte de las regiones autónomas, Catalunya fue la única que, en virtud de su Estatuto de autonomía, llegó a promulgar su propia norma de régimen local a través de la Ley Municipal catalana, aprobada por partes entre 1933 y 1934. Mediante dicha ley se puso de manifiesto que los Ayuntamientos catalanes eran los representantes legales de los municipios y los alcaldes, además de presidir los Ayuntamientos, también eran el primer magistrado del pueblo y el delegado del Gobierno de la Generalitat. La norma municipal catalana no difería de la norma estatal, ni en su contenido ni mucho menos en sus objetivos descentralizadores y autonomistas. Quizás lo más destacable, por diferente, era la superación de la división provincial por una reorganización territorial propia mediante las comarcas catalanas. En cambio, coincidía con aquella en la falta de tratamiento de las Haciendas Municipales ya que, a pesar de la asunción de éstas como competencia exclusiva de la Generalitat, la Ley Municipal catalana tampoco llegó a regular dicha materia. Por consiguiente, en Catalunya también se mantuvieron vigentes los reglamentos de desarrollo del Estatuto Municipal de 1924 en materia hacendística local como en el resto del Estado.

Además, la vigencia del Estatuto Municipal se mantuvo aún algunos años¹⁸², ya que el desarrollo del Régimen Local republicano quedó pospuesto por el debate y tramitación de la regulación del nuevo sistema regional¹⁸³. Por dicha razón, la aprobación de la Ley Municipal republicana no se produjo hasta el 10 de julio de 1935¹⁸⁴, cuyo contenido era de aplicación directa en los municipios de las provincias que no se constituyeran en regiones autónomas. La Ley Municipal de 1935 definía a los municipios como asociaciones naturales de carácter público de personas y bienes, constituidas por necesarias relaciones de vecindad dentro de un territorio determinado¹⁸⁵. Dichas asociaciones disfrutaban de plena capacidad jurídica dentro de los límites de las leyes. Para realizar sus fines, obras o servicios, los municipios podían agruparse entre ellos, fueran o no limítrofes, pertenecieran o no a la misma provincia. En este sentido, se clasificaban los municipios en función de su población (a diferencia del Estatuto de 1924) y se regulaban algunas especificidades de la ciudad de Madrid por razón de su capitalidad.

Con la nueva Ley Municipal, los ediles pasaron a ser elegidos directamente por los vecinos mediante sufragio universal, igual, libre y directo. Sin embargo, el proceso de elección de los cargos municipales no estaba incluido en dicha Ley Municipal (a diferencia del Estatuto de 1924), sino que se regulaba por la específica normativa electoral¹⁸⁶. Aquella democratización de la vida local se vio reforzada por la posibilidad de que los vecinos pudieran intervenir directamente en la toma de decisiones de los

¹⁸² Proclamada la República, el Libro I del Estatuto Municipal estuvo en vigor hasta la Ley Municipal de 1935, la cual reprodujo la mayor parte de sus preceptos orgánicos. En cuanto al Libro II del Estatuto, relativo a las Haciendas Municipales, siguió en vigor ya que éstas quedaron fuera de dicha ley. Según JORDANA DE POZAS, Luís (1975): Ob. cit., p. 30.

¹⁸³ La reforma de la Administración local con el advenimiento de la República perdió su carácter primordial en el proceso de regeneración y configuración del nuevo Estado. Por eso, la discusión del proyecto de reforma administrativa local republicana no se produjo durante el primer bienio (con gobierno de los partidos de izquierdas) sino durante el segundo (con gobierno de los partidos de derechas), lo que demuestra la menor trascendencia de la cuestión local. En TUSELL y CHACÓN (1987): Ob. cit., p. 202.

¹⁸⁴ El texto íntegro de la Ley Municipal de 10 de julio de 1935 está disponible en la web de la Gaceta de Madrid [en línea]: <<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1935/305/A00898-00919.pdf>> [Consulta: el 15 de octubre de 2013].

¹⁸⁵ Definición contenida en el art. 2 de la Ley Municipal de 1935.

¹⁸⁶ La nota más destacable de la Ley Electoral de 1933 era la ampliación del derecho de sufragio a las mujeres, de modo que tenían derecho a elegir y ser elegidas en cualquier contienda electoral, materializándose por primera vez la universalización de este derecho.

Ayuntamientos mediante la celebración de referéndums para ratificar determinados acuerdos municipales, ya fuera a petición de las dos terceras partes de los concejales o del 20% de los vecinos electores.

Por su parte, el art. 101 de la Ley Municipal republicana dispuso que los municipios tenían que gozar de autonomía para realizar sus fines, los cuales eran el gobierno, fomento, dirección y administración de los intereses peculiares de los pueblos. En el ejercicio de dicha autonomía, los municipios eran competentes para autoorganizarse, nombrar y separar a su personal (se mantenían los puestos de Secretarios e Interventores introducidos por el Estatuto Municipal de 1924); administrar su patrimonio; imponer exacciones locales, y realizar operaciones de crédito. La plena autonomía de los Ayuntamientos quedaba patente con la no subordinación de la actividad municipal al control del Gobierno¹⁸⁷, pasando aquella a estar tutelada exclusivamente por los tribunales de justicia (igual que lo establecido por el Estatuto de 1924). Sin embargo, cabe señalar que el Gobierno se reservaba la posibilidad de suspender o destituir a los alcaldes en determinadas situaciones¹⁸⁸ (posibilidad no contemplada en 1924), lo que evidenciaba una clara contradicción entre la voluntad autonomista republicana y una cierta desconfianza hacia los Gobiernos locales en determinadas contextos¹⁸⁹.

Al mismo tiempo, se dejaron a cargo de los Corporaciones locales todas las obras y servicios municipales (desde obras de urbanización, salubridad y abastecimientos, a servicios sanitarios, educativos y sociales, pasando por mataderos, mercados, lonjas y

¹⁸⁷ El art. 50, de la Ley Municipal de 1935, prohibía expresamente a la “Autoridad gubernativa intervenir de manera alguna en el nombramiento de Concejales, ni en su suspensión o destitución, que sólo podrán se decretadas por autoridad judicial”.

¹⁸⁸ “El recurso a la destitución gubernativa y al nombramiento de concejales adictos al gobierno – utilizado masivamente para intentar controlar los resultados electorales de febrero de 1936–, no era, sin embargo, ninguna novedad. De hecho, durante los cinco años que duró la experiencia republicana, no existió, en la práctica, otra forma de renovar las corporaciones municipales que no fuera la suspensión o destitución gubernativa de los integrantes más incómodos de las mismas para sustituirlos por otros adictos a la situación del turno”. Véase RODRÍGUEZ ACEVEDO, José Manuel (2009): “El caciquismo en los años de la Segunda República”, en *Caciquismo y cuestión agraria en Tenerife (1890-1936)*. Ediciones Idea, Santa Cruz de Tenerife, pp. 1204.

¹⁸⁹ En opinión de TUSELL: “Posiblemente los republicanos no se atrevieron a llevar a las últimas consecuencias sus principios democráticos porque, como advirtió Calvo Sotelo, a pesar de que no se viviera ya en la etapa regeneracionista, los ideales democráticos distaban mucho de cumplirse y seguía

cajas de ahorros), ya que los Ayuntamientos era considerados como el órgano supremo de la Administración municipal, con facultad de decisión y ejecución sobre todas las materias propias de su competencia. Asimismo, se mantuvo la potestad de municipalizar servicios o actividades (introducida por el Estatuto de 1924), aunque tal facultad se concretó en los servicios de abastecimientos de agua, gas y electricidad, alcantarillado, limpieza de calles, recogida de basuras, mercados, pósitos, mataderos, pompas fúnebres, transporte público, suministro de alimentos y artículos de primera necesidad, viviendas y entidades de previsión y ahorro. Además, en los municipios de población superior a los 10.000 habitantes se podía municipalizar una farmacia.

Sin embargo, la mayor diferencia con el Estatuto de 1924 fue sin duda que la Ley Municipal de 1935 no entró a regular las Haciendas Municipales. En este sentido, la Disposición Transitoria Décima de la Ley Municipal declaró la vigencia de los reglamentos aprobados al amparo del Estatuto de 1924 en materia hacendística hasta que no se aprobaran los reglamentos de aplicación elaborados de acuerdo con la nueva ley. Como tales reglamentos republicanos nunca llegaron a ver la luz, la normativa de desarrollo del Estatuto Municipal de 1924 en materia hacendística estuvo vigente durante toda la etapa republicana. Ello significó el mantenimiento del sistema de ingresos municipales establecidos por el Estatuto de Calvo Sotelo y la continuidad de la subordinación de las Haciendas Municipales a la Hacienda del Estado.

En este contexto, la influencia de la obra de Calvo Sotelo sobre la legislación municipal republicana es evidente. Comparten esta idea MOLINA DEL POZO, para quién durante la etapa republicana continúan "subsistentes los principios de los Estatutos de Calvo Sotelo, aunque la Ley de 1935 los recoge desfigurándolos. La principal reforma es el equilibrio que se establece a propósito de la figura del alcalde entre sus caracteres como delegado del poder central, presidente del ayuntamiento y jefe de la administración municipal"¹⁹⁰. Y también ORDUÑA REBOLLO, quién considera que el texto municipal republicano "al margen de su inoperancia en el tiempo, no aportó nada nuevo al factor de la autonomía municipal respecto de textos anteriores, como el

siendo imprescindible una intervención del poder central en los organismos locales". En TUSELL y CHACÓN (1987): Ob. cit., p. 211.

Estatuto"¹⁹¹. En todo caso, la novedad durante la Segunda República fue que dicha autonomía se pudo llevar a la práctica, lo que no llegó a ocurrir con el Estatuto de 1924 que quedó limitado a una concepción teórica.

A cerca de la importancia del Régimen Local en la etapa republicana, CRUZ MUNDET manifiesta que "adquiere gran significado programático, por cuanto es objeto de los primeros artículos del texto constitucional de 1931; pero los buenos augurios duraron demasiado poco, la Ley de bases de 10 de julio de 1935 y su texto articulado de 31 de Octubre, que introducían entre sus novedades considerar el Régimen Local como competencia de las regiones autónomas, apenas si tuvo posibilidad física de ser aplicada"¹⁹². Mientras que TUSELL destaca que: "Quizá lo más importante que demuestre la ley de bases sobre Administración local aprobada en la etapa republicana es que ya nos encontramos en otra etapa de la historia de España. La reforma de la Administración local no se plantea como consecuencia de los ideales regeneracionistas de un partido, sino que parece haberse llegado a unos puntos de concordia, quizá facilitado por el hecho de la pérdida de relevancia política del tema. La ley de bases republicana tiene un sentido menos ampliamente democrático que los estatutos dictatoriales y ello le valió numerosas críticas"¹⁹³.

Sobre el limitado alcance de los cambios introducidos en materia municipal, RODRÍGUEZ ACEVEDO afirma que "La república recién proclamada se apresuró a cambiar de decorado, las formas, con el claro objetivo de convencer a los sectores populares de que la 'revolución' anhelada había sido, por fin, realizada. Pero fueron muchos los que, desde muy pronto comprendieron que no se trataba realmente de una revolución, sino de una reestructuración dirigida por las antiguas clases dominantes para impedir en la medida de lo posible que se produjera realmente una auténtica revolución. [...] Aunque habían aumentado enormemente sus dificultades –por la importante agudización de la lucha de clases– el caciquismo pervivía relativamente incólume en

¹⁹⁰ MOLINA DEL POZO, Carlos F. (1986): Ob. cit., p. 264.

¹⁹¹ ORDUÑA REBOLLO, Enrique (2003): "Los Estatutos de Calvo Sotelo...", p. 567.

¹⁹² En CRUZ MUNDET, José Ramón (1991): "El Municipio vasco a través de la historia", en *Bilduma*, núm. 5, p. 28.

¹⁹³ TUSELL y CHACÓN (1987): Ob. cit., p. 211.

buena parte del país, especialmente en los pueblos"¹⁹⁴. De la misma opinión es ÁLVAREZ REY, para quién, a pesar de los avances políticos durante el periodo republicano, "no es menos cierto que entre 1931 y 1936 las diversas formas de control político, social, económico y cultural que genéricamente englobamos bajo la denominación de caciquismo permanecieron casi inalteradas y fuertemente arraigadas en amplias zonas del país"¹⁹⁵. En la misma línea, MATEOS RODRÍGUEZ considera que "El comportamiento de la España rural, y sobre todo del interior peninsular, dista mucho de las zonas urbanas, aunque se diferencia poco de la mayor parte de las actitudes del periodo liberal de la Restauración alfonsina [...] Que ahora los caciques se denominasen agrarios, radicales, liberal-demócratas, republicanos independientes o inclusive radical socialistas no hace al caso ni cambia por ello las tácticas y martingalas para adquirir sufragios acudiendo a los procedimientos tradicionales"¹⁹⁶.

En cualquier caso, durante la Segunda República los Ayuntamientos finalmente pudieron poner en práctica la autonomía local que emanaba de los textos legales, superando en este sentido al Estatuto Municipal de 1924. No obstante, aquel logro no significó una democratización completa y generalizada de la vida local (dada la pervivencia del caciquismo sobretodo en la España rural), ni que los ediles fueran siempre elegidos democráticamente (a la vista de las destituciones gubernativas masivas de alcaldes y concejales tras las elecciones generales de 1934 y 1936, en aquellos municipios de distinto color político al Gobierno recién elegido), ni tampoco que se asentara en el tiempo (teniendo en cuenta la corta vida de la Segunda República).

En cuanto a las Haciendas Municipales, la pervivencia del sistema tributario local introducido por el Estatuto de Calvo Sotelo en 1924 permitió cierta estabilidad en el orden de los ingresos, al menos hasta el estallido de la Guerra Civil, aunque perduró su subordinación a la Hacienda General y su incapacidad manifiesta para equilibrar los presupuestos municipales.

¹⁹⁴ RODRÍGUEZ ACEVEDO, José Manuel (2009): Ob. cit., pp. 1163 y 1167.

¹⁹⁵ ÁLVAREZ REY, Leandro (2001): "La crisis de la democracia republicana", en *Las claves de la España del siglo XX*. Sociedad Estatal España Nuevo Milenio, Madrid, p. 138.

¹⁹⁶ MATEOS RODRÍGUEZ, Miguel Ángel (1991): "Fuentes y metodología para el estudio electoral de la II República española", en *Ayer*, núm. 3, pp. 159-160.

A pesar de las importantes reformas políticas, económicas y sociales que se intentaron acometer durante la etapa republicana, su desarrollo e implementación se vieron pronto truncados por el estallido de la Guerra Civil. Más si cabe en el ámbito del Régimen Local, si se tiene en cuenta que la Ley Municipal republicana fue aprobada el 10 de julio de 1935 y el pronunciamiento militar fue el 18 de julio de 1936. A partir del pronunciamiento militar, una parte de España pasó a estar controlada por los sublevados, mientras que la otra siguió bajo el Gobierno republicano. En cualquier caso, los municipios se vieron abocados a una economía de guerra y su devenir quedó supeditado al del conflicto en función del bando al cual pertenecieran y del nivel de implicación en la contienda¹⁹⁷. Tras tres años de luchas fratricidas, la Guerra Civil terminó el 1 de abril de 1939 con la victoria de los alzados, instaurándose un nuevo régimen dictatorial encabezado por el general Franco.

2.3. La dictadura franquista (1939-1975).

La larga etapa de la dictadura franquista se puede dividir en dos grandes periodos: el primero comprende desde terminada la Guerra Civil hasta finales de los años 50, y el segundo alcanza hasta la muerte del dictador en 1975. Mientras que el primer periodo se caracterizó por el colapso en lo económico junto a una fuerte represión en lo político, durante el segundo periodo se produjo un cierto desarrollo de la economía y una creciente contestación social y política a la dictadura militar.

a) Los años de la autarquía.

¹⁹⁷ Al estallar la Guerra Civil en julio de 1936, España quedó dividida en dos zonas: la republicana y la nacional. En la zona republicana, los municipios estaban gobernados por comités o juntas de diverso signo, algunos apoyaban al Gobierno republicano y otros decidieron organizarse por su cuenta. En todo caso, el progresivo hundimiento del aparato estatal republicano arrastró a los municipios como parte de aquél. Mientras que en la zona nacional, se destituyeron las autoridades municipales republicanas y fueron sustituidos por militares o personas adictas a los sublevados “de reconocida solvencia moral y conducta intachable”, los cuales se subordinaron al caudillaje de la rebelión.

En el terreno económico, la situación del país tras la Guerra Civil era de absoluta penuria y escasez de recursos, con la mayoría de las infraestructuras e industrias inutilizadas y buena parte de los municipios dañados por los bombardeos. Asimismo los ingresos tributarios se encontraban bajo mínimos¹⁹⁸. A la falta de recursos internos se sumó la imposibilidad de acudir a la financiación exterior al quedar la dictadura internacionalmente aislada tras la victoria aliada en la Segunda Guerra Mundial en 1945. En tales circunstancias, se acabó imponiendo un escenario de autarquía económica durante los años 40 y buena parte de los 50¹⁹⁹.

En el ámbito político, la represión a los vencidos y la obsesión por eliminar cualquier vestigio de la etapa republicana²⁰⁰ conllevaron la depuración de personas e instituciones, así como la derogación de la totalidad de la legislación republicana,

¹⁹⁸ El bando nacional había mostrado su preferencia durante la guerra por los impuestos de consumos, autorizando a los Ayuntamientos para que lo siguiesen cobrando. Terminada la guerra, y con el objetivo de aumentar la recaudación tributaria, se aprobó la Ley de Reforma Tributaria de 16 de diciembre de 1940, mediante la cual se elevaron los tipos de todos los impuestos existentes; se creó la Contribución de Usos y Consumos, ampliando la imposición de consumos a más artículos; se amplió también la base del Impuesto sobre Sociedades, y se rebajó el mínimo exento en el Impuesto sobre la Renta.

¹⁹⁹ El modelo económico e industrial de la España de la posguerra fue la autarquía, caracterizada por una absoluta falta de interacción económica y social tanto interior como exterior. La economía autárquica significó, especialmente entre 1940 y 1950, un estancamiento económico general, un colapso del comercio exterior y una aguda crisis en la industria. Aquel fue el periodo de la gran depresión, durante el cual la economía española sufrió un importante descalabro, con escasez de productos básicos y de primeras materias. Los salarios eran extremadamente bajos y el racionamiento de alimentos afectó a la mayoría de los hogares, muchos de ellos instalados en la miseria. La instauración de precios oficiales para luchar contra el aumento descontrolado de la inflación alentó la aparición de un mercado negro paralelo conocido como *estraperlo* que llegó a cuadruplicar los precios oficiales establecidos por la dictadura. El régimen franquista rechazó las inversiones de capital extranjero y basó su crecimiento en industrias de interés nacional participadas por empresarios nacionales adictos al régimen. En este sentido, se crearon 40 sociedades de capital público-privado en sectores claves como la industria energética, del automóvil, del aluminio, de los fertilizantes, etc., bajo el paraguas del Instituto Nacional de Industria (en un primer momento llamado Instituto Nacional de Autarquía). El sistema de economía autárquica y de capitalismo corporativo fue un fracaso y perduró hasta avanzados los años 50. Véase MOYANO JIMÉNEZ, Florentí (2012): “De la postguerra al centenario: la lluita d’una empresa de gas per adaptar-se a temps difícils (1939-1954)”, en *Un model d’empresa energètica local: Gas Reusense (1854-1969)*. Fundació Gas Natural, Barcelona, pp. 222-223.

²⁰⁰ En España, la reconstrucción política y económica tras la Guerra Civil se planteó como una reacción a los problemas de la democracia de la República. Pero la reconstrucción franquista fue en dirección distinta a la emprendida por los países de la Europa occidental; en lugar de avanzar por la senda de la democracia, del Estado benefactor y de promover la igualdad social y la libertad política, se retrocedió hacia modelos de estado ya desfasados al instaurar un duro régimen autoritario. Que el principal criterio franquista fue gobernar contra la legislación y las realizaciones republicanas se evidencia muy visiblemente en la contrarreforma agraria, que devolvió las tierras a los terratenientes expropiados. En definitiva, se favoreció a las clases que apoyaron el alzamiento nacional de 1936, y se persiguió a los vencidos. Véase COMÍN COMÍN, Francisco (2002): “La Hacienda Pública entre 1940 y 1959”, en *Historia de la Hacienda en el siglo XX. Monografía de Hacienda Pública Española*, Madrid, pp. 169-190.

habilitándose provisionalmente buena parte de la normativa anterior. No obstante, el régimen franquista empezó de inmediato a legislar de acuerdo con su ideario plasmado en las Leyes Fundamentales del Estado²⁰¹.

En materia municipal, la primera norma promulgada fue la Ley de 17 de julio de 1945 de Bases de Régimen Local²⁰², a través de la cual se establecieron los principios rectores del Régimen Local bajo el franquismo: unidad, centralismo y uniformidad. Dichos principios quedaron plasmados en la Base 1ª de la citada ley, la cual dispuso que todos los municipios tenían que actuar bajo la dirección administrativa del Ministerio de la Gobernación en las materias que la ley no confiase expresamente a la exclusiva competencia de los municipios. Dado que la ley no establecía ninguna competencia municipal con carácter exclusivo, en la práctica no existía ninguna excepción a la potestad directiva de dicho Ministerio.

De igual modo, en la Base 6ª de aquella norma, se estableció que los alcaldes de las capitales de provincia y de los municipios de más de 10.000 habitantes serían nombrados y cesados también directamente por el ministro de la Gobernación, mientras que los restantes alcaldes serían elegidos por los Gobernadores civiles (quienes a su vez eran elegidos por el Gobierno). Dado que, en todo caso, el alcalde también ostentaba el cargo de líder local del Movimiento, el partido único existente, resulta que todos los niveles de gobierno de la dictadura formaban parte del régimen política e ideológicamente²⁰³. En cuanto a los concejales, éstos eran designados por terceras partes entre: los vecinos cabezas de familia; los organismos sindicales radicados en el término, y los integrantes de entidades culturales, económicas o profesionales de reconocido

²⁰¹ Las Leyes Fundamentales del Estado eran un conjunto de normas que organizaban el poder y organización del Estado. En ningún caso se pueden considerar como textos constitucionales ya que no emanaban de un poder legislativo representativo sino que fueron dictadas por el propio régimen. Entre aquellas estaban el Fuero del Trabajo de 1938 (reguladora de las relaciones laborales y de la vida económica); la Ley constitutiva de las Cortes de 1942 (planteadas como un instrumento legislativo limitado y de colaboración), y el Fuero de los Españoles de 1945 (fijando los derechos y deberes de los ciudadanos).

²⁰² El texto íntegro de la Ley de 17 de julio de 1945 de Bases de Régimen Local está disponible en la web de la Gaceta de Madrid [en línea]: <<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1945/199/A00360-00384.pdf>> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

²⁰³ De este modo se establecía una relación de confianza escalonada en la que el Gobierno designaba a los Gobernadores civiles y éstos, a su vez, elegían a los alcaldes con el mismo criterio.

prestigio del municipio, todos ellos a propuesta del Gobernador civil, eliminándose todo atisbo de democracia.

La Ley Local de 1945 fue generosa en relación con las competencias otorgadas a los Ayuntamientos, ya que en la Base 11ª se estableció que la actividad municipal debía dirigirse a la consecución de una amplia diversidad de fines, desde la urbanización y saneamiento del municipio, a las actividades de abastos, mataderos y mercados, así como a los servicios de educación, cultura y atención social. A la vez se fijaron los siguientes servicios municipales obligatorios, los cuales se determinaban según la población de los municipios:

- Todos los municipios tenían que prestar los siguientes servicios obligatorios:
Guardería rural; surtido de agua potable en fuentes públicas; alumbrado público; pavimentación; cementerios; limpieza viaria; tratamiento de basuras; botiquín de urgencia; asistencia médico-farmacéutica; inspección de alimentos, y fomento de la vivienda higiénica.
- Mientras que los municipios de más de cinco mil habitantes también tenían que prestar obligatoriamente los siguientes servicios:
Abastecimiento domiciliario de agua potable; alcantarillado; baños públicos; matadero; mercado; servicio contra incendios; campo escolar de deporte, y parque público.

Por su parte, la Base 18ª de la citada norma autorizó a los Ayuntamientos a municipalizar, en régimen de monopolio, los servicios de abastecimiento de aguas, electricidad, gas, recogida de basuras, alcantarillado, mercados, mataderos, pompas fúnebres y transporte colectivo dentro del término municipal. No obstante, dicha municipalización precisaba de la oportuna autorización del Consejo de ministros previa audiencia del Consejo de Estado.

Por lo que se refiere a las Haciendas Municipales, éstas se regularon a partir de la Base 21ª. En primer lugar, se definieron los recursos que constituían dichas haciendas, los cuales eran:

1. Los productos de su patrimonio.

2. El rendimiento de sus servicios o explotaciones.
3. Las subvenciones o auxilios que obtuviesen con destino a obras o servicios municipales.
4. Las exacciones siguientes:
 - Los derechos y tasas por aprovechamientos especiales o prestación de servicios.
 - Las contribuciones especiales por obras, instalaciones o servicios.
 - Los arbitrios con fines no fiscales.
 - Los impuestos legalmente autorizados.
 - Las multas en la cuantía y los casos autorizados por las leyes.

En cuanto a los impuestos legalmente autorizados, éstos eran:

- Las contribuciones y recargos cedidos por el Estado.
- El arbitrio sobre Casinos y Círculos de recreo.
- El arbitrio sobre carruajes, caballerías de lujo y velocípedos.
- El arbitrio sobre solares sin edificar.
- El arbitrio sobre incremento de valor de los terrenos.
- Los arbitrios sobre el consumo de bebidas espirituosas, alcoholes, carnes, caza menor, pescados y mariscos finos.
- El arbitrio sobre pompas fúnebres.
- El arbitrio sobre traviesas en espectáculos públicos.
- La prestación personal y de transporte.
- Cualquier otra imposición especial o tradicional que los Municipios tuvieran establecida con anterioridad al 8 de marzo de 1924.

Asimismo se eliminaron algunos arbitrios del Estatuto Municipal de 1924, como por ejemplo los arbitrios sobre inquilinatos y sobre el producto neto de las sociedades. Pero la más significativa fue la supresión del repartimiento general, cuya exacción perduraba desde la Constitución de 1812²⁰⁴, terminando con el que hasta entonces fue el

²⁰⁴ Señala CALVO ORTEGA que “la Ley de Bases de 17 de julio de 1945 tuvo una finalidad simplificadora del sistema, con la supresión de las figuras de gestión más difícil (como el arbitrio sobre inquilinatos) y el repartimiento general”. Y recuerda que “la supresión de tributos y del repartimiento general suscitó la crítica de Luis Jordana de Pozas y Cirilo Martín Retortillo, porque significaba una pérdida de autonomía

recurso nivelador utilizado para equilibrar los presupuestos municipales. Por otra parte, en relación con la determinación del importe de las tasas municipales, se suprimió la limitación del coste de los servicios para cuantificar las cuotas de las mismas²⁰⁵. Por último, destacar que también se estableció una prelación en el uso de los ingresos de modo que no podían cubrirse los gastos de los Ayuntamientos con los ingresos de los impuestos municipales sin haber agotado antes los procedentes de la gestión de los bienes patrimoniales, los de las tasas municipales y los de los arbitrios con fines no fiscales²⁰⁶, con la clara intención de evitar una excesiva imposición local directa.

Una vez aprobada la Ley Local, en julio de 1945, se procedió sin demora a su desarrollo mediante el Decreto provisional de 25 de enero de 1946, centrado exclusivamente en los apartados relativos a las Haciendas Locales. Según decía el preámbulo de dicho Decreto era "ineludible anticipar la promulgación de las normas relativas a las Haciendas Locales, ya que las profundas mutaciones introducidas por la propia Ley de Bases en la vida económica de los Municipios y de las provincias exigen el inaplazable desarrollo de los criterios fundamentales". Con carácter eminentemente técnico, el Decreto de 1946 desarrollaba aspectos relacionados con la aplicación de los tributos municipales, los procedimientos tributarios, los presupuestos, la contabilidad y las reclamaciones económico-administrativas en el ámbito local.

La mayor novedad de aquel Decreto fue sin duda la constitución del Fondo de Corporaciones Locales²⁰⁷, cuyo objetivo principal era compensar a los Ayuntamientos por la supresión del repartimiento general y permitir que pudieran ejercer sus funciones

municipal y una cierta regresividad, al prescindir de los elementos personales del contribuyente". En CALVO ORTEGA, Rafael (2010): Ob. cit., pp. 21-22

²⁰⁵ La eliminación del límite del coste del servicio convirtió las tasas en impuestos solapados, las cuales pasaron a ser utilizadas por los Ayuntamientos con fines lucrativos para cubrir otros gastos. Ello supuso también un trato discriminatorio hacia los contribuyentes, ya que no se tenía en cuenta su situación (todos pagaban lo mismo), de modo que los servicios iban dirigidos a quienes pudieran pagarlos y no a quienes realmente los necesitaran. Véase GONZÁLEZ y MARTÍNEZ (2008): Ob. cit., p. 109.

²⁰⁶ Es decir, los impuestos municipales tenían el carácter de subsidiarios, de modo que si a través de los recursos patrimoniales, las tasas procedentes de servicios municipales y los arbitrios no fiscales se lograba la financiación suficiente, ya no procedería la exacción de tales impuestos.

²⁰⁷ A partir del art. 68, del citado Decreto de 1946, se regulaba el Fondo de Corporaciones Locales, constituido por recargos sobre la contribución rústica y urbana. El importe de las transferencias o compensaciones se fijaba anualmente por el Ministerio de Hacienda, cubriendo la diferencia entre los

con suficiencia financiera. Mediante dicho Fondo, el Ministerio de Hacienda procedía al pago regular y sin contrapartidas de transferencias económicas a los Ayuntamientos, transferencias que pasaron a ser el nuevo recurso nivelador de los presupuestos municipales. No obstante, para GONZÁLEZ y MARTÍNEZ²⁰⁸, aunque aquel recurso podía haber sido una solución eficaz, ya que lo que se pagaba a los municipios podía llegar a representar hasta la mitad de sus ingresos, resulta que la cuantía del Fondo se fijó sobre la media de los ingresos efectivos obtenidos por los Ayuntamientos entre 1942 y 1944, lo que tuvo una consecuencia grave: los pagos permanecieron estancados mientras los gastos municipales y la inflación no pararon de crecer (en pesetas constantes el Fondo pasó de representar 928 millones en 1946 a 492 millones en 1953, de modo que el objetivo de dotar de suficiencia financiera a los municipios se volvió imposible). Además, la excesiva burocratización e ineficacia de la Administración del Estado retrasaron el pago efectivo de las transferencias, hasta el punto que en 1948 más de 2.000 Ayuntamientos aún no habían cobrado su parte del Fondo establecida en 1946²⁰⁹.

La provisionalidad de la regulación de las Haciendas Municipales terminó con la aprobación de la Ley de 3 de diciembre de 1953 sobre modificación de la de bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945²¹⁰. En el preámbulo se reconocía que "no es de extrañar que, al reorganizarse la economía local, surja la necesidad periódica de hacer un examen de la situación e introducir las modificaciones que la experiencia va aconsejando. Porque, además, el contraste de resultados, la evolución de la vida, el incremento mundial de precios y el ansia legítima de mejoramiento motivan que el número y calidad de servicios a cargo de Ayuntamientos y Diputaciones se eleve paulatina y constantemente, haciendo precisa una movilidad de su régimen local". Y se justificaba la necesidad de la reforma por los motivos siguientes: 1º) La inexistencia de soberanía fiscal en las EELL y carencia de recursos flexibles que permitieran adecuarlos

gastos y la totalidad de los ingresos de los municipios. El pago de las mismas podía ser anticipable, efectuándose por trimestres vencidos, liquidándose definitivamente al final del ejercicio.

²⁰⁸ Véase GONZÁLEZ y MARTÍNEZ (2008): Ob. cit., p. 110.

²⁰⁹ Los importantes retrasos en el pago de las transferencias provocaron que los Ayuntamientos tuvieran que acudir al crédito a corto plazo, perjudicando las tesorerías municipales e incrementando el nivel de déficit municipal. Véase GARCÍA AÑOVEROS, J.; LASARTE ÁLVAREZ, J., y PÉREZ ROYO, F. (1969): *Las Haciendas Locales en España: 1940-1965*. IEF, Madrid, pp. 53 y ss.

²¹⁰ El texto íntegro de la Ley de 3 de diciembre de 1953 sobre modificación de la de bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 está disponible en la web de la Gaceta de Madrid [en línea]: <<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1953/338/A07144-07149.pdf>> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

en cada momento a la coyuntura económica; 2º) El aumento de las exigencias de los administrados y el nacimiento de necesidades antes desconocidas u olvidadas; y 3º) La inestabilidad económica derivada del fenómeno mundial de la elevación de los índices de costo de vida.

A lo largo del tiempo, los Ayuntamientos siempre necesitaron de un recurso nivelador, dado que el conjunto de ingresos establecidos por las sucesivas leyes siempre resultaron insuficientes. Dicho recurso nivelador fue durante años el repartimiento general²¹¹ pero, suprimido éste en 1945, era necesario establecer un nuevo recurso o mecanismo que garantizara la suficiencia de las Haciendas Municipales. Con ese objetivo, la Ley de modificación del Régimen Local de 1953 dispuso que los municipios insuficientemente dotados se pusieran "bajo la ayuda y protección de las Diputaciones" a las cuáles se otorgarían "medios económicos bastantes"²¹². Por tal motivo, se ampliaron las competencias de las Diputaciones, introduciendo el deber de cooperar con los Ayuntamientos, a la vez que se concedieron a los entes provinciales mayores recursos para hacer frente a sus nuevas obligaciones.

En el ámbito municipal, la citada Ley de 1953 incorporó dos importantes novedades en relación con la anterior regulación de 1945. En primer lugar, se suprimió el Fondo de Corporaciones Locales, cuya pérdida se compensó con un aumento generalizado de los recargos aplicables sobre las contribuciones generales a favor de todas las Haciendas Locales. Y, en segundo lugar, se determinaron los recursos económicos de los municipios en función del número de habitantes (hasta entonces, el criterio de población se había utilizado básicamente para determinar el nivel competencial de los Ayuntamientos). En este sentido, en relación con los municipios capitales de provincia o con población superior a los 20.000 habitantes, se autorizó la

²¹¹ El repartimiento general fue el recurso más importante de la imposición municipal autónoma hasta 1945 (cerca del 18% de media de los ingresos, aunque su importancia era inversamente proporcional al tamaño de la población, representando en los municipios menores de 1.000 habitantes hasta la mitad de todos los ingresos). Ello demuestra el incumplimiento de lo establecido por el Estatuto de 1924, ya que el repartimiento no era utilizado, como estaba previsto, como recurso nivelador del déficit cuando se hubieran agotado los demás recursos sino que, dada su fácil aplicación, se usaba masivamente para cubrir las necesidades de los Ayuntamientos sin atender a otras fuentes de ingresos menos eficaces y más complejas técnicamente. Véase GONZÁLEZ y MARTÍNEZ (2008): Ob. cit., p. 104.

²¹² Manifestado en el preámbulo de la citada Ley de modificación del Régimen Local de 1953.

exacción de nuevos arbitrios²¹³. Mientras que, en relación con los municipios de población inferior a los 20.000 habitantes, se creó el *Recurso nivelador para los Municipios de hasta veinte mil habitantes* a cargo de las Diputaciones provinciales²¹⁴. Por último, en los municipios de población no superior a 10.000 habitantes, la *Prestación personal y de transportes* pasó a ser un recurso de carácter ordinario para el fomento y realización de obras públicas municipales, la cual podía ser redimible a metálico. Todas aquellas modificaciones perseguían el mismo objetivo de mejorar los ingresos municipales teniendo en cuenta el número de habitantes de los municipios²¹⁵.

La influencia del Estatuto de Calvo Sotelo sobre la primera legislación local de la dictadura es indudable. En opinión de GONZÁLEZ y MARTÍNEZ, "con alguna ligera modificación, el Libro II del Estatuto estuvo plenamente vigente hasta más allá de la Ley de Bases de Régimen Local de 18 de julio de 1945, concretamente hasta el 25 de enero de 1946, cuando se reformó lo concerniente a la hacienda municipal. La continuidad del modelo financiero promulgado en 1924, significaba, obviamente, la reproducción de sus defectos, principalmente la rigidez de una estructura de ingresos que no se soportaba sobre el sistema tributario fiscal"²¹⁶. Del mismo parecer es DOMÍNGUEZ VILA, quién estima que la regulación del Régimen Local durante los primeros años de la dictadura franquista era deudora del Estatuto Municipal de 1924 y, aunque predominaba un importante nivel técnico, su carácter era claramente centralista, uniformador y autoritario, propios del régimen político en el que se insertaba, en el que no había ninguna legitimidad democrática²¹⁷. Coincide ORDUÑA REBOLLO en que la regulación del Régimen Local franquista partió del contenido del Estatuto Municipal de 1924, aunque obviamente desechando sus planteamientos favorables a la autonomía

²¹³ La Ley de 1953, de modificación de la de 1945, establecía que a los municipios capitales de provincia o de más de veinte mil habitantes podían aplicar los nuevos arbitrios sobre la riqueza urbana y sobre la riqueza rústica, así como el recargo sobre la contribución industrial.

²¹⁴ La base tercera, de la citada Ley de 1953, establecía que los municipios de hasta veinte mil habitantes que no lograsen la nivelación de sus presupuestos ordinarios percibirían de la respectiva Diputación una cantidad anual suficiente para cubrir su déficit, a petición de los propios municipios. El pago de dicha cantidad sería periódico y dentro del propio ejercicio económico.

²¹⁵ La Ley de 3 de diciembre de 1953 tenía como finalidad esencial aumentar la recaudación local, a través de un sistema más flexible que permitiera su adaptación a la coyuntura económica de cada municipio. Para ello, tuvo en cuenta el factor población para establecer el sistema de ingresos municipales, creando nuevos tributos para los municipios mayores y un recurso nivelador para los municipios menores a cargo de las Diputaciones. En CALVO ORTEGA, Rafael (2010): Ob. cit., p. 22.

²¹⁶ GONZÁLEZ y MARTÍNEZ (2008): Ob. cit., p. 102.

local. En su opinión "los textos legales que, transcurrida la guerra civil, van a surgir del Nuevo Régimen tratarán de ser una puesta al día de los Estatutos de Calvo Sotelo; pero en realidad es que ni aun en el plano puramente convencional, ninguno alcanzó las cotas de autonomía de aquellos, pese a que, como es sabido, los mismos no llegaron nunca a adquirir su plena efectividad. Incluso creemos que el régimen autoritario no podía asimilar el contenido autonómico de los textos estatutarios. Pero en los aspectos técnicos de la actividad local no se puede ignorar que los diversos Reglamentos emanados de los Estatutos Municipal y Provincial estuvieron en vigor hasta pasado el año 1950"²¹⁸.

Por su parte, CRUZ MUNDET considera que la ausencia total de autonomía local durante esta etapa era más que evidente, ya que "el ayuntamiento pierde su capacidad para intervenir en lo que anteriormente había sido competencia suya, pues ya siquiera el sistema de juntas tiene significación frente a unos servicios prestados desde arriba y por medio de unos organismos fuertemente burocratizados, que no admiten la participación de terceros. El desarrollo de este sistema tecnocrático que se va apropiando del aparato administrativo, en cuya gestión los ayuntamientos no tienen forma de participar, alcanza el paroxismo durante la dictadura franquista con la Comisión provincial de servicios técnicos. En la Ley de Bases de 1945, ésta se subrogaba el papel de las juntas y comisiones provinciales, y con ellas desaparecen las representaciones sociales del territorio [...] el cada vez más estrecho margen de autonomía municipal alcanza, durante la dictadura, su punto máximo de inflexión"²¹⁹.

En la misma línea, MOLINA DEL POZO señala que la "legislación sobre elecciones locales queda derogada, y va a exigirse absoluta localidad política a las personas que ocupan el cargo de alcaldes, los cuales van a ser de manera simultánea los jefes locales del movimiento. El uniformismo y el centralismo, que eran ya características de nuestro régimen local, se acentúan en virtud de la nueva situación política. El Estado absorbe la imposición de los entes locales, con lo que la debilidad financiera va en aumento, al

²¹⁷ Véase DOMÍNGUEZ VILA, Antonio (2003): Ob. cit., pp. 396-397.

²¹⁸ ORDUÑA REBOLLO, Enrique (2003): "El Régimen Local durante el autoritarismo. 1936-1975", en *Municipios y Provincias. Historia de la Organización Territorial Española*. INAP, Madrid, pp. 573-574.

tiempo que las delegaciones ministeriales se van extendiendo y su fuerza económica las da poder a los delegados"²²⁰. Concluye ALBI CHOLBI afirmando que "se advierte una completa unanimidad, en reconocer que el régimen local de la postguerra se halla dominado por una irrefrenable evolución centralizadora que anulando, cada día con mayor intensidad, la libertad de acción de las entidades locales"²²¹.

La pésima situación de la Hacienda General durante los primeros años del franquismo es sintéticamente descrita por COMÍN COMÍN: "la Hacienda Pública durante el franquismo autárquico adoleció, en sus tonos más oscuros, de los vicios tradicionales de la imposición española. En los años cuarenta se constataron los hechos siguientes: 1) La multiplicación de fraude fiscal, por los mayores tipos impositivos y por la ineficacia del aparato administrativo; 2) La agudización de la injusticia fiscal por el agravamiento de la presión sobre los consumos, y por la ampliación de la economía sumergida, por el estraperlo, y 3) La insuficiencia tributaria que forzó a recurrir a la monetización indirecta (con los consiguientes efectos inflacionistas) para financiar los gastos inevitables de los atrasos de guerra y posteriormente a los organismos autónomos. La década de 1941-1951 ha sido considerada una de las peores de la historia de la Hacienda de España [...] el estado de la Hacienda franquista de los cuarenta fue realmente penoso: la regresividad, la insuficiencia, la inflación, la mala administración y las recurrentes amnistías y moratorias fiscales encerraron a la Hacienda Pública en un callejón sin salida"²²².

En aquel contexto, el panorama para las Haciendas Municipales no podía ser más desalentador. El modelo hacendístico municipal de los primeros años del franquismo se asentó en bases no tributarias, es decir, priorizando los ingresos patrimoniales y el pago de tasas por la prestación de servicios municipales por delante de la imposición directa, y completando sus ingresos con transferencias procedentes del Estado o de las Diputaciones provinciales. Dicho modelo significó la supresión del repartimiento general y la postergación de los impuestos municipales al último lugar de los recursos

²¹⁹ En CRUZ MUNDET, José Ramón (1991): Ob. cit., p. 29.

²²⁰ MOLINA DEL POZO, Carlos F. (1986): Ob. cit., p. 265.

²²¹ ALBI CHOLBI, Fernando (1966): "Las derivaciones inmediatas de la crisis del municipalismo", en *Estudios de la vida local*, núm. 150, Madrid, p. 851.

disponibles. De este modo, por un lado se limitaba al máximo la autonomía financiera de los Ayuntamientos y, por otra, se evitaba una excesiva presión fiscal local sobre los ciudadanos. Para el régimen franquista, era más segura una imposición municipal coactiva mínima y basada preferentemente en contrapartidas como la prestación de servicios municipales. Lo definen muy gráficamente GONZÁLEZ y MARTÍNEZ: "Si a alguien se le conmina a que pague para sostener el gasto de una institución pública democrática, es sólo cuestión de tiempo que acabe pidiendo explicaciones sobre la gestión de 'su' dinero"²²³. De este modo, los ciudadanos tenían poco que reclamar porque básicamente pagaban por los servicios que recibían, mientras que los Ayuntamientos, sin capacidad real de financiación, se limitaban a gastar de acuerdo con sus menguados ingresos sin prestar atención a sus necesidades reales.

La nueva regulación de los ingresos municipales no solventó el problema crónico de suficiencia. POVEDA BLANCO reconoce que "pese a todo ello, la recaudación no se vio favorecida por el conjunto de medios citados, influida no solo por la rigidez de tales recursos y la ausencia de apoyo de la Administración del Estado, condicionada por la pésima situación económica en general, antes bien, tales desequilibrios financieros aumentaron el nivel del déficit municipal"²²⁴.

Teniendo en cuenta lo expuesto, resulta que la regulación del Régimen Local durante los primeros años del franquismo estuvo inspirada en el Estatuto Municipal de 1924 en su vertiente más técnica, pero adaptada a los principios centralizadores y uniformadores del régimen dictatorial. En este sentido, se suprimió cualquier muestra de autonomía local y se sometieron los Ayuntamientos a un estricto control en lo político y a una total subordinación en lo económico, ya que sus Haciendas pasaron a depender en gran medida de las contribuciones y recargos cedidos por el Estado y de las transferencias procedentes de la Hacienda General y de las respectivas Diputaciones. Las posteriores reformas del sistema tributario local reconocerían la ineficacia e insuficiencia de aquél sistema de financiación municipal.

²²² Véase COMÍN COMÍN, Francisco (2002): Ob. cit. p. 271.

²²³ En GONZÁLEZ y MARTÍNEZ (2008): Ob. cit., p. 115.

²²⁴ Según POVEDA BLANCO, Francisco (2005): Ob. cit., p. 292.

b) Los años del desarrollismo.

A partir de mediados de los años 50 empezaron a sentarse las bases de un cambio en la política económica y exterior de España²²⁵. En primer lugar, debido a la normalización de las relaciones diplomáticas con los EEUU y otros países²²⁶, y, en segundo lugar, por la llegada de las primeras ayudas económicas americanas y del Banco Mundial (gracias a la coyuntura expansiva internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial). También el impulso de algunas medidas reformistas interiores fueron favorables al crecimiento económico. En este sentido, cabe destacar el Plan de Estabilización de 1959²²⁷ que significó un punto de inflexión en la política económica del régimen y permitió poner fin a casi dos décadas de autarquía y aislamiento internacional. En todo caso, gracias a la recuperación económica aumentaron el consumo interior y las importaciones, y con ellos empezaron a crecer los ingresos de la Hacienda General, especialmente los generados por los impuestos indirectos.

²²⁵ En el año 1957, la situación de bancarrota, de agotamiento de las reservas, de déficit de la balanza de pagos, de hiperinflación, etc., fruto de la asfixia autárquica, crearon un malestar social generalizado. Hacía falta cambiar el rumbo de una economía encerrada en sí misma y atrapada en una situación de crisis permanente. La llegada de capital americano, a través del Plan Marshall, la normalización de relaciones diplomáticas con algunos países, junto a las primeras medidas del régimen franquista de liberalizar el comercio y mitigar el intervencionismo, sentaron las bases para la recuperación económica. En este sentido, el Plan de Estabilización de 1959, patrocinado por el Fondo Monetario Internacional y con recursos del Banco Mundial, condujo al país hacia una liberalización económica y a un notable crecimiento de la economía. La propaganda de la dictadura calificó los años 60 como *los años del desarrollo o el milagro español*. Véase MOYANO JIMÉNEZ, Florentí (2012): “L’últim trajecte: la fi de l’aventura d’una empresa energètica local (1955-1969)”, en *Un model d’empresa energètica local: Gas Reusense (1854-1969)*. Fundació Gas Natural, Barcelona, pp. 269-271.

²²⁶ En este sentido, España ingresó de pleno derecho en la ONU en 1955.

²²⁷ La estabilización presupuestaria entre 1957-1960, y la reactivación y desarrollo de la economía a partir de 1961, fueron los objetivos marcados por los responsables económicos del régimen franquista. Los planes económicos y la política fiscal tenían que ser los instrumentos decisivos para alcanzarlos. Según VALLEJO POUSSADA, Rafael (2004): *La Hacienda del desarrollismo, 1959-1975*. XI Encuentro de Economía Pública, Barcelona, p. 5. En este sentido, el primero de los planes que se puso en marcha fue aprobado por el Decreto-Ley 10/1959, de 21 de julio, de ordenación económica, mediante el cual se acordaron una serie de medidas económicas tendentes a fomentar la inversión extranjera (devaluación de la peseta y participación de capital extranjero en empresas españolas), reducción de la inflación (limitación del crédito y contención salarial) y reducción del déficit público (reforma fiscal para incrementar los ingresos y reducción del gasto).

En el ámbito local, dos fueron los principales *handicaps* de los municipios: el éxodo masivo de habitantes del ámbito rural hacia las ciudades, y la incapacidad de los Ayuntamientos franquistas para gestionar sus asuntos. En cuanto al primero, la fuerte emigración de la población rural hacia los núcleos urbanos amplió la brecha entre los pequeños y los grandes municipios, reduciendo el tamaño de los primeros (lo que les restaba capacidad para sustentarse) y haciendo crecer desmesuradamente a los segundos (lo que generaba importantes necesidades urbanísticas, asistenciales y de servicios). Mientras que, en relación al segundo *handicap*, las Corporaciones Locales franquistas, como último eslabón del régimen dictatorial, eran incapaces por si mismas de solucionar sus problemas y dar respuesta a las demandas vecinales, con los agravantes de falta de autonomía e insuficiencia de medios.

El crecimiento no planificado de las ciudades, los deficientes o inexistentes servicios municipales básicos o la falta de acceso a viviendas dignas son algunos de los problemas que los miles de emigrantes del campo se encontraron nada más llegar a las ciudades. Los Ayuntamientos se vieron desbordados y los alcaldes multiplicaron sus peticiones de ayuda a los Gobernadores civiles y a los distintos ministerios, haciendo patente la dependencia de los municipios y la incapacidad general de la estructura político-administrativa franquista, excesivamente jerarquizada y centralizada.

Señala MOLINA DEL POZO que el incipiente desarrollo económico y los importantes movimientos migratorios interiores a partir de los años 60 empezaron a transformar la sociedad española y favorecieron el aumento de las reivindicaciones de mejoras sociales. Dada su proximidad, los Ayuntamientos fueron los principales receptores de tales demandas. En este sentido, considera que los cambios económicos y sociales, al incidir fuertemente en las corrientes migratorias, trastornaron la estructura de los entes locales, con una centralización administrativa cada vez más pesada y con problemas municipales cada vez mayores, sobre todo en las grandes ciudades²²⁸. De la misma opinión es GARCÍA ROJAS, al apuntar que las instituciones municipales franquistas, a partir de la década de los 60 entraron en una prolongada crisis, también

²²⁸ En MOLINA DEL POZO, Carlos F. (1986): Ob. cit., p. 265.

detectable en el resto de las instituciones del Estado, que determinaron los intentos de reforma institucional que dieran satisfacción a las aspiraciones de la sociedad española de la época²²⁹. En el ámbito local esos intentos de reforma se llevaron a cabo a través de las leyes de Régimen Local de 1966 y 1975.

El primer intento de reforma culminó con la aprobación de la Ley sobre modificación parcial del Régimen Local, de 23 de julio de 1966²³⁰, la cual se centraba en la reforma de las Haciendas Municipales, reconociendo la pésima situación financiera de los Ayuntamientos. El preámbulo de la citada norma empezaba afirmando que: "La insuficiencia de medios económicos hoy a disposición de las Corporaciones Locales para el adecuado desarrollo y sostenimiento de los servicios a su cargo es un hecho tan notorio que no es posible discutir la necesidad de una inmediata reforma en orden al incremento de sus ingresos". Para corregir tal situación, la Ley Local de 1966 buscó aumentar los ingresos de los Ayuntamientos, en primer lugar mediante la mejora técnica en la aplicación y recaudación de los tributos municipales (incidiendo en la obligatoriedad, efectividad y simplificación de su exacción) y paliar así su deficiente situación financiera. Y, en segundo lugar, mediante la cesión por parte de la Hacienda del Estado de una parte de los rendimientos de la imposición indirecta general²³¹.

Dicha cesión de rendimientos pasó a constituir el nuevo Fondo Nacional de las Haciendas Municipales con el objetivo de aportar recursos económicos a las Corporaciones Locales vía transferencias directas y periódicas. La distribución de aquel fondo entre los municipios se realizaba mediante pagos mensuales, en proporción al número de habitantes, con el carácter de entregas a cuenta según las previsiones de ingresos contempladas en los Presupuestos Generales del Estado. Finalizado el ejercicio, y conocida la recaudación final de los Impuestos indirectos en todo el

²²⁹ GARCÍA ROJAS, José Adrián (2002): "La Administración local en el Constitucionalismo histórico Español", en *Anales de la Facultad de Derecho*, núm. 19, La Laguna, p. 38.

²³⁰ El texto íntegro de la Ley sobre modificación parcial del Régimen Local, de 23 de julio de 1966, está disponible en la web del BOE [en línea]: <<http://www.boe.es/boe/dias/1966/07/25/pdfs/A09497-09504.pdf>> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

²³¹ El artículo primero, de la Ley sobre modificación parcial del Régimen Local de 1966, dispuso que los municipios participarían en el 2'5% de las cantidades que el Tesoro recaudase por los impuestos indirectos: Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados; Impuesto general sobre el tráfico de las Empresas; Impuestos especiales; Impuestos sobre el lujo; Renta de Aduanas, y Monopolios fiscales.

territorio nacional, el Tesoro procedía a la liquidación definitiva de cada Corporación Local teniendo en cuenta los pagos ya realizados. Por consiguiente, se implantaba por primera vez un sistema de participación directa de las EELL en los ingresos del Estado. Más allá de la cuantía del fondo y de la configuración de la forma de su reparto, lo destacable es que dicho fondo nació para dotar de suficiencia financiera a los Ayuntamientos mediante un sistema de participación directa en los ingresos tributarios del Estado que permitieran el equilibrio de las cuentas municipales vía transferencias económicas. No obstante, con ello se seguía manteniendo la subordinación de las Haciendas Municipales a la Hacienda Estatal.

Mediante la Ley Local de 1966, además, se creó un nuevo impuesto municipal: el Impuesto sobre Circulación de Vehículos. Aquel impuesto gravaba las personas a cuyo nombre figurasen inscritos vehículos de tracción mecánica de cualquier clase o categoría, aptos para circular por las vías públicas, habiendo de satisfacer la cuota correspondiente en el municipio dónde tuviera sus respectivos domicilios. Reconoce CALVO ORTEGA²³² que la nueva figura tributaria fue todo un acierto dado que su localización era fácil (por su conexión con el Registro de Tráfico), su progresividad se basaba en datos físicos (las características técnicas y mecánicas de los vehículos) y su verificación resultaba sencilla (mediante la consulta de la ficha técnica del vehículo). En su opinión, la perduración de este impuesto hasta nuestros días es la mejor prueba de su acierto.

La constante necesidad de reformar periódicamente las Haciendas Municipales a lo largo del siglo XX, lleva a ALBI CHOLBI a afirmar que "la crisis universal de las finanzas locales ha tenido en España repercusiones muy acusadas. Su corrección se ha manifestado sumamente dificultosa y ha motivado una persistente inestabilidad legislativa, expresada en una serie de soluciones pragmáticas, de carácter transitorio, que procuran acomodarse lo mejor posible a circunstancias en continua transformación, con remedios ocasionales, pronto desbordados por la cambiante realidad económica y social [...] a partir de las exageraciones autonomistas del Estatuto de 1924, se han

²³² En CALVO ORTEGA, Rafael (2010): Ob. cit., p. 24.

sucedido las leyes de 1945, 1953, 1962 y 1966"²³³ y advertía que este proceso continuaría "irremediamente" en el futuro. En la misma línea, CALVO ORTEGA²³⁴ considera que la aprobación de la Ley de modificación del Régimen Local de 1966 pone de manifiesto el fracaso de las normas de Régimen Local anteriores, las cuales ya perseguían el mismo objetivo de lograr la mejora económica de los municipios.

Por su parte, FARIÑA JAMARDO pone en duda la eficacia de la Ley de 1966, ya que "pese a los cambios introducidos en la organización y funcionamiento de los Ayuntamientos [...] sin que las nuevas figuras tributarias incorporadas a la Hacienda municipal hayan paliado en la medida deseable las necesidades económicas y presupuestarias de los Ayuntamientos acuciados por los problemas de la emigración, unos, y el desarrollo urbano, otros, y obligados a prestar a sus vecinos unos servicios acordes con las nuevas estructuras urbanas y sociales"²³⁵.

El desequilibrio entre los problemas municipales y las respuestas de los Ayuntamientos franquistas siguió en aumento. A la crisis general del régimen franquista como sistema político, se añadieron a nivel local las dificultades generadas por el desordenado crecimiento de las ciudades y la persistente mala situación financiera de las arcas municipales. Todo ello obligó a proyectar una nueva reforma del Régimen Local que se plasmó en la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, aprobada el 19 de noviembre de 1975²³⁶. Con esta ley se quería dar respuesta a los problemas municipales dotando a los Ayuntamientos de mayores recursos económicos y permitiendo una mayor participación de los vecinos en la gestión de los asuntos municipales. En el preámbulo se volvían a reconocer las penurias económicas de las Haciendas Municipales y que, a pesar de las sucesivas reformas introducidas a partir de la Ley de Bases de 1945, la financiación de las EELL seguía adoleciendo de notorias insuficiencias. De nuevo, el legislador consideraba que, con dicha reforma, se podrían dotar las Haciendas Locales de los recursos suficientes para llevar a cabo sus fines. Para

²³³ En ALBI CHOLBI, Fernando (1966): Ob. cit., pp. 856-857.

²³⁴ Véase CALVO ORTEGA, Rafael (2010): Ob. cit., p. 23.

²³⁵ Según FARIÑA JAMARDO, José (1975): Ob. cit., p. 578.

²³⁶ El texto íntegro de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, de 19 de noviembre de 1975, está disponible en la web del BOE [en línea]: <<http://www.boe.es/boe/dias/1975/11/21/pdfs/A24342-24360.pdf>> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

ello, se incrementaron los ingresos municipales mediante el aumento de las dotaciones del Fondo Nacional (y por consiguiente de las cuantías de las transferencias estatales directas)²³⁷; la elevación de los recargos sobre tributos estatales; la elevación de los máximos de algunos tipos impositivos municipales, y la creación de un nuevo impuesto municipal: el Impuesto de radicación²³⁸.

No obstante, aquella norma quedó prácticamente sin efectividad desde su nacimiento, ya que fue aprobada el día anterior al de la muerte del dictador (el 20 de noviembre de 1975). En este sentido, LOZANO SERRANO ya se preguntaba en 1977 "hasta que punto valía la pena la entrada en vigor de un cuadro impositivo y de un sistema tributario que quizás no permanezcan vigentes ni al término de su primer periodo impositivo"²³⁹. Mientras que ORDUÑA REBOLLO reconoce que la Ley de Bases de 1975 "tuvo escasa vida legal y ninguna política, literalmente murió al día siguiente con el titular del régimen. Algunas de sus bases, con diversas modificaciones, sobrevivieron algún tiempo, entre ellas las de carácter económico, función pública, contratación y organización básica, [...] el caso es que el Proyecto se discutía y sus bases se aprobaban con todo apresuramiento, pero pocos días más tarde era letra casi muerta y una vez más se incorporaba un texto legal a las ocasiones perdidas y frustradas"²⁴⁰.

Por consiguiente, la situación económica de las Haciendas Municipales empeoró a pesar del desarrollo de la economía española. Los municipios pequeños se despoblaron y las urbes crecieron desmesurada y anárquicamente. La incapacidad de los

²³⁷ Según la base treinta y una, de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 1975, el porcentaje de la participación de los municipios en los Impuestos indirectos del Estado pasaba del 2'5% (establecido en la Ley de Bases de 1945) al 4%.

²³⁸ Establecía la base veinticinco, de la citada ley local, que el Impuesto de radicación gravaba la utilización o disfrute de locales para fines industriales, comerciales o actividades profesionales y gravaba a los titulares de dichos fines o actividades. El impuesto sólo podía exigirse en los municipios capitales de provincia o con más de cien mil habitantes. Mientras que la cuota se determinaba multiplicando la superficie del local (expresada en metros) y una cantidad fija en función de la categoría de la calle dónde radicara el local.

²³⁹ LOZANO SERRANO, Carmelo (1977): "Los impuestos municipales en la reforma de la Hacienda local", en *Anales de Derecho*, núm. 1, p. 137.

²⁴⁰ Véase ORDUÑA REBOLLO, Enrique (2003): "El Régimen Local durante...", p. 602.

Ayuntamientos y la crónica falta de medios para solventar los problemas locales fueron las notas características de los municipios durante el segundo periodo franquista.

Por su parte, la sustitución del repartimiento general por ayudas o transferencias directas procedentes de otras Administraciones (ya fueran del Ministerio de Hacienda o de las Diputaciones) configuró un sistema de financiación municipal absolutamente dependiente del Estado, acorde con los principios centralista y uniformador del régimen dictatorial. Dicho sistema de financiación culminó el largo proceso de sustitución de las Haciendas Municipales como principales recaudadoras de tributos, papel que finalmente fue asumido por la Hacienda Estatal. El flujo principal de la recaudación tributaria ya no iba de los municipios hacia el Estado sino a la inversa.

A pesar de las sucesivas reformas legislativas, la realidad cambiante desbordaba continuamente las lentas e ineficaces soluciones que el legislador franquista iba planteando en materia de Régimen Local. Además, la crisis municipal formaba parte de la crisis global del régimen franquista como sistema político y de gobierno, de modo que buena parte de las soluciones de aquél pasaban inevitablemente por realizar cambios en éste. La voluntad centralista y controladora de la dictadura, junto a la visión paternalista de que el Estado era el encargado de velar por el bienestar de sus ciudadanos, condenaron a los Ayuntamientos a una total dependencia política, administrativa y económica del poder estatal. Sin autonomía ni medios económicos suficientes, los municipios eran entidades vacías de contenido y carentes de toda capacidad resolutive.

2.4. Transición y democracia (1976-1988).

Tras la muerte del dictador en 1975, se abrió una etapa políticamente incierta, la cual fue derivando hacia un proceso de transición democrática, impulsado por una clara voluntad de la mayoría de terminar con el sistema dictatorial y sentar las bases de un régimen democrático. Dicho periodo de transición culminó con la promulgación de la

Constitución de 27 de diciembre de 1978²⁴¹, todavía vigente. Bajo la nueva Carta Magna, España se constituyó en un Estado social y democrático de Derecho, propugnando como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político (art. 1.1 de la CE). Asimismo, se estableció que la forma política del Estado sería la Monarquía parlamentaria (art. 1.3 de la CE).

La CE se ocupó del ámbito local en el Título VIII, dedicado a la organización territorial del Estado. Concretamente, el art. 140 de la CE promulgó que "La Constitución garantiza la autonomía de los municipios" y que "Estos gozarán de personalidad jurídica plena". Por su parte, el art. 142 de la CE dispuso que "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 participaciones en los del Estado y de las Comunidades Autónomas".

Por consiguiente, el texto constitucional de 1978 reconocía explícitamente los principios de autonomía local y de suficiencia financiera de las Haciendas Municipales, pero no con carácter absoluto debido a la configuración del Estado, compuesto por tres niveles políticos de gobierno: el propio Estado, las CCAA y las EELL.

En cuanto al Régimen Local, el citado art. 140 de la CE también estableció que el gobierno y la administración de los municipios "corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales". Los concejales serían elegidos "por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley", mientras que los alcaldes pasarían a ser elegidos "por los Concejales o por los vecinos". De este modo, se generalizó a todos los ciudadanos mayores de edad la posibilidad de participar en el proceso de formación de los Gobiernos municipales.

²⁴¹ El texto íntegro de la Constitución de 27 de diciembre de 1978 está disponible en la web del Congreso de los Diputados [en línea]: <http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_espa.pdf> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

En relación con los Ayuntamientos y su potestad tributaria, el art. 133.2 de la CE dispuso que "las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes". De modo que la CE implantó una reserva de ley a favor del Estado para que ordenase el sistema tributario local, pero a la vez que garantizase a las Haciendas Municipales su autonomía y suficiencia.

Pese a los trascendentales cambios políticos que se sucedieron a partir de la muerte del dictador, culminados con la Constitución de 1978, lo cierto es que la reforma de los municipios y sus Haciendas dentro del nuevo marco constitucional se abordó tardíamente. De nuevo, igual que durante la segunda etapa republicana, el desarrollo del Régimen Local tuvo que esperar a la configuración y despliegue del sistema regional (ahora sistema autonómico) antes de ser abordado por el legislador democrático²⁴².

En este sentido, aunque los Gobiernos de los Ayuntamientos se renovaron el 3 de abril de 1979, fecha de las primeras elecciones municipales democráticas, el desarrollo normativo de las EELL no se produjo hasta 1985, cuando se aprobó la Ley de Bases de Régimen Local. Hasta su aprobación, las Corporaciones Locales quedaron huérfanas de normativa básica ya que la Ley para la Reforma Política de 1977 significó en la práctica la derogación de la Ley de Bases de Régimen Local de 1975²⁴³.

²⁴² POVEDA BLANCO resume con claridad la situación del mundo local en los primeros años tras la muerte del dictador: "La importante reforma política sufrida a raíz de la muerte de Franco, que dio lugar a la consolidación del Estado de Derecho, establecimiento de la sociedad democrática, aprobación de la Constitución, modificación del modelo territorial que pasó de un modelo unitario y centralista a otro descentralizado e inspirado en el principio de autonomía, entre otras muchas mejoras, daría pie al establecimiento de una importante reforma tributaria, al implantar un moderno y más justo sistema impositivo estatal y al aprobar un sistema de financiación territorial que se ocupó exclusivamente del diseño y formación de una Hacienda autonómica, dejando, sin embargo, desatendida la imprescindible reforma de la Hacienda municipal, sucesivamente aplazada, que debió seguir nutriendo las arcas municipales mediante las ayudas estatales que, por su carácter repetitivo y por la frecuencia con que se arbitraron, adquirieron visos de medio ordinario de financiación, por mas que el legislador asegurara, en cada ocasión, que se trataba de una ayuda extraordinaria concedida por última vez, y dando lugar, extramuros al contenido constitucional, al paso de una Hacienda municipal basada en los tributos a una Hacienda municipal basada en las ayudas y aportaciones del Estado". En POVEDA BLANCO, Francisco (2005): Ob. cit., p. 296.

²⁴³ Al amparo de la Ley de Reforma Política, de 4 de enero de 1977, se dictó la Ley 47/1978, de 17 de octubre, que derogó la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 1975. A partir de entonces, se promulgaron varias normas que regularon provisionalmente las Corporaciones Locales, siendo las de mayor rango: la Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales; la Ley 40/1981, de 21 de octubre, que aprobó determinadas medidas sobre el Régimen jurídico de las Corporaciones Locales y también en materia fiscal (a destacar la cesión de los Impuestos de Producto; la cesión de la recaudación de las Contribuciones Territoriales Rústica y Urbana; la elevación de las cuotas del Impuesto sobre Circulación; el aumento de las tarifas del Impuesto sobre Publicidad, y la limitación del importe de las Contribuciones

Este retraso en regular el mundo local es criticado por GARCÍA ROJAS, para quien "El Gobierno y la Administración local no han tenido apenas reflejo en la historia de nuestro constitucionalismo histórico. Tan escasa preocupación por este tema entre nuestros constituyentes no hace sino reflejar el lugar secundario que tuvo, ha tenido y tiene el mundo local en la agenda política de nuestros gobernantes. De los textos constitucionales que estuvieron en algún momento vigentes, sólo la Constitución de 1812 le dedicó un espacio preeminente dentro de su articulado [...] La inadaptación o el foso profundo entre los esquemas y propuestas legales y la realidad del Régimen Local español ha presidido las relaciones, siempre desconfiadas, entre el Gobierno de la Nación y la Administración local. La oportunidad de cubrir este vacío histórico no fue abordada con la amplitud necesaria por la Constitución de 1978. Una vez más, como tantas veces a lo largo de la azarosa historia del constitucionalismo español, otros temas, como el de la descentralización política del Estado y la construcción del Estado de las Autonomías, relegaron al Régimen Local a un lugar secundario"²⁴⁴.

Los pilares legislativos sobre los que se sustenta el Régimen Local desde la promulgación de la CE hasta la actualidad (con sus respectivas posteriores reformas) son la Ley de Bases del Régimen Local de 1985 y la Ley de Haciendas Locales de 1988.

a) La Ley de Bases de Régimen Local de 1985.

En el extenso preámbulo de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local²⁴⁵, se reconocía la necesidad de adaptar la Administración Local a la nueva realidad democrática y que el asunto no admitía más demora. También se

Especiales por obras municipales al 90% del coste de las mismas), y la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las Haciendas Locales (que permitió a los Ayuntamientos fijar el tipo de la Contribución Territorial Urbana y un recargo sobre la cuota líquida del IRPF sin limitaciones, aunque ambas medidas terminaron siendo invalidadas por la STC 179/1985, de 19 de diciembre).

²⁴⁴ GARCÍA ROJAS, José Adrián (2002): Ob. cit., p. 40.

²⁴⁵ El texto íntegro de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local está disponible en la web del BOE [en línea]: <<http://www.boe.es/boe/dias/1985/04/03/pdfs/A08945-08964.pdf>> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

afirmaba que hablar de Régimen Local era lo mismo que hablar de autonomía, pero que tal nota caracterizadora resultaba indeterminada y ambigua a la vez, de modo que era necesaria su configuración positiva para dotarla de contenido²⁴⁶. No obstante, se consideraba que la mayor dificultad en la nueva etapa democrática radicaba en encajar el principio de autonomía local en una estructura de Estado compuesto, de manera que dicha autonomía ya no podía definirse de forma unidimensional sino que tenía que situarse en el marco del ordenamiento integral del nuevo Estado de las Autonomías. Por último, en cuanto al ámbito competencial municipal, también se advertía en el citado preámbulo que, salvo algunas excepciones, son raras las materias que en su integridad se podrían atribuir al exclusivo interés de las Corporaciones Locales pero que también son raras aquellas en las que no existiera algún interés local en juego, de modo que era preciso lograr un equilibrio entre el respeto a la autonomía local y el marco competencial y funcional del Estado y de las CCAA.

Teniendo en cuenta todas estas reflexiones, la nueva Ley de Régimen Local de 1985 partía de tres premisas o factores determinantes:

- 1ª) La necesidad de garantizar una autonomía local suficiente.
- 2ª) La armonización de aquella garantía con la distribución territorial del nuevo Estado Autonómico.
- 3ª) La imposibilidad material de definir las competencias locales en todos y cada uno de los sectores de intervención potencial de la Administración Local.

Los objetivos de esta ley era muy ambiciosos. Aprovechando el advenimiento de la democracia, quería resolverse de una vez por todas el encaje de los gobiernos locales en la estructura político-administrativa del Estado y, a la vez, el financiamiento municipal. Aunque dicha ley supuso un avance en ambas materias, su posterior desarrollo no llegó tan lejos. Por una parte, por la complejidad de la construcción y

²⁴⁶ Como señala DE LA CRUZ GIL, el concepto de autonomía local ha sido siempre equívoco y polisémico. “Hay en cada tiempo y lugar un concepto global o institucional de la autonomía que resume la posición jurídica general que ocupan las Corporaciones Locales en el conjunto de los poderes públicos [...] Lo que se expresa en cada concepción de la autonomía local es una determinada idea o ideología sobre la distribución territorial del poder”. Véase DE LA CRUZ GIL, Álvaro (1998): “La garantía de la autonomía local”, en *Administraciones públicas y Constitución: reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*. INAP, Madrid, p. 832.

asentamiento del Estado autonómico, que relego a un segundo plano la "cuestión local". Y por otra, por las dificultades durante los primeros años del nuevo régimen democrático de establecer un sistema tributario general que generase ingresos suficientes para todas las Administraciones, en una sociedad que no estaba "acostumbrada" a pagar demasiados impuestos.

En cuanto a la estructura del Estado, la LRBRL estableció en el primer artículo que los municipios eran "Entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades". A continuación, el art. 2 de la citada ley añadió que para la efectividad de la autonomía local, la legislación del Estado y las CCAA deberían asegurar a los Municipios "su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses" y atribuirles "las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local".

En relación con la organización municipal, el art. 19 de la LRBRL dispuso que el Gobierno y Administración municipal corresponden al Ayuntamiento, como forma de gobierno corporativa, el cual estaría integrado por el alcalde y los concejales. El alcalde es el Presidente de la Corporación y ostenta las máximas funciones de dirección, administración y representación del Ayuntamiento. No obstante, comparte atribuciones con el Pleno, órgano integrado por todos los concejales y presidido por el mismo alcalde, encargado de adoptar los acuerdos de mayor importancia y de aprobar las Ordenanzas municipales, además de controlar y fiscalizar los órganos de gobierno.

Asimismo, de acuerdo con el art. 52 de la LRBRL, los actos y acuerdos de las EELL quedaban sujetos exclusivamente al control y revisión de los tribunales de justicia competentes, especialmente de los de lo Contencioso-Administrativo, recuperando la supresión de todo control gubernativo sobre la actividad municipal, ya introducida por el Estatuto Municipal de 1924 y mantenida durante la Segunda República. Al mismo tiempo, se habilitaban las Corporaciones Locales para que pudieran ejercer tantas

acciones como recursos considerasen necesarios en defensa de sus bienes y derechos. Estamos ante una clara manifestación del principio de autonomía local.

En cuanto al ámbito competencial municipal, el art. 26.1 de la LRBRL estableció que los municipios tenían que prestar en todo caso, de acuerdo con su población, los servicios siguientes:

- En todos los municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.
- En los municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.
- En los municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
- En los municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

Además de los servicios obligatorios señalados en el apartado anterior, los municipios también podían promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyeran a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, de acuerdo con un amplio y heterogéneo listado de competencias enumeradas por el art. 25 de la LRBRL²⁴⁷.

²⁴⁷ Dichas competencias abarcaban las siguientes:

1. Seguridad en lugares públicos.
2. Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
3. Protección civil, prevención y extinción de incendios.
4. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.
5. Patrimonio histórico-artístico.
6. Protección del medio ambiente.
7. Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.
8. Protección de la salubridad pública.
9. Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.
10. Cementerios y servicios funerarios.
11. Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.

Al mismo tiempo, el art. 28 de la LRBRL autorizó a los municipios realizar actividades complementarias a las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relacionadas con la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente. En definitiva, las competencias y los servicios municipales abarcaban múltiples ámbitos de orden muy diverso, lo cual acabó convirtiendo a las Corporaciones Locales en Administraciones polifacéticas y casi omnipresentes en el quehacer diario de los ciudadanos. Tal y como se adelantaba en el preámbulo de la propia norma, la LRBRL buscaba garantizar la potencial intervención municipal en cualquier asunto de su interés, pero sin que tal participación excluyera la de otras Administraciones.

En definitiva, una larga lista de competencias y atribuciones que otorgaban a los Ayuntamientos la capacidad, pero también la obligación, de participar en todos aquellos asuntos que pudieran resultar de su interés, ya fuera por atribución directa, ya fuera por necesidad vecinal. De este modo, se colmaron las reivindicaciones de las Corporaciones Locales, sobretodo durante los últimos años del franquismo, de poder encarar y decidir por si mismas sobre los problemas que les afectaban como Administración más cercana a los ciudadanos. No obstante, dicha generosa concesión de competencias implicaba una mayor necesidad de recursos financieros que permitieran su realización efectiva, lo cual se comprobará más adelante con el análisis de la LRHL.

Sin embargo, el marco competencial fijado por la LRBRL no resultó claro ni adecuado. Así lo demuestran las diferentes reformas legislativas que ha sufrido dicha ley desde su aprobación. En este sentido, en el preámbulo de la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la LRBRL, se criticaba que, transcurridos más de doce años desde la aprobación de la LRBRL, ni por parte del Estado ni de las CCAA se había

-
12. Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.
 13. Transporte público de viajeros.
 14. Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.
 15. Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

legislado para desarrollar de forma sustantiva las competencias atribuidas a los municipios. Mientras que, en el preámbulo de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local, se reconoció que la LRBRL se vio rápidamente desbordada por las exigencias de una vida local dinámica y rica, profundamente influida por las importantes transformaciones sociales, económicas y culturales que experimentaron los municipios españoles en los últimos años.

Además, la LRBRL no logró implantar con plenitud el principio de autonomía local. Así lo considera PARADA VÁZQUEZ, quién no duda de la vigencia del concepto de autonomía local consagrado por la LRBRL, ni tampoco de "la idoneidad de su traducción positiva en ésta. Pero ese concepto dista de ser efectivo en todas sus dimensiones, por lo que en este punto el nuevo régimen local, sin replantearlo, tiene aún mucho campo de acción; podría y, desde luego, debería, en efecto, proseguir la obra frustrada de aquella ley"²⁴⁸.

Muy crítico con la LRBRL se muestra POVEDA BLANCO, para quien dicha ley fue "un nuevo paso legislativo de escasa relevancia en el aspecto creativo, [que] tampoco culminó íntegramente la ordenación del sector local"²⁴⁹. Más contundente es PAREJO ALFONSO al afirmar que "El dato más sobresaliente sin duda de cualquier balance del periodo de vigencia de la LRBRL no es otro que el del fracaso"²⁵⁰. En este sentido, la nutrida lista de fracasos que dicho autor imputa al sistema legal del Régimen Local se resume en los siguientes:

- La no consecución de la plena instalación del modelo de Administración Local dibujado por la ley.
- No conseguir dicha ley, en la práctica, constituirse en norma positiva inspiradora de la legislación sectorial.
- La filosofía de la autonomía local, concretada en la LRBRL, tampoco ha logrado introducirse en la dinámica y configuración del Estado compuesto.

²⁴⁸ PARADA VÁZQUEZ, J. Ramón (2007): "La segunda descentralización. Del Estado Autonómico al Municipal", en *Reforma y retos de la Administración Local*, Fundación Caja Rural de Toledo, Madrid, p. 93.

²⁴⁹ Según POVEDA BLANCO, Francisco (2005): Ob. cit., p. 297.

- Por último, no se ha logrado la efectiva descentralización administrativa a nivel municipal, ni en competencias ni en recursos, en el sentido de situar en aquel nivel de gobierno el peso de la gestión y toma de decisiones de las tareas administrativas que le corresponden.

Finalmente, destacar el *Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local*, de 2005²⁵¹ (elaborado por una Comisión de expertos a petición del Ministerio de Administraciones Públicas), que llegó a la conclusión de que "El sistema tradicional de gobierno local que se desprende de la LRBRL de 1985, tiene difícil encaje en modelos de sociedad en constante transformación que exigen sistemas más ágiles de gobierno y con una nítida distribución de responsabilidades. Existe una clara necesidad de adaptación a las especificidades de cada municipio que impone la existencia de un ámbito de libertad que permita a los ayuntamientos definir, en función de las prioridades políticas de la acción de gobierno, la estructura administrativa más adecuada".

Por consiguiente, la LRBRL no ayudó a clarificar el ámbito competencial municipal, ni su regulación excesivamente uniformadora permitió cubrir las diferentes necesidades de los municipios.

b) La Ley de Haciendas Locales de 1988.

Diez años después de promulgarse la CE, finalmente se aprobó la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales²⁵². El preámbulo de esta ley empezó reconociendo el retraso de su promulgación, afirmando que "En ocasiones,

²⁵⁰ PAREJO ALFONSO, Luciano (2004): "Una visión sobre el gobierno local", en *La reforma de la Ley de bases del régimen local*, Anuario del Gobierno Local, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, p. 71.

²⁵¹ El *Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local*, publicado el 29 de julio de 2005, está disponible en la web de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, del MHAAP [en línea]: <http://www.aytojaen.es/portal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_393_1.pdf> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

²⁵² El texto íntegro de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, está disponible en la web del BOE [en línea]: <<http://www.boe.es/boe/dias/1988/12/30/pdfs/A36636-36664.pdf>> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

determinadas reformas legislativas cuya necesidad es incuestionable y unánimemente admitida, se ven sucesiva y reiteradamente aplazadas debido a circunstancias imprevistas que van marcando inexorablemente el ritmo de la dinámica socio-política del Estado. Este ha sido el caso de la reforma de las Haciendas Locales que por fin, y por virtud de esta ley, se incorpora al campo del derecho positivo dando por resuelto el largo periodo de transitoriedad en el que se ha venido desarrollando la actividad financiera del sector local".

En todo caso, dos eran las notas caracterizadoras de la LRHL. La primera, que se trataba de una norma complementaria de la LRBRL²⁵³, lo que le otorgaba el mismo carácter de norma básica de aquélla por regular una materia de competencia exclusiva del Estado y de aplicación en todo el territorio nacional (arts. 133, 142 y 149.1.18 de la CE). En segundo lugar, el objetivo de la LRHL era la ordenación de un sistema tributario que hiciera efectivos los principios constitucionales de autonomía y suficiencia financiera. Cabe tener en cuenta que la suficiencia financiera es requisito necesario para el ejercicio de la autonomía, pues sin medios económicos suficientes el principio de autonomía no pasaría de ser una mera declaración formal.

En cuanto a la efectividad del principio de autonomía contenido en la LRHL, éste se plasmó no sólo eliminando el control gubernativo sobre las Haciendas Municipales, sino también permitiendo a las Corporaciones Locales intervenir en la determinación y volumen de sus ingresos financieros, participar en la forma de obtención de los mismos y disfrutar de plena libertad en la configuración de sus gastos. En cuanto a la efectividad del principio de suficiencia financiera contemplado por la LRHL²⁵⁴, éste se materializó

²⁵³ En este sentido, tal y como ya se ha señalado anteriormente, la LRBRL no reguló las Haciendas Municipales sino que remitió su desarrollo a una ley específica posterior.

²⁵⁴ En cuanto al principio de suficiencia financiera, SUÁREZ PANDIELLO reconoce que "garantizar la satisfacción de este principio requeriría como paso previo una correcta evaluación de necesidades de gasto y de niveles de cobertura de dichas necesidades sobre la base de la utilización de indicadores adecuados. En este sentido, las competencias de las corporaciones locales vienen delimitadas por la legislación básica (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local), con lo que el problema quedaría circunscrito a la medida de los costes de prestación de los servicios correspondientes y al diseño de un sistema de financiación relacionado con dichas necesidades", en SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2005): "Un cuarto de siglo de Hacienda local democrática en España: luces, sombras y perspectivas de futuro", en *Financiación de los municipios. Experiencia comparada*. Dykinson Madrid, p. 65.

poniendo a disposición de las EELL dos vías fundamentales de financiación: la participación en los tributos del Estado y la exacción de tributos propios.

Sobre el primer recurso fundamental, la participación de las Haciendas Municipales en los tributos del Estado se configuró como un sistema de transferencias de fondos estatales hacia los Ayuntamientos de acuerdo con un porcentaje que se aplicaría anualmente sobre la recaudación líquida estatal²⁵⁵. Se trataba, por tanto, de un mecanismo financiero de funcionamiento automático no sujeto a negociación política. El pago de dichas transferencias se realizaría mensualmente con carácter de entregas a cuenta, según las previsiones de ingresos contenidas en los Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio económico, realizando una liquidación definitiva una vez cerrado el ejercicio y conocido el importe finalmente recaudado por la Hacienda General.

En relación con el segundo recurso fundamental, la LRHL creó tres grandes impuestos obligatorios: el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Actividades Económicas y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica²⁵⁶. A los que hay que sumar dos impuestos potestativos: el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y obras, y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana²⁵⁷. Además se configuró un renovado régimen de tasas, precios públicos y contribuciones especiales con el objetivo de financiar parte de los servicios y obras municipales entre los beneficiarios y usuarios de los mismos.

²⁵⁵ Para el quinquenio 1989-1993, el art. 112 LRHL dispuso que el porcentaje de participación en los tributos del Estado sería fijado por la Ley de Presupuestos Generales de 1990. En este sentido, el art. 64 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, fijó dicho porcentaje en el 3,7332405%.

²⁵⁶ Advierte POVEDA BLANCO que tal creación es incierta. “Dichos impuestos, a los que se les calificaba de nuevos, eran vestigios del pasado, sin que la actuación llegase a lograr que el cambio comportara creación, porque el legislador se limitó a refundir unos impuestos en otros con el escaso aditamento de algunas pequeñas modificaciones”. Véase POVEDA BLANCO, Francisco (2005): Ob. cit., pp. 300 y ss.

²⁵⁷ Con la entrada en vigor de la LRHL, en 1988, se suprimen las anteriores Contribuciones Territoriales Urbana y Rústica; el Impuesto sobre Solares; las Licencias Fiscales Comerciales, Industriales y Profesionales; el Impuesto sobre Circulación; el Impuesto de Radicación; el Impuesto sobre Publicidad, y el Impuesto sobre Gastos Suntuarios.

Dado el alcance y amplitud de la reforma local, las Disposiciones transitorias de la LRHL dispusieron que la entrada en vigor del nuevo sistema tributario municipal sería a partir del 1 de enero de 1990, salvo la del IAE que, a la vista de su complejidad, se retrasó hasta el 1 de enero de 1992. Todo ello demoró aún más la culminación del proceso de reforma de las Haciendas Municipales y su adecuación al marco constitucional de 1978.

Las mejoras introducidas por la LRHL son indudable para SUÁREZ PANDIELLO, ya que comportaron "un notable avance en materia de financiación local, tanto desde un punto de vista cualitativo, por lo que suponía de ruptura con el modelo de dependencia vigente hasta entonces, como cuantitativo, al inyectar al sistema nuevos recursos con los que era de esperar que se suplieran las carencias que se estaban poniendo de manifiesto en la gestión diaria"²⁵⁸.

En cambio, POVEDA BLANCO vuelve a mostrarse muy crítico con el legislador estatal, ya que considera que "el objetivo de alcanzar la gran reforma de la Hacienda municipal que se tenía al elaborar la LRHL puede calificarse de frustrado en lo que se refiere al logro de los objetivos trazados". Y añade que "los pequeños cambios introducidos en el sistema impositivo municipal a lo largo de la década de los 90 no mejoraron notablemente la bondad del sistema fiscal municipal ni ocultaron la necesidad de afrontar una nueva reforma, más perentoria si cabe"²⁵⁹. De la misma opinión crítica es TEJERIZO LÓPEZ, para quién lo que hizo la LRHL fue fundamentalmente "refundir los Impuestos hasta la fecha existentes en otros, que recogen, en ocasiones sin ninguna modificación aparente, las mismas Normas que aquellos. Las figuras existentes hasta el momento se han revelado como incapaces para retener el progresivo deterioro financiero de las Entidades Locales"²⁶⁰.

En resumen, considero que el balance de los primeros años de aplicación de la LRHL resulta ambiguo, es decir, con importantes progresos pero también con

²⁵⁸ SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2005): "Un cuarto de siglo de Hacienda local...", p. 44.

²⁵⁹ POVEDA BLANCO, Francisco (2005): Ob. cit., pp. 301 y 302.

²⁶⁰ TEJERIZO LÓPEZ, José Manuel (1989): "La Ley Reguladora de las Haciendas Locales", en *Revista de Hacienda Autónoma y Local*, núm. 55-56, Madrid, p. 116.

manifiestas incapacidades. Dicha ley significó un avance en la construcción de un nuevo sistema de financiación municipal basado en los principios de igualdad y justicia tributaria, y cuyo objetivo principal era (y sigue siendo) dotar de suficiencia financiera a los Ayuntamientos. No obstante, lo cierto es que, siendo muchas las mejoras aportadas, no ha logrado dotar de recursos suficientes a las Haciendas Municipales ni tampoco ha permitido reducir su endeudamiento. Esta dualidad de resultados es descrita por SUÁREZ PANDIELLO, como las "luces y sombras" ²⁶¹ de la LRHL. Entre las mejoras o "luces", destaca la corresponsabilidad fiscal asumida por parte de los Ayuntamientos al recaudar una parte importante de sus ingresos directamente entre los vecinos. Así como la estabilidad de un sistema impositivo municipal basado en la propiedad inmobiliaria (mediante el IBI). Y, también, el fin de la incertidumbre en el momento de elaborar los presupuestos municipales a raíz del establecimiento de reglas automáticas para determinar la PIE. En cambio, entre los problemas o "sombras", destaca la confusión competencial de las EELL; la poca elasticidad de los ingresos municipales, la falta de desarrollo de las PICAS por parte de la mayoría de CCAA y el gran número de municipios con insuficiente población para sufragar la actividad de sus Ayuntamientos.

De la misma opinión es MOCHÓN LÓPEZ quién manifiesta que, a pesar de "lo positivo de la nueva etapa iniciada tras la Ley de Haciendas locales, se echa en falta una mayor redistribución horizontal, y una mayor solidaridad con los pequeños municipios, que generalmente serán los más desfavorecidos económicamente, y los que menos posibilidad tengan de obtener un nivel elevado de ingresos tributarios propios"²⁶². ESTEBAN y SÁNCHEZ²⁶³ coinciden en la ambigüedad de los resultados del nuevo sistema de ingresos municipales al señalar que éste "comportó la existencia de un nivel no desdeñable de autonomía tributaria, compatible con un grado importante de armonización fiscal de las diferentes figuras tributarias. Además, se dotó a los Ayuntamientos de autonomía fiscal, pues los Plenos municipales tuvieron potestad para fijar tipos impositivos o recargos sobre tarifas dentro los márgenes previstos en la Ley".

²⁶¹ SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2005): "Un cuarto de siglo de Hacienda local...", pp. 69-77.

²⁶² Según MOCHÓN LÓPEZ, Luis (1991): "Haciendas locales y participación en tributos del Estado", en la *Revista de Estudios Regionales*, núm. 29, p. 155.

²⁶³ Véase ESTEBAN CABRERA, Manuel y SÁNCHEZ MALDONADO, José (2007): "Una propuesta de financiación municipal", en *Papeles de trabajo*, núm. 28, IEF, Madrid, pp. 11 y ss.

No obstante, estos autores afirman, al mismo tiempo, que "ni la Constitución, ni la Ley Básica de Régimen Local precisaron el marco competencial de estas Administraciones. Esta falta de determinación, en unión a su carácter de administración cercana al ciudadano, así como el proceso paralelo de descentralización de servicios desde las Comunidades Autónomas sin que se acompañara de medidas de financiación estable y suficiente, se está resolviendo con un aumento de la presión fiscal municipal".

Igualmente FOSSAS y VELASCO consideran que la nueva regulación del Régimen Local no cumplió con las expectativas creadas. Atendiendo las cifras facilitadas por ellos mismos, resulta que "en 1979 la distribución del gasto público por administraciones públicas era la siguiente: 88% para la administración central, 0.8% para las comunidades autónomas y 11.9% para las entidades locales. En 1992 el reparto era como sigue: 62.3% para la administración del Estado, 24.9% para las comunidades autónomas, y el incremento en los entes locales era apenas perceptible, pues les correspondía el 12.8% del gasto público; de ahí que una demanda constante de los municipios era la del principio de autosuficiencia financiera"²⁶⁴.

Dicha falta de cumplimiento es compartida por GALAPERO FLORES, quién reflexiona: "Si nos detenemos por un momento en el pasado, nada más promulgarse la actual LRHL, todos los objetivos que pretendían cumplirse con la misma rondaban en torno a la superación de la precariedad de recursos y a la efectiva realización de los principios de autonomía y suficiencia financiera, y así lo señalaba la Exposición de Motivos de la citada Ley, ahora nos tendríamos que preguntar si realmente se han alcanzado esos objetivos. A esta pregunta nuestra respuesta no puede ser totalmente afirmativa, se ha conseguido algo, pero no una total autonomía financiera y suficiencia de las entidades locales, y mucho menos se ha terminado con el endeudamiento que afectaba a las entidades locales al promulgarse la LRHL"²⁶⁵.

²⁶⁴ Según FOSSAS ESPADALER, Enric y VELASCO CABALLERO, Francisco (2008): "España. El Gobierno Local", en *Régimen jurídico municipal en Iberoamérica*, UNAM, México, p. 332.

²⁶⁵ GALAPERO FLORES, Rosa (1999): "El sistema de financiación de los entes territoriales locales", en *Anuario de la Facultad de Derecho*, núm. 17, p. 94.

Por último, en el preámbulo de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la LRHL, se reconocía que el conjunto de modificaciones tenían como finalidad esencial, por una parte, mantener y fortalecer la garantía del principio de suficiencia financiera de las EELL y, por otra, incrementar la autonomía municipal en el ámbito de los tributos locales, de manera que los Ayuntamientos dispusieran de una mayor capacidad y margen de decisión, dentro de los límites legalmente definidos. La renovada voluntad del legislador de lograr la suficiencia financiera municipal, mediante la citada reforma de 2002, pone de manifiesto, una vez más, la incapacidad de la norma precedente (en este caso la LRHL de 1988) para lograrlo.

Por todo lo expuesto, se puede concluir que con la llegada de la democracia, los Ayuntamientos lograron disfrutar en la práctica de unas cotas de autonomía y de unos ingresos económicos nunca vistos antes. El cambio del marco político-legal general con la promulgación de la CE y el posterior desarrollo de la regulación del Régimen Local mediante la LRBRL y la LRHL, supusieron un avance significativo en la aplicación y defensa de los principios de autonomía local y suficiencia financiera de las Haciendas Municipales²⁶⁶. No obstante, y a pesar de tal avance, la no consecución efectiva de la suficiencia financiera por parte de los Ayuntamientos ha generado diversas reformas de la LRBRL y la LRHL desde sus respectivas aprobaciones²⁶⁷. La no consecución de la anhelada suficiencia financiera, en la presente etapa democrática, obliga a analizar con mayor detalle la configuración y funcionamiento del actual sistema de financiación municipal para conocer hasta que punto permite o impide dicha consecución. Este será el objeto de los siguientes capítulos de esta tesis.

²⁶⁶ Como afirma GÓMEZ BARAHONA: “La Constitución Española de 1978 ha supuesto, entre otros extremos, una profunda transformación de los postulados básicos en los que se asentaba el Régimen Local, al pronunciarse con rotundidad y voluntad decidida a favor de la descentralización administrativa a todos los niveles, especialmente para la pieza territorial básica del nuevo Estado democrático: la Administración local”. En GÓMEZ BARAHONA, Alberto (1988): “Entes locales y desarrollo económico en España”, en *Anales de Estudios Económicos y Empresariales*, núm. 3, p. 148.

²⁶⁷ Por citar las más importantes, la LRBRL ha sido reformada por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional; la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General; la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la LRBRL, y la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local. Mientras que la LRHL ha sido reformada por la Ley 53/1997, de 27 de noviembre, de modificación parcial de la LRHL; la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la LRHL, y el RDL 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la LRHL.

2.5. Resultados.

A la vista de todo lo expuesto, se obtienen los siguientes resultados sobre la suficiencia financiera de las Haciendas Municipales durante el siglo XX:

1º) Durante el siglo XX, los municipios españoles siguieron al dictado de los acontecimientos históricos. Ahora bien, a pesar de los importantes cambios políticos (con etapas de muy distinta índole, desde la monarquía de la Restauración hasta la actual democracia parlamentaria, pasando por la Segunda República y la dictadura franquista), el devenir de los Ayuntamientos estuvo marcado por una misma constante: lograr la suficiencia financiera. A la vista de que las sucesivas reformas legislativas basaban su razón de ser en la constatación del fracaso de la legislación precedente en, precisamente, la consecución de la suficiencia financiera de las Haciendas Municipales, es más que evidente la incapacidad de los distintos Gobiernos y sistemas políticos de este periodo para diseñar y poner en práctica un sistema municipal que permitiera a las Ayuntamientos desempeñar sus funciones contando con medios suficientes. De modo que, y tal y como se ha podido constatar a través de la aproximación histórica a las Haciendas Municipales realizada en este primer capítulo, los problemas económicos de las EELL ni son nuevos ni han sido resueltos hasta ahora.

2º) Asimismo, en términos de autonomía local, el bagaje es realmente pobre, ya que sólo en dos periodos del siglo XX los Ayuntamientos han podido disfrutar de ella: durante la breve etapa de la Segunda República (1931-1939) y a partir de 1978, con la promulgación de la vigente CE. Más pobre resulta esta valoración si se concreta en el ámbito fiscal, pues el disfrute de la autonomía en dicho ámbito se reduce a la actual etapa democrática y, además, con limitaciones. Por consiguiente, más allá de la configuración política del Estado y del Régimen Local en cada uno de los periodos del siglo XX, la historia municipal ha estado marcada por una absoluta subordinación política y total dependencia económica de los Ayuntamientos al Estado hasta el advenimiento de la democracia en 1978.

3º) Es cierto que el cambio político producido tras la muerte de Franco, en 1975, brindó una inmejorable oportunidad para establecer un sistema de financiación municipal que, de una vez por todas, permitiera a los Ayuntamientos el cumplimiento de sus fines y la suficiencia de sus Haciendas. En este sentido, a partir de 1978, se puede observar un avance significativo en el disfrute material por parte de los Ayuntamientos de los principios de autonomía local y suficiencia financiera, encajados en una estructura de Estado compuesto y, por consiguiente, en permanente equilibrio con los otros niveles de gobierno: el Estado y las CCAA. A pesar de constatarse la persistencia de los problemas de suficiencia financiera, no se puede negar que la regulación del ámbito local (mediante la LRBRL y LRHL) permitió dar a los Ayuntamientos y sus Haciendas un salto cualitativa y cuantitativamente favorable.

4º) Los avances en materia de Régimen Local tras la transición no han logrado cubrir las expectativas creadas con la llegada de la democracia, ni han conseguido satisfacer todas las necesidades municipales. La prioridad de definir y poner en marcha primero un nuevo sistema regional, a través de la creación de las CCAA (conocida como primera descentralización), relegó el "problema local" (o segunda descentralización) a una posterior regulación que se alargó en el tiempo. En cualquier caso, la regulación del Régimen Local resultó tardía y su sistema de financiación quedó excesivamente anclado en el anterior (los nuevos impuestos municipales no lo eran tanto, mientras que las participaciones en los ingresos del Estado, más allá de la fórmula de cálculo, eran una continuación de las antiguas transferencias del Fondo Nacional).

5º) No obstante, atribuir al sistema de financiación municipal (ideado a partir de la actual etapa democrática), la responsabilidad exclusiva de no permitir a las Haciendas Municipales alcanzar su suficiencia financiera sería en este momento un juicio precipitado y sin fundamento. Por todo ello, en los siguientes capítulos de la presente tesis analizaré con mayor detalle el actual sistema de financiación municipal y sus componentes, observaré su comportamiento y su participación en la consecución del principio de suficiencia, y buscaré las disfunciones o problemáticas existentes, todo ello teniendo en cuenta el marco jurídico vigente del Régimen Local.

III.
PRINCIPIOS GENERALES
DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES.

III. PRINCIPIOS GENERALES DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES.

Para analizar las presentes Haciendas Municipales, primero es necesario delimitar y dotar de contenido los principales principios jurídicos que definen y constituyen su marco legal. Con carácter general, los principios del derecho constituyen normas básicas reveladoras de las creencias y convicciones de la comunidad, en un tiempo y lugar, en relación con los problemas fundamentales de su organización y convivencia²⁶⁸. En este sentido, dichos principios jurídicos cumplen una función interpretativa, porque permiten establecer el sentido de la Ley y decidir sobre los supuestos contenidos en ella, pero también ejercen una función integrativa, porque permiten suplir las lagunas legales²⁶⁹.

Los principales principios jurídicos de las Haciendas Municipales, de acuerdo con la CE, son el principio de estabilidad presupuestaria (art. 135 de la CE); el principio de autonomía local (art. 137 de la CE), y el principio de suficiencia financiera (art. 142 de la CE). Delimitar y dotar de contenido dichos principios requiere, pues, reunir y analizar los preceptos, interpretaciones y convicciones de los diversos operadores jurídicos del Régimen Local en España, a través de los textos legales vigentes, así como de los pronunciamientos de la jurisprudencia y de la doctrina al respecto.

1. El principio de estabilidad presupuestaria.

1.1. Escenario jurídico.

²⁶⁸ DÍEZ PICAZO, Luís y GULLÓN BALLESTEROS, Antonio (2005): *Sistema de Derecho Civil*, Vol. I (11ª edición), Editorial Tecnos, Madrid, p. 145.

²⁶⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1986): *Reflexiones sobre la Ley y los Principios generales del Derecho*, Editorial Civitas, Madrid, pp. 18-20.

Aunque pueda parecer que el principio de estabilidad presupuestaria es de reciente aplicación a las Haciendas Municipales, en ocasión de la reforma de la CE en 2011²⁷⁰, lo cierto es que dicho principio ya cobró protagonismo sobre las finanzas públicas españolas en aplicación de las directrices europeas adoptadas en 1997²⁷¹. En este sentido, su origen se sitúa concretamente en el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento*, acordado por el Consejo Europeo de Ámsterdam, de 17 de junio de 1997, mediante el cual se desarrolló el art. 104.c del *Tratado de la Unión Europea* de 1992, que obligaba a los Estados miembros a luchar contra sus excesivos déficits públicos. Desde entonces, el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* constituye el marco normativo establecido para coordinar las políticas fiscales nacionales de los estados miembros de la UE, siempre con la finalidad de mantener unas finanzas públicas equilibradas.

En 2001, en la exposición de motivos de la LGEP se declaró que la política presupuestaria tiene un papel clave en la orientación de la política económica del Estado, de tal manera que la estabilidad presupuestaria debe ser el escenario permanente de las finanzas públicas españolas. En este sentido, tradicionalmente se ha venido considerando la estabilidad presupuestaria como una orientación de la política económica general que el Estado puede dictar en aplicación del art. 149.1.13 de la CE, precepto que le otorga competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. No obstante, la reciente modificación del art. 135 de la CE ha concedido rango constitucional al principio de estabilidad presupuestaria, de tal modo que el texto constitucional se ha convertido en el máximo

²⁷⁰ Reforma del art. 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011.

²⁷¹ Lograr el equilibrio presupuestario permanente es un objetivo que nace con la misma UEM. El Consejo Europeo de Dublín, de 14 de diciembre de 1996, adoptó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, cuyos textos legales fueron aprobados en el Consejo Europeo de Ámsterdam, de 17 de junio de 1997. El conjunto normativo que configura el principio de estabilidad presupuestaria está compuesto por el Reglamento del Consejo 1466/1997, de 7 de julio, de reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y la coordinación de las políticas económicas; y por el Reglamento del Consejo 1467/1997, de 7 de julio, de aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Modificados, respectivamente, por los Reglamentos del Consejo 1055 y 1056/2005, de 27 de junio. La normativa comunitaria insta a los Estados miembros de la UEM a no superar el 3% del PIB en lo que se refiere al déficit público y el 60% del PIB en relación con la deuda pública. Para ello establece medidas preventivas mediante programas de estabilidad para los países que cumplan los requisitos, y medidas correctivas mediante programas de convergencia e imposición de sanciones para los países en situación de déficit excesivo.

garante de que todas las Administraciones Públicas cumplan la exigencia de adecuar sus presupuestos anuales a dicho principio.

Por consiguiente, corresponde al Estado a través de la política económica general, adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica y presupuestaria de todo el sector público. Con este objetivo se ha dictado recientemente la LOEP, el art. 1 de la cual establece los principios rectores que vinculan a todos los poderes públicos²⁷², los cuales deben adecuar sus respectivas políticas presupuestarias al principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. También fija los límites de déficit y deuda, así como los supuestos excepcionales en que pueden superarse, además de los mecanismos de corrección de las desviaciones y los instrumentos para hacer efectiva la responsabilidad de cada Administración en caso de incumplimiento.

Por exigencia legal, todas las Administraciones Públicas tienen que igualar sus partidas de ingresos y gastos con el objetivo de equilibrar los respectivos presupuestos y evitar el déficit público. En este sentido, el art. 3 de la LOEP establece que la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos anuales de las distintas Administraciones se realizarán en un marco de estabilidad presupuestaria, entendiéndose por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio financiero o superávit. Al mismo tiempo, estarán sujetas al principio de sostenibilidad financiera, entendiéndose por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gastos presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública. Corresponde al Gobierno, en todo caso, velar por la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria en todo el ámbito del sector público. Y, en el supuesto de apreciar un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, es también el Gobierno quien debe formular una advertencia a la Administración no cumplidora, la cual, con carácter general, deberá elaborar un plan económico-financiero que permita en un año el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria²⁷³.

²⁷² La fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria por parte del legislador estatal se proyecta sobre el triple nivel territorial de nuestro ordenamiento: Estado, CCAA y EELL, de acuerdo con la STC 134/2011, de 20 de julio (FJ 17°).

²⁷³ Condiciones establecidas por el art. 21 de la LOEP.

Por lo que a las EELL se refiere, evidentemente también están sujetas a la obligación de presentar equilibrio presupuestario en sus cuentas. En este sentido, el art. 2 de la LOEP incluye a las Corporaciones Locales en el ámbito subjetivo de la ley, de modo que los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera son de plena aplicación en el ámbito local. Por su parte, también el art. 165.1 del TRLRHL dispone que el presupuesto general de las Corporaciones Locales atenderá al cumplimiento del principio de estabilidad en los términos previstos por la LGEP. En cualquier caso, y a pesar de tratarse de principios de obligado cumplimiento para todos los Ayuntamientos, su aplicabilidad sobre la esfera local no quebranta ni la autonomía política ni la autonomía financiera municipal²⁷⁴.

En primer lugar, no quebranta su autonomía política porque no pone en cuestión el establecimiento por parte de las EELL de sus políticas públicas, sino que tan sólo fija el marco presupuestario en el que deberán ejercer dichas políticas. De hecho, las Corporaciones Locales pueden seguir ejerciendo sus competencias e interviniendo en sus asuntos, de acuerdo con la legislación estatal y autonómica que les concierna, siendo el principio de estabilidad presupuestaria uno más de los requisitos legales que definen y limitan su marco jurídico, pero, en ningún momento, puede impedir el ejercicio de las competencias atribuidas. En segundo lugar, tampoco quebranta su autonomía financiera porque no vulnera el principio de suficiencia de las EELL, pues en absoluto interviene en la configuración y desarrollo de sus recursos financieros. De hecho, las Haciendas Municipales siguen disponiendo de sus fuentes de ingresos, de acuerdo con la CE y la legislación ordinaria, sin que la exigencia de estabilidad presupuestaria altere en lo más mínimo su configuración y funcionamiento.

Tampoco la obligación establecida por el art. 21 de la LOEP, de formular un plan económico-financiero de reequilibrio por parte de las EELL que incumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria, vulnera el principio de autonomía local, porque tal obligación responde a la potestad del Estado de imponer correcciones a las Administraciones que incumplan el objetivo de déficit público como expresión de

política económica general dirigida al efectivo cumplimiento de dicho objetivo²⁷⁵. De hecho, la elaboración de planes de reequilibrio ya está prevista por el art. 53.1 del TRLRHL, al disponer que, cuando el ahorro neto sea negativo²⁷⁶ o la carga financiera excesiva²⁷⁷, la Corporación Local deberá aprobar un plan de saneamiento financiero a realizar en un plazo no superior a tres años, en el que se adopten medidas de gestión, tributarias, financieras y presupuestarias que permitan como mínimo ajustar a cero dicho ahorro negativo y reducir la carga financiera.

Para analizar la situación presupuestaria y demás información económico-financiera de las EELL, es preciso disponer de indicadores. Según CÁRCABA GARCÍA, el término análisis financiero comprende el examen de la situación patrimonial, económica y financiera de las Haciendas Públicas, con el objetivo de conocer "su capacidad para atender los compromisos asumidos a su vencimiento, tanto en el momento actual como en el futuro"²⁷⁸. Mientras que, para MORALA y FERNÁNDEZ, la utilización de indicadores obtenidos en base a la información contable puede y debe constituir una valiosa aportación en la valoración del proceso de ejecución presupuestaria. En este sentido, los principales indicadores financieros de las Administraciones son: sobre los ingresos y gastos derivados del funcionamiento corriente, el ahorro bruto y neto, las necesidades de financiación, la carga financiera, el nivel de endeudamiento, así como los equilibrios presupuestarios²⁷⁹. A continuación se detalla el contenido de estos indicadores:

²⁷⁴ De acuerdo con la STC 134/2011, de 20 de julio (FJ 14°).

²⁷⁵ Según se extrae de la STC 134/2011, de 20 de julio, (FJ 11°).

²⁷⁶ Sobre el ahorro en las cuentas públicas, el art. 139 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, introdujo los conceptos de ahorro bruto y ahorro neto en el ámbito local. El ahorro bruto se determina por la diferencia entre los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas por la entidad pública (es decir, la diferencia entre lo efectivamente cobrado y lo pendiente de pagar); mientras que el ahorro neto se obtiene minorando el ahorro bruto con la carga financiera de dicha entidad (es decir, se resta al ahorro bruto el importe teórico de una anualidad de las amortizaciones y los intereses de todos los créditos contratados por la entidad y aún pendientes de devolver

²⁷⁷ Atendiendo a PAGÈS I GALTÉS y ARAGÓN SÁNCHEZ, la definición legal de carga financiera establecida en el art. 54.4 de la LRHL se entiende como la suma de las anualidades corrientes de amortización de las operaciones de crédito formalizadas por la entidad pública, incluidos los intereses y las cuotas de amortización de capital, de cada uno de los préstamos a medio y largo plazo pendientes de reembolso. En PAGÈS I GALTÉS, Joan y ARAGÓN SÁNCHEZ, Francesc (1998): *Càlcul del nivell d'endeutament local*. Marcial Pons, Madrid, p. 113.

²⁷⁸ CÁRCABA GARCÍA, Ana (2001): "El uso de indicadores financieros en el análisis de la información contable pública", en la *Revista Asturiana de Economía*, núm. 21, p. 179.

²⁷⁹ MORALA GÓMEZ, M^a Belén y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, José Miguel (2006): "Análisis de entidades públicas mediante indicadores: Instrumento de rendición de cuentas y demostración de

- Los indicadores sobre los ingresos y gastos derivados del funcionamiento corriente permiten analizar, por una parte, el peso de los ingresos corrientes (integrados por los tributos propios y los ingresos patrimoniales) en relación con el total de los ingresos locales, y, por otra, el peso de los gastos corrientes (integrados por los gastos de personal, por la compra de bienes y servicios, por los pagos de intereses financieros de los créditos contraídos) en relación con el total de los gastos locales.
- Los indicadores sobre el ahorro bruto y neto permiten analizar si los ingresos corrientes de las EELL son mayores que sus gastos corrientes y por consiguiente si existe superávit corriente o no.
- El indicador sobre las necesidades de financiación permite evaluar la falta de solvencia de las EELL al indicar sus necesidades de recurrir al endeudamiento para financiar sus inversiones. La necesidad de financiación aparece cuando los ingresos no financieros (ingresos corrientes más transferencias de otras Administraciones) son inferiores a los gastos no financieros (gastos corrientes más inversiones públicas). En cambio, si dichos ingresos son superiores hablaremos de capacidad de financiación o solvencia del Ayuntamiento.
- El indicador de carga financiera permite conocer el montante de la carga financiera, compuesta por una anualidad del pago total de las amortizaciones e intereses financieros de los créditos contraídos, mientras que el indicador del nivel de endeudamiento informa sobre el peso de los capitales procedentes de operaciones de crédito aún pendientes de reembolso en relación con los ingresos corrientes. Para CÁRCABA GARCÍA, "la práctica cada vez más habitual en las EELL españolas de recurrir al endeudamiento como medio de financiación, hace necesario dedicar un conjunto de indicadores a medir el peso relativo del endeudamiento público en relación con las restantes fuentes de financiación, a la relevancia de la carga financiera en la estructura de gastos, y a las posibilidades

responsabilidades", en la *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de León (PECVNIA)*, p. 79.

que plantean los recursos corrientes con los que cuenta la entidad para proceder a su devolución"²⁸⁰.

- El indicador de equilibrio presupuestario relaciona los ingresos totales con los gastos totales, y permite observar el resultado presupuestario de las Haciendas Locales en términos de equilibrio, déficit o superávit.

El equilibrio presupuestario se consigue nivelando los ingresos y los gastos. En este sentido, al mismo tiempo que se aprueban medidas para contener o reducir el gasto público, también es posible adoptar medidas tendentes a mejorar los ingresos de las Administraciones. Entre los distintos tipos de ingresos de las EELL destacan, por la importancia de los recursos que generan: los tributos propios, las participaciones en los ingresos del Estado y de las CCAA, los rendimientos de su patrimonio y las operaciones de crédito²⁸¹. Dado que los tributos propios y las participaciones en los ingresos del Estado y de las CCAA se analizan ampliamente en los siguientes capítulos de la presente tesis, a continuación hago un apunte sobre la evolución y situación actual de los ingresos patrimoniales y de las operaciones de crédito que, aún siendo recursos complementarios y no fundamentales, participan igualmente en el objetivo de lograr la estabilidad presupuestaria de las Haciendas Municipales.

En relación con los ingresos patrimoniales, y como consecuencia del *boom inmobiliario*²⁸² de los últimos años en España, los Ayuntamientos han logrado importantes recursos económicos complementarios, a través de la venta de solares

²⁸⁰ CÁRCABA GARCÍA, Ana (2001): Ob. cit., p. 189.

²⁸¹ El art. 2 del TRLRHL, enumera los recursos económicos de las EELL:

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

²⁸² La economía española ha cabalgado a lomos del sector inmobiliario durante diez años, provocando una sobrevaloración de los activos y un crecimiento en los precios de los pisos del 177%, durante la década de 1995 a 2005. Se puede afirmar que buena parte del crecimiento más reciente de la economía española se explica por el auge de la construcción. Artículo disponible en *Expansión.com* [en línea]: <

municipales (la mayoría procedentes de particulares obligados a ceder terrenos a los municipios en el momento de ejecutar el planeamiento urbanístico). La importancia de estos ingresos ha sido tan destacable que ha permitido hablar de un resurgimiento de la Hacienda patrimonial de las EELL. Incluso en determinados municipios, con un gran desarrollo urbanístico y turístico, los ingresos patrimoniales dejaron de ser algo meramente residual para constituir una fuente significativa en la financiación de sus Haciendas²⁸³.

Destacan SÁNCHEZ MALDONADO y SUÁREZ PANDIELLO que "el suelo obtenido por las Entidades Locales con el desarrollo urbanístico del planeamiento, al ser consecuencia de la participación en las plusvalías generadas por la acción urbanística, se integra, junto a otros bienes y recursos, en el *Patrimonio Municipal del Suelo*, que se convierte así en uno de los instrumentos que tienen las Entidades Locales para que los beneficios obtenidos de la gestión urbanística del suelo se destinen a satisfacer y asegurar los mandatos contenidos en la Constitución". Según estos autores, "se podría especular con la existencia de correlación entre el margen de maniobra de endeudamiento y el uso de los recursos urbanísticos. Es decir, a medida que los Ayuntamientos agotan su capacidad de endeudamiento tratarían de buscar vías alternativas para la financiación de inversiones. En este sentido, los recursos urbanísticos en coincidencia con el auge inmobiliario en estos últimos años se han convertido en el principal instrumento de financiación para mantener el nivel inversor municipal"²⁸⁴.

Pero el apogeo del *boom inmobiliario* terminó y con él también se acabaron los importantes recursos patrimoniales y tributarios que generaba. Según informa el *Instituto Juan de Mariana*, "el inevitable estallido de la burbuja y la recesión económica reveló lo que había detrás del saldo positivo en las finanzas públicas. En gran medida,

<http://www.expansion.com/especiales/20aniversario/20economicos/inmobiliario.htm> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

²⁸³ En este sentido se pronuncia TERÉ PÉREZ, Alejandro (2006): "La gestión del urbanismo y la financiación de las Entidades Municipales", en la *Revista Española de Control Externo*, núm. 23, pp. 56-57.

se debía al crecimiento disparado –por ejemplo, a la explosión de los ingresos impositivos por el boom inmobiliario–, más que a una racionalización de los gastos e ingresos gubernamentales y a una situación de equilibrio estructural en las cuentas”²⁸⁵.

A la caída de estos ingresos tiene que añadirse otra consecuencia del desarrollo urbanístico de estos últimos años: el aumento del gasto local por la ampliación de los servicios municipales, derivado del crecimiento urbano y demográfico de los municipios. En resumen, la expansión urbanística ha obligado a los Ayuntamientos a ampliar los servicios que prestan y, evidentemente, dicho aumento repercute directamente en sus presupuestos anuales, los cuales, además, ya no cuentan con los mismos ingresos patrimoniales y tributarios de hace unos años. Según POU BELL, "enfrentando ingresos y gastos municipales ligados al sector inmobiliario, resulta que este sector aportó en 2004 un 32% de los ingresos municipales, mientras que generó un gasto equivalente al 36% del total de gastos”²⁸⁶.

Por consiguiente, se observa una importante inestabilidad en los ingresos patrimoniales, absolutamente ligados al devenir de la coyuntura económica y, especialmente, al sector inmobiliario. Tales ingresos deben considerarse atípicos y destinarse a inversiones o a reducir deuda, ya que su limitada duración en el tiempo desaconseja que se utilicen como recurso habitual para sufragar los gastos corrientes de los Ayuntamientos.

Por su parte, en cuanto a las operaciones de crédito como fuente complementaria de ingresos, es decir, en relación con las peticiones de recursos financieros dirigidas fundamentalmente a las entidades bancarias, comparto la opinión de SUÁREZ PANDIELLO de que no son necesariamente una mala fuente de recursos ya que, "utilizar la deuda para financiar inversiones que se espera que den sus frutos a lo largo de un buen número de años y, consiguientemente, trasladar parte de la carga a contribuyentes

²⁸⁴ SÁNCHEZ MALDONADO, José y SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2007): “Hacienda Local y Urbanismo. ¿Es tan grave como lo pintan?”, en *Cim.economía*, núm. 11, Asociación de Economía de Castilla-La Mancha, pp. 249 y 254.

²⁸⁵ VVAA (2010): *La falacia de los impuestos bajos en España*, Instituto Juan de Mariana, Madrid, p. 5.

²⁸⁶ POU BELL, Virginia (2007): “El impacto del mercado inmobiliario en las finanzas públicas”, en *Situación Inmobiliaria*, del Servicio de Estudios Económicos del BBVA, Bilbao, p. 28.

futuros puede ser visto sin grades dificultades como respetuoso con el principio de equidad intergeneracional (de manera que quienes van a disfrutar de los servicios y equipamientos en el futuro contribuirán también a su financiación)"²⁸⁷. De la misma opinión es ÁLVAREZ CORBACHO, pues considera que "esta idea subyace en la legislación española que regula el endeudamiento de las Corporaciones Locales, legitimando así el uso de la deuda por razones básicas de equidad intergeneracional. Argumento invocado, además, por los gobiernos locales a la hora de justificar y financiar sus inversiones"²⁸⁸.

Sin embargo, el acceso a dicho recurso se ha limitado legalmente. El art. 14.2 del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, de medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, estableció una prohibición a las EELL para acudir al crédito público o privado a largo plazo, para la financiación de inversiones o para sustituir total o parcialmente operaciones preexistentes. Dicha prohibición se ha atemperado mediante la Disposición Final Decimoquinta, de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, que permite la concertación de nuevas operaciones de crédito a largo plazo a aquellas EELL cuya liquidación de los presupuestos anuales muestre ahorro neto positivo y cuyo nivel de endeudamiento sea inferior al 75% de los ingresos corrientes.

No obstante, CALDERÓN LÓPEZ alerta que las Corporaciones Locales se siguen endeudando, sobre todo "acudiendo a contratar operaciones a corto plazo o de tesorería (no más de un año, pero renovables) que nunca se cancelan al vencimiento anual, sino que se renuevan año tras año y en muchos casos se aumenta su cuantía hasta los límites legales"²⁸⁹. En cualquier caso, la posibilidad de acudir al crédito para financiar los gastos municipales se ha convertido en una opción de muy difícil realización. De modo que, actualmente, ni los recursos patrimoniales ni los crediticios son vías de financiación para los municipios.

²⁸⁷ SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2007): "Insuficiencia relativa, gastos impropios y financiación local", en *Papeles de Economía Española*, núm. 113, Madrid, p. 251.

²⁸⁸ ÁLVAREZ CORBACHO, Xoaquín (1998): "Déficit y deuda en las Corporaciones Locales de España", en *Anuario da Facultade de Dereito*, Universidade de Santiago de Compostela, p. 65.

²⁸⁹ CALDERÓN LÓPEZ, Pedro Antonio (2011): "Los gobiernos locales en España y el acceso al endeudamiento", ponencia en el *X Congreso de la Asociación de Ciencia Política y de la Administración*, Murcia, p. 17.

Sobre los problemas de financiación de las EELL, SUÁREZ PANDIELLO considera que, "en el largo periodo de expansión económica que va de 1995 a 2007, las Administraciones Públicas en España lograron dejar atrás un largo historial de déficit e incluso lograron cifras de superávit entre 2005 y 2007. Durante todo ese tiempo, las Entidades Locales mantuvieron un saldo promedio prácticamente de equilibrio, pero a partir de ese último año el deterioro presupuestario es evidente. Este dato parece estar denotando una crisis financiera soterrada en las Haciendas Locales, con causas estructurales y anteriores a la crisis económica actual"²⁹⁰.

Mientras que, para ÁLVAREZ CORBACHO, las bases del sistema de financiación local descansan "en una serie de implícitos que la realidad se encarga de desmentir continuamente. Estos implícitos son: el ahorro bruto de las corporaciones locales es siempre positivo; existen esfuerzos fiscales satisfactorios; gestiones recaudatorias eficientes, y las transferencias corrientes y de capital se entregan dentro de los plazos previstos. Pero como las cosas son diferentes en la práctica, se producen problemas estructurales de liquidez y remanentes de tesorería negativos. Una tesis bastante generalizada insiste en que los problemas básicos de las Corporaciones Locales son problemas de liquidez y no cuestiones de solvencia financiera"²⁹¹.

En plena crisis económica, y una vez agotados los ingresos complementarios procedentes de la actividad urbanística, al mismo tiempo que limitada la posibilidad de contratar operaciones de crédito con entidades bancarias, los valores actuales de los indicadores económicos y financieros de las Haciendas Municipales no sólo muestran la mala situación por la que atraviesan éstas sino que, además, revelan que dicha mala situación no es únicamente fruto de la actual coyuntura económica adversa.

1.2. Consideraciones.

²⁹⁰ SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2011): "Crisis económica y reforma de la Hacienda Local en España", en el *XXIII Seminario Regional de Política Fiscal*, Santiago de Chile, 18-21 de enero de 2011, p. 20.

²⁹¹ Según ÁLVAREZ CORBACHO, Xoaquín (1998): "Déficit y deuda en las Corporaciones Locales de España", en el *Anuario da Facultade de Dereito*, Universidad de Santiago de Compostela, p. 73.

A la vista del escenario jurídico descrito se formulan las consideraciones siguientes sobre el principio de estabilidad presupuestaria de las Haciendas Municipales en relación con la suficiencia financiera de las mismas:

1ª) El principio de estabilidad presupuestaria rige sobre todas las Administraciones Públicas, también sobre la Administración Local, de modo que las partidas de ingresos de los presupuestos locales tienen que igualarse con las partidas de gastos, en busca del equilibrio o superávit presupuestario.

2ª) La obligación de equilibrio presupuestario, por imposición europea y estatal, no menoscaba el principio de autonomía local ni el de suficiencia financiera de las Haciendas Municipales, ya que se trata de un requisito más del marco legal que configura el ordenamiento jurídico español de los Ayuntamientos y, en ninguna medida, se indispone con el desempeño de las funciones propias de las Corporaciones Locales ni tampoco con sus fuentes de financiación.

3ª) El auge del sector inmobiliario ha otorgado cierto protagonismo a los ingresos patrimoniales de las Corporaciones Locales durante algunos años, proporcionando a las arcas municipales ingresos "extraordinarios" procedentes de la venta de solares y también de los tributos ligados a la actividad urbanística (ICIO, IIVTNU, tasas urbanísticas, etc.). No obstante, el incremento urbanístico y demográfico también ha provocado una ampliación de los servicios que deben prestar los Ayuntamientos y, por consiguiente, un aumento de sus gastos. En la actualidad, la situación financiera de las EELL ha empeorado porque aquellos ingresos extraordinarios cesaron mientras que los gastos generados cuando menos se mantienen.

4ª) El acceso a las operaciones de crédito por parte de las Corporaciones Locales está restringido por ley, así como los niveles de endeudamiento, de modo que esta vía de financiación tiene un carácter muy limitado.

5ª) Los indicadores de las Haciendas Municipales muestran un rápido e importante deterioro de la situación económico-financiera de los Ayuntamientos, acrecentado estos últimos años por la crisis económica. No obstante, ni la crisis económica en general, ni la crisis del sector inmobiliario en particular, serían las únicas causas de la mala situación económica de las Corporaciones Locales, dejando en evidencia las carencias del sistema de financiación municipal y su incapacidad para lograr la suficiencia financiera de las Haciendas Municipales.

1.3. Análisis estadístico.

Una vez realizado el análisis del escenario jurídico y dotado de contenido el principio de estabilidad presupuestaria en el ámbito municipal, procede ahora comprobar los datos estadísticos de la financiación local para completar dicho análisis con la observación de la realidad de las Haciendas Municipales.

Con los datos que reúne el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en cumplimiento de la obligatoria remisión por parte de todas las EELL de una copia de la liquidación de los presupuestos locales²⁹², dicho organismo elabora cada año un informe anual sobre las *Haciendas Locales en cifras*²⁹³. A partir del contenido de estos informes, correspondientes al periodo 2004 a 2011, he elaborado una serie de tablas y gráficos con el objetivo de constatar con datos reales los aspectos tratados en el presente apartado.

²⁹² El art. 193.5, del TRLRHL, dispone que las EELL remitirán copia de la liquidación de sus presupuestos a la Administración del Estado y a la Comunidad Autónoma.

²⁹³ Informes disponibles en la web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas [en línea]: <<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Estadisticas%20Territoriales.aspx>> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

- Los ingresos totales de los Ayuntamientos.

Los ingresos totales de los Ayuntamientos están integrados por los tributos propios (impuestos, tasas y contribuciones especiales establecidos por los municipios), más las transferencias procedentes de otras Administraciones (del Estado, de las CCAA y de las Diputaciones provinciales) y, además, por otros tipos de ingresos como los ingresos patrimoniales (procedentes de la venta de solares municipales y del alquiler de inmuebles), así como también por los ingresos financieros (procedentes de operaciones de crédito realizadas con entidades financieras).

* importes en miles de euros

| | Tributos propios* | Transferencias otras Adm.* | Otros ingresos* | Ingresos totales* |
|-------------|------------------------------|---------------------------------------|----------------------------|------------------------------|
| | A | B | C | A+B+C |
| 2004 | 19.929.425 | 14.183.290 | 6.260.953 | 40.373.668 |
| 2005 | 22.231.320 | 15.323.683 | 7.326.056 | 44.881.059 |
| 2006 | 24.822.526 | 17.770.940 | 8.355.081 | 50.948.547 |
| 2007 | 25.472.276 | 19.384.894 | 6.602.202 | 51.459.372 |
| 2008 | 25.913.201 | 20.388.555 | 6.583.594 | 52.885.350 |
| 2009 | 26.503.261 | 27.804.068 | 7.689.961 | 61.997.290 |
| 2010 | 27.173.009 | 23.495.867 | 4.172.355 | 54.841.231 |
| 2011 | 27.297.611 | 18.351.620 | 3.758.792 | 49.408.023 |

Tabla 1

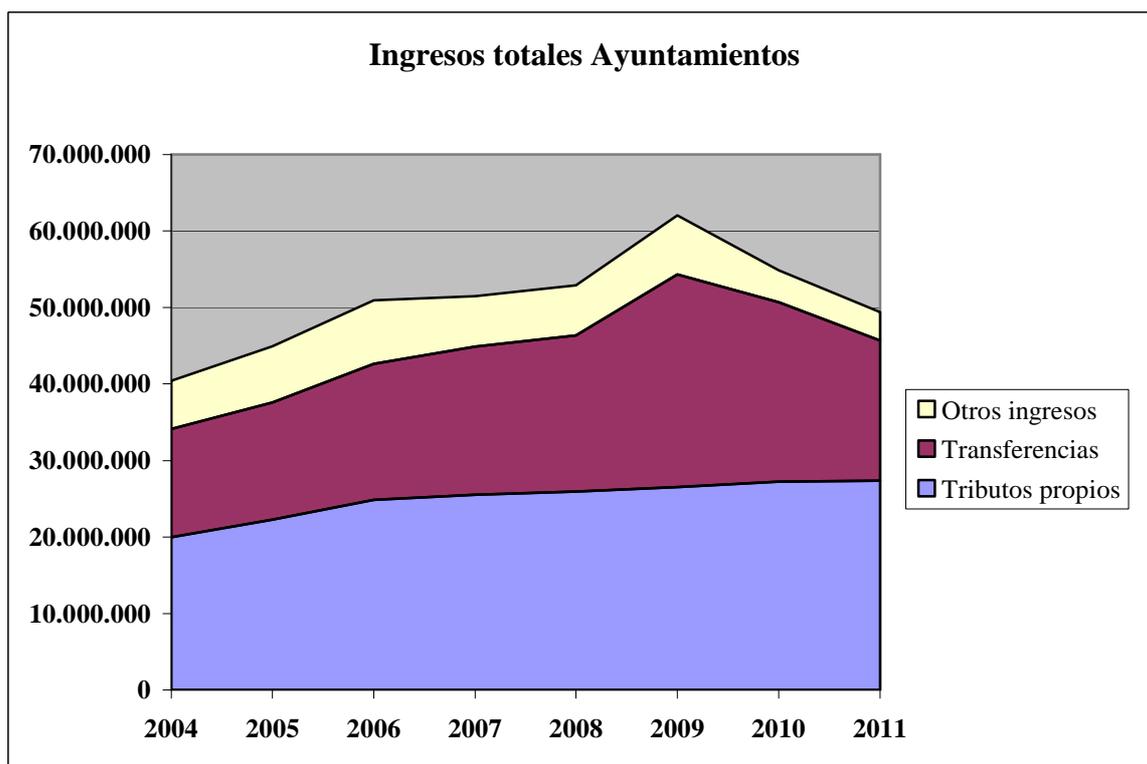


Gráfico 1

En este gráfico se observa como, entre 2004 y 2011, los ingresos totales de los Ayuntamientos crecieron más del 22%. No obstante, la subida más significativa es la de los ingresos por tributos propios que fue del 37%, en dicho periodo, mientras que las transferencias procedentes de otras Administraciones subieron por encima del 29%. Por su parte, los otros ingresos (como los patrimoniales o las operaciones de crédito) cayeron cerca del 60%, confirmando su importante deterioro. Resulta que, en 2011, los ingresos por tributos propios más los procedentes de las transferencias de otras Administraciones representan más del 90% del total de los ingresos de los Ayuntamientos.

- Los gastos totales de los Ayuntamientos.

Los gastos totales de los Ayuntamientos están integrados por los gastos corrientes municipales (los gastos de personal, por la compra de bienes y el pago de servicios), más los gastos financieros (por las amortizaciones y el pago de intereses de los créditos

contratados) y, además, por los llamados gastos de capital (mayormente las inversiones públicas locales).

* importes en miles de euros

| | Gastos corrientes* | Gastos financieros* | Gastos de capital* | Gastos totales* |
|-------------|---------------------------|----------------------------|---------------------------|------------------------|
| | A | B | C | A+B+C |
| 2004 | 26.649.540 | 9.095.943 | 2.487.312 | 38.232.795 |
| 2005 | 29.244.610 | 9.749.629 | 2.771.603 | 41.765.842 |
| 2006 | 32.265.389 | 12.037.752 | 2.421.991 | 46.725.132 |
| 2007 | 35.665.674 | 13.224.957 | 2.349.659 | 51.240.290 |
| 2008 | 39.135.455 | 12.142.039 | 2.696.935 | 53.974.429 |
| 2009 | 40.080.875 | 17.285.269 | 2.431.701 | 59.797.845 |
| 2010 | 39.531.329 | 13.928.705 | 2.718.095 | 56.178.129 |
| 2011 | 38.968.832 | 8.767.661 | 2.521.605 | 50.258.098 |

Tabla 2

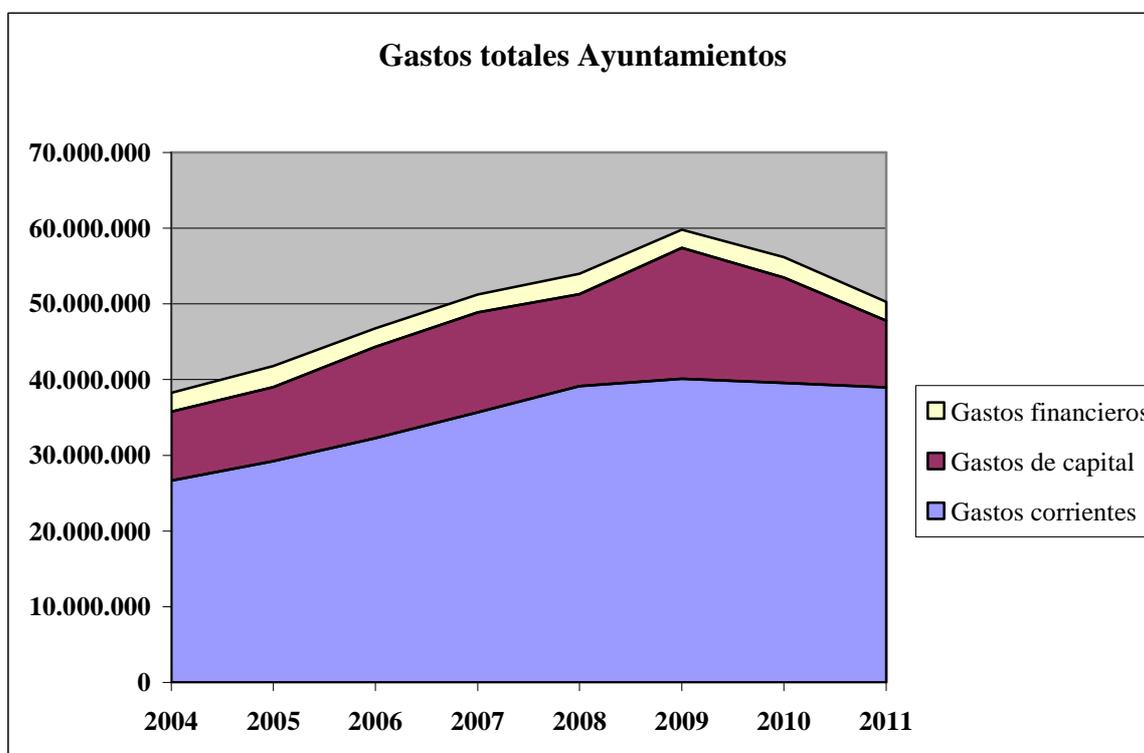


Gráfico 2

Se puede observar como los gastos totales de los Ayuntamientos aumentaron, entre 2004 y 2011, más del 31%. La mayor subida fue la de los gastos corrientes, los cuales, durante dicho periodo, crecieron por encima del 46%, mientras que los gastos de capital aumentaron un imperceptible 1%. Por su parte, los gastos financieros descendieron cerca del 4%. El aumento de los gastos corrientes (imprescindibles para mantener el funcionamiento de las EELL) junto al estancamiento de la inversión local, reflejan una situación de creciente rigidez del gasto municipal, ya que la mayoría de los gastos estarían comprometidos de antemano.

- El resultado presupuestario de los Ayuntamientos.

Con esta tabla se comprueba la evolución del resultado presupuestario de los municipios, el cual resulta de comparar los ingresos y gastos totales vistos en las tablas anteriores. De acuerdo con el art. 3 de la LGEP, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o superávit.

* importes en miles de euros

| | Ingresos totales* | Gastos totales* | Diferencia* | Resultado |
|-------------|--------------------------|------------------------|--------------------|------------------|
| | A | B | A-B | % A-B/B |
| 2004 | 40.373.668 | 38.232.795 | 2.140.873 | 5,3% |
| 2005 | 44.881.059 | 41.765.842 | 3.115.217 | 6,9% |
| 2006 | 50.948.547 | 46.725.131 | 4.223.416 | 8,3% |
| 2007 | 51.459.372 | 51.240.291 | 219.081 | 0,4% |
| 2008 | 52.885.350 | 53.974.429 | -1.089.079 | -2,1% |
| 2009 | 61.997.290 | 59.081.736 | 2.915.554 | 4,7% |
| 2010 | 56.444.688 | 56.178.129 | 266.559 | 0,5% |
| 2011 | 49.408.023 | 50.258.098 | -850.075 | -1,7% |

Tabla 3

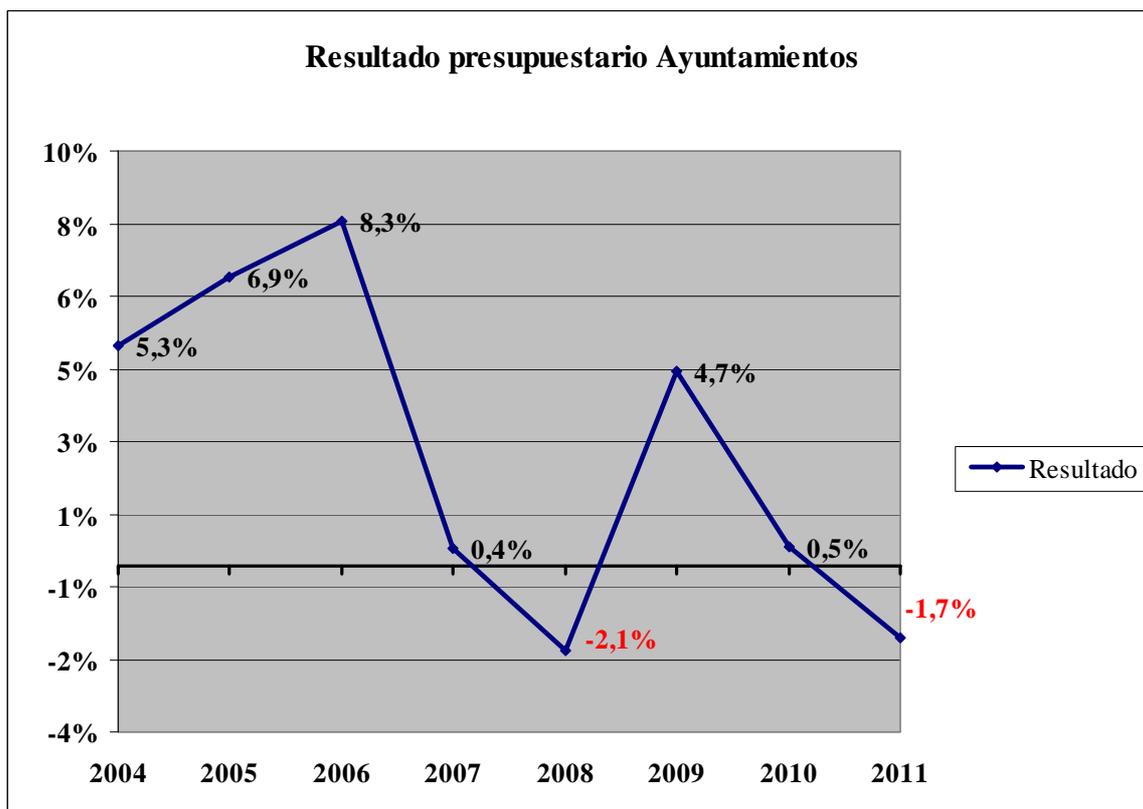


Gráfico 3

En este gráfico se observa como el resultado presupuestario del conjunto de Ayuntamientos tuvo signo positivo hasta 2006, cayendo rápidamente a continuación hasta alcanzar una cifra negativo en 2008. Aunque el superávit se recuperó significativamente en 2009, dicha recuperación resultó de la extraordinaria inyección de recursos económicos procedentes del Fondo Estatal de Inversión Local²⁹⁴. A partir de 2010, el resultado presupuestario volvió a caer, alcanzando números rojos de nuevo en 2011. Dichas caídas son debidas a la crisis económica y especialmente la del sector de la construcción, sobretudo por la pérdida de recaudación de los tributos municipales (principalmente del ICIO, IIVTNU, Tasas urbanísticas, etc.).

- Los ingresos corrientes de los Ayuntamientos.

²⁹⁴ Mediante el Real Decreto Ley 9/2008, de 28 de noviembre, se creó el Fondo Estatal de Inversión Local para 2009, con un importe de 8.000.000.000 euros, cuyo objetivo era aumentar las inversiones públicas en el ámbito local.

Los ingresos corrientes de los municipios están integrados por los tributos propios (impuestos, tasas y contribuciones especiales establecidos por los municipios), las transferencias del resto de Administraciones (Estado, CCAA y Diputaciones provinciales) y, además, por los ingresos patrimoniales (procedentes de la venta de solares municipales y del alquiler de inmuebles), todos ellos vistos anteriormente.

* importes en miles de euros

| | Tributos propios* A | Transferencias corrientes Adm.* B | Ingresos patrimoniales* C | Ingresos corrientes* A+B+C |
|-------------|--------------------------------------|--|--|---|
| 2004 | 19.929.426 | 11.259.755 | 2.859.691 | 34.048.872 |
| 2005 | 22.231.321 | 11.871.949 | 3.950.698 | 38.053.968 |
| 2006 | 24.822.525 | 13.782.021 | 5.101.534 | 43.706.080 |
| 2007 | 25.472.275 | 15.406.028 | 3.571.836 | 44.450.139 |
| 2008 | 25.913.200 | 16.321.088 | 2.876.515 | 45.110.803 |
| 2009 | 26.503.261 | 15.668.955 | 2.202.901 | 44.375.117 |
| 2010 | 27.173.009 | 14.493.456 | 2.045.170 | 43.711.635 |
| 2011 | 27.297.611 | 14.698.712 | 1.823.170 | 43.819.493 |

Tabla 4

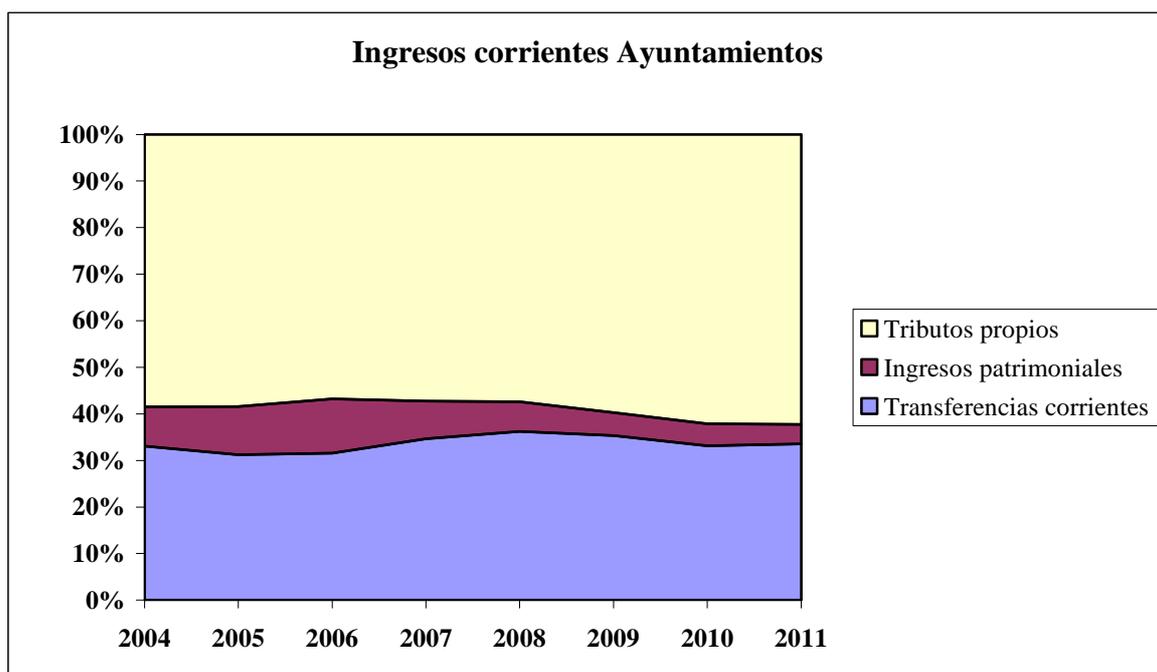


Gráfico 4

Los ingresos corrientes en su conjunto aumentaron, desde 2004 hasta 2011, cerca del 29%, siendo distinto el comportamiento de sus componentes. Mientras que los tributos propios y las transferencias corrientes procedentes de otras Administraciones crecieron alrededor del 37% y 30%, respectivamente, los ingresos patrimoniales cayeron más del 36%, sin duda por el importante descenso de la venta de solares municipales, fruto de la crisis inmobiliaria. En cualquier caso, la posición de los ingresos por tributos propios fue dominante, ya que representaron más del 62% del total de los ingresos corrientes, mientras que las transferencias alcanzaron cerca del 34%, relegando los ingresos patrimoniales al 4% del total.

- Los ingresos de los Ayuntamientos procedentes de la actividad urbanística.

Mediante la siguiente tabla se analizan las fuentes de ingresos municipales cuyo origen se halla en la actividad urbanística (básicamente los ingresos patrimoniales, algunos tributarios y otros como las cuotas de urbanización y los aprovechamientos urbanísticos). El objetivo es observar la incidencia de tales recursos en relación con los ingresos corrientes municipales (los cuales están integrados por los tributos propios, las transferencias del resto de Administraciones para sufragar gastos corrientes y los ingresos patrimoniales), así como también su evolución durante el periodo analizado de 2005 a 2011²⁹⁵.

Durante la etapa expansiva de la actividad urbanística, los ingresos patrimoniales aumentaron notablemente (básicamente por la venta directa de solares de propiedad municipal), al mismo tiempo que los ingresos de los tributos relacionados con dicha actividad (como es el caso del ICIO y las Tasas urbanísticas), y también otros ingresos de carácter urbanístico como las cuotas de urbanización y los aprovechamientos urbanísticos (pagos sufragados directamente por los particulares afectados por la ejecución del planeamiento).

²⁹⁵ El informe de 2004 de las *Haciendas Locales en cifras* no ofrece esta información.

* importes en miles de euros

| | Enajenación de terrenos* | Ingresos tributarios urbanísticos* | Cuotas y aprovecha. urbanísticos* | Total ingresos urbanísticos* | Total ingresos corrientes* | % A+B+C/ D |
|-------------|-------------------------------------|---|--|---|---|---------------------------|
| | A | B | C | A+B+C | D | D |
| 2005 | 2.600.665 | 2.572.471 | 1.257.560 | 6.430.696 | 38.053.968 | 16,9 |
| 2006 | 2.994.670 | 3.194.484 | 1.943.862 | 8.133.016 | 43.706.080 | 18,6 |
| 2007 | 1.970.664 | 2.872.190 | 1.453.931 | 6.296.785 | 44.450.139 | 14,2 |
| 2008 | 1.160.121 | 2.136.208 | 1.411.838 | 4.708.167 | 45.110.803 | 10,4 |
| 2009 | 1.016.817 | 1.838.741 | 1.051.697 | 3.907.255 | 44.375.117 | 8,8 |
| 2010 | 606.589 | 1.378.030 | 452.742 | 2.437.361 | 43.711.635 | 5,6 |
| 2011 | 415.884 | 1.169.955 | 318.098 | 2.423.551 | 43.819.493 | 4,3 |

Tabla 5

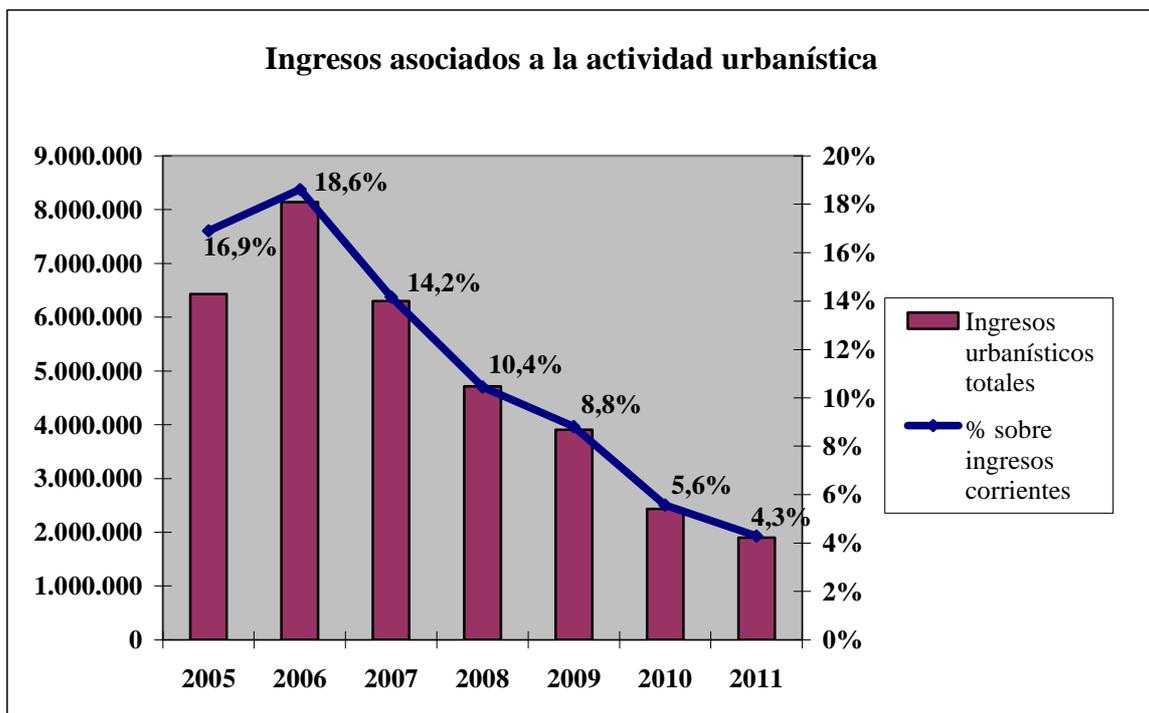


Gráfico 5

Se observa como el conjunto de los ingresos municipales procedentes de la actividad urbanística alcanzó su máximo rendimiento en el año 2006, representando casi el 19% de los ingresos corrientes de aquel ejercicio. Si relacionamos estos datos con los

datos de la anterior Tabla 3, el año 2006 fue el ejercicio con mayor superávit presupuestario municipal del periodo comprobado, de modo que la excepcional buena coyuntura del sector inmobiliario tuvo una incidencia positiva en las cuentas de los Ayuntamientos. No obstante, a partir de 2007, la rápida caída de estos ingresos provocó a la vez una importante pérdida de recursos para las Haciendas Municipales, las cuales vieron disminuir sus ingresos corrientes y amenazada su estabilidad presupuestaria. La caída de los ingresos urbanísticos, entre 2005 y 2011, superó el 60%, situándose éstos en apenas el 4% del total de ingresos corrientes del año 2011.

- Los gastos corrientes de los Ayuntamientos.

Los gastos corrientes municipales están integrados por los gastos de personal, por la compra de bienes y el pago de servicios, por el pago de los intereses financieros de los créditos contraídos y por las transferencias a terceros en concepto de subvenciones.

* importes en miles de euros

| | Gastos personal* A | Compras y servicios* B | Intereses financieros* C | Transferencias a terceros* D | Gastos corrientes* A+B+C+D |
|-------------|-------------------------------------|---|---|---|---|
| 2004 | 11.958.924 | 11.290.970 | 596.466 | 2.803.181 | 26.649.541 |
| 2005 | 12.970.114 | 12.527.945 | 616.569 | 3.129.982 | 29.244.610 |
| 2006 | 13.985.857 | 14.084.984 | 705.600 | 3.488.947 | 32.265.388 |
| 2007 | 15.313.141 | 15.563.913 | 919.263 | 3.869.357 | 35.665.674 |
| 2008 | 16.552.087 | 17.169.809 | 1.103.319 | 4.310.241 | 39.135.456 |
| 2009 | 17.562.023 | 16.918.092 | 896.546 | 4.704.215 | 40.080.876 |
| 2010 | 17.414.816 | 16.851.698 | 728.408 | 4.536.407 | 39.531.329 |
| 2011 | 17.108.418 | 16.488.781 | 952.267 | 4.419.366 | 38.968.832 |

Tabla 6

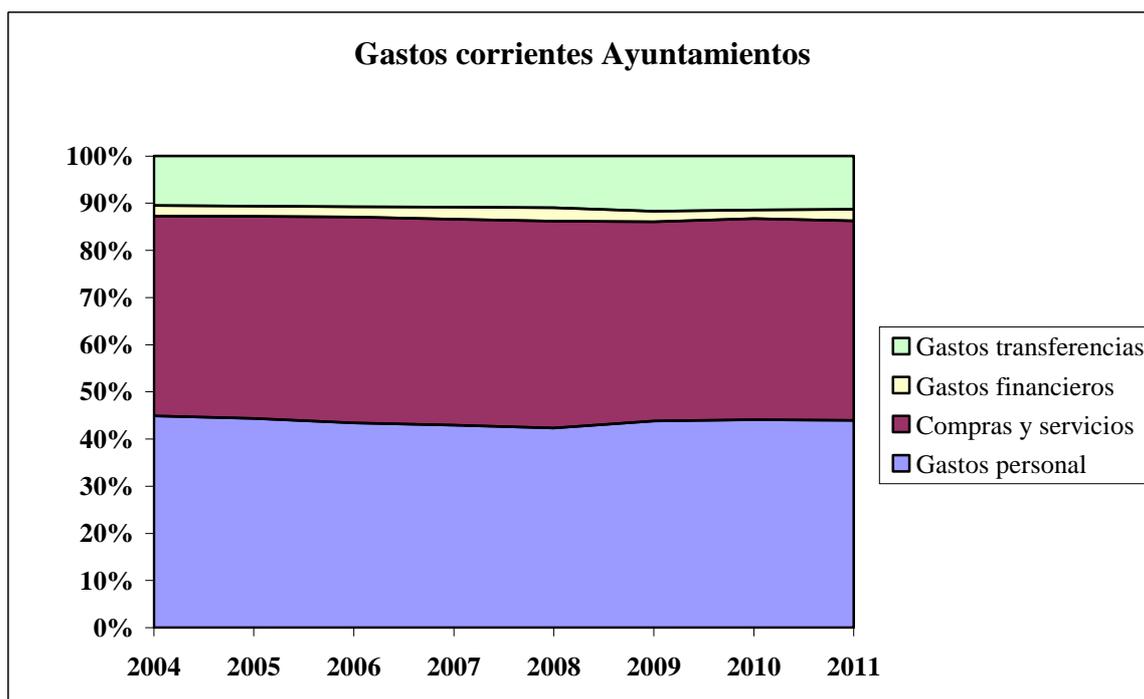


Gráfico 6

A pesar del crecimiento de los gastos corrientes municipales, entre 2004 y 2011, superior al 46%, lo cierto es que a partir de 2009 éstos han caído cerca del 3%. En primer lugar, por la bajada de los costes de personal²⁹⁶, pero también por el descenso en la compra de bienes y el pago de servicios. Esta contención de los gastos corrientes es consecuencia de las medidas de recorte del gasto público puestas en marcha a partir de 2009 para cumplir con el objetivo de equilibrio presupuestario y combatir la crisis económica. Sin embargo, los pagos de los intereses por los créditos contraídos crecieron por encima del 60% durante los años 2004 a 2011.

- La carga financiera de los Ayuntamientos.

A través de la siguiente tabla se pretende comprobar la evolución de la carga financiera de los municipios españoles, entendida ésta como la suma del pago de los

²⁹⁶ Según el art. 22.Dos B), de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, se aprobó una reducción general del 5% de las retribuciones de los empleados del sector público para aquel año.

intereses financieros más las amortizaciones realizadas de los créditos contraídos por los Ayuntamientos, en relación con el total de los ingresos corrientes, vistos anteriormente.

* importes en miles de euros

| | Intereses financieros* | Amortizaciones* | Total carga financiera* | Ingresos corrientes* | % A+B/C |
|-------------|-------------------------------|------------------------|--------------------------------|-----------------------------|----------------|
| | A | B | A+B | C | C |
| 2004 | 596.466 | 2.211.689 | 2.808.155 | 34.048.872 | 8,2 |
| 2005 | 616.569 | 2.326.223 | 2.942.792 | 38.053.968 | 7,7 |
| 2006 | 705.600 | 2.072.648 | 2.778.248 | 43.706.080 | 6,4 |
| 2007 | 919.263 | 1.990.092 | 2.909.355 | 44.450.139 | 6,5 |
| 2008 | 1.103.319 | 2.403.197 | 3.506.516 | 45.110.803 | 7,8 |
| 2009 | 896.546 | 2.156.221 | 3.052.767 | 44.375.117 | 6,9 |
| 2010 | 728.408 | 2.533.002 | 3.261.409 | 43.711.635 | 7,5 |
| 2011 | 1.150.550 | 3.240.138 | 4.390.688 | 43.819.493 | 10,0 |

Tabla 7

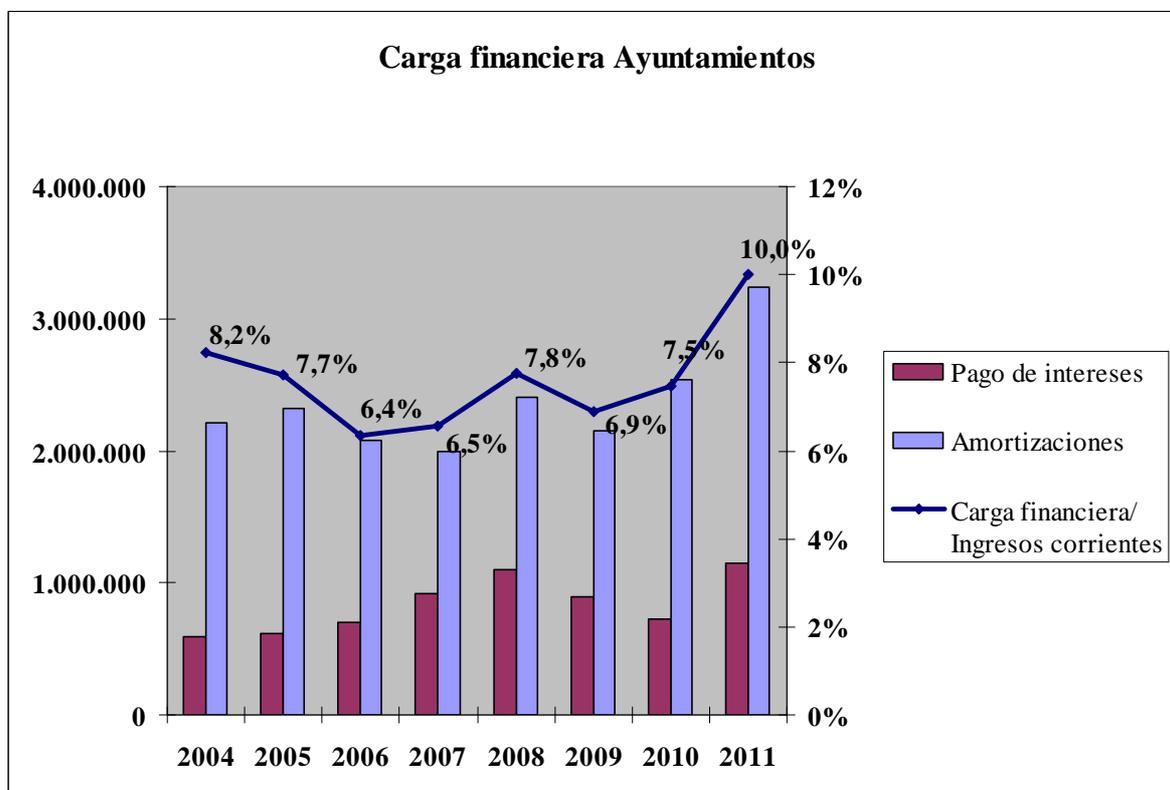


Gráfico 7

Se puede observar cierto comportamiento oscilante de la carga financiera, aunque con una tendencia alcista a partir de 2009. Cabe destacar el aumento del peso de los intereses pagados en relación con el importe de las amortizaciones realizadas, ya que aquéllos pasan de apenas el 20% del total de la carga financiera al principio del periodo analizado (2004) a más del 26% en el último ejercicio (2011). Este aumento podría evidenciar una renegociación de las condiciones de tales créditos con el objetivo de alargar los plazos de devolución, lo que conlleva un mayor pago de intereses.

- Los derechos y las obligaciones pendientes de los Ayuntamientos.

Con la siguiente tabla se comprueba la evolución de los derechos pendientes de cobro (aquellas deudas reconocidas de terceros pero aún no cobradas), así como las obligaciones pendientes de pago (aquellos pagos reconocidos a terceros pero aún no abonados). A partir de ambos indicadores es posible calcular el remanente de tesorería, que resulta de la diferencia de ambos indicadores más los fondos líquidos existentes, es decir, los recursos económicos disponibles en caja.

* importes en miles de euros

| | Derechos pendientes de cobro* | Obligaciones pendientes de pago* | Fondos Líquidos* | Remanente tesorería* |
|-------------|--|---|-----------------------------|---------------------------------|
| 2004 | 11.674.749 | 13.052.617 | 7.466.677 | 6.088.809 |
| 2005 | 12.859.244 | 14.034.013 | 9.361.028 | 8.186.259 |
| 2006 | 16.607.744 | 14.991.913 | 12.530.401 | 14.146.232 |
| 2007 | 17.557.129 | 16.194.362 | 12.395.769 | 13.758.536 |
| 2008 | 18.585.983 | 18.459.925 | 11.123.587 | 11.249.645 |
| 2009 | 21.736.086 | 18.848.906 | 9.245.372 | 10.132.552 |
| 2010 | 21.882.046 | 19.812.280 | 8.821.360 | 8.751.595 |
| 2011 | 21.955.016 | 19.546.874 | 6.095.138 | 8.503.280 |

Tabla 8

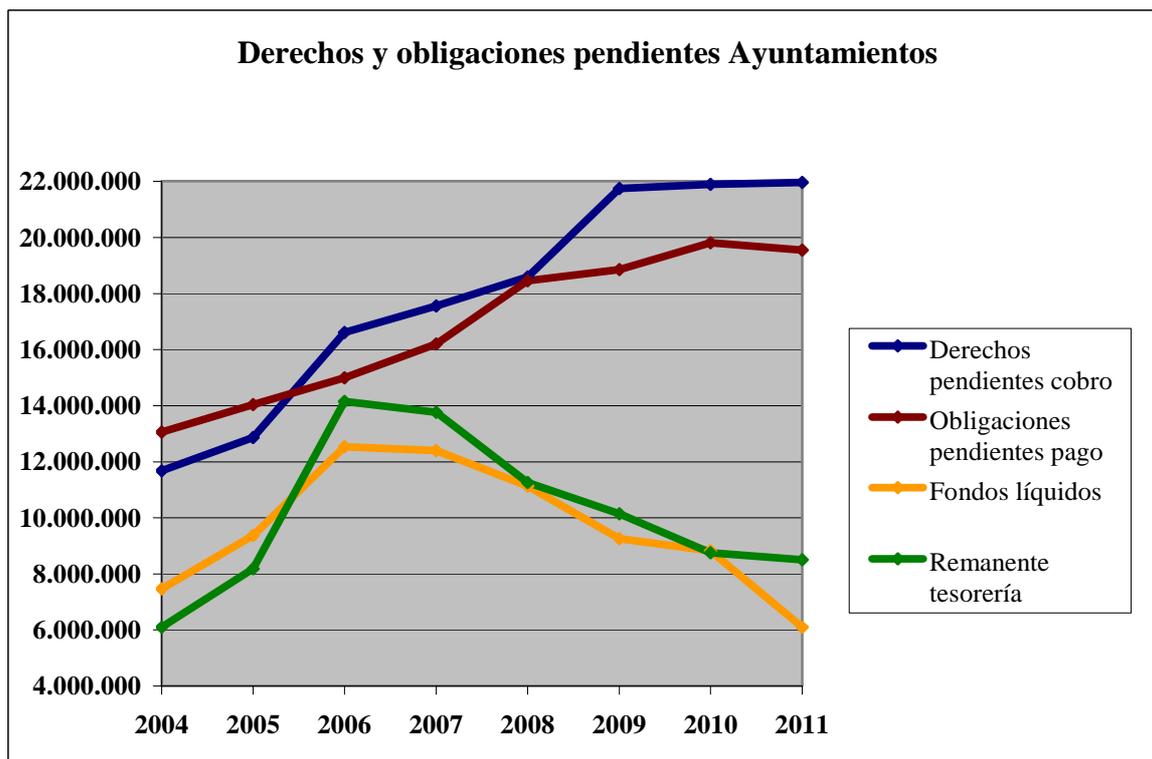


Gráfico 8

En este gráfico se observa como los derechos pendientes de cobro y las obligaciones pendientes de pago crecieron durante todo el periodo de 2004 a 2011, siendo el aumento de los primeros del 88%, superior al de las segundas que fue de casi el 50%. Mientras que en 2004 el importe de las obligaciones pendientes de pago eran mayores que los importes de los derechos pendientes de cobro, a partir de 2006 se invirtieron dichos valores y los deudores superaron a los acreedores²⁹⁷. Por su parte,

²⁹⁷ Cabe destacar la iniciativa del Gobierno para establecer un mecanismo de financiación ágil de pago y cancelación de deudas con proveedores de EELL, a través de los Reales Decretos-Leyes 4/2012, de 24 de febrero y 7/2012, de 9 de marzo. La grave situación de crisis económica ha generado una fuerte caída de la actividad económica y correlativamente una fuerte bajada en la recaudación de recursos por parte de las EELL. Esto ha ocasionando retrasos acumulados en el pago de las obligaciones contraídas con sus proveedores, con la consiguiente incidencia negativa en la liquidez de las empresas. Este mecanismo extraordinario de financiación de la deuda municipal con proveedores lleva aparejada una operación de endeudamiento a largo plazo y la obligación por parte de las Corporaciones Locales de aprobar un plan de ajuste, el cual debe atenerse a unos criterios básicos con el objeto de garantizar la sostenibilidad financiera de la operación. El plan de ajuste debe ser valorado favorablemente por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para que quede autorizada la concertación de la operación de endeudamiento. Como quiera que el buen funcionamiento del mecanismo requiere de una información financiera fiable se han establecido obligaciones de información de los Ayuntamientos al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que permitan identificar el volumen real de deuda con sus proveedores. Según informe de marzo de 2012 de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, el importe al que podían llegar las EELL con este mecanismo ascendía a 20.000 millones de euros, a

también se observa una tendencia a la baja de los recursos económicos existentes en caja, a partir de 2007, a la vista de la caída continuada de los fondos líquidos y de los remanentes de tesorería de los Ayuntamientos, alcanzando cerca del 50% en 2011. La falta de efectivo y los problemas de tesorería para pagar a los proveedores son claros ejemplos de los efectos negativos de la crisis económica y de los problemas financieros que los Ayuntamientos tienen con el actual sistema de financiación municipal.

- El ahorro bruto y neto de los Ayuntamientos.

El ahorro bruto se obtiene de la diferencia entre los ingresos y los gastos corrientes (vistos anteriormente en las tablas 4 y 6). Mientras que el ahorro neto resulta de la diferencia entre el ahorro bruto y la carga financiera (ya observada en la tabla 7).

* importes en miles de euros

| | Ingresos corrientes* | Gastos corrientes* | Ahorro bruto* | % A-B/ A | Carga financiera* | Ahorro neto* | % A-B-C/ A |
|-------------|---------------------------------|-------------------------------|--------------------------|-------------------------|------------------------------|-------------------------|---------------------------|
| | A | B | A-B | | C | A-B-C | A |
| 2004 | 34.048.872 | 26.649.541 | 7.399.331 | 21,7 | 2.808.155 | 4.591.176 | 13,5 |
| 2005 | 38.053.968 | 29.244.610 | 8.809.358 | 23,1 | 2.942.792 | 5.866.566 | 15,4 |
| 2006 | 43.706.080 | 32.265.388 | 11.440.692 | 26,2 | 2.778.248 | 8.662.444 | 19,8 |
| 2007 | 44.450.139 | 35.665.674 | 8.784.465 | 19,8 | 2.909.355 | 5.875.110 | 13,2 |
| 2008 | 45.110.803 | 39.135.456 | 5.975.347 | 13,2 | 3.506.516 | 2.468.831 | 5,5 |
| 2009 | 44.375.117 | 40.080.876 | 4.294.241 | 9,7 | 3.052.767 | 1.241.474 | 2,8 |
| 2010 | 43.711.635 | 39.531.329 | 4.180.306 | 9,6 | 3.261.409 | 918.897 | 2,1 |
| 2011 | 43.819.493 | 38.968.832 | 4.850.661 | 11,1 | 4.390.688 | 459.973 | 1,0 |

Tabla 9

financiar en diez años. A pesar de que el objetivo de este mecanismo extraordinario de financiación era “poner a cero” la deuda municipal con proveedores, lo cierto es que mediante el reciente Real Decreto-Ley 8/2013, de 28 de junio, se ha ampliado el ámbito de aplicación de dicho mecanismo para financiar los retrasos acumulados de los municipios en el pago de sus obligaciones, durante los años 2012 y 2013. Es evidente que los problemas de financiación en el ámbito local persisten.

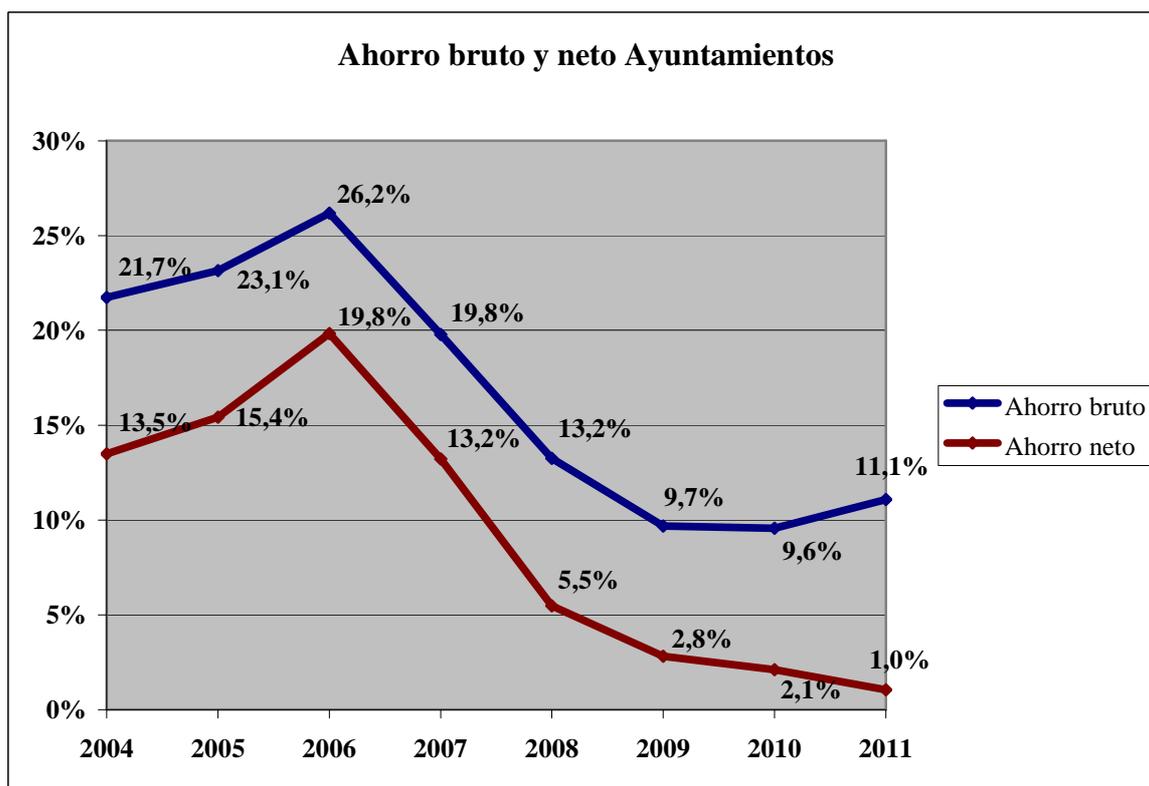


Gráfico 9

Se puede observar como el ahorro bruto y neto aumentaron hasta 2006, año con el mayor superávit presupuestario, pero también se constata su rápida caída a partir de 2007. Sin duda, el aumento de los gastos corrientes, junto a la caída de los ingresos patrimoniales y de los ingresos tributarios, afectaron negativamente a la capacidad de ahorro de los municipios e impidieron el objetivo de lograr el equilibrio presupuestario. De nuevo se constatan los problemas de tesorería de las Haciendas Municipales a partir de 2007, primer año de la crisis económica.

1.4. Resultados.

A la vista de los datos estadísticos analizados, se pueden formular los siguientes resultados sobre la estabilidad presupuestaria de las Haciendas Municipales, en relación el principio de suficiencia financiera de las mismas:

1º) A partir de 2004, el volumen de los gastos totales creció a un mayor ritmo que el de los ingresos totales, superándolos en 2008 y mostrando un resultado presupuestario en dicho ejercicio de déficit. Sin embargo, el importante incremento de las transferencias estatales en 2009, procedentes del Fondo de Inversión estatal, evitaron el resultado negativo en aquel ejercicio. No obstante, a partir de 2010, el superávit presupuestario volvió a caer hasta situarse en números rojos de nuevo en 2011.

2º) En 2006 se produjo el mejor resultado presupuestario de las Haciendas Municipales, que coincidió con el máximo rendimiento de los recursos procedentes de la actividad urbanística. Sin embargo, los resultados presupuestarios cayeron a partir de 2007 como consecuencia del retroceso de los ingresos corrientes frente a la continua subida de los gastos municipales. En 2011 el resultado presupuestario volvió a ser de déficit.

3º) Los ingresos corrientes bajaron a partir de 2009 como consecuencia de la caída de los ingresos patrimoniales y el estancamiento de las transferencias de otras Administraciones. Mientras que los gastos corrientes crecieron hasta 2011 a un ritmo superior al de los ingresos corrientes. De todas maneras, a partir de 2009 se observa cierta moderación en los gastos de personal y por la compra de bienes y servicios que reflejan los resultados de las políticas de contención del gasto público acometidas durante los últimos años.

4º) La caída de los ingresos corrientes provocó una pérdida de liquidez de las Haciendas Municipales a partir de 2008, a la vista de los descensos del ahorro bruto, del ahorro neto y del remanente de tesorería. Esta pérdida también afectó al importe de la deuda de los Ayuntamientos con sus proveedores, cuya cuantía aumentó cerca del 50% durante el periodo de 2004 a 2011.

5º) El cambio negativo de escenario y de tendencias se tradujo en un aumento de las necesidades de financiación a partir de 2007, que se suplió con operaciones de crédito a corto plazo y retrasos en los pagos a terceros. Se confirman dichas circunstancias con el aumento del importe de los intereses pagados en relación con el importe de las amortizaciones (en relación con los créditos contraídos), al mismo

tiempo que con el aumento de la morosidad de los Ayuntamientos para con sus proveedores.

6º) Por consiguiente, se puede afirmar que en los años en los que los resultados presupuestarios municipales fueron claramente positivos, de 2004 a 2006 y 2009, éstos se lograron por razones coyunturales (ya fuera por los ingresos extraordinarios procedentes de la actividad urbanística, la contratación generalizada de operaciones de crédito, o al pago de transferencias extraordinarias por parte del Estado), lo cual pone en entredicho que el sistema de financiación local realmente garantice la suficiencia financiera de los Ayuntamientos fuera de tales coyunturas.

2. El principio de autonomía.

2.1. Escenario jurídico.

Una vez tratado el principio de estabilidad presupuestaria, procede ahora delimitar el principio de autonomía local. El origen de este principio se encuentra en el art. 137 de la CE, que define la organización territorial del Estado en municipios, provincias y CCAA, y proclama su autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Según define la RAE, la autonomía local es la potestad que dentro de un Estado tienen los municipios para regirse mediante normas y órganos propios²⁹⁸. Por consiguiente, el punto de partida de la autonomía local de los municipios para gestionar sus propios intereses dependerá de su capacidad de autorregulación y autogestión.

También a nivel europeo se defiende el principio de autonomía local. Concretamente, el art. 3 de la CEAL proclama por autonomía local el derecho y la capacidad efectiva de las EELL para regular y administrar, respetando el marco legal, una parte importante de los asuntos públicos que les atañen y benefician a sus

²⁹⁸ Definición disponible en la web de la RAE [en línea]: <<http://www.rae.es>> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

habitantes. Para RODRÍGUEZ-ZAPATA²⁹⁹, la aplicabilidad directa e inmediata de la CEAL en el marco jurídico de las EELL queda fuera de toda duda a la vista de la jurisprudencia de los tribunales europeos y españoles ya que, en su opinión, las normas del Derecho comunitario europeo han transformado el esquema tradicional de fuentes del Derecho como consecuencia del proceso de integración europea, hasta el punto de poder afirmar que la normativa europea se integra en el denominado *bloque de constitucionalidad*³⁰⁰.

Por ejemplo, en la STS 1131/1998, de 20 de febrero (FJ 4º) se considera que, en los procesos legislativos y de toma de decisiones del Estado y de las CCAA, las EELL "deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y en forma apropiada, a lo largo de los procesos de decisión de todas las cuestiones que les afecten directamente", como invocación expresa del art. 4.6 de la CEAL. De este modo, antes de proceder a la aprobación de cualquier disposición legal que pueda afectar a los intereses locales, se debe de conocer y tener en cuenta la voluntad de las Corporaciones Locales, como órganos de representación y gestión de dichos intereses. También en la STC 224/1999, de 13 de diciembre (FJ 26º), se declara que "la potestad de fijar la cuota o el tipo de sus propios tributos dentro de los límites de la Ley es uno de los elementos indiscutibles definidores de la autonomía local", potestad que se apoya expresamente en el art. 9.3 de la CEAL, el cual se refiere a los recursos financieros de las Haciendas Locales. De este modo, las EELL tienen que disfrutar de autonomía para configurar sus propios tributos.

²⁹⁹ RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, Jorge (2003): "Evolución de la aplicación de los principios contenidos en la Carta Europea de Autonomía Local por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo", en el *Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, p. 51.

³⁰⁰ El origen del concepto *bloque de constitucionalidad* en España es jurisprudencial, ya que fue utilizado por primera vez en la STC 10/1982, de 23 de marzo (FJ 2º), y hacía referencia al conjunto de normas que permiten enjuiciar la constitucionalidad de una tercera y que, en aquel entonces, estaba integrado por la propia Constitución y los Estatutos de Autonomía, considerados como el bloque normativo del art. 28 LOTC. No obstante, dicho concepto se ha ido ampliando a las leyes orgánicas, a los tratados internacionales y especialmente al Derecho comunitario. Sobre esta cuestión véase RUBIO LLORENTE, Francisco (1989): "El bloque de constitucionalidad", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, pp. 9-37. Y también véase CABO DE LA VEGA, Antonio de (1995): "Nota sobre el bloque de constitucionalidad", en *Jueces para la democracia*, núm. 24, Madrid, pp. 58-64.

No es de extrañar, pues, que en esta misma línea RODRÍGUEZ-ZAPATA³⁰¹ concluya que muchos de los principios tradicionales recogidos en la CE son "iluminados con una luz nueva" a la vista de la legislación comunitaria, entre la cual la CEAL, encaminada a "la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder", de tal modo que el principio de autonomía de las EELL constituye uno de los elementos esenciales del Estado social y democrático de Derecho, como un valor superior del mismo en cuanto se subsume en los principios de pluralismo político y representatividad del ámbito local.

No obstante, los municipios son una pieza más de la estructura compuesta del Estado y conviven con el resto de niveles territoriales de la Administración, los cuales disfrutan igualmente de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Por tal motivo, el poder de autogestión de cada Corporación Local encuentra su límite no sólo en la Ley sino además en el poder de autogestión de las restantes Administraciones Públicas. Así se manifestó el TC en su Sentencia de 2 de febrero de 1981 (FJ 3º), cuando afirmó que, ante todo, "resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía, y aún cuando este poder tiene sus límites y, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste dónde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución".

Por su parte, en el FJ 4º, de la STC 159/2001, de 5 de julio, al Alto Tribunal recuerda que "tempranamente dijimos que la autonomía local hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado en el sentido amplio del término, y debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado". I añade que "en definitiva, la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del

³⁰¹ RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, Jorge (2003): Ob. cit., p. 49.

autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 de la CE"³⁰².

Es decir, a pesar de que el art. 137 de la CE contiene una garantía del principio de autonomía local, no precisa cuáles son los intereses concretos de las Corporaciones Locales, ni tampoco cuál es el conjunto de sus competencias. De tal modo que la garantía constitucional de la autonomía local no asegura un contenido específico ni un ámbito competencial determinado, sino únicamente la defensa de una institución jurídica, de manera que podrá apreciarse vulnerada dicha garantía cuando se vea limitada hasta el punto en que se convierta en un simple nombre sin contenido. Es precisamente al legislador estatal a quien incumbe, en virtud de la reserva de ley establecida por el art. 133.2 de la CE, dar efectividad a los principios de autonomía local y suficiencia de las Haciendas Municipales a través de su actividad legislativa.

El cauce y soporte normativo de la articulación de la garantía constitucional del principio de autonomía local es fundamentalmente la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, ya que, a diferencia del Estado y de las CCAA, el marco de competencias de las EELL no se encuentra en la CE sino que se difirió al legislador ordinario. Concretamente, el art. 2 de la LRBRL dispone que, para la efectividad de la autonomía constitucionalmente garantizada a las EELL, son el Estado y las CCAA quienes deberán asegurar a los municipios su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las

³⁰² So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúen por debajo de ese umbral mínimo (que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen) y, por consiguiente, su existencia como instituciones reales de autogobierno.

competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y la capacidad de gestión de cada Corporación Local, teniendo en cuenta los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

En defensa de su autonomía y para permitir tal intervención, el art. 118 de la LRBRL garantiza la participación de las EELL en los procesos legislativos del Estado mediante la Comisión Nacional de Administración Local, órgano permanente de colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración Local³⁰³. Corresponde a dicha Comisión emitir informes en la tramitación de proyectos de Ley y de otras disposiciones administrativas en las materias que afecten a la Administración Local, así como efectuar propuestas y sugerencias sobre la delegación de competencias, la distribución de subvenciones y la participación de las Haciendas Locales en los tributos del Estado.

Igualmente, las leyes básicas del Estado, así como las respectivas legislaciones autonómicas, deberán determinar las competencias que atribuyan o que correspondan a las Corporaciones Locales en las respectivas materias que regulen. Por consiguiente, la garantía y defensa del principio de autonomía local tiene carácter bifronte al ser una responsabilidad compartida por el Estado y las CCAA, de acuerdo con el mandato constitucional³⁰⁴.

³⁰³ Según el art. 118 de la LRBRL, la Comisión Nacional de Administración Local puede:

A) Emitir informe en los siguientes supuestos:

- a) Anteproyectos de Ley y proyectos de disposiciones administrativas de competencia del Estado en las materias que afecten a la Administración local, tales como las referentes a su régimen organizativo y de funcionamiento; régimen sustantivo de sus funciones y servicios -incluidas la atribución o supresión de competencias-; régimen estatutario de sus funcionarios; procedimiento administrativo, contratos, concesiones y demás formas de prestación de los servicios públicos; expropiación y responsabilidad patrimonial; régimen de sus bienes y haciendas locales.
- b) Criterios para las autorizaciones de operaciones de endeudamiento de las Corporaciones locales.
- c) Previamente y en los supuestos en que el Consejo de Ministros acuerde la aplicación de lo dispuesto en el artículo 61 de la presente Ley.

B) Efectuar propuestas y sugerencias al Gobierno en materia de Administración local y, en especial, sobre:

- a) Atribución y delegación de competencias en favor de las entidades locales.
- b) Distribución de las subvenciones, créditos y transferencias del Estado a la Administración local.
- c) Participación de las Haciendas locales en los tributos del Estado.
- d) Previsiones de los Presupuestos Generales del Estado que afecten a las entidades locales.

³⁰⁴ Según declara la STC 84/1982, de 23 de diciembre (FJ 4°).

Sirva de ejemplo de la materialización de esta responsabilidad, la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, mediante la cual se añadió al art. 2 de dicha ley un apartado que incluyó, entre los casos de los que puede conocer el TC, los conflictos sobre la autonomía local. De tal modo que, a partir de dicha reforma, los municipios pueden plantear ante el TC conflictos en defensa de la autonomía local cuando estimen que una norma del Estado o una disposición de las CCAA con rango de ley lesionan la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Sin menoscabo del contenido de las normas del Estado y de las CCAA en materia de Régimen Local, ni de la posibilidad de las EELL de intervenir en el proceso de elaboración de las mismas, es sin duda esta modificación de la Ley Orgánica del TC la que permite garantizar con mayor alcance el ejercicio del principio de autonomía local, al habilitar a los municipios para poder presentar recursos de inconstitucionalidad en defensa de tal principio.

Sin embargo, y más allá de la concepción general del principio de autonomía local vista hasta ahora, también es posible acotar el principio de autonomía local referido estrictamente a las Haciendas Municipales, es decir, delimitar el principio de autonomía financiera local. Trasladando lo dicho sobre el principio de autonomía local al ámbito estrictamente financiero, de entrada puede definirse el principio de autonomía financiera como la capacidad de las Haciendas Municipales para disfrutar y gestionar sus propios recursos financieros. Como ya decía FERREIRO LAPATZA, tras la aprobación de la LRHL de 1988, "autonomía financiera significa, en efecto y en esencia, recursos propios y capacidad de decisión sobre el empleo de estos recursos"³⁰⁵.

Así lo determina claramente el art. 4.1.b de la LRBRL, al disponer que corresponde a los municipios la potestad tributaria y financiera, en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial. El principio de autonomía local, referido a los ámbitos tributario y financiero se traduce, pues, en la potestad de las

Corporaciones Locales para gobernar libremente sus respectivas Haciendas. Esta capacidad implica, además de la supresión de la tutela financiera del Estado, la posibilidad de que las EELL puedan participar directamente en el proceso de obtención de sus recursos financieros, así como organizar libremente sus gastos, tal y como ha declarado expresamente el TC en numerosas ocasiones³⁰⁶.

Aunque la autonomía financiera suele predicarse sobre la vertiente del gasto, como expresión de la gestión de los propios intereses locales, en la medida que las EELL pueden realizar "sus propios objetivos políticos, sociales, económicos o administrativos, con independencia de cuáles hayan sido las fuentes de ingresos que hagan posible sus actuaciones"; dicha autonomía financiera también puede manifestarse sobre la esfera de los ingresos, como expresión de la gestión de los recursos necesarios para garantizar el desempeño de sus funciones, mediante la disposición "de recursos propios y la capacidad de decisión sobre el empleo de los mismos"³⁰⁷. Es pues la vertiente de la autonomía financiera de las Haciendas Locales en la gestión de sus ingresos la que completa el principio de suficiencia en el ámbito financiero local y, en

³⁰⁵ FERREIRO LAPATZA, José Juan (1989): "Análisis constitucional de la nueva Ley Reguladora de las Haciendas Locales", en *Revista de Hacienda Autónoma y Local*, núms. 55-56, p. 19.

³⁰⁶ Por todas, la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Catalunya, que en el FJ 139º manifiesta que "La autonomía local reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE tiene una vertiente económica, en ingresos y gastos (STC 48/2004, de 25 de marzo, FJ 10º). En relación con los ingresos, la autonomía local presupone la existencia de 'medios suficientes' para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones locales (art. 142 CE), siendo el principio de suficiencia de ingresos y no propiamente el de autonomía financiera el que garantiza la Constitución española en relación con las haciendas locales (STC 48/2004, de 25 de marzo, FJ 10º). De acuerdo con el art. 142 CE son dos las fuentes primordiales de financiación de las corporaciones locales, la participación de éstas en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas y los tributos propios, teniendo en cuenta que el apartado 1 del art. 133 CE reserva al Estado de manera exclusiva la potestad originaria para establecer tributos, mientras que el apartado 2 del mismo precepto permite a las corporaciones locales establecer y exigir tributos 'de acuerdo con la Constitución y las leyes', disposición que ha de conectarse con la reserva de Ley en materia tributaria, impuesta por el art. 31.3 CE. Por lo que a la autonomía del gasto se refiere, pese a que el art. 142 CE no la contemple de modo expreso, la Constitución la consagra por la conexión implícita entre dicho precepto y el art. 137 CE (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 10º), comprendiendo la plena disponibilidad por las corporaciones locales de sus ingresos, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer las competencias propias y la capacidad de decisión sobre el destino de sus fondos, también sin condicionamientos indebidos (STC 48/2004, de 25 de marzo, FJ 10º). En todo caso, la autonomía financiera de que gozan los entes locales en la vertiente del gasto, 'puede ser restringida por el Estado y las Comunidades Autónomas dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad' (STC 109/1998, FJ 10º)".

³⁰⁷ RAMALLO MASSANET, Juan y ZORNOZA PÉREZ, Juan (1993): "Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas Locales", en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, núm. 259, p. 502.

definitiva, la que hace posible el ejercicio pleno de la autonomía local³⁰⁸ garantizada por la CE³⁰⁹.

Para COLAO MARÍN, lo que en realidad sucede es que "la autonomía de ingreso y la de gasto son graduables; evidentemente, un ente local no tiene autonomía absoluta si necesita de fuentes externas para poder financiar su actividad, porque en una parte de sus ingresos no tiene capacidad de actuación, pero es que tampoco la tiene si se le limita la capacidad de actuación en parte del gasto; es cierto que las Corporaciones locales aprueban su presupuesto, pero éste tiene condicionamientos jurídicos externos, que afectan a partidas de gasto, y limitan su capacidad autónoma de decisión. Las de decisión en el ingreso y en el gasto son dos capacidades complementarias. De esta forma, la autonomía local en materia financiera no se basa tanto en la existencia de una capacidad de disposición total como en la existencia de ámbitos importantes de capacidad de decisión, tanto con respecto al ingreso como con respecto al gasto, y en relación con esta cuestión se debe de tratar de que los sistemas que se establezcan unan las ventajas de los basados en transferencias externas y los basados en decisiones autónomas"³¹⁰.

Ahora bien, la autonomía local para establecer su propia previsión de ingresos y gastos, en definitiva el presupuesto público, no se formula constitucionalmente con carácter absoluto. Es decir, el principio de la autonomía local en el ámbito financiero no es una prerrogativa aislada sino que concurre con otros principios y preceptos que limitan y configuran su ejercicio. Sobre dicha concurrencia, FERREIRO LAPATZA señala que "ya es sabido que la idea de autonomía lleva dentro de sí, en contraposición a la idea tradicional de soberanía, la idea de limitación. Y que la Constitución no señala límites directos y específicos a la autonomía financiera de las Corporaciones Locales, sino que encomienda esta tarea a las leyes del Estado y de las Comunidades

³⁰⁸ Según dispone la STC 331/1993, de 12 de noviembre (FJ 2º).

³⁰⁹ Véase la STC 48/2004, de 25 de marzo (FJ 10º).

³¹⁰ COLAO MARÍN, Pedro Ángel (2011): *Autonomía municipal, ordenanzas fiscales y reserva de ley*. Bosch, Barcelona, p. 50.

Autónomas"³¹¹. En este sentido, cabe recordar que, a tenor de la competencia exclusiva en materia de hacienda general prevista por el art. 149.1.14 de la CE, es al Estado en cualquier caso, a través de la actividad legislativa y en el marco de las disponibilidades presupuestarias, a quien incumbe en última instancia hacer efectivo el principio de suficiencia financiera de las Haciendas Locales³¹².

Un ejemplo de la limitación de la autonomía local en el ámbito financiero se encuentra en el art. 133.1 de la CE, el cual establece la potestad originaria y exclusiva del Estado para establecer tributos mediante Ley. En opinión de CALVO ORTEGA, esta potestad obliga al legislador ordinario a "crear y mantener un sistema tributario que cumpla la exigencia de suficiencia financiera obtenida a través, fundamentalmente, de tributos propios, sin que pueda ser suplida por otro tipo de ingresos (patrimoniales o participación en los ingresos del Estado) los cuales no podrán tener carácter principal en términos cuantitativos, sino que tendrán un carácter complementario"³¹³.

A pesar de la reserva de ley a favor del Estado, establecida por el art. 133.2 de la CE, en el segundo apartado de dicho artículo también se dispone que las Corporaciones Locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las demás leyes, como manifestación precisamente del principio de autonomía local. De este modo, el texto constitucional persigue integrar las diferentes exigencias del principio de reserva de ley estatal y de autonomía local, estableciendo un principio de conexión entre ambos niveles de Administración. En este sentido, el art. 106.1 de la LRBRL dispone: "Las entidades locales tendrán autonomía para establecer y exigir tributos de acuerdo con lo previsto en la legislación del Estado reguladora de las Haciendas locales y en las Leyes que dicten las Comunidades Autónomas en los supuestos expresamente previstos en aquella", de modo que la regulación del Régimen Local compete tanto al legislador estatal como al autonómico³¹⁴.

³¹¹ FERREIRO LAPATZA, José Juan (1993): "La Hacienda Local. Antecedentes históricos y situación actual. El marco constitucional" en VVAA: *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Marcial Pons, Madrid, pp. 29-30.

³¹² Según se afirma en la STC 179/1985, de 19 de diciembre (FJ 3º).

³¹³ CALVO ORTEGA, Rafael (2010): Ob. cit., p. 112.

³¹⁴ Sobre el carácter bifronte de la regulación del Régimen Local, PAGÈS I GALTÉS recuerda que el TC ha seguido un rumbo "sumamente centralista", reduciendo casi a la nada las competencias de las CCAA en

Sobre este principio de conexión, CALVO ORTEGA considera que "se trata de una relación que va de lo general a lo específico; si hay autonomía, la responsabilidad política de la suficiencia se desplaza del Estado (Gobierno y poder legislativo) hacia los municipios. En cuanto a la reserva de ley, su relatividad tiene que ser mayor, permitiendo a las Corporaciones Locales la mayor capacidad de decisión"³¹⁵. Asimismo, como consecuencia del principio de conexión entre niveles de la Administración, la descentralización política debe llevar a la descentralización financiera en la esfera de los ingresos y gastos, por eso, las leyes tienen que reconocer a las Corporaciones Locales un margen de decisión en el establecimiento y exigencia de tributos propios, lo cual no significa que el legislador estatal deba limitarse a una mera mediación formal, sin predeterminación alguna, ya que la reserva legal del art. 133.1 de la CE encuentra precisamente su fundamento en la preservación de la unidad del ordenamiento y de una básica igualdad de posición de todos los contribuyentes³¹⁶.

Entonces, y en relación con los tributos propios de las EELL, esta reserva de ley no debe extenderse hasta tal punto que prive a las mismas de cualquier intervención en la ordenación del tributo o en su exigencia en su ámbito territorial³¹⁷. La garantía constitucional de la autonomía local y el reconocimiento de sus potestades en el orden tributario requieren que las EELL tengan capacidad de intervención en el establecimiento y exigencia de los tributos propios, aunque no necesariamente en todos los tributos ni con igual intensidad, de tal modo que la reserva legal estatal en materia tributaria no afectará por igual a todos los elementos integrantes del tributo. Si bien el grado de concreción exigible a la ley será máximo cuando regula el hecho imponible, su concreción será menor cuando se trate de regular otros elementos, como por ejemplo el tipo de gravamen. En este caso, cuando se trate de tributos de carácter local, el legislador estatal podrá hacer una parcial regulación de los tipos de gravamen a aplicar, predisponiendo criterios o límites para su ulterior definición por parte de las

materia de Haciendas Municipales, de modo que en la práctica las CCAA tan sólo pueden regular las Haciendas de sus municipios cuando así lo prevea el legislador ordinario estatal. En PAGÈS I GALTÉS, Joan (2007): *Financiación autonómica, local y sectorial en el nuevo Estatuto de Cataluña*. Marcial Pons, Madrid, p. 133.

³¹⁵ CALVO ORTEGA, Rafael (2010): Ob. cit., p. 69.

³¹⁶ De acuerdo con el contenido de la STC 185/1995, de 14 de diciembre (FJ 18º).

Corporaciones Locales, a quienes corresponderá la fijación última del tipo que haya de ser finalmente aplicado³¹⁸.

Pues bien, la ordenación del sistema de financiación local, encaminado a la efectiva realización de los principios de autonomía y de suficiencia financiera, se realizó por el legislador estatal mediante la LRHL. En el preámbulo de dicha ley se afirmó que ésta era complementaria de la LRBRL y que mediante ambas se consagraban los principios generales básicos del sistema constitucional de financiación de las EELL, dotando a las mismas de autonomía y suficiencia para la gestión de sus propios intereses.

Mientras que el principio de autonomía contribuye a la realización material de la suficiencia financiera, en la medida que ésta depende en gran parte del uso que las Corporaciones Locales hagan de su capacidad para gobernar sus respectivas haciendas; el principio de suficiencia financiera, por su parte, delimita las posibilidades reales de la autonomía local, pues, sin medios económicos suficientes, el principio de autonomía no pasa de ser una mera declaración formal. Por consiguiente, el sistema diseñado por la LRHL no solo busca la efectividad de los principios de autonomía y suficiencia financiera en el ámbito local, sino que además pretende que sean los propios poderes locales los que asuman la responsabilidad compartida con el Estado y con las respectivas CCAA de hacer efectivos ambos principios constitucionales.

Tal y como indica COLAO MARÍN, en realidad "es bastante difícil concebir la posibilidad de autonomía financiera de los ayuntamientos si no se les reconoce un cierto margen de autonomía en el ámbito tributario, porque con independencia de la cantidad que supongan los ingresos tributarios con respecto a los totales, son el instrumento que permite a los ayuntamientos diseñar políticas de ingreso, políticas financieras tan importantes como la de gasto"³¹⁹. Mientras que CALVO ORTEGA sostiene que "el principio de suficiencia financiera exige autonomía tributaria municipal. No se puede

³¹⁷ Véase la STC 19/1987, de 17 de febrero (FJ 4º).

³¹⁸ Establecido por la STC 221/1992, de 11 de diciembre (FJ 7º).

³¹⁹ COLAO MARÍN, Pedro Ángel (2011): Ob. Cit., p. 55.

establecer tal suficiencia sin que se atribuya a las entidades municipales los poderes (en este caso el tributario) necesarios para conseguirla"³²⁰.

En este sentido, el poder tributario de las Haciendas Locales se lleva a la práctica mediante la LRHL a través de los siguientes mecanismos:

- La posibilidad de disponer de tributos propios, ya sean impuestos, tasas y contribuciones especiales municipales.
- La posibilidad de establecer libremente la exacción de dos de los cinco impuestos locales previstos por la LRHL, estos son el ICIO y el IIVTNU.
- La posibilidad de establecer todas las tasas y contribuciones especiales municipales con carácter potestativo.
- La posibilidad de regular reglamentariamente algunos de los elementos cuantitativos que configuran la determinación y cálculo de las cuotas exigibles de los tributos locales, especialmente los tipos impositivos.
- La posibilidad de regular reglamentariamente la graduación y concesión de beneficios fiscales de los distintos tributos municipales.

Si bien el poder tributario de los Ayuntamientos se pone de manifiesto en todos los aspectos citados, el nivel de autonomía no es el mismo en cada una de las distintas figuras tributarias. Mientras que en relación con las tasas y contribuciones especiales municipales la autonomía normativa local es bastante amplia, alcanzando buena parte de la definición y configuración de las mismas; no sucede lo mismo con la regulación de los impuestos municipales, ya que en esta caso aquélla es mucho más reducida, ya que se centra primordialmente en la cuantificación de los tipos de gravamen y la regulación de los beneficios fiscales de cada impuesto, margen establecido por la legislación del Estado en aplicación del principio de reserva de ley.

En cualquier caso, la autonomía normativa local en el ámbito tributario se materializa fundamentalmente a través de las Ordenanzas Fiscales³²¹, normas

³²⁰ CALVO ORTEGA, Rafael (1998): "Constitución y Haciendas Locales", en la *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 100, p. 564.

reglamentarias para regular los tributos propios locales. En este sentido, resulta que las Ordenanzas municipales (entre ellas las Ordenanzas Fiscales) sólo pueden ser aprobadas por el Pleno del Ayuntamiento, en aplicación del art. 22.2.d de la LRBRL, atribución que además es indelegable. Tal circunstancia permite establecer cierto paralelismo entre dichas Ordenanzas y las leyes, dado el grado de representatividad que poseen los órganos encargados de su aprobación. También permite razonar que las Ordenanzas Fiscales no son un reglamento más de la Administración, elaboradas para ejecutar o desarrollar normas legislativas previas o para organización interna, sino que contienen cierta dosis de voluntad política que les otorga una mayor trascendencia que si de un reglamento ejecutivo o interno se tratase.

De este modo, en opinión de GALÁN GALÁN³²², cuando los Ayuntamientos ejercen su capacidad de decisión, las normas que dictan se alejan de los reglamentos para acercarse a las leyes ya que, tales normas, están adornadas de legitimidad democrática, proceden de un órgano representativo, y se dictan mediante un procedimiento formal, basado en criterios de discusión, pluralismo y publicidad. Más contundente se manifiesta NÚÑEZ PÉREZ al afirmar que "La Ordenanza Fiscal tiene más elementos comunes con la Ley que con el Reglamento, y pretender equipararla en términos formales a este último no sólo conlleva a confusión, sino también, a no comprender cabalmente el significado constitucional del principio de autonomía reconocido a los Entes locales"³²³.

Finalmente sobre esta cuestión, COLAO MARÍN³²⁴ añade que es imposible concebir la autonomía tributaria de las Corporaciones Locales si no se dispone de cierta capacidad de normación, de tal modo que las Ordenanzas municipales, también las

³²¹ Según explica PAGÈS I GALTÉS: "las Ordenanzas fiscales pueden definirse como las normas jurídicas de naturaleza reglamentaria dictadas por el pleno de la corporación para ejercer sus competencias en materia tributaria, ya sea regulando de forma singular los distintos y concretos tributos propios de la entidad local, ya sea regulando los aspectos formales del conjunto de tributos gestionados por la entidad local". En PAGÈS I GALTÉS, Joan (2006): *Tratado de ordenanzas fiscales*. Marcial Pons, Madrid, p. 53.

³²² GALÁN GALÁN, Alfredo (2001): *La potestad normativa autónoma local*, Editorial Atelier, Barcelona, p. 198.

³²³ NÚÑEZ PÉREZ, Guillermo (2007): "Sobre el concepto de autonomía municipal en la Constitución de 1978", en la *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 134, p. 302.

³²⁴ COLAO MARÍN, Pedro Ángel (2011): *Ob. Cit.*, p. 67.

Fiscales, deben disfrutar de cierta dosis de libertad de regulación y de reserva frente a otras normas y órganos. Esa es, pues, la base de la autonomía financiera local.

2.2. Consideraciones.

A la vista del escenario jurídico descrito, se pueden formular las siguientes consideraciones sobre el principio de autonomía local en relación con la suficiencia financiera de las Haciendas Municipales:

1ª) De acuerdo con el art. 137 de la CE, los municipios tienen que contar con autonomía para gestionar sus respectivos intereses. Dicha autonomía se traduce en capacidad de organizarse y regularse por si mismos.

2ª) No obstante, tal autonomía queda limitada por el principio de reserva de ley a favor del Estado y por el principio de autonomía que también asiste al resto de Administraciones y entidades públicas. Además debe respetarse el principio de igualdad entre todos los ciudadanos.

3ª) El Estado es el encargado de garantizar la autonomía local mediante la legislación básica y de desarrollo, aunque también lo son las CCAA a través de su capacidad normativa. No obstante, tras la reforma de la LOTC, la autonomía local ha sido reforzada al permitir a los Ayuntamientos el poder plantear directamente recursos de inconstitucionalidad contra aquellas normas y actos estatales o autonómicos que consideren que atentan contra dicha autonomía local.

4ª) En el ámbito financiero municipal también puede acotarse el principio de autonomía local como el poder de las Haciendas Municipales para disponer y gestionar sus propios ingresos y gastos. Tal autonomía, en relación con los ingresos tributarios, no se ejerce de igual modo ya que es mayor en el caso de las tasas y las contribuciones especiales locales, cuya exacción depende exclusivamente de la voluntad del

Ayuntamiento, mientras que es menor en los impuestos municipales, cuya exacción viene establecida por ley. Mientras que dicha autonomía en relación con los gastos se ve limitada por los condicionantes que fijan las Administraciones titulares de los fondos que transfieren, así como también por aquellos gastos inevitables para el funcionamiento ordinario de las EELL.

5ª) La autonomía normativa en el ámbito tributario municipal se formaliza a través de las Ordenanzas Fiscales, que trascienden de la concepción de meros reglamentos para dotar las Corporaciones Locales de verdaderos instrumentos normativos equiparables a las Leyes en cuanto a la representatividad de los órganos que las aprueban y de los procesos de elaboración.

2.3. Análisis estadístico.

Una vez realizado el análisis del escenario jurídico y dotado de contenido el principio de autonomía local en relación con las Haciendas Locales, procede ahora comprobar algunos datos estadísticos del sistema de financiación municipal para completar dicho análisis con la observación de las cifras reales de las Haciendas Municipales.

A partir de los datos que reúne el MHAAPP, y que publica cada año en el citado informe anual sobre las *Haciendas Locales en cifras*³²⁵, he elaborado las siguientes tablas y gráficos con el objetivo de constatar con datos reales los aspectos tratados en el presente apartado.

³²⁵ Informes disponibles en la web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas [en línea]: <<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Estadisticas%20Territoriales.aspx>> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

- La autonomía financiera municipal, en los ingresos.

La autonomía financiera de los municipios se observa comparando el volumen de los recursos propios, integrados por los tributos propios (los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales establecidos por los Ayuntamientos), más los ingresos patrimoniales (obtenidos por la venta de solares municipales y los alquileres de inmuebles), en relación con los recursos procedentes de terceros, integrados por el conjunto de transferencias procedentes de otras Administraciones (el Estado, las CCAA y las Diputaciones provinciales), más los recursos crediticios (obtenidos por las operaciones de crédito contraídas con entidades bancarias).

* importes en miles de euros

| | Tributos propios* A | Ingresos patrimonio* B | % A+B/ A+B+C+D | Transfer. otras Adm* C | Ingresos financieros* D | % C+D/ A+B+C+D |
|-------------|--------------------------------------|---|---------------------------|---|--|---------------------------|
| 2004 | 19.929.425 | 2.859.691 | 56,5 | 14.183.290 | 3.401.262 | 43,6 |
| 2005 | 22.231.320 | 3.950.698 | 58,3 | 15.323.683 | 3.375.358 | 41,7 |
| 2006 | 24.822.526 | 5.101.534 | 58,7 | 17.770.940 | 3.253.547 | 41,3 |
| 2007 | 25.472.276 | 3.571.836 | 56,4 | 19.384.894 | 3.030.366 | 43,6 |
| 2008 | 25.913.201 | 2.876.515 | 54,4 | 20.388.555 | 3.707.079 | 45,6 |
| 2009 | 26.503.261 | 2.202.901 | 46,3 | 27.804.068 | 5.487.060 | 53,7 |
| 2010 | 27.173.009 | 2.045.170 | 51,8 | 23.485.867 | 3.730.641 | 48,2 |
| 2011 | 27.297.611 | 1.823.170 | 58,9 | 18.351.620 | 1.935.622 | 41,1 |

Tabla 10

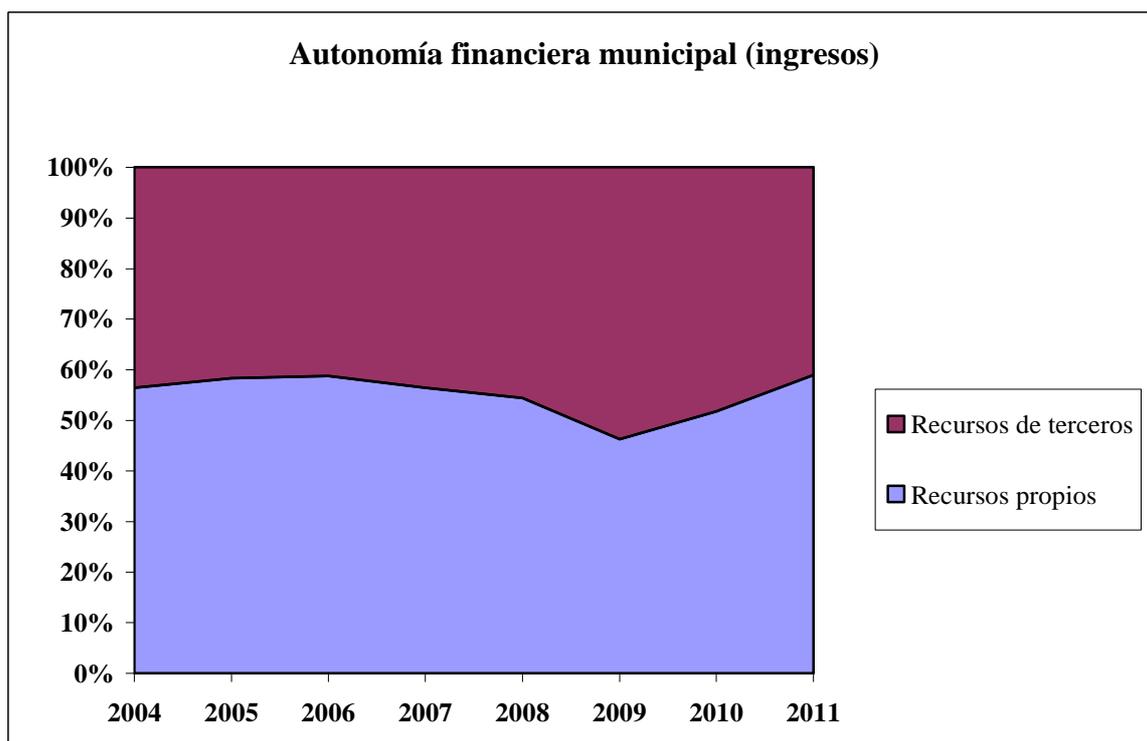


Gráfico 10

En este gráfico se observa como, durante el periodo de 2004 a 2011, los recursos propios representaron más del 50% de los ingresos totales de las Haciendas Municipales, confirmando cierto grado de autonomía en la financiación local, aunque no mayoritario pues en ningún ejercicio alcanzaron el 60% del total. En 2009 se produce una excepción, ya que los recursos procedentes de terceros superaron el 50% del total de ingresos municipales, como resultado de la extraordinaria transferencia de recursos acordada por el Estado a través del Fondo Estatal de Inversión Local citado anteriormente.

- La capacidad o necesidad de financiación de los Ayuntamientos.

Con esta tabla se comprueba la capacidad o necesidad de financiación de los Ayuntamientos, las cuales resultan de comparar la suma de los ingresos corrientes con la suma de los gastos corrientes más las inversiones. Existe capacidad de financiación si el resultado es positivo y necesidad de financiación si es negativo.

* importes en miles de euros

| | Ingresos corrientes* A | Gastos corrientes* B | Inversiones* C | Diferencia* A-B-C | Capacidad Necesidad %A-B-C/B+C |
|-------------|--------------------------------------|------------------------------------|--------------------------|-----------------------------|--|
| 2004 | 34.048.872 | 26.649.540 | 8.027.391 | 628.060 | 1,8 |
| 2005 | 38.053.968 | 29.244.610 | 8.765.103 | 44.255 | 0,1 |
| 2006 | 43.706.080 | 32.265.389 | 10.760.780 | 679.912 | 1,6 |
| 2007 | 44.450.139 | 35.665.674 | 11.934.608 | -3.150.143 | -6,6 |
| 2008 | 45.110.803 | 39.135.455 | 10.767.244 | -4.791.897 | -9,6 |
| 2009 | 44.375.117 | 40.080.875 | 16.112.838 | -11.455.985 | -20,4 |
| 2010 | 43.711.635 | 39.531.329 | 12.897.017 | -8.716.711 | -16,6 |
| 2011 | 43.819.493 | 38.968.832 | 7.948.490 | -3.097.829 | -10,9 |

Tabla 11

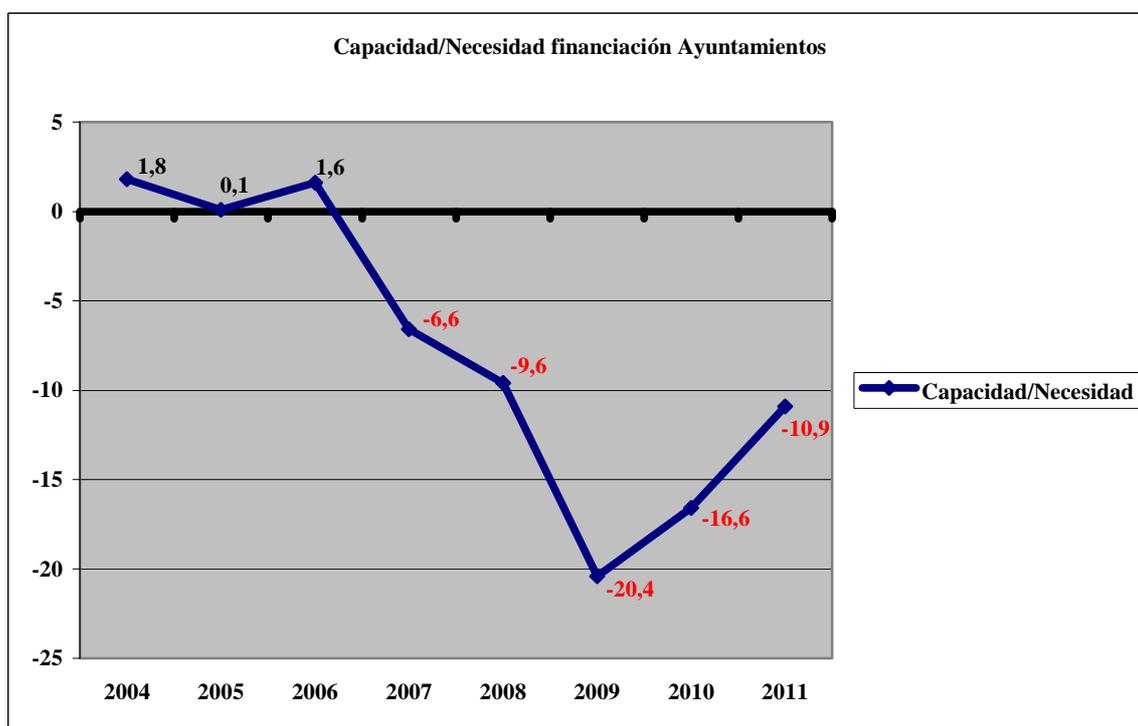


Gráfico 11

En este gráfico se observa como, a partir de 2007, todos los valores resultan negativos hasta 2011, lo que significa que los ingresos corrientes eran insuficientes para

cubrir los gastos corrientes y las inversiones públicas, de modo que los Ayuntamientos tenían necesidad de financiación. Tal necesidad de financiación implica que los Ayuntamientos precisaban de mayores recursos no corrientes para poder sufragar las diferencias entre los ingresos y los gastos municipales.

- La autonomía financiera municipal, en los gastos.

Con esta tabla se puede comprobar el grado de autonomía financiera municipal en la vertiente de los gastos, es decir, el porcentaje del gasto de libre disposición frente a los gastos ya comprometidos en el presupuesto. Este porcentaje se determina por el peso de las inversiones públicas (decididas libremente por los Gobiernos locales) en contraposición con la suma de todos los gastos corrientes ya comprometidos (integrados por los gastos de personal y los gastos correspondientes a la compra de bienes y la contratación de servicios), más los gastos por operaciones financieras (integrados por las amortizaciones y el pago de intereses de los créditos contraídos por los municipios).

* importes en miles de euros

| | Inversiones * A | % A/ A+B+C | Gastos corrientes* B | Gastos financieros* C | % B+C/ A+B+C | Gastos totales* A+B+C |
|-------------|-------------------------------------|---------------------------------------|---|--|---|--|
| 2004 | 8.027.391 | 21,6 | 26.649.540 | 2.487.312 | 78,4 | 38.232.795 |
| 2005 | 8.765.103 | 21,5 | 29.244.610 | 2.771.603 | 78,5 | 41.765.842 |
| 2006 | 10.760.780 | 23,7 | 32.265.389 | 2.421.991 | 76,3 | 46.725.132 |
| 2007 | 11.934.608 | 23,9 | 35.665.674 | 2.349.659 | 76,1 | 51.240.290 |
| 2008 | 10.767.244 | 20,5 | 39.135.455 | 2.696.935 | 79,5 | 53.974.429 |
| 2009 | 16.112.838 | 27,5 | 40.080.875 | 2.431.701 | 72,5 | 59.797.845 |
| 2010 | 12.897.017 | 23,4 | 39.531.329 | 2.718.095 | 76,6 | 56.178.129 |
| 2011 | 7.948.490 | 16,1 | 38.968.832 | 2.521.605 | 83,9 | 50.258.098 |

Tabla 12

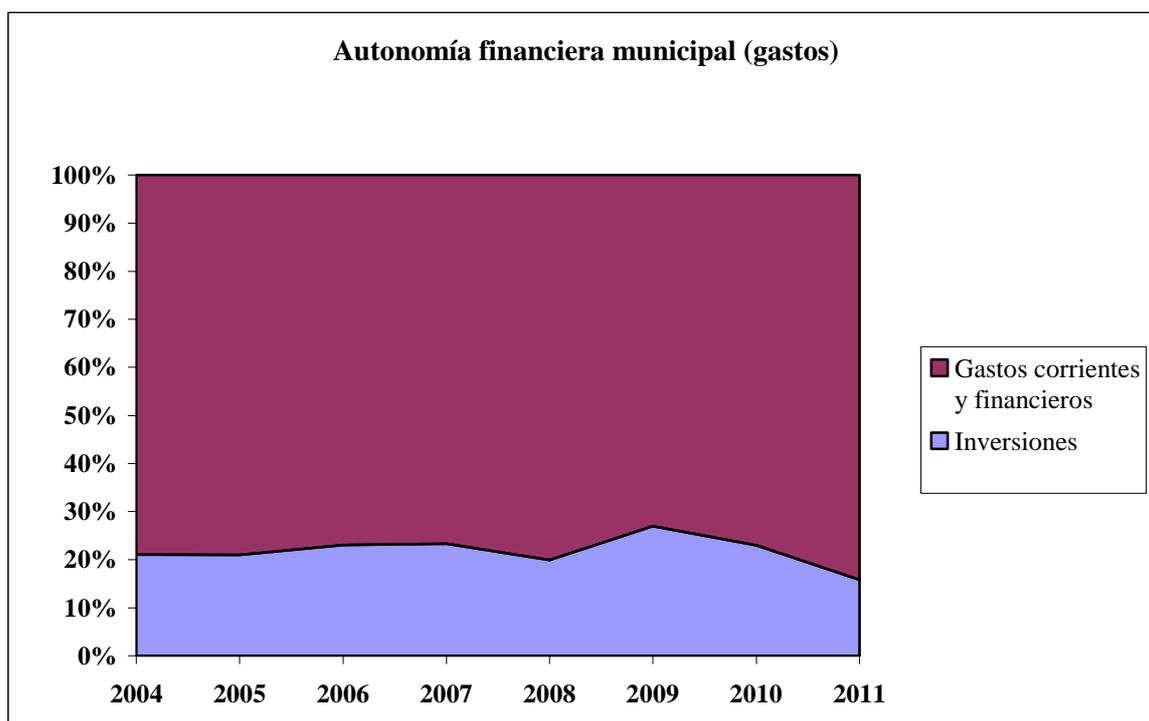


Gráfico 12

En este gráfico se observa como, entre los años 2004 a 2008, el gasto en inversiones fluctuó alrededor del 23% del total de gastos municipales. Por consiguiente, existía una importante rigidez en el gasto municipal dado que los recursos de libre disposición, susceptibles de destinar a inversión pública, significaban menos de la cuarta parte de los gastos totales. En cambio, el 77% de los gastos restantes serían ineludibles para permitir el funcionamiento ordinario de las EELL (como son los destinados al pago del personal, a la compra de bienes y servicios, y a la amortización y pago de los intereses de los créditos contraídos).

Excepcionalmente, en el año 2009, el importe de las inversiones municipales subió hasta el 27'5%, como consecuencia del importante aumento de las transferencias condicionadas procedentes del ya citado Fondo Estatal, y cuyo destino era precisamente la financiación de obras de competencia municipal³²⁶. Sin embargo, a partir de 2010, las inversiones retrocedieron de nuevo, debido a la caída de los ingresos y de las

³²⁶ Recordar que, mediante el Real Decreto Ley 9/2008, de 28 de noviembre, se creó un Fondo Estatal de Inversión Local de carácter condicionado, y por importe de 8.000.000.000 euros, para la ejecución de un programa extraordinario de inversiones destinadas a sufragar obras municipales.

transferencias procedentes de terceros, hasta situarse en poco más del 16% de los gastos totales en 2011, el peor año del periodo en cuanto a autonomía local sobre los gastos.

- El endeudamiento de los Ayuntamientos.

Mediante la siguiente tabla se puede observar el importe de la deuda viva de los municipios entre 2004 y 2011. Los datos estadísticos de 2004 a 2007 se han obtenido del Banco de España (*Deuda Pública de las Corporaciones Locales*³²⁷), y los de 2008 a 2011 proceden del entonces MEH (*Informes de la Deuda viva de los Ayuntamientos*³²⁸). Dicha deuda viva está constituida por las obligaciones de las Haciendas Locales frente a terceros, ya sea en efectivo, depósitos o préstamos pendientes de reembolso. Una vez conocida la deuda viva, el nivel de endeudamiento se obtiene calculando el peso de aquella en relación con el total de ingresos corrientes de los Ayuntamientos.

* importes en miles de euros

| | Deuda viva* A | Ingresos corrientes totales* B | % A/B |
|-------------|--------------------------------|---|------------------------|
| 2004 | 18.786.000 | 34.048.872 | 55,2 |
| 2005 | 20.092.000 | 38.053.968 | 52,8 |
| 2006 | 22.177.000 | 43.706.080 | 50,7 |
| 2007 | 23.874.000 | 44.450.139 | 53,7 |
| 2008 | 26.128.000 | 45.110.803 | 57,9 |
| 2009 | 28.770.000 | 44.375.117 | 64,8 |
| 2010 | 28.851.530 | 43.711.635 | 66,0 |
| 2011 | 28.460.645 | 43.819.493 | 64,9 |

Tabla 13

³²⁷ Datos disponibles en la web del Banco de España [en línea]: <<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/bolest14.html>> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

³²⁸ Informes disponibles en la web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas [en línea]: <<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Estadisticas%20Territoriales.aspx>> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

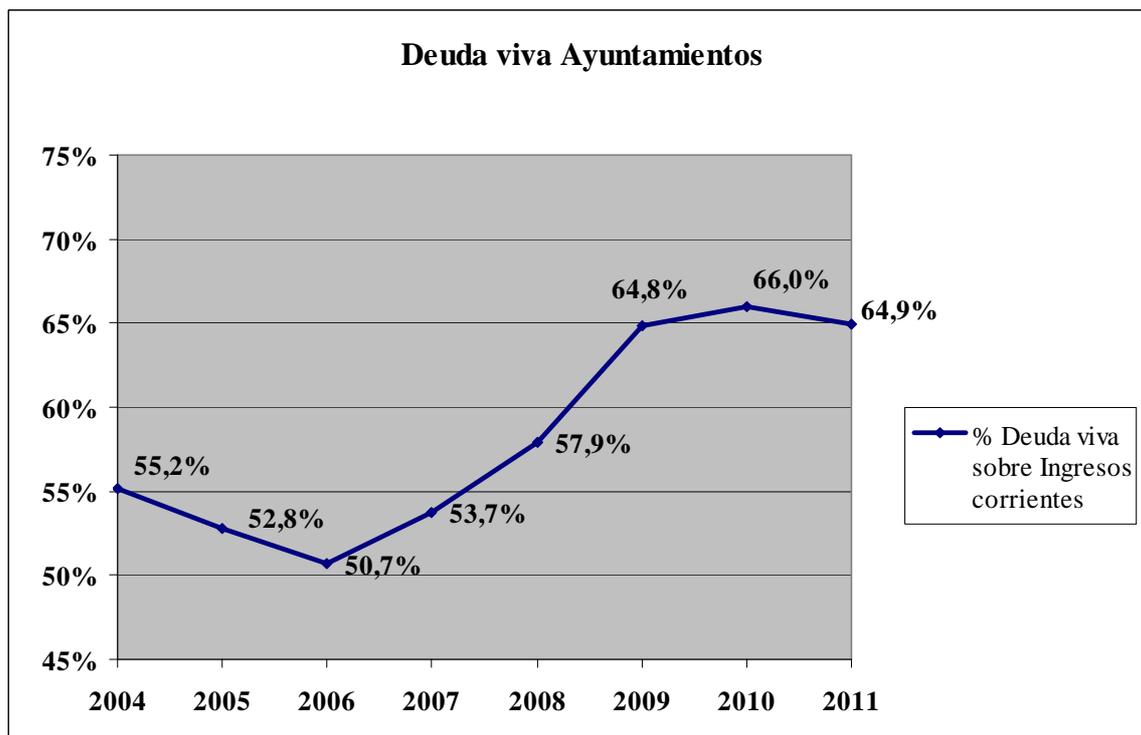


Gráfico 13

En este gráfico se observa claramente el cambio de tendencia a partir de 2006 del peso de la deuda viva sobre los ingresos corrientes. El incremento de los gastos, junto a al estancamiento o caída de los ingresos corrientes, provocó una pérdida de los ahorros y de los remanentes de tesorería de los Ayuntamientos que, a su vez, implicó un aumento de las necesidades de financiación de las Haciendas Municipales. El aumento de las operaciones de crédito para cubrir necesidades de gasto y el retraso en los pagos a terceros favorecieron el incremento del endeudamiento de las EELL.

2.4. Resultados.

A la vista de los datos estadísticos analizados, se obtienen los siguientes resultados sobre la autonomía financiera de las Haciendas Municipales, en relación con el principio de suficiencia financiera de las mismas:

1º) El peso de los recursos propios de los Ayuntamientos, es decir, de los ingresos procedentes de los tributos propios más los patrimoniales, no alcanzaron el 60% del total de los ingresos municipales en ninguno de los ejercicios entre 2004 y 2011. Por consiguiente, la dependencia de los Ayuntamientos de los ingresos procedentes de terceros fue absoluta, menoscabando la autonomía financiera de las Haciendas Municipales sobre sus ingresos al carecer de control sobre una parte importante de los mismos.

2º) El peso de los gastos corrientes de los Ayuntamientos (correspondientes al pago del personal, a la compra de bienes y el pago de servicios, además del pago de los intereses y de las amortizaciones anuales de los créditos contraídos), representó alrededor del 77-78% del total de los gastos municipales entre 2004 y 2008, alcanzando el 84% en 2011. A pesar de la excepcionalidad de las inversiones en 2009, por el impacto de la extraordinaria inyección económica procedente del Fondo Estatal de Inversión Local, ello no oculta que buena parte de los gastos municipales de cada ejercicio ya estaban comprometidos de antemano. Dicha circunstancia menoscaba la autonomía de los Ayuntamientos sobre sus gastos, al carecer éstas de libertad para decidir sobre el uso y destino de la mayoría de sus recursos, y va en detrimento de las inversiones municipales.

3º) Además, la suma de los citados recursos propios y de las transferencias de capital procedentes de otras Administraciones, no permitieron sufragar el total de los gastos municipales en ninguno de los ejercicios de 2004 a 2011, de modo que los Ayuntamientos tuvieron que acudir a otras fuentes de financiación. La evolución de la deuda viva de las Haciendas Municipales evidencia que a partir de 2006 el recurso al crédito bancario fue en aumento, perjudicando a la autonomía financiera municipal tanto en la vertiente de los ingresos, ya que se trata de recursos de terceros, como de los gastos, ya que se compromete una parte de los gastos futuros con la obligada devolución del capital prestado más el pago de los intereses correspondientes.

3. El principio de suficiencia financiera.

3.1. Escenario jurídico.

Sobre el principio de suficiencia financiera en el ámbito local, el art. 142 de la CE establece que las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las respectivas Corporaciones, y que se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participaciones en los ingresos del Estado y de las CCAA. Para el TC, el art. 142 de la CE no garantiza a las Corporaciones Locales una autonomía financiera en el sentido de que dispongan de medios propios suficientes para el cumplimiento de sus funciones, sino que lo que dispone es únicamente la suficiencia de aquellos medios, al decir que las Haciendas Locales deben disponer de los recursos suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas, y que se nutrirán fundamentalmente de los tributos propios y de la participación en los del Estado y de las CCAA³²⁹.

De acuerdo con FERREIRO LAPATZA, la suficiencia financiera del art. 142 de la CE tiene tanto "un significado interno o aislado, de adecuación de medios a fines, como un significado externo en relación con el Estado y las Comunidades Autónomas: tanto el uno como las otras deben respetar los medios que las Corporaciones Locales necesitan para el cumplimiento de sus funciones"³³⁰. Mientras que para DIVÍ I TORNS, el principio de suficiencia financiera encontró en la LRHL "los mecanismos precisos para convertirse en una realidad tangible"³³¹. A tal fin, se puso a disposición de las EELL dos vías de financiación declaradas fundamentales por la CE: los tributos propios y las participaciones en los ingresos del Estado y de las CCAA. En opinión de VARONA ALABERN, "cuando el art. 142 de la Constitución declara aquellos dos recursos como los fundamentales en la financiación local está atendiendo a un criterio eminentemente

³²⁹ Según declara la STC 4/1981, de 2 de febrero (FJ 15°).

³³⁰ FERREIRO LAPATZA, José Juan (1989): Ob. Cit., p. 35.

³³¹ DIVÍ I TORNS, M. Teresa (1992): *Impuestos Locales*. EINIA, Barcelona, p.25.

cuantitativo, es decir, ambos medios deberán constituir la cantidad más elevada del total de sus ingresos"³³².

Por su parte, en el *Informe de la Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales*³³³, se destacó la corresponsabilidad del Estado y de las CCAA en la suficiencia financiera de las EELL, habida cuenta de que el art. 142 de la CE establece un núcleo básico de la Hacienda Local integrado por dos recursos financieros fundamentales: unos autónomos (los tributos propios) y otros participativos (en los ingresos de las otras dos administraciones territoriales). Coincide CALVO ORTEGA en que "la calificación como fundamental de los tributos propios da a éstos el carácter de mecanismo básico en las situaciones de insuficiencia"³³⁴.

La configuración de esta dualidad de recursos evidencia la concepción constitucional de una Hacienda Local no residual o subsidiaria, sino plenamente integrada con los restantes niveles territoriales de la Hacienda Pública. En este mismo sentido, RAMALLO y ZORNOZA afirman que la suficiencia financiera de las EELL "debería garantizarse mediante el empleo de los recursos que dicho precepto considera fundamentales, por lo que escaso papel debería corresponder a los restantes recursos locales, entre los que se contarían conceptos de poca entidad (como los ingresos de derecho privado, el producto de multas o la prestación personal y de transportes) junto a otros cuya importancia ha ido creciendo en los últimos años, cual es el producto de las operaciones de crédito"³³⁵.

Por todo ello, se puede afirmar que, en el ámbito de la financiación municipal, se proclaman los ingresos procedentes de los tributos propios y de las participaciones en los ingresos del Estado y de las CCAA como recursos fundamentales o básicos, frente a otras fuentes de ingresos de carácter complementario o residual. Ambos recursos se

³³² VARONA ALABERN, Juan Enrique (1992): "Gestión catastral y autonomía financiera local", en la *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, Vol. 42, núm. 220, p. 733.

³³³ En el *Informe de la Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales*, de 3 de julio de 2002, p. 25.

³³⁴ CALVO ORTEGA, Rafael (2010): *Ob. cit.*, p. 112.

convierten, pues, en los principales instrumentos del principio de suficiencia de las Haciendas Municipales y constituyen cualitativa y cuantitativamente la pieza esencial de la garantía de la autonomía local.

Si analizamos la legislación básica en el ámbito municipal, resulta que la LRBRL también dispone que las EELL tendrán que dotarse de recursos suficientes para el cumplimiento de sus fines³³⁶. Mientras que, por su parte, la LRHL afirma en la exposición de motivos que el objeto de dicha ley es la efectiva realización del principio de suficiencia financiera consagrado en la CE. Para ello, la LRHL ordena dos vías fundamentales e independientes de financiación, cuales son los tributos propios y la participación en los tributos del Estado. Ambas fuentes deben de actuar integradamente con el objetivo de proporcionar a las Corporaciones Locales el volumen suficiente de recursos económicos para garantizar el desempeño de sus funciones.

La importancia del principio de suficiencia de las Haciendas Municipales para el legislador estatal es manifiesta para CALVO ORTEGA cuando afirma que "la búsqueda de la suficiencia financiera de los municipios ha sido casi siempre el principal motivo que ha llevado al legislador a la realización de reformas en las Haciendas Locales"³³⁷. En este sentido, en el preámbulo de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la LRHL, se afirmaba que la finalidad esencial del conjunto de modificaciones que se pretendían acometer con dicha ley era mantener y fortalecer la garantía del principio de suficiencia financiera de las EELL proclamado en la CE.

De nuevo, se deben de observar las disposiciones comunitarias en relación con el principio de suficiencia en el ámbito local. En este sentido, el art. 9 de la CEAL establece que las EELL tienen derecho a disponer de recursos propios suficientes de los cuales poder disponer libremente en el ejercicio de sus competencias, habiendo de ser tales recursos proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley (de nuevo suficiencia financiera y autonomía local). Estos recursos propios se

³³⁵ RAMALLO y ZORNOZA (1993): Ob. cit., p. 514.

³³⁶ De acuerdo con el art. 105.1 de LRBRL.

³³⁷ CALVO ORTEGA, Rafael (1991): "Principios tributarios y reforma de la Hacienda municipal", en VVAA (1991): *La reforma de las Haciendas Locales*, tomo I, Lex Nova, Valladolid, p. 61.

deberán complementar con mecanismos de compensación destinados a la protección de las EELL financieramente más débiles, aunque tales mecanismos no podrán reducir su libertad de opción en el propio ámbito de competencia.

Además, una parte de los recursos financieros de las EELL debe provenir de ingresos patrimoniales y de tributos locales respecto de los que tengan la potestad de fijar la cuota o el tipo dentro de los límites de la Ley, y, al mismo tiempo, tienen que ser de naturaleza suficientemente diversificada y evolutiva como para permitirles seguir, en la medida de lo posible y en la práctica, la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias. El mismo art. 9 de la CEAL establece una relación directa entre las competencias de las Corporaciones Locales y los costes o gastos de los servicios que prestan. Tal y como considera MEDINA GUERRERO: "la CEAL no viene sino a apuntalar la vigencia del principio de conexión entre competencias y gastos que ya es inferible del bloque de la constitucionalidad"³³⁸.

El principio de conexión entre competencia y gasto, de aplicación básica en Estados compuestos o con distintos niveles de descentralización política, viene a garantizar que el nivel que ostente la competencia en una determinada materia sea quien asuma los costes de su ejercicio con sus propios recursos. No obstante, aunque en aplicación de este principio de conexión entre competencia y gasto la autonomía financiera de las EELL suele predicarse sobre la vertiente del gasto, dicha autonomía financiera también puede manifestarse sobre la esfera de los ingresos. Por consiguiente, el ejercicio pleno del principio de autonomía local³³⁹, garantizado por la CE³⁴⁰, se refiere tanto a la vertiente de los gastos como a la de los ingresos de las Haciendas Municipales.

En opinión de LOZANO SERRANO es una opción básica de cada Ayuntamiento el poder "decidir su nivel de prestaciones global y, en consecuencia, buscar las fuentes de

³³⁸ MEDINA GUERRERO, Manuel (2003): "Los recursos financieros de las Diputaciones provinciales y la relación con su régimen competencial", en VVAA: *La autonomía de los entes locales en positivo*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, p.78.

³³⁹ De acuerdo con la STC 331/1993, de 12 de noviembre (FJ 2º).

³⁴⁰ En este sentido se pronuncia la STC 48/2004, de 25 de marzo (FJ 10º).

financiación que entienda más adecuadas a los objetivos propuestos. Se llega así a la unidad esencial de la decisión financiera, que abarca tanto al gasto como a los ingresos, y, consecuentemente, los municipios deben de poder contar con facultades para estructurar sus ingresos, pudiendo decidir en un momento determinado si el gasto asumido es financiero o con nuevos recursos tributarios, con aplicaciones al crédito o con cualquier otra de las fuentes de financiación"³⁴¹.

Continuando con la legislación básica local vigente, la principal ley que regula los ingresos de las Haciendas Locales es la LRHL, actualmente integrada en el TRLRHL, verdadero soporte material y jurídico para el desarrollo y consecución de la suficiencia y autonomía locales³⁴². En la exposición de motivos de la LRHL se afirma que las dos notas que caracterizan dicha norma son: la de tener carácter complementario respecto de la LRBRL, y la de tener carácter constitutivo respecto de la creación de un sistema financiero local encaminado a la efectiva realización de los principios de autonomía y suficiencia financiera.

En relación con la primera nota caracterizadora de la LRHL, esto es, tener carácter complementario de la LRBRL, y recordando que el art. 142 de la CE garantiza la suficiencia de medios de las Haciendas Locales estrictamente para el ejercicio de las competencias y el desempeño de las funciones de las respectivas Corporaciones Locales, debe inferirse que las EELL sólo deberían precisar recursos para prestar aquellos servicios para los que están legitimadas y no para aquellos de los que carecen de competencia sobre los mismos. Partiendo de esta premisa, en palabras de LÓPEZ DÍAZ: "el análisis de la autonomía financiera, en este caso de las Corporaciones Locales, requiere la definición previa del ámbito de competencias sobre el que recae, teniendo en cuenta todo el entramado normativo que les resulte de aplicación. Ello no significa dejar en manos del legislador ordinario la facultad de conformar libremente el régimen de competencias y el nivel de autonomía que quiere reconocerse a estos entes, sino que es preciso garantizar ese nivel mínimo de autonomía, tanto material a la hora de atribuirle

³⁴¹ LOZANO SERRANO, Carmelo (1982): "La Autonomía Financiera Municipal en Materia de Gastos: Tendencias del Ordenamiento", en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 12, p. 122.

³⁴² Dicho en la STC 104/2000, de 13 de abril (FJ 5º).

competencias, como instrumental, especialmente a la hora de reconocerles autonomía financiera, especialmente en su vertiente de gasto público³⁴³.

El problema surge cuando el texto constitucional, a diferencia de lo que hace con el Estado y las CCAA, no relaciona expresamente las competencias de las EELL, teniendo que ser las leyes de desarrollo las encargadas de fijar sus atribuciones competenciales. Por tal motivo la LRHL se convierte en complementaria de la LRBL, dado que aquélla debe dotar de recursos suficientes a las Haciendas Locales para desempeñar las competencias previstas en ésta. Aunque el art. 26.1 de la LRBL establece las competencias obligatorias y los servicios mínimos que deberán prestar los municipios³⁴⁴, resulta que los servicios que pueden llegar a prestar las Corporaciones Locales son variados e incontables, sin olvidarse de la cantidad y diversidad de municipios existentes en España³⁴⁵.

Para empezar, el art. 25.1 de la LRBL establece que, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, el municipio podrá promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. En este sentido, el segundo

³⁴³ LÓPEZ DÍAZ, Antonio (2003): “La cooperación económica y sus instrumentos a la luz de la autonomía provincial. Especial referencia a los conceptos de inversiones reales y transferencias corrientes de servicios”, en VVAA: *La autonomía de los entes locales en positivo*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, p. 141.

³⁴⁴ El art. 26.1 de la LRBL dispone que los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

- En todos los municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.
- En los municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.
- En los municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
- En los municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

³⁴⁵ Consultada la web del INE [en línea]: <<http://www.ine.es>> [Consulta: el 24 de octubre de 2013], la clasificación de los municipios, según su población es la siguiente:

| Núm. habitantes | Núm. municipios |
|-----------------------|-----------------|
| Menos de 5.000 | 6.958 |
| Entre 5.000 y 20.000 | 856 |
| Entre 20.000 y 50.000 | 179 |
| Más de 50.000 | 115 |

apartado del mismo artículo enumera un amplio y heterogéneo listado de competencias municipales que se ejercerán, en todo caso, de acuerdo con los términos de la legislación del Estado y de las CCAA³⁴⁶. Por su parte, el art. 28 de la LRBRL permite realizar a los municipios actividades complementarias a las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, en relación con una serie de materias diversas³⁴⁷. Y, además, el art. 18.1.g) de la LRBRL autoriza a los vecinos³⁴⁸ a exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento de un determinado servicio público en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.

Asimismo, los tipos y características de los servicios municipales evolucionan en función de los cambios y demandas de la propia sociedad, así como de los compromisos adoptados sucesivamente por los representantes políticos, configurando un escenario muy dinámico. En este contexto, el principio de suficiencia de las Haciendas Locales tiene que lidiar en todo momento con el volumen de servicios que prestan las respectivas EELL, y, especialmente, con la extensión y calidad de los mismos. Por

³⁴⁶ El art. 25.2, de la LRBRL, dispone que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

- a. Seguridad en lugares públicos.
- b. Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
- c. Protección civil, prevención y extinción de incendios.
- d. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.
- e. Patrimonio histórico-artístico.
- f. Protección del medio ambiente.
- g. Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.
- h. Protección de la salubridad pública.
- i. Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.
- j. Cementerios y servicios funerarios.
- k. Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.
- l. Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.
- ll. Transporte público de viajeros.
- m. Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.
- n. Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

³⁴⁷ El art. 28 de la LRBRL dispone que los municipios pueden realizar actividades complementarias a las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, a las relacionadas con la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.

³⁴⁸ Se consideran vecinos de una población a los inscritos en el Padrón municipal, mientras que el conjunto de personas inscritas constituye la población de derecho del municipio, según establece el art. 15 de la LRBRL.

consiguiente, el grado de suficiencia tiene que medirse en relación a los servicios públicos efectivamente prestados por las Corporaciones Locales, sean obligatorios o no, lo cual significa una importante imprecisión del mismo ante la cantidad y heterogeneidad de EELL, así como de la diversidad de servicios municipales y de prestaciones que se pueden llegar a proporcionar.

Ahora bien, la definición de unos servicios mínimos comunes y de prestación obligatoria, contenidos en los arts. 25.2 y 26.1 de la LRBRL, tendría que permitir fijar un nivel mínimo de suficiencia que garantizara la prestación de los mismos; por encima del cual, y en función de los restantes servicios no obligatorios que se presten, sea posible garantizar una adecuada dotación de las Haciendas Municipales para que las respectivos Ayuntamientos puedan desempeñar todas sus funciones. Es en este punto dónde las participaciones en los ingresos del Estado y de las CCAA adquieren su razón de ser, como recurso nivelador de las finanzas locales.

En relación con la segunda nota caracterizadora de la LRHL, esto es, tener carácter constitutivo respecto de la creación de un sistema financiero local, resulta que la LRHL establece el actual sistema de recursos de las Haciendas Locales, a la vez que procede a la ordenación de su régimen presupuestario y de gasto público. En este sentido, el art. 2 de la LRHL dispone que la hacienda de las EELL estará constituida por los ingresos procedentes de:

- Su patrimonio.
- Los tributos propios.
- La participación en los tributos del Estado.
- Las participaciones en los ingresos de las CCAA.
- Las subvenciones.
- Los precios públicos.
- Las operaciones de crédito.
- El producto de multas y sanciones.

Es evidente que, sin medios económicos suficientes, el principio de autonomía no pasa de ser una mera declaración de intenciones. Por tal motivo, el sistema diseñado por

dicha ley no sólo busca la efectividad de los principios de autonomía y suficiencia financiera en el ámbito local, sino que además pretende que sean los propios poderes locales los que compartan con el Estado y las respectivas CCAA la responsabilidad de hacer efectivos ambos principios constitucionales. De acuerdo con la LRHL, el principio de autonomía de las EELL y sus potestades en materia tributaria tienen una doble manifestación en el actual sistema tributario local:

- La primera manifestación es mediante la imposición voluntaria de los llamados impuestos potestativos (ICIO e IIVTNU), ya que su exacción depende en todo caso de un acuerdo del Pleno del Ayuntamiento y de la aprobación de la preceptiva Ordenanza Fiscal.
- La segunda manifestación es mediante la fijación o desarrollo de los elementos de cuantificación de las distintas figuras tributarias, a través de las correspondientes Ordenanzas Fiscales, como por ejemplo: los tipos de gravamen, los porcentajes de las bonificaciones, los coeficientes de cuantificación... sobre los cuales las EELL tienen una importante discrecionalidad de regulación.

Llegados a este punto, es más que evidente la estrecha relación entre el principio de suficiencia financiera y el de autonomía en el ámbito local. Sobre dicha relación, el TC considera que el principio de autonomía (que preside la organización territorial del Estado como uno de los pilares básicos del orden constitucional), ofrece una vertiente económica relevante porque, aun teniendo un carácter instrumental, la amplitud de los medios disponibles por las diferentes Administraciones determinará la posibilidad real de alcanzar sus fines. En este sentido, la autonomía de las EELL va estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones y competencias que legalmente les han sido encomendadas³⁴⁹.

Para CALVO ORTEGA, no sólo existe una relación entre el principio de suficiencia y de autonomía, sino que se trata de principios complementarios, porque "el principio de autonomía, junto a su lógica política indiscutible una vez reconocido el autogobierno de los municipios, tiene una función instrumental en relación con el de suficiencia. No es la

única vía, pero es la primera dada la ordenación político constitucional de las EELL en nuestro país"³⁵⁰.

Aunque RAMALLO y ZORNOZA admiten que el legislador habría tenido en cuenta todos los requisitos legales en el momento de elaborar la LRHL, ya que "ha optado por la postura más prudente y por ello más segura, compatibilizando las exigencias de la autonomía local con el entendimiento jurisprudencial de la reserva de ley en la articulación de un sistema tributario cuyo producto recaudatorio sólo puede oscilar dentro de los límites que marca la propia ley"³⁵¹; la mayoría de opiniones sobre la LRHL no son tan favorables.

En sentido crítico se pronuncian RUBIO DE URQUÍA y ARNAL SURÍA, quienes opinan que "no resulta difícil apreciar que la Ley Reguladora de las Haciendas Locales supone, en realidad, un mero retoque, más o menos acertado, del régimen jurídico-financiero del sector local, hasta entonces vigente, y que apenas recoge medidas auténticamente reformistas para incidir de forma decisiva, y en términos positivos, en la buena salud financiera de las Entidades Locales"³⁵².

En la misma línea negativa MARTÍNEZ LAGO afirma que "teniendo en cuenta la difícil situación que, desde hace ya bastante tiempo, atraviesan nuestras Haciendas Locales, postergadas de continuo en la progresiva configuración del Estado descentralizado, [...] viene a suscitar la incógnita respecto de la situación final que se pretende alcanzar, dada la postergación real que en todo este proceso se ha dado a principios básicos que, deberían tenerse en cuenta, como son los de igualdad de derechos y obligaciones en todo el territorio nacional, coordinación de los distintos niveles de gobierno implicados, solidaridad económica interterritorial y suficiencia de

³⁴⁹ Véase la STC 104/2000, de 13 de abril (FJ 4°).

³⁵⁰ Según CALVO ORTEGA, Rafael (1991): Ob. cit., p. 64.

³⁵¹ RAMALLO y ZORNOZA (1993): Ob. cit., p. 508.

³⁵² RUBIO DE URQUÍA, José Ignacio y ARNAL SURÍA, Salvador (1996): *Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, 2ª edición, Publicaciones Abellá, Madrid, pp. 33-34.

nuestras Haciendas menores para que puedan desempeñar los cometidos y funciones que legalmente tienen encomendados"³⁵³.

También ARAGONESES BELTRÁN considera en quiebra el actual sistema de financiación local, y destaca como una de las causas de dicha quiebra el mal comportamiento de las PICAS ya que, "pese que el artículo 142 de la Constitución Española establece como una de las fuentes nutrientes de las Haciendas Locales la participación en los tributos de las Comunidades Autónomas, esto es, las Comunidades Autónomas están constitucionalmente obligadas a financiar a las Corporaciones Locales a través de una participación en sus ingresos tributarios, lo cierto es que tal exigencia constitucional no se ha satisfecho por el momento"³⁵⁴.

Para SUÁREZ PANDIELLO la insatisfacción con el vigente modelo de financiación municipal "es un hecho extendido en el ámbito del municipalismo", e imputa la insuficiencia de recursos de las Haciendas Locales a "la falta de instrumentos que compensen la supuesta deuda histórica originada por los denominados gastos impropios o de suplencia, derivados de necesidades no vinculadas a las competencias obligatorias atribuidas a los Entes Locales en la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local"³⁵⁵.

Por su parte, POVEDA BLANCO se muestra partidario de una reforma del actual sistema de financiación local ya que, ante "el progresivo aumento de las competencias municipales y la prohibición legal de endeudamiento, se advierte la necesidad de afrontar una nueva y justa reforma, en una actuación conjunta con el Estado y las Comunidades Autónomas, que permita diseñar una fiscalidad más armonizada con el marco de responsabilidades que tienen atribuidas cada uno de los tres niveles"³⁵⁶.

³⁵³ MARTÍNEZ LUGO, Miguel Ángel (2010): "El régimen jurídico del endeudamiento de las Entidades Locales y las restricciones para su ejercicio en 2011", en el *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2010*, Zaragoza, p. 230.

³⁵⁴ ARAGONESES BELTRÁN, Emilio (2003): "Incidencia del artículo 9.1 de la Ley 5/1987, del régimen provisional de las competencias de las Diputaciones provinciales, y otras disposiciones concordantes", en VVAA: *La autonomía de los entes locales en positivo*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, p. 125.

³⁵⁵ SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2005): "Hacia una financiación municipal más justa", en el *V Foro Alicante 2005. Ideas+Debates sobre financiación territorial*, Diputación de Alicante, p. 1.

³⁵⁶ POVEDA BLANCO, Francisco (2005): Ob. cit., pp. 377-378.

La FEMP también considera necesaria una reforma del Régimen Local y de sus Haciendas. Según su parecer, "la evolución de la situación de los Ayuntamientos viene marcada por un desajuste creciente entre las funciones reales que están asumiendo, y que deben asumir, y la definición legal de su papel, así como por un sistema de financiación vigente que no aporta a las Haciendas Locales los recursos que necesitan para desarrollar plena y satisfactoriamente su misión, y por una legislación que limita el poder de autoorganización [...] Sería importante que se llegara a un mejor reconocimiento de la autonomía local y financiera que necesitan los Ayuntamientos, desarrollando así, en un plano de igualdad entre los Gobiernos Locales y los demás Gobiernos, la autonomía que la Constitución reconoce"³⁵⁷.

Por consiguiente, es necesaria una reforma de la LRHL que permite sacar un mayor rendimiento de sus recursos financieros, con el objetivo de alcanzar la suficiencia financiera de las Haciendas Municipales.

3.2. Consideraciones.

A la vista del escenario jurídico descrito anteriormente, se pueden formular las siguientes consideraciones sobre la suficiencia financiera de las Haciendas Municipales:

1ª) De acuerdo con el art. 142 de la CE, y a la vista de la legislación de desarrollo (LRBRL y LRHL), las Haciendas Municipales tienen que contar con recursos económicos suficientes para poder desempeñar sus funciones. Además, la suficiencia de medios es clave para garantizar la capacidad de las EELL para gestionar sus propios intereses, de manera que el principio de suficiencia financiera resulta necesario para asegurar el principio de autonomía local.

³⁵⁷ VVAA (2006): *La situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*, FEMP, Madrid, pp. 19 y 24.

2ª) La suficiencia financiera de las Haciendas Municipales depende en todo caso de la cantidad de servicios y actividades que los Ayuntamientos presten o realicen en el ejercicio de sus competencias. Como consecuencia de la extensa e imprecisa definición del ámbito competencial de los municipios, la mayoría de ellos prestan servicios no sólo por habilitación u obligación legal, sino también para suplir la inactividad de otras Administraciones, o para responder a demandas insatisfechas de sus vecinos al tratarse de la Administración más cercana a ellos.

3ª) Según el art. 142 de la CE, los recursos fundamentales que deben garantizar la suficiencia financiera de las Haciendas Municipales son los tributos propios y las participaciones en los ingresos del Estado y de las CCAA.

4ª) La configuración y aplicación de los tributos propios de los Ayuntamientos resulta del poder normativo estatal (regulación básica) y del poder reglamentario de las mismas EELL (regulación de desarrollo y aplicación), siendo necesario casar el principio de reserva de ley estatal con el de autonomía local. En este sentido, según establece la LRHL, son tributos propios de los Ayuntamientos: los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales municipales.

5ª) Las participaciones en los ingresos del Estado y de las CCAA son imprescindibles para lograr la supervivencia financiera de las EELL, así como para nivelar la capacidad financiera de los distintos municipios mejorando la de los que tienen una menor capacidad tributaria. Además de estas participaciones, también existen transferencias condicionadas, de carácter finalista y de obligada justificación, procedentes del Estado, las CCAA y otras Administraciones como las Diputaciones, cuya configuración es contraria al principio de autonomía local.

6ª) Cuanta menor capacidad para regular los tributos propios, como consecuencia de la mayor actividad legislativa del Estado, y cuanto menor transferencia de recursos incondicionados, como consecuencia del aumento de las transferencias condicionadas o de carácter finalista, mayor es la pérdida de autonomía de las Corporaciones Locales y más difícil es lograr la suficiencia financiera de las mismas.

3.3. Análisis estadístico.

Una vez analizado el escenario jurídico y dotado de contenido el principio de suficiencia financiera en el ámbito municipal, procede ahora comprobar los datos estadísticos del sistema de financiación municipal, para completar dicho análisis con la observación de las cifras reales de las Haciendas Municipales.

A partir de los datos publicados cada año por el MHAPP, en los sucesivos informes anuales sobre las *Haciendas Locales en cifras*³⁵⁸, he elaborado las siguientes tablas y gráficos con el objetivo de observar con datos reales los aspectos tratados en el presente apartado.

- Los recursos fundamentales de los Ayuntamientos.

Los recursos fundamentales de los Ayuntamientos están integrados por los tributos propios (los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales) más las participaciones en los ingresos del Estado y de las CCAA. Dichos recursos se comparan con el total de los ingresos locales para determinar su peso real en el sustento de las Haciendas Municipales. Por su parte, los ingresos totales de los Ayuntamientos incluyen, además de los recursos fundamentales, otros recursos tales como los ingresos patrimoniales (obtenidos por la venta de solares o los alquileres de), así como por los ingresos financieros (procedentes de las operaciones de crédito contraídas con entidades financieras) y también por el resto de transferencias corrientes procedentes de otras Administraciones (el Estado, las CCAA y Diputaciones provinciales).

³⁵⁸ Informes disponibles en la web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas [en línea]: <<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Estadisticas%20Territoriales.aspx>> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

* importes en miles de euros

| | Tributos propios* A | PIE y PICAS* B | % A+B/A+B+C | Resto ingresos* C | % C/A+B+C |
|-------------|--------------------------------------|---------------------------------|--------------------|------------------------------------|------------------|
| 2004 | 19.929.425 | 8.790.916 | 71,1 | 11.653.327 | 28,9 |
| 2005 | 22.231.320 | 9.861.712 | 71,5 | 12.788.027 | 28,5 |
| 2006 | 24.822.526 | 11.119.341 | 70,5 | 15.006.680 | 29,5 |
| 2007 | 25.472.276 | 11.989.668 | 72,8 | 13.997.428 | 27,2 |
| 2008 | 25.913.201 | 10.664.481 | 69,2 | 16.307.668 | 30,8 |
| 2009 | 26.503.261 | 8.947.804 | 57,2 | 26.546.225 | 42,8 |
| 2010 | 27.173.009 | 11.603.252 | 70,7 | 16.064.970 | 29,3 |
| 2011 | 27.297.611 | 11.598.212 | 78,7 | 10.512.200 | 21,3 |

Tabla 14

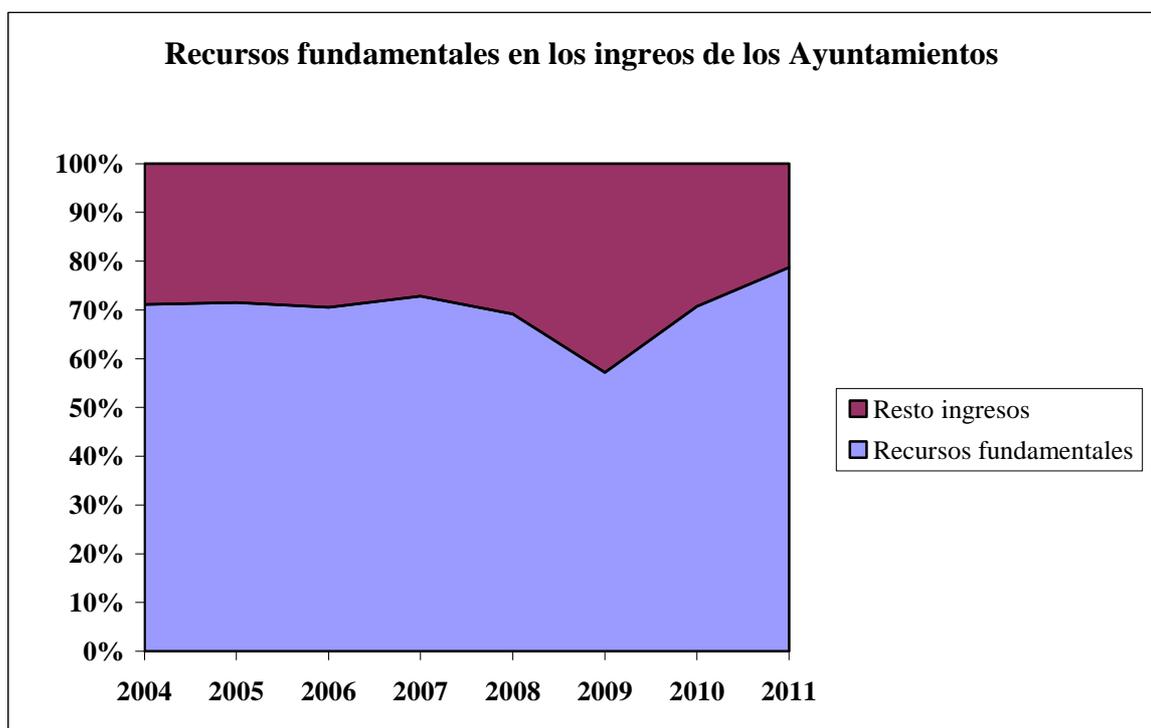


Gráfico 14

Se observa como, entre 2004 y 2011, los tributos propios y las participaciones en los ingresos del Estado y las CCAA superaron el 70% del total de ingresos municipales (con la excepción de 2009, cuando aquéllos cayeron hasta el 57%, debido a la extraordinaria inyección de transferencias condicionadas procedentes del citado Fondo de ayuda estatal acordado en aquel año). Dichos recursos fundamentales alcanzaron su máximo en 2011, situándose cerca del 79% del total de los ingresos municipales. Estos datos confirman que los recursos fundamentales son las principales fuentes de financiación de las Haciendas Municipales ya que, efectivamente, constituyen una parte importante de sus ingresos, aunque cuantitativamente están por debajo del 80% de los mismos.

- Los ingresos corrientes y los gastos totales de los Ayuntamientos.

Con la siguiente tabla se pretende analizar el grado de cobertura de los ingresos corrientes (integrados por los tributos propios, las transferencias corrientes procedentes de otras Administraciones y los ingresos patrimoniales) en relación con los gastos totales de los Ayuntamientos.

* importes en miles de euros

| | Ingresos corrientes* | Gastos totales* | % |
|-------------|-----------------------------|------------------------|------------|
| | A | B | A/B |
| 2004 | 34.048.872 | 38.232.795 | 89,1% |
| 2005 | 38.053.968 | 41.765.842 | 91,1% |
| 2006 | 43.706.080 | 46.725.132 | 93,5% |
| 2007 | 44.450.139 | 51.240.290 | 86,7% |
| 2008 | 45.110.803 | 53.974.429 | 83,6% |
| 2009 | 44.375.117 | 59.797.845 | 74,2% |
| 2010 | 43.711.635 | 56.178.129 | 77,8% |
| 2011 | 43.819.493 | 50.258.098 | 87,2% |

Tabla 15

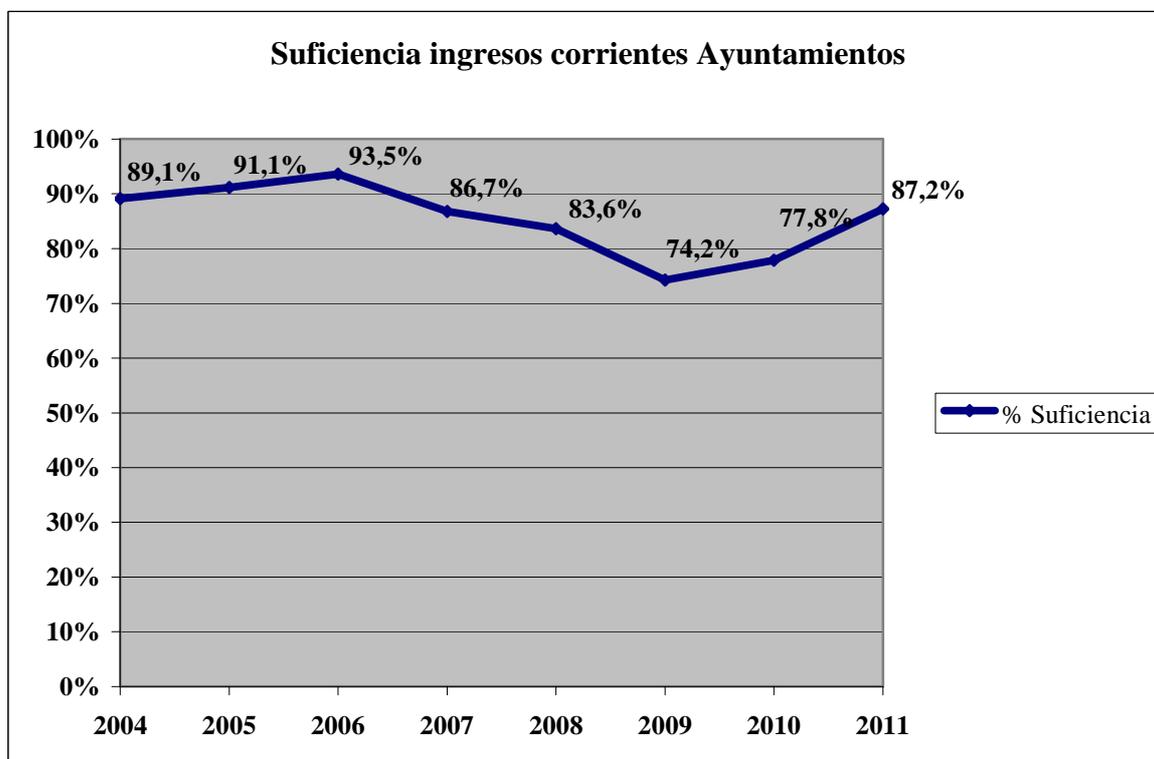


Gráfico 15

En este gráfico se observa claramente un cambio de tendencia a partir de 2006, cuando el peso de los ingresos corrientes municipales empezó a descender en relación con los gastos totales de los Ayuntamientos. El incremento de los gastos, junto a la caída de los recursos patrimoniales y el menor crecimiento de los ingresos tributarios, provocó una merma de la suficiencia de los ingresos corrientes para cubrir todo el gasto municipal. No obstante, a partir de 2010 se observa una mejora del grado de suficiencia, en primer lugar, gracias a la contención de los costes de personal y de los gastos por la compra de bienes y el pago de servicios pero, sobretudo, por la importante caída de las inversiones municipales. (Según el gráfico 12, en 2011 las inversiones municipales sólo representaron el 16% del total de gastos de los Ayuntamientos).

- Los gastos de los servicios municipales no obligatorios.

En el *Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles*³⁵⁹, del *Institut d'Economia de Barcelona*, se analiza con detalle el gasto medio por habitante ligado a la prestación de servicios y actividades no obligatorios de todos los municipios españoles durante los ejercicios de 2003 a 2007. Según este informe dicho gasto no obligatorio, o impropio, corresponde a una extensa y heterogénea cantidad de servicios y funciones relacionados con la seguridad, protección civil, cultura, promoción, servicios comunitarios y sociales, sanidad, transporte, turismo, etc.

En opinión de SUÁREZ PANDIELLO: "la preocupación por conocer el alcance de los denominados gastos impropios llevó en su momento a encargar algunos estudios al respecto. Tal vez el más riguroso sea el realizado por Mas y Vilalta, el cual analiza los presupuestos municipales y trata de desglosarlos desde un punto de vista esencialmente administrativo, diferenciando entre gastos propios (aquellos que responden a competencias explícitas que asumen los Ayuntamientos al amparo de la vigente LRBRL) e impropios (que serían el resto)"³⁶⁰.

Según este informe, no existe un marco competencial propio de los municipios sino un listado de servicios establecidos por ley que aumentan a medida que aumenta el tamaño de la población. Además, se insta a los Ayuntamientos a prestar los servicios que demanden sus vecinos, aunque no respondan directamente a una de sus competencias. A partir de los datos del informe, he elaborado la siguiente tabla y gráfico, para comprobar el peso de los gastos obligatorios (o propios) y de los no obligatorios (o impropios) en relación con los gastos municipales totales.

³⁵⁹ MAS FONTCUBERTA, Daniel; SALINAS PEÑA, Paula y VILALTA FERRER, Maria Teresa (2011): *Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles*. Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 27-28.

³⁶⁰ SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2007): Ob. cit., p. 249.

* importe medio por habitante en euros

| | Gastos obligatorios* A | % A/ A+B | Gastos no obligatorios* B | % B/ A+B | Gastos totales* A+B |
|-------------|---|-----------------|--|-----------------|--------------------------------------|
| 2003 | 622,87 | 73,3 | 227,20 | 26,7 | 850,07 |
| 2004 | 657,29 | 74,0 | 230,92 | 26,0 | 888,21 |
| 2005 | 703,92 | 74,3 | 243,78 | 25,7 | 947,70 |
| 2006 | 778,76 | 74,4 | 268,12 | 25,6 | 1.046,89 |
| 2007 | 842,78 | 74,1 | 294,01 | 25,9 | 1.136,79 |

Tabla 16

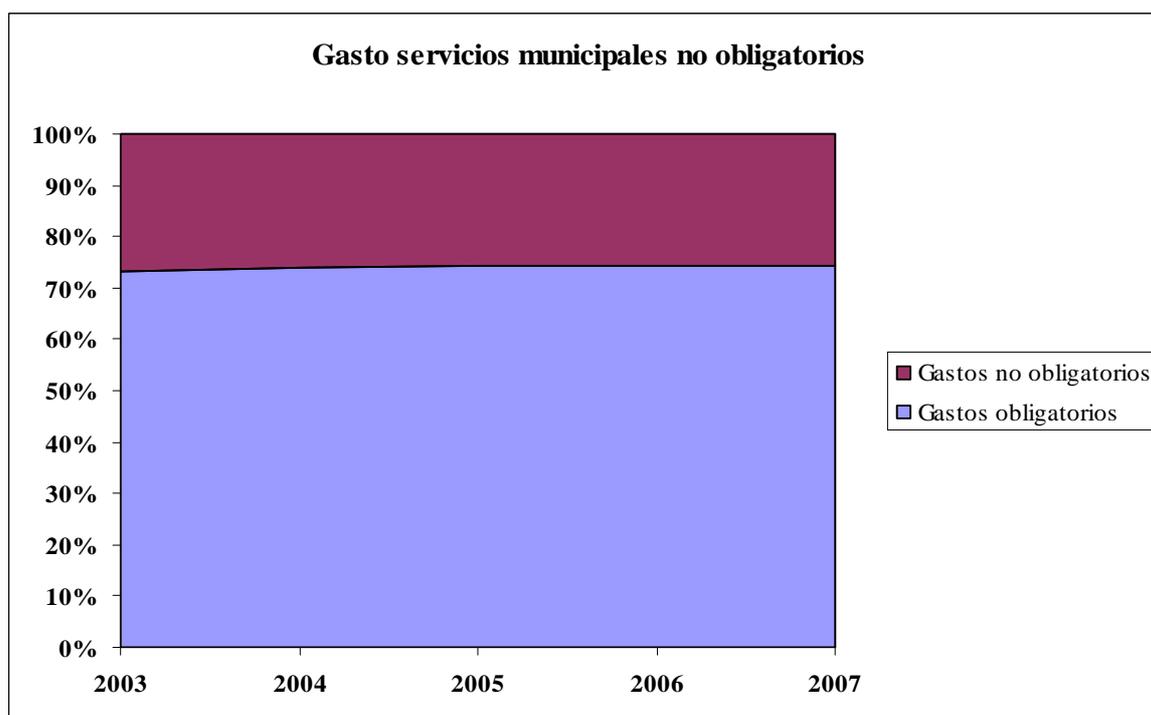


Gráfico 16

En este gráfico se observa como el gasto municipal medio por habitante por la prestación de servicios no obligatorios (o impropios) se situó alrededor del 25% sobre el total de los gastos que generaron todos los servicios municipales. Por consiguiente, una cuarta parte de los recursos municipales destinados a sufragar servicios municipales se dirigió a cubrir servicios no previstos por la ley (en ámbitos tan dispares como la sanidad, la educación, la cultura, la promoción económica o la protección civil). Al

margen de la necesidad de someter dichos servicios municipales, no obligatorios, a una regulación por parte del legislador básico en materia de régimen local, en ningún caso es admisible que tales servicios no se tengan en cuenta en el momento de configurar el sistema de financiación municipal, a la vista de la importancia de su coste.

- La suficiencia de los recursos fundamentales de los Ayuntamientos.

Mediante la siguiente tabla se puede comprobar el grado de cobertura de los recursos fundamentales en relación con los gastos totales de los Ayuntamientos. Éste se observa a través de determinar la diferencia entre aquéllos (es decir, los tributos propios, más los recursos procedentes de las participaciones en los ingresos del Estado y de las CCAA, vistos anteriormente) y éstos (es decir, los gastos corrientes más los gastos por operaciones financieras y las inversiones municipales).

* importes en miles de euros

| | Tributos propios* | PIE y PICAS* | Gastos totales* | % |
|-------------|--------------------------|---------------------|------------------------|--------------|
| | A | B | C | A+B/C |
| 2004 | 19.929.425 | 8.790.916 | 38.232.795 | 75,1 |
| 2005 | 22.231.320 | 9.861.712 | 41.765.842 | 76,8 |
| 2006 | 24.822.526 | 11.119.341 | 46.725.132 | 76,9 |
| 2007 | 25.472.276 | 11.989.668 | 51.240.290 | 73,1 |
| 2008 | 25.913.201 | 10.664.481 | 53.974.429 | 67,8 |
| 2009 | 26.503.261 | 8.947.804 | 59.797.845 | 59,3 |
| 2010 | 27.173.009 | 11.603.252 | 56.178.129 | 69,0 |
| 2011 | 27.297.611 | 11.598.212 | 50.258.098 | 77,4 |

Tabla 17

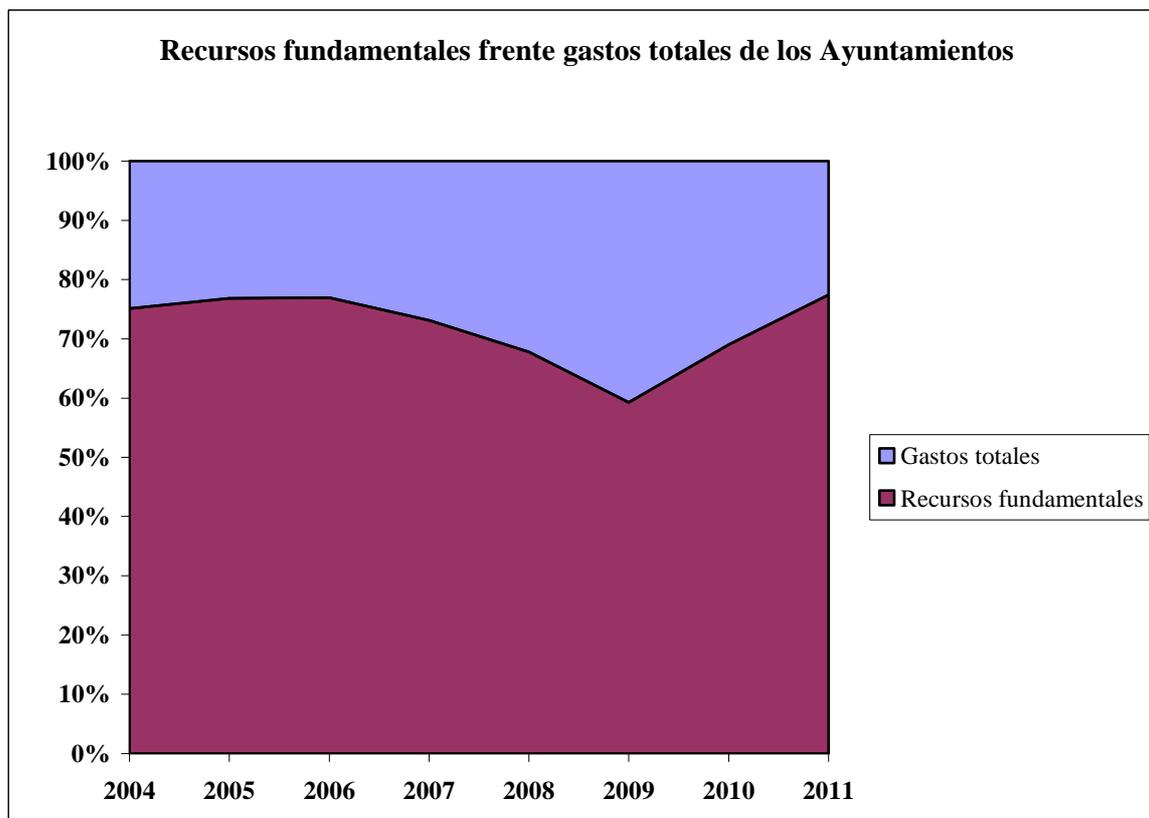


Gráfico 17

En este gráfico se observa como los recursos fundamentales de las Haciendas Municipales (los tributos propios más los ingresos procedentes de la PIE y las PICAS) llegaron a cubrir cerca del 77% de los gastos totales de los Ayuntamientos en el año 2006, cayendo por debajo del 60% en el año 2009 (año en el cual el Estado inyectó la extraordinaria cifra de 8.000 millones de euros a través de un Fondo especial de ayuda, citado anteriormente). A partir de 2010 se recuperaron hasta superar el 77% en 2011. Por consiguiente, y a pesar de su importancia, se confirma la incapacidad de los recursos fundamentales para cubrir la mayor parte del gasto municipal, tanto en escenarios de crecimiento económico como, sobretodo, en escenarios de crisis económica.

3.4. Resultados.

A la vista de los datos estadísticos analizados, se pueden formular los siguientes resultados sobre la suficiencia financiera de las Haciendas Municipales:

1º) Los recursos fundamentales de los Ayuntamientos, integrados por los ingresos de los tributos propios más los procedentes de la PIE y las PICAS, fueron los recursos más importantes de las EELL, a la vista de su peso sobre el total de ingresos municipales. No obstante, estos recursos distan de ser realmente fundamentales dado que cerca del 30% de los ingresos municipales proceden de otras fuentes. Además, se observa cierto estancamiento de tales recursos debido a la importancia de las transferencias incondicionadas procedentes de otras Administraciones, en detrimento de la autonomía local de los municipios sobre sus ingresos.

2º) El grado de autonomía de los municipios sobre sus gastos también resulta limitado, ya que menos de una cuarta parte del gasto municipal anual estuvo efectivamente disponible para inversión pública, frente a la mayor parte del gasto restante que ya estaba comprometido para sufragar el funcionamiento ordinario de las EELL (los salarios del personal, la compra de bienes, el pago de intereses...). Además, dicha rigidez en el gasto se acentuó con el tiempo ya que, en 2011, la cuantía destinada a inversiones cayó hasta el 16% del total del gasto local.

3º) Se constata una incapacidad de los recursos fundamentales (los tributos propios y las participaciones en los ingresos del Estado y de las CCAA) para cubrir la mayoría de los gastos municipales y, por consiguiente, garantizar la suficiencia financiera de las Haciendas Municipales, ya que el grado de cobertura de dichos gastos fluctuó entre el máximo del 77% (2011) y el mínimo del 59% (2009).

4º) También se observa como el ritmo de crecimiento de los gastos totales municipales fue superior al de los ingresos procedentes de los recursos fundamentales ya que, durante el periodo analizado de 2004 a 2011, los primeros aumentaron cerca del 50% mientras que los segundos crecieron un 35%, en detrimento de la suficiencia financiera municipal.

5º) Una cuarta parte de los servicios prestados o de las actividades realizadas por los Ayuntamientos no están contemplados o no se encuentran definidos de forma expresa en la LRBRL, de modo que la financiación de estos servicios no obligatorios (o impropios) tampoco está prevista por el sistema de financiación municipal, acrecentando la situación de insuficiencia financiera.

6º) La insuficiencia financiera de las Haciendas Municipales en una situación de crisis económica es evidente, pero la aparente suficiencia alcanzada gracias a los excepcionales ingresos asociados al auge de la actividad urbanística o a las facilidades para acceder a financiación ajena (ya sea del Estado o de entidades financieras), permite afirmar que dichas suficiencias financieras son en todo caso coyunturales, de modo que las carencias del sistema de financiación local serían estructurales y subyacentes al comportamiento de la economía.

IV.
LOS TRIBUTOS PROPIOS
DE LOS MUNICIPIOS.

IV. LOS TRIBUTOS PROPIOS DE LOS MUNICIPIOS.

Dada la importancia de los llamados recursos fundamentales de los Ayuntamientos, es decir, de los ingresos municipales procedentes de los tributos propios y de las participaciones en los ingresos del Estado y de las CCAA, en los siguientes apartados procederé a examinar con mayor detenimiento el escenario jurídico, situación y comportamiento de cada uno de ellos. En primer lugar, paso a analizar los tributos propios de los municipios.

1. Escenario jurídico.

El art. 142 de la CE dispone que las Haciendas Locales se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participaciones en los ingresos del Estado y de las CCAA. Ambas fuentes de ingresos, aunque independientes, deberán actuar integradamente con el objetivo de proporcionar a las Corporaciones Locales el volumen suficiente de recursos económicos que garantice el desempeño de sus funciones. En el ámbito de la financiación local, pues, se proclaman los tributos propios como uno de los recursos fundamentales o básicos de las Haciendas Locales, a la vez que las participaciones en los ingresos del Estado y de las CCAA, frente a otras fuentes de financiación de carácter complementario o residual.

Por su parte, el art. 133.2 de la CE establece que las Corporaciones Locales podrán establecer y exigir tributos, siempre de acuerdo con la legislación estatal, en aplicación del principio de reserva de ley. De modo que la potestad tributaria local queda limitada ya que, al carecer de potestad legislativa, aquellas no tienen capacidad para crear nuevos impuestos y sólo pueden desarrollar reglamentariamente, mediante Ordenanzas Fiscales, los impuestos previamente dispuestos por ley³⁶¹. La primera ley

³⁶¹ En este mismo sentido, el pronunciamiento de la STS 224/1996, de 20 de enero (FJ 5º), expone que se aspira, así, a lograr un delicado equilibrio entre el hecho de que no puede quedar la completa y total regulación de esos tributos propios en manos de los municipios y la convicción de que éstos no han de quedar absolutamente privados de poder intervenir en la configuración de aquéllos. El punto intermedio

que creó el sistema tributario local, tras la promulgación de la CE de 1978, fue la LRHL, reformada posteriormente por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, y actualmente integrada en el Texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Por consiguiente, y a pesar de calificarse como tributos propios, los municipios no disponen en realidad con carácter absoluto de tales recursos, primero porque no tienen la potestad de crear impuestos y, en segundo lugar, porque tampoco pueden desarrollar su contenido más allá de los parámetros preestablecidos por la propia ley. El TC reconoce tales limitaciones, por todas la STC 233/199, de 16 de diciembre (FJ 22º), que niega que la autonomía local reconocida en la Constitución implique dotar a las Corporaciones Locales de libertad para imponer cada uno de sus tributos propios. Conforme a los arts. 133.2 y 140 de la CE, la autonomía de las Corporaciones Locales se traduce en la posibilidad de contar con tributos propios y de poder intervenir en su establecimiento o exigencia. Bajo estas premisas, existe una inicial libertad de configuración del legislador estatal de modo que, respecto de los tributos propios de los municipios, ni la reserva de ley debe extenderse hasta un punto tal en el que se prive a los Ayuntamientos de cualquier intervención en la ordenación del tributo o en su exigencia, ni el legislador tampoco puede abdicar absolutamente de toda regulación directa en este ámbito.

Sobre el carácter de propios de los tributos municipales, SAINZ DE BUJANDA considera que son tributos propios de los Ayuntamientos aquellos que "por entero les pertenecen, es decir, de los que son titulares exclusivos, los que generan ingresos que se destinan a las arcas de las Corporaciones correspondientes para atender a la cobertura de los gastos que da origen el cumplimiento de sus servicios y funciones [...] Así, por ejemplo, los tributos propios serán los que los municipios establezcan dentro de los límites señalados por el ordenamiento jurídico; tributos propios serán, asimismo, los que el Estado establezca con la finalidad de asignarlos a las Corporaciones Locales; tributos

entre ambos extremos se materializa mediante un reparto del contenido material al que el Estado, por un lado, y las Corporaciones Locales, por otro, pueden acceder: el Estado crea, a través de la Ley, la figura tributaria y sus elementos y eventualidades esenciales y las Administraciones Locales establecen y exigen tributos de acuerdo con, primero, la Constitución y, segundo, las Leyes.

propios serán, en fin, los que habiendo sido antes estatales, se transforman en locales, por imperio de la Ley"³⁶². Sin embargo, en opinión de SIMÓN ACOSTA los tributos propios "no son aquellos cuya recaudación revierte íntegramente a las Haciendas Locales, sino aquellos que (con carácter exclusivo o conjuntamente con otro tributo estatal o regional) se crean o establecen por decisión de las autoridades locales, incluso cuando la regulación de los demás aspectos del tributo no sean de su competencia. De manera que el tributo propio es el que responsabiliza directamente a la autoridad local frente a su electorado"³⁶³.

Más allá de su concepción, para RANCAÑO MARTÍN son evidentes las limitaciones de las Haciendas Municipales para con sus tributos, al afirmar que "las normas sobre los tributos propios son normas estatales, pero los problemas o dificultades que surgen en el día a día de la aplicación de estos tributos se producen en el ámbito local, sin que los entes locales puedan hacer gran cosa para solucionarlos. [...] Que duda cabe que la ausencia de autonomía legislativa influye en la suficiencia financiera del ente local que, si de él dependiera, probablemente hubiera subsanado con más celeridad"³⁶⁴. En esta misma línea, FERNÁNDEZ JUNQUERA añade que "en las tasas la autonomía es mayor, ya que el municipio tiene más libertad para decidir su establecimiento y configuración. Menor en la configuración del tributo, aunque absoluta en su establecimiento, la tienen en las contribuciones especiales y, en cuanto a los impuestos, en los potestativos esa autonomía es mayor, en tanto que deciden su establecimiento, y en obligatorios menor ya que se limita a la determinación del tipo de gravamen, con los límites previstos en la Ley y en algunos casos a la determinación de beneficios fiscales expresamente recogidos en la Ley"³⁶⁵.

³⁶² SAINZ DE BUJANDA, Fernando (1987): *La Contribución Territorial Urbana. Trayectoria histórica y problemas actuales*, Consejo General de Cámaras de la Propiedad Urbana de la Comunidad Valenciana, Valencia, p. 328.

³⁶³ SIMÓN ACOSTA, Eugenio (1982): "El principio de suficiencia en la Hacienda Local", en VVAA: *Autonomía y financiación de las Haciendas Locales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, p. 494.

³⁶⁴ RANCAÑO MARTÍN, María Asunción (2011): "La suficiencia financiera local: los tributos propios, las participaciones y la aplicación tributaria local", en *Nueva Fiscalidad*, núm. 3, p. 22.

³⁶⁵ FERNÁNDEZ JUNQUERA, Manuela (2009): "La autonomía financiera local frente a las Comunidades Autónomas", en *Tributos Locales*, núm. 89, p. 13.

Ciertamente, entre los tributos propios municipales se encuentran distintas categorías de ingresos y figuras impositivas, cada una de ellas con su respectiva regulación y configuración. Precisamente, el art. 2.1.b) del TRLRHL establece que los tributos propios de las Haciendas Locales se clasifican en impuestos, tasas y contribuciones especiales. A partir de esta clasificación, el art. 59 del TRLRHL dispone que los Ayuntamientos tendrán que exigir forzosamente los impuestos siguientes:

- El Impuesto sobre Bienes Inmuebles.
- El Impuesto sobre Actividades Económicas.
- El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

Asimismo, los Ayuntamientos también podrán establecer y exigir, según su voluntad, los siguientes impuestos potestativos:

- El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.
- El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

No obstante, la mayor parte de los impuestos municipales vigentes no son más que refundiciones de figuras impositivas anteriores con más o menos variaciones. Así, el actual IBI vino a suceder a la anterior Contribución Territorial; el IAE a las Licencias Fiscales y al Impuesto Municipal sobre la Radicación; el IVTM al Impuesto Municipal sobre Circulación de Vehículos y el IIVTNU al de análoga denominación e igual naturaleza. Tachar de nuevos estos impuestos es cuanto menos dudoso, aunque si es verdad que a través de la LRHL se concedió a los municipios una mayor autonomía al permitirles modular las cuotas de dichos impuestos mediante la aplicación de diferentes tipos impositivos, así como a través de la posibilidad de establecer diversos beneficios fiscales sobre los mismos.

El único impuesto municipal novedoso en 1988 fue el ICIO, impuesto potestativo sin precedentes en anteriores leyes de tributación local, que grava una manifestación directa de capacidad económica como es la realización de las actividades de construcción, instalación y obras en el término municipal. Impuesto que coexiste con la

Tasa por la concesión de licencias urbanísticas, cuya compatibilidad ha sido declarada reiteradamente por los tribunales³⁶⁶.

Sin embargo el TC reconoció la preponderancia de los impuestos obligatorios sobre los potestativos al afirmar, en la Sentencia de 13 de diciembre de 1999 (FJ 22º) que, el IBI, el IAE y el IVTM, constituyen los tributos locales de mayor trascendencia desde el punto de vista de la financiación de las EELL. De esta afirmación se deduce que también el principio de suficiencia financiera estuvo muy presente en la mente del legislador a la hora de seleccionar qué tributos habían de ser necesariamente exigidos por todos los municipios. Además, con esta obligación a todos los Ayuntamientos de exigir los tres impuestos citados, con seguridad también se pretendía conseguir una igualdad básica entre los contribuyentes de todos los municipios.

Además de los impuestos citados, el art. 57 del TRLRHL dispone que los Ayuntamientos podrán establecer y exigir tasas por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia, y por la utilización privativa o aprovechamiento especial de los bienes de dominio público municipal. Por su parte, el art. 58 del TRLRHL dispone que los Ayuntamientos de igual modo podrán establecer y exigir contribuciones especiales por la realización de obras o por el establecimiento o ampliación de servicios municipales. Mientras que el art. 41 del TRLRHL dispone que los Ayuntamientos también podrán establecer precios públicos³⁶⁷ por la prestación de servicios o la realización de actividades de la competencia de la entidad local, siempre que no concurra ninguna de las circunstancias siguientes:

a) Que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados. A estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud o la recepción por parte de los administrados:

- Cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias.

³⁶⁶ Por todas la STS 7122/1999, de 11 de noviembre (FJ 2º): “la jurisprudencia de esta Sección y Sala, en Sentencias, entre otras, de 17 de enero y 11 de octubre de 1994, 18 de junio de 1997, 8 de abril de 1998 y 26 de junio de 1999, ha dejado sentada la perfecta compatibilidad del I.C.I.O. y de la Tasa por Licencia de Obras o Urbanística correspondientes a una misma construcción”.

³⁶⁷ De acuerdo con la STC 233/1999, de 16 de diciembre (FJ 18º): “con independencia de la calificación formal que les otorga la Ley de Haciendas Locales, los precios públicos que hemos identificado como prestaciones de carácter público, son materialmente tributos”.

- Cuando los bienes, servicios o actividades sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.

b) Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.

A diferencia de los impuestos, cuya exacción se exige sin contraprestación alguna, el establecimiento de tasas y precios públicos siempre conlleva la prestación de un servicio público, la realización de una actividad administrativa o el uso o aprovechamiento privativo del dominio público. Mientras que, por su parte, la ordenación e imposición de contribuciones especiales implica la existencia de un beneficio especial en los sujetos pasivos como consecuencia de unas obras locales o por la instalación o ampliación de un servicio municipal. Es decir, en estas otras tres categorías de ingresos (las tasas, las contribuciones especiales y los precios públicos), siempre existe algún servicio, actividad o contraprestación por parte de la Administración directamente ligada al pago de las mismas.

Estas tres categorías de ingresos no sólo tienen en común la concurrencia de una determinada contraprestación por parte de la Administración que las exige, sino también que el importe de sus cuotas está estrechamente vinculado al coste de los servicios, actuaciones administrativas o aprovechamientos de dominio público que configuran sus hechos imposables. En el caso de las tasas, dicha vinculación reside en el hecho de que el importe de las mismas no puede exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad que financien o del valor de la prestación recibida³⁶⁸. En el caso de las contribuciones especiales, la vinculación consiste en el hecho de que la base imponible de las contribuciones especiales está constituida, como máximo, por el 90%

³⁶⁸ De acuerdo con lo previsto por el art. 24.2 del TRLRHL. En el apartado cuarto del citado artículo, se establece que para la determinación de la cuantía de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas. Sobre este particular, PAGÈS I GALTÉS entiende que el principio de capacidad económica de las personas obligadas a satisfacer tasas se tendrá en cuenta cuando así lo permitan las características del tributo. A *sensu contrario*, no se tendrá en cuenta cuando no lo permitan. Considera que dicho principio se refiere al sistema tributario en su conjunto, admitiendo que en alguna tasa en particular el principio de capacidad económica pueda verse postergado, que no quebrantado, por otro principio distinto e igualmente protegido por la CE. En PAGÈS I GALTÉS, Joan (1993): "Las tasas en particular", en FERREIRO LAPATZA, José Juan (Director) (1993): *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Marcial Pons, Madrid, p. 461.

del coste que el Ayuntamiento soporte por la realización de las obras o por el establecimiento o ampliación de los servicios municipales³⁶⁹. Mientras que, en el caso de los precios públicos, su cuantía debe cubrir como mínimo el coste del servicio prestado o el valor de mercado por el uso del dominio público³⁷⁰.

Esta concurrencia entre los tres ingresos citados y la actividad administrativa vinculada a ellos también ha sido señalada por la jurisprudencia. Por ejemplo, la STC 185/1995, de 14 de diciembre, que resolvió un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, consideró en el FJ 3º que en la prestación de servicios públicos, en la realización de actividades administrativas o en la utilización privativa de los bienes de dominio público existe un monopolio de derecho a favor de la Administración, de modo que los particulares están obligados al pago de una contraprestación (en forma de tasa) si optan por recibir tales servicios o actividades, o solicitan el uso de aquéllos.

Por su parte, la STS 1486/1989, de 19 de noviembre, señaló en el FJ 3º que las contribuciones especiales persiguen el objetivo de compensar parcialmente, según el grado de preponderancia del interés público y el privado, el coste financiero de las obras públicas o establecimiento de los servicios públicos que efectivamente produzcan un beneficio especial a determinados ciudadanos, los cuales se convertirán en sujetos pasivos de las mismas. De este modo, se persigue sufragar parte de los costes de ejecución de las obras públicas mediante la exacción de contribuciones especiales a las

³⁶⁹ Según lo dispuesto por el art. 31.1 del TRLRHL. En el segundo apartado del citado artículo, se detallan los conceptos que integran dicho coste:

- a) El coste real de los trabajos periciales, de redacción de proyectos y de dirección de obras, planes y programas técnicos.
- b) El importe de las obras a realizar o de los trabajos de establecimiento o ampliación de los servicios.
- c) El valor de los terrenos que hubieren de ocupar permanentemente las obras o servicios.
- d) Las indemnizaciones procedentes por el derribo de construcciones, destrucción de plantaciones, obras o instalaciones, así como las que procedan a los arrendatarios de los bienes que hayan de ser derruidos u ocupados.
- e) El interés del capital invertido en las obras o servicios cuando las entidades locales hubieran de apelar al crédito para financiar la porción no cubierta por contribuciones especiales.

³⁷⁰ En aplicación del art. 44.1 del TRLRHL. Sobre este particular, SARTORIO ALBALAT afirma que, dadas las dificultades que plantea la determinación del valor de mercado por el uso de bienes públicos, precisamente porque están fuera del mercado y no pueden ser objeto de comercio entre particulares, la mayoría de veces deberá atenderse como criterio de cuantificación al beneficio o rendimiento derivado de la utilización especial del dominio público local. En SARTORIO ALBALAT, Susana (1993): "Los precios

personas cuyos bienes resulten afectados especialmente, y reintegrar al conjunto de ciudadanos parte del beneficio que aquéllos obtienen como consecuencia de la actuación administrativa.

Mientras que en la STS 5518/2007, de 16 de julio (FJ 2º), se destaca el carácter instrumental de dichos recursos, al afirmar que las Haciendas Locales se nutren por sus tributos propios, entre los que destacan los impuestos, las tasas y contribuciones especiales, a las que, en los últimos tiempos, están acudiendo cada vez con más frecuencia los municipios para hacer efectivos los principios constitucionales de autonomía y suficiencia financiera, y para paliar en la medida de lo posible la endémica situación de endeudamiento que vienen sufriendo a lo largo de los años. Por consiguiente, las tasas, los precios públicos y las contribuciones especiales se erigen como los principales instrumentos para sufragar servicios públicos y actuaciones administrativas determinadas.

En opinión de CALVO ORTEGA, el actual sistema tributario municipal constituido por los cinco impuestos citados, junto a las tasas, precios públicos y contribuciones especiales, cumple el requisito de sencillez³⁷¹, condición necesaria para las Haciendas Municipales ya que, salvo en el caso de los grandes municipios, dichas Haciendas quedan lejos de la extensión, preparación y organización de la Hacienda Estatal y de las Autonómicas.

No obstante, la mayor parte de la doctrina consultada coincide en la necesaria reforma de dicho sistema. En este sentido, RAMALLO y ZORNOZA consideran que los iniciales efectos positivos del sistema tributario local, promulgado por la LRHL en 1988, no han perdurado en el tiempo ya que, a pesar del "crecimiento de los ingresos

públicos en particular", en FERREIRO LAPATZA, José Juan (Director) (1993): *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Marcial Pons, Madrid, p. 495.

³⁷¹ Dicha sencillez se pone de manifiesto en el hecho de que "la imposición sobre la propiedad inmobiliaria se ha acreditado como una figura apta para los municipios, en gran medida, por la sencillez de su gestión y, más aún, si para la determinación de su valor se utiliza una técnica catastral. Lo mismo puede decirse de la que grava las actividades económicas, la titularidad de los vehículos de motor, etc. Incluso las contribuciones especiales, presentadas normalmente como una figura compleja, tienen una regulación bastante sencilla con una determinación precisa de la base imponible y una utilización general

impositivos municipales, debido fundamentalmente al impacto inicial que siempre produce en términos de mejoras recaudatorias la implantación de un nuevo sistema, no ha de alterar nuestro juicio, pues la escasa elasticidad de las figuras que lo integran, que recaen sobre índices de capacidad relativamente estables en el tiempo y desconectados de las variaciones de la actividad económica, hace prever que pronto alcanzarán su techo, provocando nuevos problemas de insuficiencia. O, mejor dicho, agravando los problemas ya existentes, pues el crecimiento de los ingresos corrientes de los municipios continúa siendo menor que el de sus gastos corrientes, con lo que el ahorro municipal disminuye y la financiación de los gastos de capital ha de realizarse con cargo al endeudamiento, debido a la escasa capacidad que resta a las instancias locales para incrementar sus ingresos fiscales"³⁷².

Por su parte, SUÁREZ PANDIELLO se mostró crítico con la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la LRHL, ya que "puestos a hacer una valoración de la Ley de reforma de la LRHL, mi opinión no puede ser esencialmente positiva [...] Una vez más se ha decidido, yo creo que innecesariamente, poner el carro delante de los bueyes y reformar los instrumentos sin centrar los objetivos [...] En todo caso, dudo seriamente que la vocación de permanencia anunciada en la ley pueda ser consolidada en la práctica"³⁷³. Añadiendo a continuación que, "desde una visión más general, considerando el progresivo aumento de las competencias municipales y la prohibición legal de endeudamiento, se advierte la necesidad de afrontar una nueva y justa reforma, en una actuación conjunta con el Estado y las Comunidades Autónomas, que permita diseñar una fiscalidad más armonizada con el contexto de las responsabilidades que tienen atribuidas cada uno de tres niveles, eliminando por integración fuentes que son objeto de sobreimposición, reordenando las múltiples actuaciones tributarias, y posibilitando, que no lastrando, la pluralidad de fuentes a la Hacienda local"³⁷⁴.

como módulo de reparto de los inmuebles, su superficie, volumen edificable o valor catastral", según CALVO ORTEGA, Rafael (2010): Ob. cit., pp. 74-75.

³⁷² RAMALLO y ZORNOZA (1993): Ob. cit., pp. 510.

³⁷³ SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2005): "La nueva financiación local: ¿un modelo permanente?", en VVAA: *Las Haciendas Locales: situación actual y líneas de reforma*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, pp. 136-138.

³⁷⁴ SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2005): "Hacia una financiación municipal...", p. 378.

Las sucesivas reformas de la LRHL tampoco han sido suficientes para POVEDA BLANCO, dado que los cambios introducidos en el sistema impositivo municipal a lo largo de los años "no mejoraron notablemente la bondad del sistema fiscal municipal ni ocultaron la necesidad de afrontar una nueva reforma, más perentoria si cabe, ante la exigencia legal de no aumentar su endeudamiento por motivos políticos y, más tarde, por exigencia de la Ley de Estabilidad Presupuestaria"³⁷⁵. Y es que, en opinión de RANCAÑO MARTÍN, mientras "las normas que regulan la aplicación de los tributos locales no respondan a la realidad de la Hacienda Municipal, o los órganos encargados de su aplicación no tengan en la práctica capacidad de gestionar o resolver los problemas que se plantean, la suficiencia financiera y, por ende, la autonomía local quedarán visiblemente afectadas"³⁷⁶.

También se muestra crítica BOSCH ROCA, para quién el actual sistema de financiación municipal no garantiza los recursos suficientes para los Ayuntamientos porque los impuestos municipales tienen una configuración antigua y son de bases rígidas y poco flexibles, ya que son impuestos de cuota fija. Por tal motivo, para obtener mayores ingresos, los municipios se ven obligados a incrementar los tipos impositivos puesto que el rendimiento de sus impuestos no evoluciona de acuerdo con el ciclo económico³⁷⁷.

Por su parte, GALAPERO FLORES apunta que "es conveniente un repaso por parte del legislador del sistema de financiación de los entes locales [...] en consecuencia es necesario que se construya un sistema tributario que no tenga como base fuentes de riqueza que previamente han sido objeto de gravamen por la Hacienda Estatal [...] que fundamentalmente se parta del establecimiento de tributos propios [...] y que no sea una refundición de las figuras que en la actualidad existen en la Ley reguladora de las Haciendas Locales, sino que suponga una reforma en todos sus aspectos esenciales, desde la ordenación de las fuentes, mediante la regulación de todos los elementos que les afectan [...] En el ámbito de los impuestos, quizás sea necesario suprimir alguna de

³⁷⁵ POVEDA BLANCO, Francisco (2005): Ob. cit., p. 302.

³⁷⁶ RANCAÑO MARTÍN, María Asunción (2011): "La suficiencia financiera local...", ob. cit. p. 39.

³⁷⁷ BOSCH ROCA, Núria (2001): *La hisenda municipal: línies de reforma*, Diputació de Barcelona, p. 15.

las figuras impositivas existentes, bien porque gravan parcelas de renta, gasto o patrimonio que están gravadas por alguno de los impuestos de ámbito estatal, o bien porque la configuración no atienda a la que debe reunir un tributo"³⁷⁸.

A modo de conclusión, la FEMP ha afirmado que es necesario "atender a la realidad actual y hacer frente a los retos de un futuro que implica emprender una reforma del sistema de financiación, que no incorpora una participación suficiente en los ingresos de las demás Administraciones Públicas, y arrastra las consecuencias de la baja elasticidad renta en la actual definición de sus recursos propios, centrados en ingresos por impuestos de producto [...] Por ello, han de corregirse en el sistema de financiación actual unos recursos propios doblemente inadecuados: a) en cuanto a la significación, gama, y rendimiento de las principales figuras tributarias; b) en cuanto a la definición y capacidad de las tasas para cubrir, a una altura razonable, los servicios correspondientes"³⁷⁹.

En los siguientes apartados se analizan con mayor detalle las distintas figuras tributarias locales, integradas por los impuestos obligatorios (IBI, IAE e IVTM), los impuestos potestativos (ICIO e IIVTNU) y las tasas municipales.

2. El Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

2.1. Apuntes jurídicos.

De acuerdo con el art. 59.1.a) del TRLRHL los Ayuntamientos tienen que exigir obligatoriamente el IBI. Según el art. 60 de la misma norma, se trata de un tributo de carácter real que grava el valor de los bienes inmuebles sitos en el término municipal, ya sean rústicos o urbanos, constituyendo el hecho imponible del mismo la titularidad de los derechos de propiedad, de usufructo, de superficie o de concesión administrativa

³⁷⁸ GALAPERO FLORES, Rosa (1999): Ob. cit., pp. 110-111.

³⁷⁹ VVAA (2006): *La situación de los Ayuntamientos en España...*, ob. cit., pp. 22-23.

sobre dichos bienes inmuebles, siendo sujetos pasivos de este impuesto quienes ostenten alguna de tales titularidades.

El IBI es un impuesto de gestión compartida, esto es, existen dos ámbitos de gestión claramente diferenciados, tanto desde un punto de vista objetivo o funcional como también subjetivo o competencial. Uno de ellos hace referencia a la llamada gestión catastral, cuya finalidad es la determinación de los valores catastrales de los bienes inmuebles mediante el conjunto de actuaciones administrativas dirigidas a la formación, mantenimiento y revisión de los datos catastrales, la titularidad de la cual corresponde a la Administración del Estado. Mientras que, el otro ámbito, se refiere a la gestión tributaria, integrada por el conjunto de actuaciones administrativas dirigidas a la adecuada exacción del impuesto, a partir de aquellos valores catastrales, la titularidad de la cual corresponde a las EELL.

Junto a la reforma de la LRHL, mediante la citada Ley 51/2002, también se procedió a la aprobación de la Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario, de modo que, la existencia de los dos ámbitos de gestión, quedó legalmente formalizada, pues quedaron separadas la regulación del Catastro y del IBI. Al poco tiempo, ambos textos legales fueron objeto de sendas refundiciones normativas en 2004. Precisamente, de acuerdo con el art. 6.1, del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, tienen la consideración de bienes inmuebles las parcelas o porciones de suelo de una misma naturaleza, enclavada en un término municipal y cerrada por una línea poligonal que delimita, a tales efectos, el ámbito espacial del derecho de propiedad de un propietario o de varios en proindiviso y, en su caso, las construcciones emplazadas en dicho ámbito, cualquiera que sea su dueño, y con independencia de otros derechos que recaigan sobre el inmueble.

A su vez, los bienes inmuebles pueden clasificarse en bienes inmuebles de naturaleza urbana y rústica. En aplicación del art. 7 del TRLCI, el carácter de urbano o rústico de los inmuebles dependerá de la naturaleza de su suelo. En este sentido, se entiende suelo de naturaleza urbana el clasificado o definido por el planeamiento

urbanístico del municipio como urbano, urbanizado o urbanizable a partir de la aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo. Mientras que el suelo de naturaleza rústica es aquel que no sea de naturaleza urbana conforme a lo dispuesto anteriormente.

En cualquier caso, cada inmueble tendrá asignado un valor catastral que está integrado por el valor del suelo y el de las construcciones que pudiera haber en el mismo, y que no podrá superar el valor de mercado, entendiendo por tal el precio más probable por el cual podría venderse. El valor catastral constituye la base imponible del IBI, de acuerdo con el art. 65 del TRLRHL. Para determinar las cuotas tributarias del impuesto, se aplicará sobre el valor catastral el tipo de gravamen correspondiente según haya aprobado cada Ayuntamiento. Dicho tipo de gravamen debe de estar comprendido dentro de los límites previstos, esto es, entre el tipo de gravamen mínimo y supletorio del 0'4% cuando se trate de bienes inmuebles urbanos y el 0'3% cuando se trate de bienes inmuebles rústicos, y el máximo del 1'10% para los urbanos y 0'90% para los rústicos³⁸⁰.

La aprobación del tipo de gravamen por parte de cada Ayuntamiento, mediante la correspondiente Ordenanza Fiscal, es una manifestación del principio de autonomía local como reconoce la STC de 13 de diciembre de 1999 (FJ 26º), al descartar que la potestad de los Ayuntamientos para elevar los tipos de gravamen del IBI vulnere el principio de igualdad de todos los españoles. La disparidad de gravamen que se produce entre los vecinos de los diferentes Ayuntamientos tiene, antes que nada, un firme fundamento en el principio de autonomía municipal reconocido en el art. 140 de la CE.

Sobre este impuesto, comparto la crítica generalizada que denuncia la disparidad entre el valor catastral y el valor real de los inmuebles, así como la dificultad del primero para reflejar la evolución del mercado inmobiliario. Dicha disparidad se ha acentuado con el *boom inmobiliario* vivido en España durante los últimos años que ha provocado una fuerte subida de los valores reales del suelo y las construcciones,

³⁸⁰ Tal y como establece el art. 72.1 del TRLRHL.

alejando cada vez más el valor catastral de los valores de mercado³⁸¹. A pesar de las sucesivas revisiones de valores catastrales impulsadas por el Ministerio de Hacienda, con carácter general dichos valores no alcanzan el valor de mercado³⁸², viendo limitadas sus posibilidades recaudatorias.

Según SUÁREZ PANDIELLO³⁸³, debe ser un objetivo fundamental de cualquier reforma de la Hacienda Local la aproximación de los valores catastrales a los reales de la forma más suave y pacífica posible. Para lograrlo se deben incorporar elementos de mejora en la gestión catastral y una cooperación interadministrativa que permita optimizar la gestión de valores y sus efectos recaudatorios. En la misma línea, para corregir la constante desactualización del valor catastral, RUIZ GARIJO baraja el establecimiento de un valor de referencia próximo a la realidad, pudiendo gravarlo los Ayuntamientos completamente o estableciendo un tanto por ciento³⁸⁴.

En cualquier caso, considero que el IBI es el recurso tributario más importante de las Haciendas Municipales y su aplicación merece la máxima atención. Así lo piensa POVEDA BLANCO, pues se trata del "impuesto municipal más importante tanto en capacidad recaudatoria como por el número de contribuyentes afectados"³⁸⁵. También SUÁREZ PANDIELLO considera que el IBI "es el tributo municipal más importante que, además, viene mostrando una tendencia a ganar peso dentro de la estructura financiera de los municipios"³⁸⁶. De la misma opinión son ESTEBAN y SÁNCHEZ, para quienes el protagonismo del IBI sobre el resto de la imposición municipal es indiscutible³⁸⁷.

³⁸¹ Según el Observatorio de la Sostenibilidad en España, en su Análisis de consumo de suelos en áreas urbanas, respecto al valor catastral la tendencia es clara: todas las capitales han crecido en el periodo 2001 a 2007, siendo la media del 25,71%. En cambio, según la Sociedad de Tasación, el aumento del precio de la vivienda en euros por metro cuadrado, entre los años 2001 y 2007, ha superado el 100%.

³⁸² Además, en aplicación de la Orden de 14 de octubre de 1998, de aprobación de los módulos y coeficientes para determinar el valor catastral de los inmuebles, se fijó un coeficiente de referencia al mercado del 0,5, es decir, que los valores catastrales no puedan superar el 50% de los valores del mercado.

³⁸³ SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2008): *La financiación local en España: Radiografía del presente y propuestas de futuro*. FEMP, Salamanca, p. 291.

³⁸⁴ RUIZ GARIJO, Mercedes (2009): "Los recursos financieros locales. Propuesta de reforma", en *Tributos Locales*, núm. 87, p. 39.

³⁸⁵ POVEDA BLANCO, Francisco (2005): Ob. cit., p. 302.

³⁸⁶ SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2008): *La financiación local en España...*, p. 289.

³⁸⁷ ESTEBAN CABRERA, Manuel y SÁNCHEZ MALDONADO, José (2007): Ob. cit., p. 20.

2.2. Comportamiento.

A continuación, se analizan algunos datos estadísticos, en relación con el IBI, ofrecidos por el MHAAPP en los sucesivos informes anuales sobre las *Haciendas Locales en cifras*³⁸⁸, ya citados. A partir de tales datos, he elaborado varias tablas y gráficos para comprobar la evolución de los ingresos procedentes de este impuesto y el margen del tipo impositivo aplicado.

- Ingresos del IBI.

Con la siguiente tabla se puede observar la evolución de los ingresos tributarios procedentes del IBI, del conjunto de los municipios españoles.

* importes en miles de euros

| | IBI* |
|-------------|-------------|
| 2004 | 6.029.061 |
| 2005 | 6.780.011 |
| 2006 | 7.394.501 |
| 2007 | 8.048.396 |
| 2008 | 9.017.220 |
| 2009 | 10.003.978 |
| 2010 | 10.849.901 |
| 2011 | 11.401.727 |

Tabla 18

³⁸⁸ Informes disponibles en la web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas [en línea]: <<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Estadisticas%20Territoriales.aspx>> [Consulta: el 15 de julio de 2013].

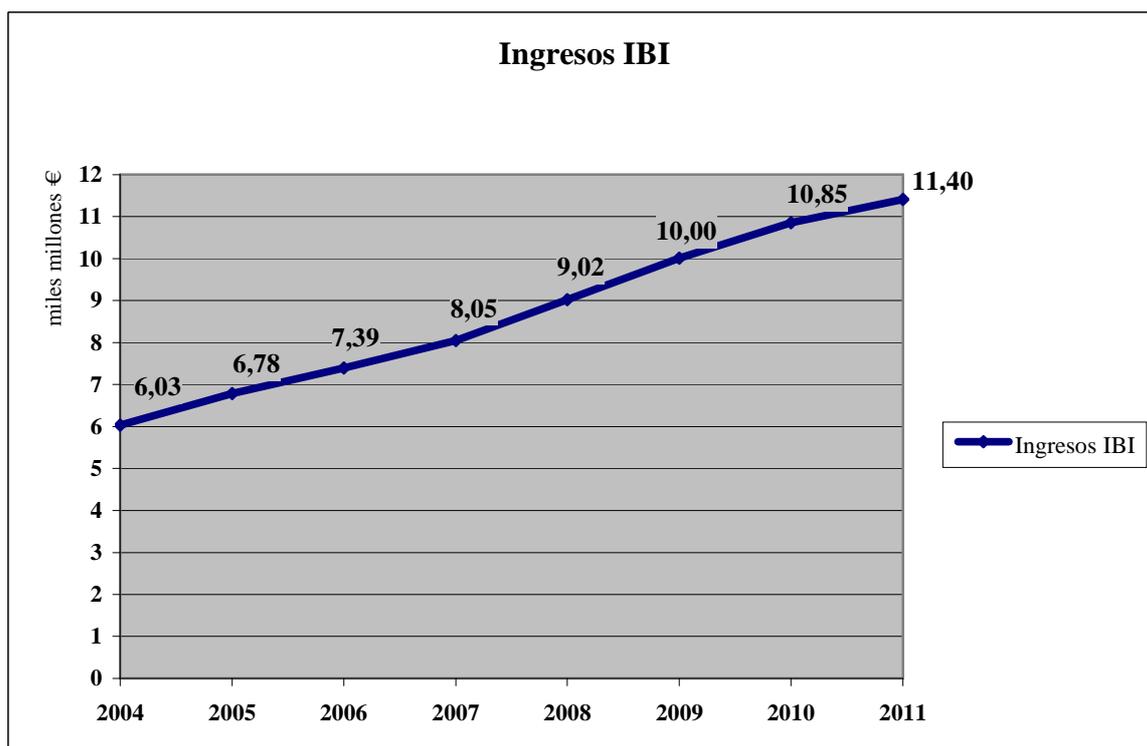


Gráfico 18

En este gráfico se observa la tendencia claramente positiva de los ingresos tributarios generados por el IBI ya que, en el periodo analizado de 2004 a 2011, crecieron cerca del 86% en el conjunto de los municipios españoles. En apenas siete años, los ingresos del IBI, ya de por sí muy importantes, prácticamente se duplicaron. Tales resultados afianzan la posición de liderazgo de este impuesto en relación con las demás figuras tributarias existentes, y convierten a este impuesto en la principal fuente de ingresos tributarios de los Ayuntamientos.

- Tipos de gravamen.

Con esta tabla se pretende comprobar la evolución de los tipos de gravamen medios del IBI, tanto de los bienes de naturaleza urbana como de naturaleza rústica, aprobados por el conjunto de los Ayuntamientos³⁸⁹ fruto de su autonomía para regular

³⁸⁹ Información obtenida en la web del MHAAPP [en línea]: <https://serviciostelematicos.sgcal.minhap.gob.es/siscati/asp/listado_municipios.aspx> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

dicho impuesto. Al mismo tiempo, permite comparar dicha evolución con los tipos mínimos y máximos establecidos por el art. 72.1 del TRLRHL. El objetivo es constatar el margen del que aún disponen los Ayuntamientos para mejorar su recaudación.

| | Bienes urbanos | | | Bienes rústicos | | |
|-------------|----------------|-------------|------------|-----------------|-------------|------------|
| | Tipo mínimo | Tipo máximo | Tipo medio | Tipo mínimo | Tipo máximo | Tipo medio |
| 2004 | 0,40 | 1,10 | 0,65715 | 0,30 | 0,90 | 0,65809 |
| 2005 | 0,40 | 1,10 | 0,66423 | 0,30 | 0,90 | 0,66655 |
| 2006 | 0,40 | 1,10 | 0,66626 | 0,30 | 0,90 | 0,67097 |
| 2007 | 0,40 | 1,10 | 0,65216 | 0,30 | 0,90 | 0,65764 |
| 2008 | 0,40 | 1,10 | 0,66934 | 0,30 | 0,90 | 0,67623 |
| 2009 | 0,40 | 1,10 | 0,66988 | 0,30 | 0,90 | 0,67806 |
| 2010 | 0,40 | 1,10 | 0,67015 | 0,30 | 0,90 | 0,67939 |
| 2011 | 0,40 | 1,10 | 0,68715 | 0,30 | 0,90 | 0,67652 |

Tabla 19

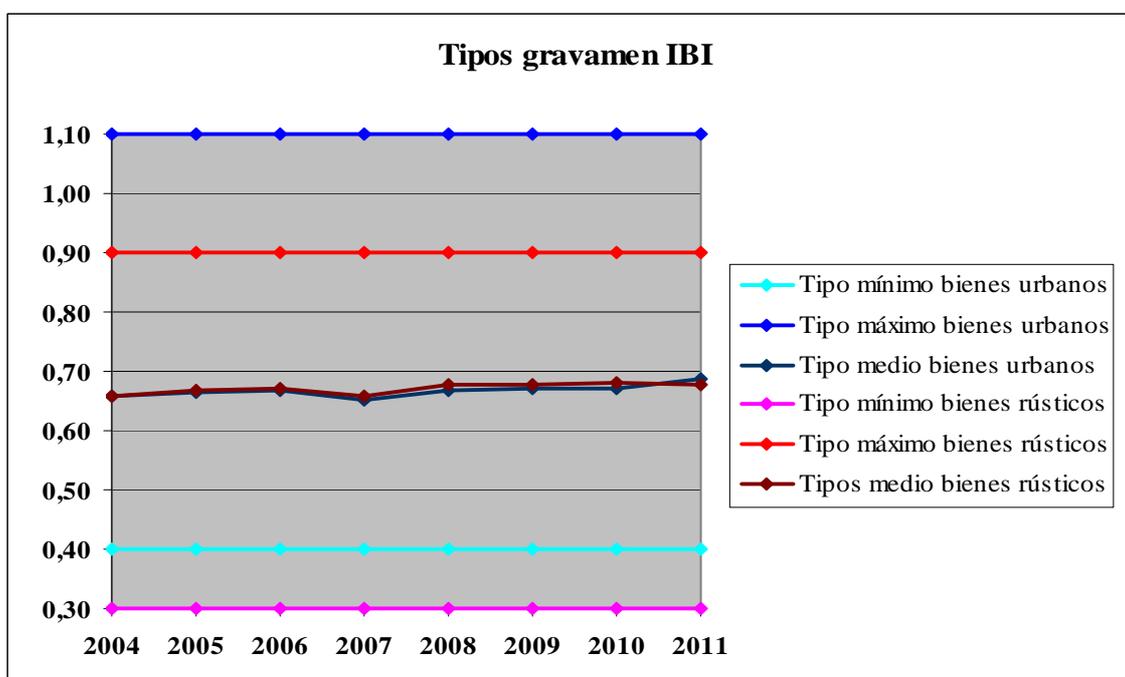


Gráfico 19

En esta tabla se puede observar como los tipos de gravamen medio aprobados por los Ayuntamientos, tanto de bienes inmuebles urbanos como rústicos, apenas aumentaron un 4% durante el periodo analizado de 2004 a 2011. También, como ambos tipos medios estaban bastante por debajo de los máximos permitidos, del 1'10% y 0'90% respectivamente. La casi congelación de los tipos impositivos contrasta con el hecho observado en la anterior gráfica de un aumento muy significativo de los importes recaudados por el IBI, bien por el aumento de los inmuebles sujetos al impuesto (sobre todo gracias al *boom inmobiliario*) o por el incremento de los valores catastrales.

- Parque de inmuebles.

Precisamente con la siguiente tabla se pretende analizar la evolución del número de inmuebles sujetos al IBI, así como la de los valores catastrales de los mismos, tomando el primer año del periodo analizado (2004) como base 100 de la serie³⁹⁰.

| | Núm. inmuebles | Evolución núm. inmuebles | Valor catastral total | Evolución valor catastral total |
|-------------|-----------------------|-------------------------------------|----------------------------------|--|
| 2004 | 29.594.809 | 100,0 | 1.101.149.735 | 100,0 |
| 2005 | 30.532.795 | 103,2 | 1.193.263.074 | 108,4 |
| 2006 | 31.590.857 | 106,7 | 1.333.231.182 | 121,0 |
| 2007 | 32.589.792 | 110,1 | 1.436.885.695 | 130,5 |
| 2008 | 33.663.454 | 113,7 | 1.647.175.061 | 149,6 |
| 2009 | 34.835.439 | 117,7 | 1.834.768.300 | 166,6 |
| 2010 | 35.928.042 | 121,4 | 1.973.264.864 | 179,2 |
| 2011 | 36.704.940 | 124,0 | 2.028.425.374 | 184,2 |

Tabla 20

³⁹⁰ Datos obtenidos de la Dirección General del Catastro [en línea]: <http://www.catastro.minhap.es/jaxi/tabla.do?path=/est2010/catastro/urbano/&file=01005.px&type=pcaxis&L=0> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

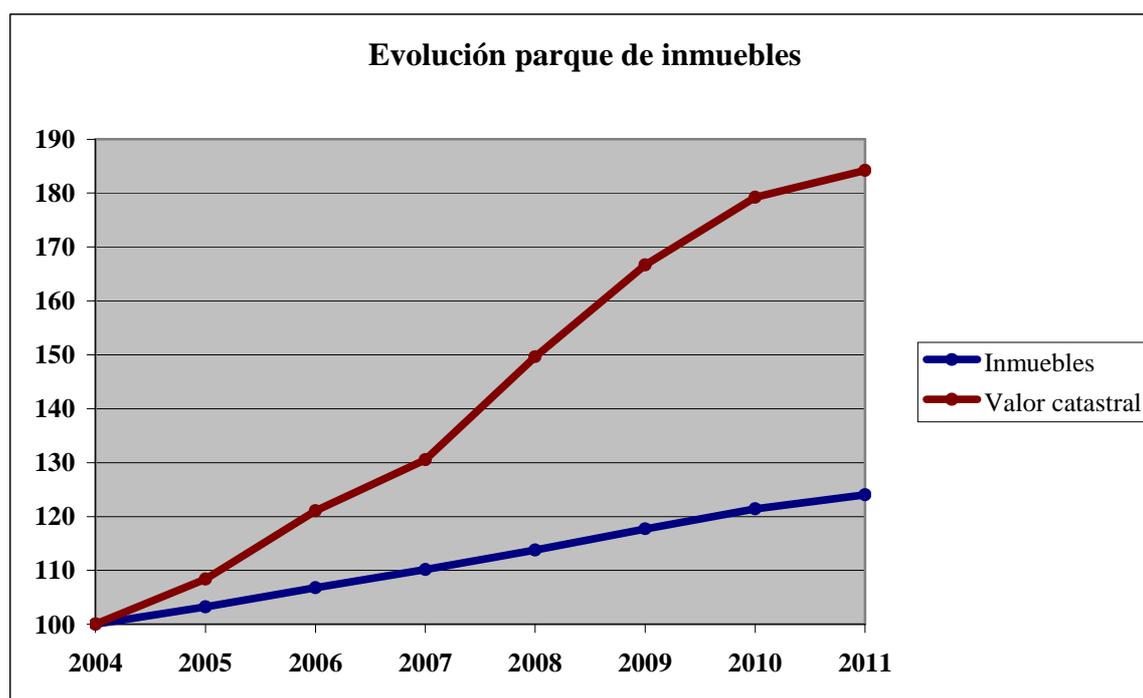


Gráfico 20

En esta tabla se puede observar el crecimiento desigual entre el número total de inmuebles y el de los valores catastrales de los mismos, ya que, mientras el primero rozó el 25%, el segundo superó el 80%. Por consiguiente, el significativo aumento de los ingresos del IBI, observado en el gráfico 18, se debió fundamentalmente al incremento de los valores catastrales y, en menor medida, al aumento del número de inmuebles sujetos a gravamen. Todo ello significa que, a pesar de ser el impuesto más importante para los municipios, los Ayuntamientos no han hecho uso de sus potestades para mejorar su recaudación, a través del aumento de los tipos impositivos, sino que se han acomodado a los aumentos coyunturales del mercado (*boom inmobiliario*) y a los incrementos de valores realizados por el Ministerio de Hacienda (revisiones catastrales), evitando el coste político (e impopular) de aumentar las cuotas del IBI por sí mismos.

3. El Impuesto sobre Actividades Económicas.

3.1. Apuntes jurídicos.

De acuerdo con el art. 59.1.b) del TRLRHL, los Ayuntamientos exigirán obligatoriamente el IAE. Según el art. 78, de la misma norma, se trata de un tributo directo de carácter real, cuyo hecho imponible está constituido por el mero ejercicio, en territorio nacional, de actividades empresariales, profesionales o artísticas, se ejerzan o no en local determinado y se hallen o no especificadas en las tarifas del impuesto. En este sentido, se considera que una actividad se ejerce con carácter empresarial, profesional o artístico, cuando suponga la ordenación por cuenta propia de medios de producción y de recursos humanos o de uno de ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios. A su vez, serán sujetos pasivos de este impuesto las personas físicas y jurídicas que realicen en territorio nacional cualquiera de las actividades que dan origen al hecho imponible.

El IAE también es un impuesto de gestión compartida, en este caso entre los Ayuntamientos y el Estado. Por parte de la Administración tributaria del Estado se lleva a cabo la formación de la matrícula³⁹¹ del impuesto, la calificación de las actividades económicas, el señalamiento de las cuotas y, en general, la gestión censal del tributo. Mientras que, por parte de los Ayuntamientos, se lleva a cabo la liquidación y recaudación de este impuesto, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión. Por su parte, la inspección del impuesto se puede realizar tanto por los órganos competentes de la Administración tributaria del Estado como puede delegarse a favor de los Ayuntamientos que lo soliciten.

Para aplicar este impuesto, las actividades económicas se encuentran clasificadas por el Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, que aprueba las tarifas y la instrucción del IAE. Las tarifas comprenden la descripción y contenido de las distintas actividades económicas, agrupadas en actividades empresariales, profesionales y artísticas, así como también las cuotas correspondientes a cada actividad, determinadas mediante la aplicación de los respectivos elementos tributarios³⁹². Con

³⁹¹ Según el art. 90.1 del TRLRHL, la matrícula del IAE estará constituida por censos comprensivos de las actividades económicas, sujetos pasivos y cuotas mínimas municipales.

³⁹² Según PAGÈS I GALTÉS, el significado de las tarifas del IAE es doble: a) por una parte pretenden especificar las actividades gravadas y, en todo caso, clasificarlas; y b) por otra parte resultan

carácter general, el pago de la cuota correspondiente a una de las actividades clasificadas faculta para el ejercicio de la misma. Las tarifas del IAE suelen establecer una cuota municipal directa para cada actividad, dependiendo su cuantía del número de habitantes del municipio y de la superficie del local dónde se ejerza dicha actividad, aunque a veces aquella también se puede determinar a partir de diferentes elementos tributarios, como la potencia de la maquinaria instalada. En todo caso, y una vez calculada la cuota correspondiente, en función del importe neto de la cifra de negocios del sujeto pasivo³⁹³ se aplicará un primer coeficiente llamado de ponderación³⁹⁴ y después un segundo coeficiente llamado de situación en función de la calle o la localización física en dónde radique la actividad³⁹⁵.

Para LASARTE y RAMOS PRIETO, el principal objetivo que cumple la aplicación de ambos coeficientes sobre las cuotas municipales es el incremento de la deuda tributaria para favorecer una mayor recaudación de los Ayuntamientos por el concepto de IAE, y lograr así una compensación por la importante reducción del número de contribuyentes

determinantes para la cuantificación de la cuota a liquidar. En PAGÈS I GALTÉS, Joan (1995): *Manual del Impuesto sobre Actividades Económicas*. Marcial Pons, Madrid, p. 335.

³⁹³ El art. 35.2 del Código de Comercio establece que el importe neto de la cifra de negocios comprende los importes de la venta de todos los productos y/o de la prestación de todos los servicios correspondientes a las actividades ordinarias de la empresa, una vez deducidas las bonificaciones y demás reducciones sobre las ventas así como el IVA u otros impuestos objeto de repercusión. Dicha magnitud se regula por la Resolución de 16 de mayo de 1991, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas.

³⁹⁴ Según el art. 86 del TRLRHL, dicho coeficiente se determinará de acuerdo con los siguientes valores:

| Importe neto de la cifra de negocios (euros) | Coficiente |
|--|------------|
| Desde 1.000.000,00 hasta 5.000.000,00 | 1,29 |
| Desde 5.000.000,01 hasta 10.000.000,00 | 1,30 |
| Desde 10.000.000,01 hasta 50.000.000,00 | 1,32 |
| Desde 50.000.000,01 hasta 100.000.000,00 | 1,33 |
| Más de 100.000.000,00 | 1,35 |
| Sin cifra neta de negocio | 1,31 |

³⁹⁵ Según el art. 87 del TRLRHL, sobre las cuotas modificadas por la aplicación del coeficiente de ponderación anterior, los Ayuntamientos podrán:

- Establecer una escala de coeficientes que pondere la situación física del local dentro de cada término municipal, atendiendo a la categoría de la calle en que radique.
- Dicho coeficiente no podrá ser inferior a 0,4 ni superior a 3,8.
- A los efectos de la fijación del coeficiente de situación, el número de categorías de calles que debe establecer cada municipio no podrá ser inferior a 2 ni superior a 9.
- Cuando no sea posible distinguir más de una categoría de calle, no se podrá establecer este coeficiente.
- La diferencia del valor del coeficiente atribuido a una calle con respecto al atribuido a la categoría superior o inferior no podrá ser menor de 0,10.

tras la reforma de 2002. Esto significa que ahora el IAE afecta a muchos menos contribuyentes pero que aquellos que siguen tributando por este impuesto soportan una mayor carga impositiva³⁹⁶.

El establecimiento y aplicación del coeficiente de situación fue avalado por el TC en su sentencia de 13 de diciembre de 1999 (FJ 27º), cuando declaró que, con independencia de la afirmación de que el llamado coeficiente o índice de situación implica el gravamen indirecto de un bien inmueble propio, o de un arrendamiento sobre bien ajeno, no vulnera los principios o exigencias contenidos en el art. 31.1 de la CE, de modo que no parece discutible que la disposición de un local para desarrollar la actividad económica constituye una manifestación de capacidad económica que, desde la óptica del art. 31.1 de la CE, fundamenta el incremento del gravamen. Además, sería plenamente respetuoso con dicho precepto que el índice a aplicar dependa de la situación física del local en cada término municipal (concretamente de la categoría de la calle en que radique), dado que este es, claramente, un factor que incide de manera decisiva en el negocio, al determinar, entre otras cosas, las vías de comunicación y transporte utilizables en el ejercicio de las actividades comerciales e industriales, el coste de dichas actividades, así como la cantidad y capacidad de gasto de los potenciales clientes.

Por otra parte, si bien en la actualidad cualquier persona física o jurídica que ejerza una actividad económica en territorio español estaría sujeta al IAE, a partir de los cambios introducidos por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la LRHL, resulta que quedaron exentas de este impuesto todas las personas físicas residentes en el territorio español y aquellas sociedades cuyo INCN fuera inferior a un millón de euros en el ejercicio económico anterior, reduciéndose notablemente su ámbito subjetivo de aplicación³⁹⁷. De hecho, esta modificación legislativa ha supuesto la exención en el

³⁹⁶ LASARTE ÁLVAREZ, Javier y RAMOS PRIETO, Jesús (2010): “El Impuesto sobre Actividades Económicas: un tributo local con síntomas de inconstitucionalidad”, en *Tributos Locales*, núm. 97, p. 93.

³⁹⁷ Véase FERREIRO LAPATZA, José Juan; MARTÍN FERNÁNDEZ, Javier; SARTORIO ALBALAT, Susana, y RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, Jesús (2006): “Los impuestos de las Entidades Locales”, en *Derecho Tributario (Parte Especial. Sistema tributario. Los tributos en particular)*. Marcial Pons, Madrid, p. 402.

pago del IAE para cerca del 90% de los sujetos pasivos del impuesto que estarían obligados al mismo³⁹⁸.

No obstante, en aplicación de la Disposición adicional décima de la citada Ley 51/2002, y con la finalidad de preservar el principio de suficiencia financiera de las Haciendas Locales, el Estado pretendió dar cobertura a la posible merma de ingresos que aquéllas pudieran experimentar a partir de la entrada en vigor de la reforma del IAE mediante una compensación por la pérdida de recaudación. En este sentido, la cuantía de la compensación se fijó en el importe resultante de la diferencia entre la recaudación líquida del IAE del año 2003 y la recaudación líquida del año 2000.

La exacción de este impuesto nunca ha sido pacífica, ni en sus orígenes cuando la aprobación de la LRHL, ni más recientemente con los cambios introducidos por la citada Ley 51/2002. La entrada en vigor de la LRHL, en 1988, provocó en su día una avalancha de recursos contra las primeras cuotas del IAE, especialmente por su presunta doble tributación con otros impuestos estatales (como el IRPF o el IS), llegando la impugnación hasta el TC, quién, diez años después, falló a favor de su constitucionalidad³⁹⁹. Asimismo, la aprobación de la señalada reforma de la LRHL, en 2002, a pesar de no ser recurrida directamente ante el TC, también generó gran número de críticas.

Comparto las críticas de que dicha reforma provocó una clara discriminación entre los sujetos pasivos del impuesto, a raíz de la exacción otorgada a un número muy significativo de ellos. En el preámbulo de la citada Ley 51/2002, se reconoce que la modificación en la regulación del IAE se encaminaba básicamente a eximir del pago de dicho tributo a la mayor parte de los pequeños y medianos negocios, compatibilizando dicha medida con el objetivo de que el impuesto pasara a tomar en consideración, para

³⁹⁸ En palabras del entonces ministro de Hacienda, Don Cristóbal Montoro, pronunciadas en el debate parlamentario sobre el Proyecto de Ley de reforma de la LRHL, el objetivo de la reforma del IAE era “la supresión del impuesto sobre actividades económicas para un total de 2.118.000 autónomos, pequeñas y medianas empresas y profesionales, es decir, para el 92 por ciento de los contribuyentes. Esto significa que ninguna persona física que ejerza una actividad empresarial, profesional o artística tendrá que pagar este impuesto. Igualmente, las sociedades que tengan unos ingresos inferiores a un millón de euros quedarán también exentas del IAE”, según consta en el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 201, de 31 de octubre de 2002, p. 10.023.

aquellos que continuaran sujetos al pago del mismo, las concretas circunstancias económicas del obligado al pago. No obstante, considero que el establecimiento de un impuesto que grava cualquier actividad económica ejercida en el territorio nacional, obligando a toda persona por el mero hecho de ejercer tal actividad, choca con el reconocimiento por la misma ley de una exención total a favor de buena parte de los sujetos pasivos de dicho impuesto. Ciertamente, estoy de acuerdo con que la nueva configuración del IAE perjudica las personas jurídicas frente a las físicas, las no residentes frente a las residentes, así como que discrimina las sociedades con mayor volumen de cifra de negocios sin importar su grado de rentabilidad, a la vez que exime injustamente a las que contabilizan menos de un millón de euros aunque tengan beneficios.

En esta misma línea argumentativa, POVEDA BLANCO reconoce que "el impuesto que desde su nacimiento había venido soportando feroces críticas respecto a su ancestral estructura –carencia de base imponible y tipo de gravamen, sirviéndose de cuotas fijas o derivadas de la aplicación de escasos elementos tributarios o módulos–, a su extraña vinculación con el principio de capacidad contributiva, que hace caso omiso del verdadero rendimiento obtenido por el sujeto pasivo, así como por gravar el mero ejercicio de la actividad y no su práctica con habitualidad, fue objeto de atención para emprender la reforma que permitiera eliminar la obligación de pagar para la mayoría de los contribuyentes y cuya materialización se produjo a través de la Ley 51/2002, por medio de importantes cambios, ciertamente polémicos, que si bien han cumplido el compromiso electoral de suprimir aproximadamente un 90 por 100 de los contribuyentes, a espaldas del principio de neutralidad, no han resuelto los graves defectos de un impuesto que debe calificarse en su estructura, que no en su existencia en el sistema, de anacrónico e insólito"⁴⁰⁰.

Del mismo parecer son LASARTE y RAMOS PRIETO, quienes consideran que "el IAE apareció desde el primer momento como un tributo problemático pero [en relación con la reforma de 2002] el resultado de estos cambios ha sido la aparición de intensas

³⁹⁹ Véase la STC 233/1999, de 16 de diciembre.

⁴⁰⁰ POVEDA BLANCO, Francisco (2005): Ob. cit., p. 320.

polémicas doctrinales sobre la permanencia de este tributo y sobre su acomodo a los principios constitucionales de justicia fiscal"⁴⁰¹. Mientras que, según ARAGONESES BELTRÁN: "la nueva regulación del IAE introduce una clara discriminación no justificada entre grupos o categorías que se encuentran en situación homogénea. Existe una discriminación entre las sociedades y las entidades sin personalidad jurídica, por un lado, y por otro, las personas físicas, pues estas últimas quedan exentas, en todo caso, del pago del impuesto"⁴⁰².

Por su parte, LÓPEZ ESPADAFOR fundamenta su crítica al IAE en el hecho que, para conceder la exención a las empresas, se parta "de la cifra de ingresos o volumen de operaciones y no de la renta o ganancia real de la entidad resulta sumamente criticable, pues puede darse la situación de que una entidad con menor renta que otra tenga que tributar por este Impuesto, por el hecho de que su cifra de ingresos sea mayor, aunque su ganancia efectiva sea menor. Así pues, esto no se presenta como lo más justo, ni como lo más conveniente para la neutralidad impositiva, pues condiciona enormemente el volumen de operaciones que se quiera adoptar para la empresa. De otro lado, un profesional o empresario persona física no va a tributar en el IAE aunque su cifra de ingresos esté muy por encima de la que el TRLRHL fija para conceder la exención de este Impuesto a las entidades. Por otra parte, en la práctica, se podría dar el caso de que un profesional o empresario persona física con una renta real superior a la renta de una sociedad quede exento del IAE, mientras que la segunda sí quede sometida a este Impuesto"⁴⁰³.

También se pronuncia de forma desfavorable SUÁREZ PANDIELLO al afirmar que "la solución ofrecida, lejos de suponer una mejora técnica, aumentará las inequidades defiscalizando a colectivos de amplia capacidad económica como son ciertos profesionales personas físicas y manteniendo para los que siguen tributando la principal fuente de crítica al sistema actual. De hecho se sigue gravando la actividad con

⁴⁰¹ LASARTE y RAMOS PRIETO (2010): Ob. cit., p. 49.

⁴⁰² ARAGONESES BELTRÁN, Emilio (2005): "Problemas destacados del IAE", en *Series Claves del Gobierno Local*, núm. 4, Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 168.

⁴⁰³ LÓPEZ ESPADAFOR, Carlos María (2006): *La necesaria reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas: su articulación como recurso de las Haciendas Locales y su coordinación dentro del Sistema Tributario Español*, Documentos núm. 15, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, p. 13.

independencia de los beneficios y grandes empresas con conocidas situaciones de pérdidas pagarán pese a todo un IAE incrementado, según las modificaciones incorporadas a los artículo 87 y 88 de la LRHL"⁴⁰⁴.

Al mismo tiempo, comparto la crítica de que la reforma del IAE ha supuesto una importante pérdida de autonomía y de ingresos tributarios para las Haciendas Municipales. Obviamente, la desaparición de facto de la mayor parte de los contribuyentes del IAE causó una disminución drástica de la recaudación directa generada por este impuesto, además de mermar la capacidad de las Corporaciones Locales para regular y fijar sus respectivas políticas fiscales en función de la evolución de la economía de sus municipios. Para CASTELLS la reducción de la recaudación por este impuesto de base censal ha sido evidente pero, además, considera que plantea muchos inconvenientes desde el punto de vista de la equidad y la flexibilidad del sistema tributario local⁴⁰⁵.

Según informan FRESNEDA y MALLADO, en 1999 el IBI y el IAE eran los dos principales impuestos en volumen de ingresos de las EELL, ya que el primero representaba el 48% del total de los ingresos municipales impositivos mientras que el IAE era del 19%. Pero, tras la reforma de la LRHL en 2002, la posición del IAE en el sistema fiscal local se ha deteriorado notablemente pasando de ser la segunda figura en potencial recaudatorio a la cuarta⁴⁰⁶. En el mismo sentido se manifiestan ESTEBAN y SÁNCHEZ, pues afirman que las cifras de los rendimientos de los impuestos municipales en 2004 revelan el impacto de la reforma de 2002. La comparación de las cifras de 2002 y de 2004 pone de manifiesto que los Ayuntamientos han disminuido sus derechos de recaudación en concepto de IAE en unos 650 millones de euros. Así pues, los rendimientos del IAE se han reducido en una tercera parte de 2002 a 2004. Por este motivo, dichos autores consideran que no sería impensable estimar que el IAE va a

⁴⁰⁴ SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2005): "La nueva financiación local...", ob. cit., p. 128.

⁴⁰⁵ CASTELLS OLIVERES, Antoni Maria (2002): "Algunos comentarios sobre la reforma de las haciendas locales", en *Papeles de economía española*, núm. 92, p. 17.

⁴⁰⁶ FRESNEDA FUENTES, María Silvia y MALLADO RODRÍGUEZ, José Antonio (2003): "Nueva Ley de Haciendas Locales: Reflexiones sobre sus principales implicaciones", en *La empresa familiar en un Mundo Globalizado*, Vol. 4, Universidad de Santiago de Compostela, p. 462.

quedar relegado a la última posición en el ranking fiscal municipal⁴⁰⁷. Por tanto, tras la reforma del IAE en 2002, se confirma la pérdida de relevancia de este impuesto en el conjunto de los ingresos tributarios de los Ayuntamientos.

De igual opinión son LASARTE y RAMOS PRIETO al manifestar que "el hecho cierto es que los municipios, por su parte, han acabado perdiendo una porción significativa de sus ingresos tributarios, que han sido sustituidos por una compensación financiera con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, además de por una subida de cuotas para los sujetos pasivos que continúan sujetos y no exentos del pago. A la postre, la modificación del IAE ha comportado para las Haciendas municipales menos ingresos tributarios, más transferencias estatales y, por ende, menor autonomía tributaria"⁴⁰⁸.

Concluye la FEMP que se ha producido un empobrecimiento de la capacidad recaudatoria del IAE al mismo tiempo que se han generalizado situaciones de inequidad fiscal (como la no tributación de los profesionales y artistas independientemente de sus rendimientos)⁴⁰⁹. Además, dicha entidad municipalista ha constatado que la compensación que se fijó para resarcir a los Ayuntamientos por las pérdidas de recaudación del IAE fue y sigue siendo manifiestamente insuficiente⁴¹⁰. Fue tal su insuficiencia original que, tres años después de su aprobación, el Estado acordó el pago anual de una segunda compensación adicional para completar la primera⁴¹¹. A partir de 2007, ambas compensaciones acabaron incorporadas dentro de la participación de las Haciendas Locales en los tributos del Estado, de modo que, desde aquel año, sus cuantías se actualizan en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado.

En cualquier caso, se puede afirmar que la sustitución de una parte importante de la recaudación del IAE por un fondo de compensación estatal supone una limitación de

⁴⁰⁷ ESTEBAN CABRERA y SÁNCHEZ MALDONADO (2007): Ob. cit., pp. 24-25.

⁴⁰⁸ LASARTE y RAMOS PRIETO (2010): Ob. cit., p. 51.

⁴⁰⁹ VVAA (2008): *La financiación local en España...*, ob. cit., p. 291.

⁴¹⁰ VVAA (2006): *La situación de los Ayuntamientos...*, ob. cit., p. 11.

⁴¹¹ Compensación adicional de 120 millones de euros, establecida por la Disposición adicional segunda de la Ley 22/2005, de 18 de noviembre, por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas comunitarias en materia de fiscalidad de productos energéticos y electricidad y del régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de estados miembros diferentes, y se

la autonomía financiera de las Corporaciones Locales dado que, a pesar de haber sido compensada por dicha pérdida, han dejado de disponer del núcleo esencial de contribuyentes sobre el cual poder aplicar las cuotas a recaudar en el futuro. Es decir, cuando las Corporaciones Locales ejercen sus competencias normativas en relación con los elementos de cuantificación del IAE, ya no afectan a buena parte de los sujetos pasivos del impuesto por estar éstos exentos. Por tal motivo, si una Corporación Local necesita mayores ingresos, ya no puede contemplar el aumento de las cuotas del IAE con carácter general, pues tales cuotas en relación con las personas y entidades exentas simplemente ya no existen. La medida adoptada en relación al IAE supone, pues, un clara menoscabo de la autonomía local al incidir sobre una de las que eran figuras centrales del sistema tributario local⁴¹².

En definitiva, considero que, tras la reforma del IAE en 2002, dicho impuesto se ha convertido en un impuesto inequitativo y con mucho menor alcance y capacidad recaudatoria que la inicialmente establecida, quedando a partir de entonces relegado a una posición secundaria en la consecución de la suficiencia financiera de las Haciendas Municipales.

3.2. Comportamiento.

A continuación, procedo a analizar algunos datos estadísticos en relación con el IAE, a partir de la información ofrecida por el MHAAPP en los sucesivos informes anuales sobre las *Haciendas Locales en cifras*⁴¹³, ya citados. A partir de tales datos, he elaborado varias tablas y gráficos para comprobar la evolución de los ingresos procedentes de este impuesto y el margen de los coeficientes municipales aplicados.

regula el régimen fiscal de las aportaciones transfronterizas a fondos de pensiones en el ámbito de la Unión Europea.

⁴¹² En este sentido se manifiesta LÓPEZ ESPADAFOR, Carlos María (2006): Ob. cit., p. 5.

⁴¹³ Informes disponibles en la web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas [en línea]: <<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Estadisticas%20Territoriales.aspx>> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

- Ingresos del IAE.

Con la siguiente tabla se pretende comprobar la evolución del total de los ingresos del IAE, del conjunto de municipios. Por una parte, los ingresos recaudados directamente y, por otra, los ingresos procedentes de la compensación estatal.

* importes en miles de euros

| | IAE* | Compensación* | Total IAE* |
|-------------|-------------|----------------------|-------------------|
| | A | B | A+B |
| 2004 | 1.239.034 | 463.090 | 1.702.124 |
| 2005 | 1.336.327 | 615.720 | 1.952.047 |
| 2006 | 1.413.285 | 681.330 | 2.094.615 |
| 2007 | 1.455.262 | 731.730 | 2.186.992 |
| 2008 | 1.515.500 | 606.380 | 2.121.880 |
| 2009 | 1.536.630 | 659.490 | 2.196.120 |
| 2010 | 1.554.095 | 682.070 | 2.236.165 |
| 2011 | 1.524.174 | 663.110 | 2.187.284 |

Tabla 21

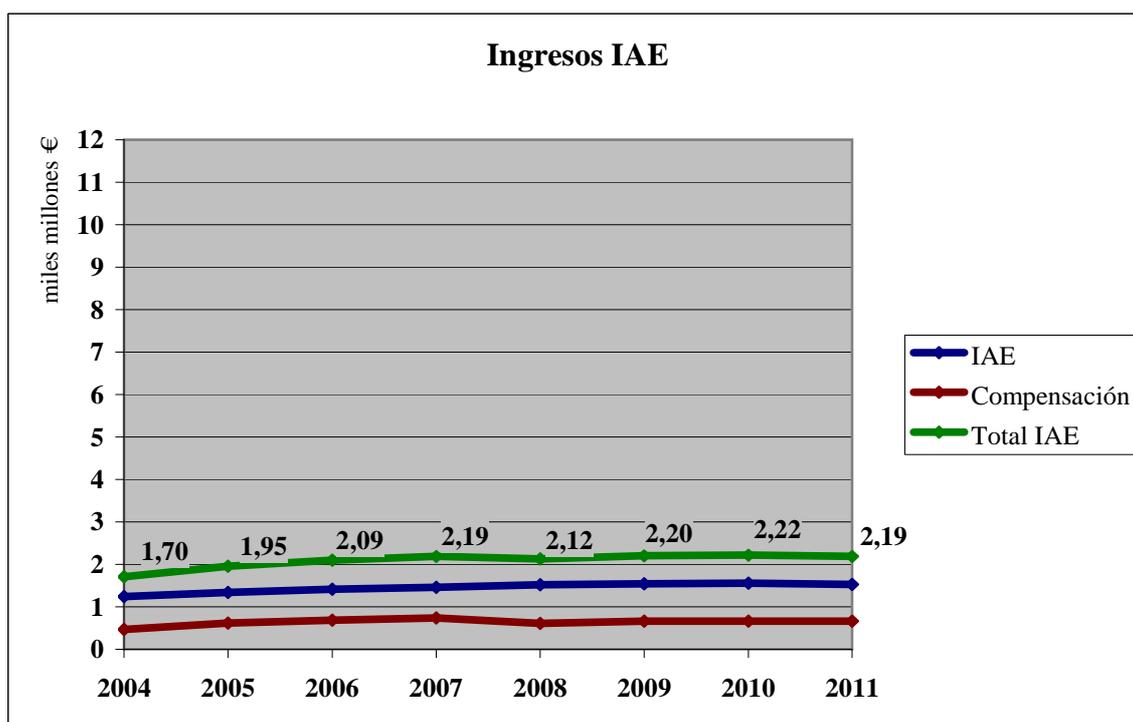


Gráfico 21

Se puede observar la tendencia positiva del total de los ingresos del IAE, durante el periodo de 2004 a 2010, cayendo ligeramente en 2011. No obstante, mientras que el aumento de los importes recaudados directamente por los municipios durante todo el periodo analizado fue del 23%, el incremento de los importes de la compensación estatal fue del 29%. En 2011, la compensación estatal ya representó más del 30% del total de los recursos obtenidos por este impuesto. La reducción de la recaudación directa del IAE y de la compensación del Estado, en 2011, reducen la participación de este impuesto en la consecución de la suficiencia financiera de los municipios.

- Coeficiente de situación.

Con esta tabla se busca la evolución de los valores de los coeficientes de situación medios del IAE⁴¹⁴, cuyo establecimiento y aplicación corresponde a los Ayuntamientos⁴¹⁵, fruto de su autonomía para regular dicho impuesto. Además permite constatar el margen que aún disponen los Ayuntamientos para mejorar su recaudación.

| | Coeficiente situación mínimo | Coeficiente situación mínimo medio | Coeficiente situación máximo | Coeficiente situación máximo medio |
|-------------|---|---|---|---|
| 2004 | 0,40 | 1,18 | 3,80 | 2,06 |
| 2005 | 0,40 | 1,22 | 3,80 | 2,16 |
| 2006 | 0,40 | 1,24 | 3,80 | 2,20 |
| 2007 | 0,40 | 1,25 | 3,80 | 2,21 |
| 2008 | 0,40 | 1,31 | 3,80 | 2,29 |
| 2009 | 0,40 | 1,34 | 3,80 | 2,35 |
| 2010 | 0,40 | 1,35 | 3,80 | 2,37 |
| 2011 | 0,40 | 1,36 | 3,80 | 2,39 |

Tabla 22

⁴¹⁴ Información obtenida en la web del MHAAPP [en línea]: https://serviciostelematicos.sgcal.minhap.gob.es/siscati/asp/listado_municipios.aspx [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

⁴¹⁵ Según establece el art. 87 del TRLRHL.

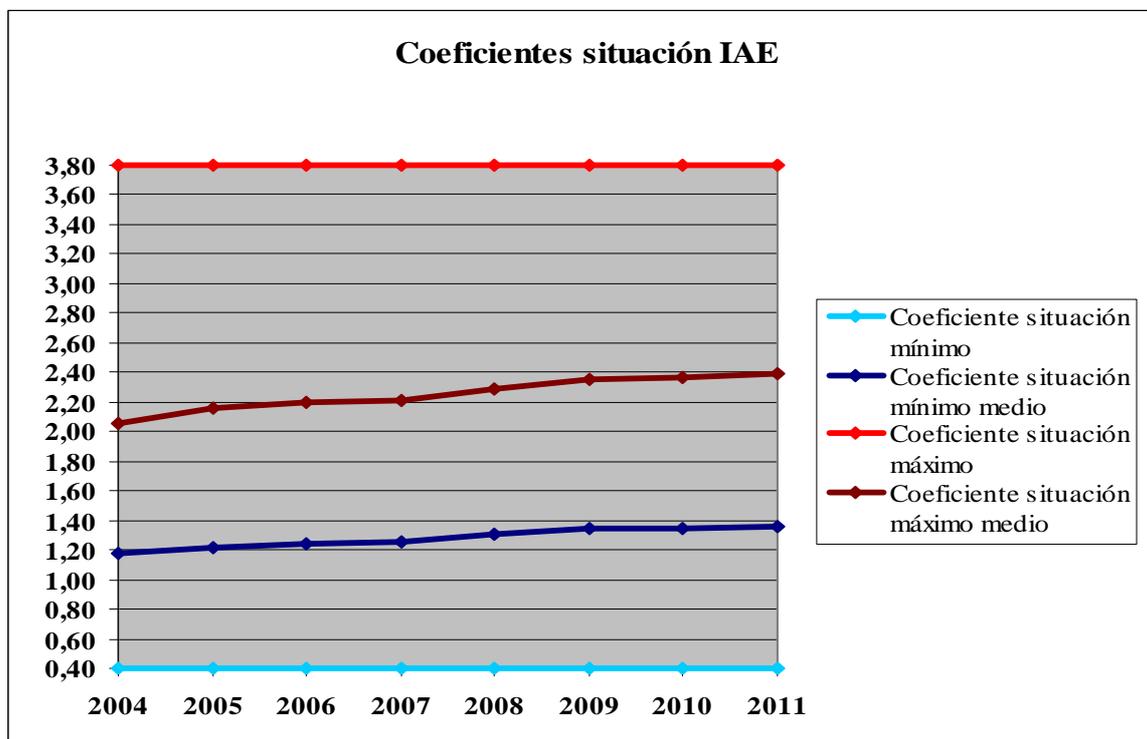


Gráfico 22

En esta tabla se puede observar el aumento continuado de las medias de los coeficientes de situación, establecidos por los Ayuntamientos, tanto en sus valores mínimos (1,36) como máximos (2,39). No obstante, las medianas de dichos coeficientes se encuentran bastante por debajo del límite superior fijado legalmente (3,80). En esta ocasión, los Ayuntamientos han decidido hacer uso de su potestad para incrementar la recaudación de este impuesto a través de una subida moderada de los coeficientes de situación. El hecho de que actualmente el número de afectados por este impuesto sea mucho menor, ha restado recelos a la decisión política (e impopular) de incrementar las cuotas a liquidar por acuerdo municipal.

- Parque de sociedades.

Con esta tabla se puede constatar la evolución del total de sociedades mercantiles sujetas al IAE, de acuerdo con los datos obtenidos de las estadísticas del Impuesto sobre Sociedades hasta 2010⁴¹⁶. Según el art. 82.1.c de la LRHL, están sujetas al impuesto las sociedades cuyo INCN sea igual o superior al 1.000.000 euros. Además, las sociedades que superen dicho importe, se clasificarán en diferentes tramos en función del importe del INCN⁴¹⁷, para determinar el coeficiente de ponderación municipal que les será aplicable.

* M = millón de euros

| | Menos de 1M* | De 1M a 5M* | De 5M a 10M* | De 10M a 50M* | De 50M a 100M* | Más de 100M* |
|-------------|-----------------|----------------|-----------------|------------------|-------------------|-----------------|
| 2004 | 944.820 | 132.554 | 19.575 | 16.287 | 1.991 | 1.778 |
| 2005 | 1.013.362 | 142.514 | 21.774 | 18.321 | 2.265 | 2.031 |
| 2006 | 1.087.187 | 156.092 | 24.409 | 20.789 | 2.623 | 2.319 |
| 2007 | 1.190.558 | 165.433 | 26.208 | 22.453 | 2.949 | 2.587 |
| 2008 | 1.211.622 | 155.411 | 24.449 | 20.342 | 2.626 | 2.456 |
| 2009 | 1.241.553 | 131.904 | 19.844 | 17.192 | 2.218 | 2.166 |
| 2010 | 1.292.548 | 121.882 | 18.085 | 16.081 | 1.995 | 2.035 |

Tabla 23

⁴¹⁶ Datos obtenidos en la web del MHAAPP [en línea]: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Impuestos/Direccion%20General%20de%20Tributos/Paginas/Estadisticas_Sociedades.aspx> [Consulta: el 21 de octubre de 2013]. En esta fecha, aún no están disponibles los datos relativos al ejercicio 2011.

⁴¹⁷ Según el art. 86 de la LRHL, a los efectos de determinar el coeficiente de ponderación aplicable sobre las cuotas municipales del IAE, los sujetos pasivos se clasificarán en función del INCN:

| |
|--|
| Importe neto de la cifra de negocios (euros) |
| Desde 1.000.000,00 hasta 5.000.000,00 |
| Desde 5.000.000,01 hasta 10.000.000,00 |
| Desde 10.000.000,01 hasta 50.000.000,00 |
| Desde 50.000.000,01 hasta 100.000.000,00 |
| Más de 100.000.000,00 |

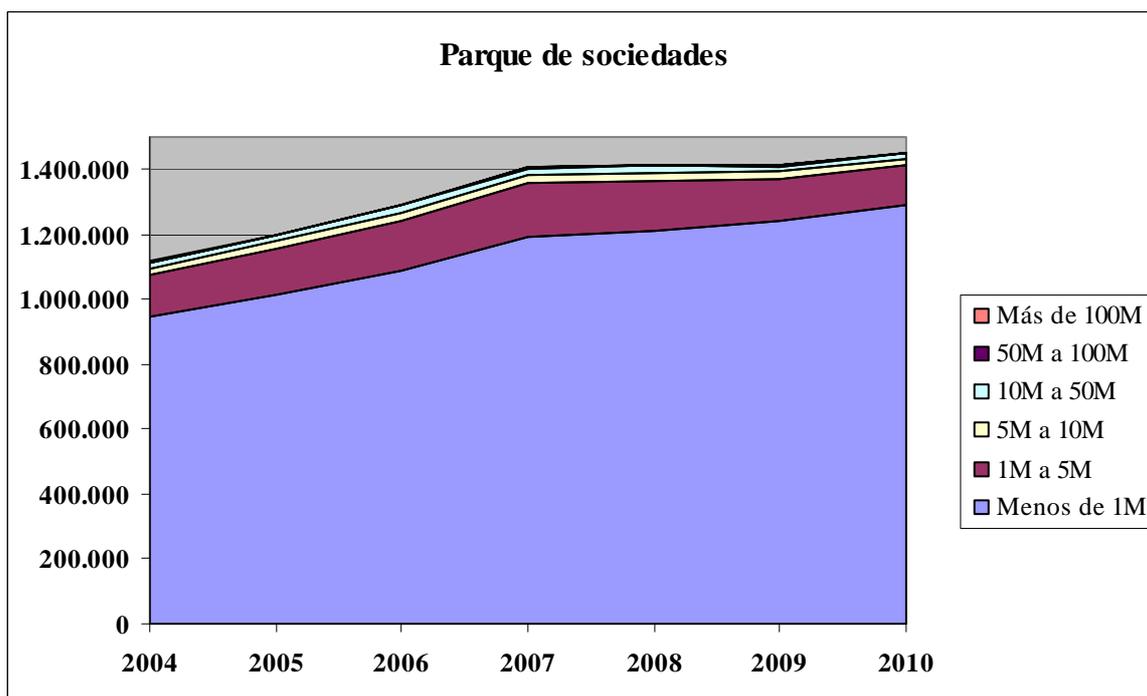


Gráfico 23

En este gráfico se observa como el número de sociedades cuyo INCEN no supera el millón de euros (y por lo tanto que están exentas del pago del IAE) fueron la mayoría y, además, tendieron a crecer en número, concretamente cerca del 37% entre 2004 y 2010. En cambio, a partir de 2007, el número de sociedades cuyo INCEN superó el millón de euros (y por lo tanto no están exentas) descendió de forma acusada, concretamente más del 27% entre 2007 y 2010. Por consiguiente, si los ingresos procedentes del IAE aumentaron, a pesar de la caída del número de sujetos pasivos no exentos al pago del impuesto, ello fue en gran medida gracias a la subida moderada de los coeficientes de situación fijados por los propios Ayuntamientos.

4. El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

4.1. Apuntes jurídicos.

De acuerdo con el art. 59.1.c) del TRLRHL, los Ayuntamientos exigirán el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. Según el art. 92, de la misma norma,

el IVTM es un tributo directo que grava la titularidad de los vehículos de esta naturaleza⁴¹⁸, aptos para circular por las vías públicas, cualesquiera que sean su clase y categoría. El art. 94 del TRLRHL define como titulares de los vehículos a las personas físicas o jurídicas y otras entidades a cuyo nombre conste el vehículo en el permiso de circulación. Mientras que, en aplicación del art. 4, del Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, los vehículos de tracción mecánica se clasificarán a efectos del IVTM en: turismos, autobuses, camiones, tractores, remolques, semirremolques y ciclomotores⁴¹⁹.

Para cada clase de vehículos, el art. 95 del TRLRHL establece directamente las cuotas a pagar por el IVTM, de acuerdo con un cuadro de tarifas en función de determinadas características de cada clase de vehículo⁴²⁰, aunque los Ayuntamientos

⁴¹⁸ Según el art. 4, del Código de Circulación, se establece como vehículo de tracción mecánica “todo vehículo dotado de medios de propulsión mecánica propios e independientes del exterior, y que circula sin carriles”.

⁴¹⁹ A estos efectos se considerarán las siguientes clases de vehículos:

- Turismo: Automóvil destinado al transporte de personas que tenga, por lo menos, cuatro ruedas y que tenga, además del asiento del conductor, ocho plazas como máximo.
- Autobús: Automóvil que tenga más de 9 plazas incluida la del conductor, destinado, por su construcción y acondicionamiento, al transporte de personas y sus equipajes.
- Camión: Automóvil con cuatro ruedas o más, concebido y construido para el transporte de mercancías, cuya cabina no está integrada en el resto de la carrocería y con máximo de 9 plazas, incluido el conductor.
- Tractor: Vehículo especial autopropulsado, de dos o más ejes, concebido y construido para arrastrar o empujar aperos, útiles, maquinaria u otros vehículos.
- Remolque: Vehículo no autopropulsado diseñado y concebido para ser remolcado por vehículo motor.
- Semirremolque: Vehículo no autopropulsado diseñado y concebido para ser acoplado a un automóvil, sobre el que reposará parte del mismo, transfiriéndole una parte sustancial de su masa.
- Ciclomotor: Vehículo de dos ruedas, provisto de un motor de cilindrada no superior a 50 cm³, si es de combustión interna, y con una velocidad máxima por construcción no superior a 45 km/h.

⁴²⁰ El Impuesto se exigirá con arreglo al siguiente cuadro de tarifas:

| Potencia y clase de vehículo | Cuota Euros |
|-------------------------------------|----------------|
| A) Turismos: | |
| De menos de ocho caballos fiscales | 12,62 |
| De 8 hasta 11,99 caballos fiscales | 34,08 |
| De 12 hasta 15,99 caballos fiscales | 71,94 |
| De 16 hasta 19,99 caballos fiscales | 89,61 |
| De 20 caballos fiscales en adelante | 112,00 |
| B) Autobuses: | |
| De menos de 21 plazas | 83,30 |
| De 21 a 50 plazas | 118,64 |
| De más de 50 plazas | 148,30 |
| C) Camiones: | |

podrán incrementar dichas cuotas mediante la aplicación sobre todas ellas de un coeficiente, el cual no podrá ser superior a 2 (apartado 4 del citado artículo).

En este caso no es un impuesto de gestión compartida, pues la gestión, liquidación, inspección y recaudación del IVTM, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria, corresponden exclusivamente al Ayuntamiento del domicilio que conste en el permiso de circulación del vehículo (según el art. 97 del TRLRHL). Si bien, el mantenimiento del registro de permisos corresponde a la Administración del Estado, a través de la Jefatura de Tráfico⁴²¹.

Aunque se trate de un impuesto, de modo que su exigencia no conlleva ningún tipo de contraprestación por parte de la Administración (art. 2.2.c de la LGT), no pueden perderse de vista las connotaciones extrafiscales del IVTM en relación, especialmente con el uso y conservación de las vías públicas y de protección del medioambiente. Además, el reparto de las cuotas en función de determinadas características de cada clase de vehículo también significa, al menos indirectamente,

| | |
|--|--------|
| De menos de 1.000 kilogramos de carga útil | 42,28 |
| De 1.000 a 2.999 kilogramos de carga útil | 83,30 |
| De más de 2.999 a 9.999 kilogramos de carga útil | 118,64 |
| De más de 9.999 kilogramos de carga útil | 148,30 |
| D) Tractores: | |
| De menos de 16 caballos fiscales | 17,67 |
| De 16 a 25 caballos fiscales | 27,77 |
| De más de 25 caballos fiscales | 83,30 |
| E) Remolques y semirremolques: | |
| De menos de 1.000 y más de 750 kilogramos de carga útil | 17,67 |
| De 1.000 a 2.999 kilogramos de carga útil | 27,77 |
| De más de 2.999 kilogramos de carga útil | 83,30 |
| F) Vehículos: | |
| Ciclomotores | 4,42 |
| Motocicletas hasta 125 centímetros cúbicos | 4,42 |
| Motocicletas de más de 125 hasta 250 centímetros cúbicos | 7,57 |
| Motocicletas de más de 250 hasta 500 centímetros cúbicos | 15,15 |
| Motocicletas de más de 500 hasta 1.000 centímetros cúbicos | 30,29 |
| Motocicletas de más de 1.000 centímetros cúbicos | 60,58 |

cierta cuantificación del impuesto a partir de una presunta capacidad económica de los propietarios de los vehículos, la cual se demostraría por la propiedad o tenencia de un bien patrimonial.

Para ESTEBAN y SÁNCHEZ⁴²², este impuesto se justifica desde tres principios o posiciones diferentes, aunque complementarias entre sí:

1º) Por el principio del beneficio. El impuesto se exige como contraprestación de los servicios públicos locales puestos al servicio de la circulación.

2º) Por el principio de capacidad de pago. La conducción de vehículos de mayor potencia y mejor equipamiento es expresión de gasto suntuario, y por tanto susceptible de ser sometido a un mayor gravamen por razones de equidad. Asimismo, se puede evitar mediante el uso alternativo del servicio público de transporte.

3º) Por el principio corrector de efectos externos negativos. Los vehículos producen efectos externos negativos provocados por la contaminación que emiten. Esta contaminación atenta contra el medio ambiente y la calidad de las ciudades. Se justifica, por tanto, sobre la base del principio de quien contamina paga.

De todos los impuestos locales, éste es probablemente el menos conflictivo. Sin embargo, la nota más disonante es la identificación del sujeto pasivo del mismo en la persona que figura en el permiso de circulación y no estrictamente en su propietario, ya que se hace prevalecer la titularidad formal o registral por encima de la real o fáctica. Comparto la opinión de SÁNCHEZ BLÁZQUEZ cuando afirma con acierto que se trata de gravar "el poder de disposición que tiene un sujeto sobre un vehículo apto para circular por las vías públicas, con independencia del título jurídico que lo ampare e instrumentalizado a través de la autorización administrativa obligatoria correspondiente"⁴²³.

⁴²¹ De acuerdo con el art. 2 del Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos.

⁴²² Véase ESTEBAN CABRERA y SÁNCHEZ MALDONADO (2007): Ob. cit., pp. 26-27.

⁴²³ SÁNCHEZ BLÁZQUEZ, Víctor Manuel (2003): "¿Cuál es el hecho imponible en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica? Reflexiones a partir de determinados supuestos específicos", en

Sin duda, con esta opción legislativa se facilita la gestión del impuesto por parte de los Ayuntamientos, ya que cualquier conflicto de titularidad se resuelve a favor de quien conste en el registro administrativo preceptivo. No obstante, no todos los cambios de titularidad se comunican ante la Jefatura de Tráfico o no siempre coincide el domicilio que figura en el permiso de circulación con el domicilio de empadronamiento del titular, de modo que inevitablemente se generan conflictos para determinar el sujeto pasivo del IVTM o el municipio que debería recaudarlo. Para evitar tales conflictos, y superar la dicotomía entre titularidad registral y real, parte de la doctrina⁴²⁴ propone flexibilizar la estricta regulación del art. 94 del TRLRHL y admitir, aunque sea como excepciones, otras titularidades además de la registral para demostrar la posesión de un vehículo a motor, lo cual daría cobertura a determinadas situaciones de facto y permitiría adquirir la condición de sujetos pasivos a los titulares reales de los vehículos. Se evitarían así algunos conflictos y se garantizaría mejor el principio de capacidad económica de los contribuyentes de este impuesto.

4.2. Comportamiento.

A continuación se analizan algunos datos estadísticos en relación con el IVTM, publicados por el MHAAPP en los sucesivos informes anuales sobre las *Haciendas Locales en cifras*⁴²⁵, citados anteriormente. A partir de tales datos, he elaborado varias tablas y gráficos con el objetivo de observar la evolución de los ingresos de este impuesto, así como el margen y la evolución de las cuotas aplicadas por los Ayuntamientos.

Hacienda Autónoma y Local, III Seminario Iberoamericano de Derecho Tributario, Tórculo Ediciones, Santiago de Compostela, p. 742.

⁴²⁴ En esta misma línea se pronuncian SÁNCHEZ PINO, Antonio José (2001): “El sujeto pasivo del Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica en la Jurisprudencia”, en *Carta Tributaria*, núm. 7, pp. 1 y ss.; HERRERA MOLINA, Pedro M. (2008): “El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica: análisis sistemático y posibles líneas de reforma”, en *Tributos Locales*, núm. 82, p. 21, y también SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2008): *La financiación local en España...*, p. 294.

⁴²⁵ Informes disponibles en la web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas [en línea]: <<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Estadisticas%20Territoriales.aspx>> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

- Ingresos del IVTM.

Con esta tabla se pretende comprobar la evolución de los ingresos tributarios procedentes del IVTM, del conjunto de municipios.

* importes en miles de euros

| | IVTM* |
|-------------|--------------|
| 2004 | 1.924.800 |
| 2005 | 2.061.172 |
| 2006 | 2.172.409 |
| 2007 | 2.284.858 |
| 2008 | 2.398.826 |
| 2009 | 2.452.054 |
| 2010 | 2.460.056 |
| 2011 | 2.436.843 |

Tabla 24

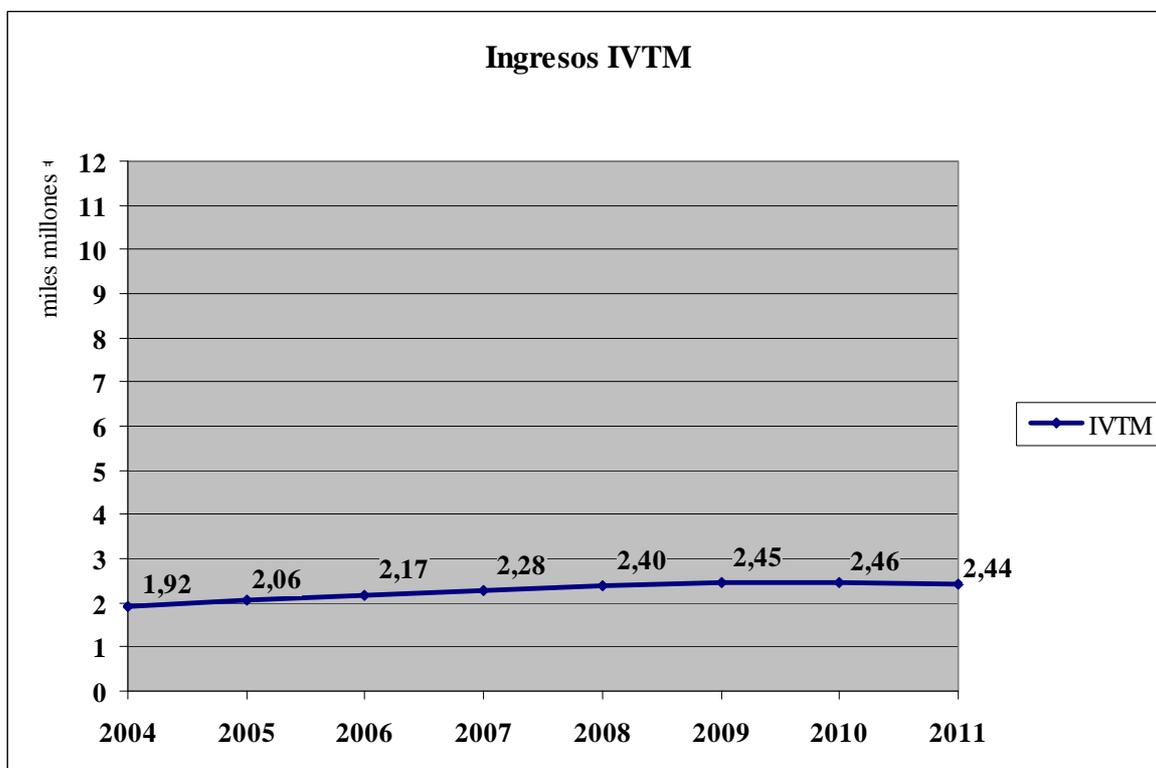


Gráfico 24

En este gráfico se puede observar la tendencia positiva de los ingresos procedentes del IVTM, durante el periodo de 2004 a 2011, mostrando un crecimiento superior al 31% en dicho periodo. En las siguientes tablas se analizará si dicha tendencia se produjo por el incremento de los coeficientes aplicados por los Ayuntamientos, o bien por el mayor número de vehículos matriculados, ya que estos son los dos factores que pueden explicar dicho comportamiento alcista.

- Coeficiente aplicado sobre las cuotas.

Con esta tabla se puede observar la evolución de los coeficientes medios que los municipios aplican sobre las cuotas del IVTM, según las principales clases de vehículos⁴²⁶. Recordar que dichos coeficientes municipales no pueden superar el máximo legal de 2⁴²⁷. Además, esta tabla también permite observar el margen que aún tienen los Ayuntamientos para mejorar los niveles de recaudación de este impuesto.

| | Coeficiente turismos | Coeficiente camiones | Coeficiente motocicletas | Coeficiente otros vehículos | Coeficiente máximo |
|-------------|---------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|--|-------------------------------|
| 2004 | 1,5479 | 1,5239 | 1,5202 | 1,5826 | 2 |
| 2005 | 1,5885 | 1,5591 | 1,5551 | 1,6159 | 2 |
| 2006 | 1,6169 | 1,5872 | 1,5834 | 1,6438 | 2 |
| 2007 | 1,6379 | 1,6085 | 1,6049 | 1,6652 | 2 |
| 2008 | 1,6745 | 1,6427 | 1,6386 | 1,6966 | 2 |
| 2009 | 1,7085 | 1,6756 | 1,6729 | 1,7221 | 2 |
| 2010 | 1,7151 | 1,6833 | 1,6823 | 1,7275 | 2 |
| 2011 | 1,7204 | 1,6863 | 1,6854 | 1,7373 | 2 |

Tabla 25

⁴²⁶ Las tres principales clases de vehículos representan el 96% del parque nacional de vehículos. Los turismos representan el 71%; los camiones el 16%, y las motocicletas el 9%. Según datos de la web del INE [en línea]: <<http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?type=pcaxis&path=/t10/a109/a02/10/&file=r40080.px>> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

⁴²⁷ Límite establecido por el art. 95.4 del TRLRHL.

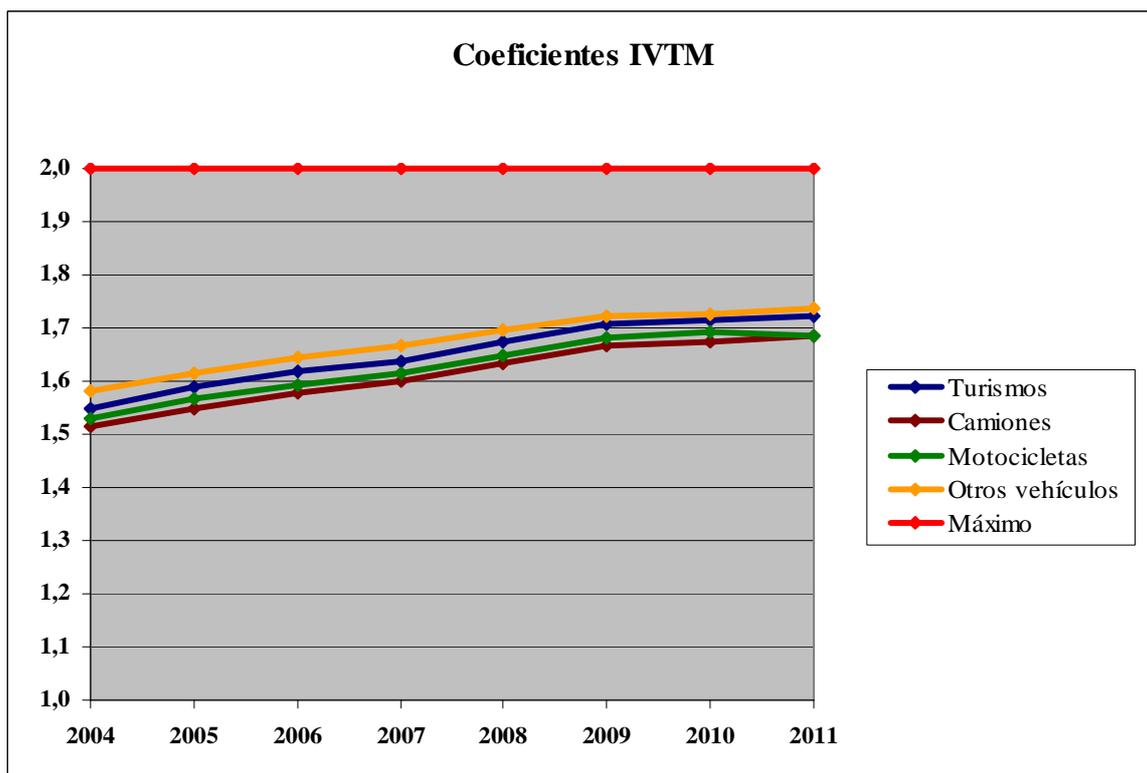


Gráfico 25

En este gráfico se puede observar la continua subida de todos los coeficientes municipales aplicados sobre las distintas clases de vehículos, durante los años 2004 a 2011, alcanzando en el último año la cifra media de 1'7 sobre 2, es decir, alrededor del 85% del coeficiente máximo legal permitido. En este impuesto, pues, el margen de mejora de la recaudación es bastante inferior al observado en el IBI (gráfico 19) y en el IAE (gráfico 22).

- Parque móvil de vehículos de tracción mecánica.

Con la siguiente tabla se pretende comprobar la evolución del total de vehículos de tracción mecánica matriculados en España y sujetos al pago del IVTM. Los vehículos se clasifican en turismos, camiones, motocicletas y otros tipos de vehículos⁴²⁸.

⁴²⁸ Según el citado art. 4 del Código de Circulación, son turismos los automóviles destinados al transporte de personas que tengan, al menos, cuatro ruedas y como máximo ocho plazas. Son camiones los automóviles con cuatro ruedas o más concebidos para el transporte de mercancías y cuya cabina no

| | Turismos | Camiones | Motocicletas | Otros vehículos | Total |
|-------------|------------|-----------|--------------|------------------------|------------|
| 2004 | 19.541.918 | 4.418.039 | 1.612.082 | 860.602 | 26.432.641 |
| 2005 | 20.250.377 | 4.655.413 | 1.805.827 | 945.659 | 27.657.276 |
| 2006 | 20.636.738 | 4.835.670 | 2.042.298 | 1.016.477 | 28.531.183 |
| 2007 | 21.760.174 | 5.140.586 | 2.311.346 | 1.106.351 | 30.318.457 |
| 2008 | 22.145.364 | 5.192.219 | 2.500.819 | 1.130.822 | 30.969.224 |
| 2009 | 21.983.485 | 5.136.214 | 2.606.674 | 1.129.596 | 30.855.969 |
| 2010 | 22.147.455 | 5.103.980 | 2.707.482 | 1.127.118 | 31.086.035 |
| 2011 | 22.277.244 | 5.060.791 | 2.798.043 | 872.967 ⁴²⁹ | 31.009.045 |

Tabla 26

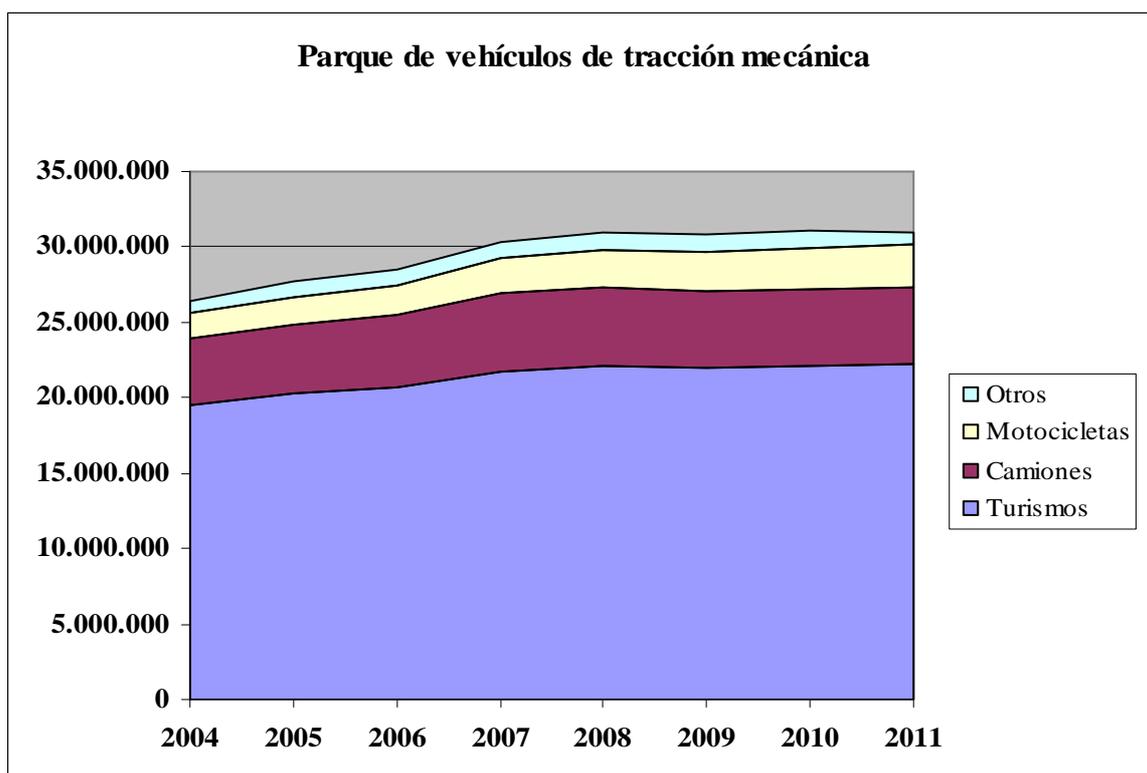


Gráfico 26

está integrada con el resto de la carrocería. Son motocicletas los vehículos de dos ruedas provistos de motor. El resto de vehículos de tracción mecánica (autobuses, tractores, remolques...) no incluidos en los tres tipos precedentes se agrupan en el epígrafe de otros tipos de vehículos. Según los datos del INE [en línea]: <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?type=pcaxis&path=/t10/a109/a02/10/&file=r40080.px> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

⁴²⁹ Destacar que, dentro del epígrafe de otros tipos de vehículos, los remolques y semirremolques han pasado de 414.673 unidades en 2010 a 155.532 unidades en 2009.

Se puede observar el aumento del número de vehículos de todas las clases hasta 2007, con un crecimiento medio anual del 4%. Sin embargo, a partir de 2008 ese crecimiento se frena e incluso retrocede ligeramente en 2009. No obstante, el balance del periodo 2004 a 2011 es positivo en todas las clases de vehículos: turismos (14%); camiones (15%); motocicletas (73%), y otros vehículos (1%).

Por consiguiente, si en los años analizados, de 2004 a 2011, han aumentado los ingresos generados por el IVTM, ello es gracias a la combinación de las subidas de los coeficientes del impuesto (aprobadas por los propios Ayuntamientos) y el aumento del número de vehículos matriculados en España.

5. El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.

5.1. Apuntes jurídicos.

De acuerdo con el art. 59.2 del TRLRHL, los Ayuntamientos podrán establecer y exigir el ICIO. Según el art. 100, de la misma norma, se trata de un tributo indirecto cuyo hecho imponible está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, siempre que su expedición corresponda al Ayuntamiento de la imposición.

Según el art. 101 del TRLRHL, son sujetos pasivos de este impuesto, a título de contribuyentes, las personas físicas, jurídicas y otras entidades que sean dueñas de la construcción instalación u obra, sean o no propietarios del inmueble sobre el que se realice aquélla. Aunque, en el supuesto de que la construcción, instalación u obra no sea realizada por el sujeto pasivo contribuyente, tendrán la condición de sujetos pasivos

sustitutos del contribuyente quienes soliciten las correspondientes licencias o realicen las construcciones, instalaciones u obras.

En cualquier caso, el ICIO somete a gravamen la capacidad económica de los sujetos que realizan el gasto o inversión destinado a la construcción, instalación u obra, de manera que la capacidad para soportar tales costes constituye el hecho imponible de este impuesto.

Asimismo, la base imponible del impuesto está constituida por el coste real y efectivo de la construcción, instalación u obra, entendiéndose por tal, el coste de ejecución material de la misma⁴³⁰. No forman parte de la base imponible, ni el IVA y demás impuestos análogos propios de regímenes especiales, ni las tasas, precios públicos y demás prestaciones patrimoniales de carácter público relacionadas, en su caso, con la construcción, instalación u obra, ni tampoco los honorarios de profesionales, el beneficio empresarial del contratista ni cualquier otro concepto que no integre, estrictamente, el coste de ejecución material.

Una vez determinada la base imponible, la cuota de este impuesto resultará de aplicar sobre dicha base imponible el tipo de gravamen fijado por cada Ayuntamiento, teniendo en cuenta que dicho tipo no puede exceder del 4%⁴³¹.

De todas las figuras impositivas vigentes, el ICIO es la única verdaderamente novedosa tras la aprobación de la LRHL en 1988, dado que anteriormente no existía ningún tributo que grabase su hecho imponible. Para algunos, la razón de su creación es simple: dotar a la Hacienda Local de nuevos recursos tributarios. Así, ESTEBAN y SÁNCHEZ consideran que, desde la teoría de la Hacienda Pública, "no existen argumentos sólidos que justifiquen su existencia. Tal vez, la única explicación que motivó su creación es de tipo práctico: la Hacienda Local obtiene una importante fuente de ingresos"⁴³². Mientras que, para otros, el nuevo impuesto buscaba dar cobertura a la práctica habitual de muchos municipios de aplicar excesivas tasas a las solicitudes de

⁴³⁰ De acuerdo con la definición del art. 2 del TRLRHL.

⁴³¹ Según establece el art. 102.3 del TRLRHL.

⁴³² ESTEBAN CABRERA y SÁNCHEZ MALDONADO (2007): Ob. cit., p. 28.

licencias de obras, incumpliendo el límite legal de no superar el coste de las actuaciones administrativas ligadas a su tramitación. A favor de esta segunda razón está POVEDA BLANCO, para quién el ICIO permitía "convalidar, confiriéndole nivel impositivo, la práctica común del exceso de carga fiscal que desde siempre había acompañado a las tasas por la concesión de la licencia urbanística, al ser pauta común, que los Ayuntamientos fijasen su cuantía en importe muy superior al que constituía el verdadero coste de los servicios prestados por la administración municipal"⁴³³.

Más allá de las razones de su creación, en mi opinión la cuestión más controvertida en el ICIO es, sin duda, la determinación de la base imponible, esto es, la valoración del coste real y efectivo de las obras⁴³⁴, ya que de su determinación depende la cuota tributaria que finalmente se acabará pagando. Existen numerosas sentencias dilucidando qué se entiende por coste real y efectivo de las obras y qué partidas o elementos pueden ser incluidos en su determinación.

Sobre esta cuestión, la STS 5495/2009, de 29 de mayo (FJ 4º) considera que no se debe confundir el concepto de gasto y el concepto de costo, de modo que cuando se propugna el coste real y efectivo de una obra no se refiere al total que se abona por la misma, pues gasto es lo que realmente se gasta o emplea para la construcción, mientras que coste es simplemente el precio neto de la misma. Por su parte, la STS 5474/1999, de 28 de julio (FJ 4º) reconoce que en el supuesto de presentación de un presupuesto de obra visado por un Colegio Oficial, el valor provisional del coste de la obra deberá atenerse a dicho presupuesto. Así mismo, la STS 2666/2010, de 14 de mayo, declara en el FJ 4º que el valor o coste de la obra no puede reducirse a las partidas de albañilería (cimentación, estructura, muros, forjados, tabiquería, etc.), sino que alcanza también a aquellas instalaciones como las de electricidad, fontanería, saneamiento, calefacción, ascensores y cuantas normalmente discurren por conducciones empotradas y sirven,

⁴³³ POVEDA BLANCO, Francisco (2005): Ob. cit., p. 352.

⁴³⁴ "La configuración de la base imponible en función del coste real y efectivo ha dado lugar, por su parte, a una gran conflictividad del tributo, de manera que la misma ha llegado a definirse a través de resoluciones jurisprudenciales. En definitiva, en la práctica, el hecho de que la configuración de las bases o las cuotas se haga de forma directa, acudiendo a criterios de valoración no objetivos complica la aplicación del tributo y provoca problemas en orden a la suficiencia financiera de los entes locales, que

además, para dotar a la construcción de servicios esenciales para su habitabilidad o uso. En este sentido, dicha sentencia concluye que el importe a considerar como coste real y efectivo de la construcción, instalación u obra, y que constituye la base imponible del impuesto, no depende de la naturaleza de los elementos de las mismas o de su incorporación al terreno más o menos permanente, sino que dichos elementos sean inseparables de la propia obra e integrantes de un proyecto sujeto a licencia de obras o urbanística.

Des del punto de vista doctrinal, el coste real y efectivo de las obras también es objeto de discusiones. Según GARCÍA ARENAS dicho coste no estaría formado por todos los desembolsos efectuados por los dueños de la obra, sino sólo por los integrados en el presupuesto de la obra visado por el Colegio Oficial correspondiente, el cual se compone por las partidas que determinan el coste de ejecución material⁴³⁵. En cambio para LÓPEZ LEÓN "no existe otro medio de conocer el coste real y efectivo de un producto, bien o servicio, que no sea el obtenido a través de la contabilidad analítica de costes, o bien a través de una contabilidad conjuntamente con soportes documentales"⁴³⁶.

Por su parte, PÉREZ ROYO señala que no deja de ser paradójico que para una obra nueva el coste real y efectivo a efectos del ICIO sea el coste de ejecución material mientras que, a efectos del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados, la base imponible es el valor pagado por dicha obra nueva, valor que incluye no sólo lo que se conoce como coste de ejecución material, sino también los honorarios profesionales, el beneficio industrial y los gastos generales del contratista⁴³⁷. Concluye ALONSO HERNÁNDEZ que el distinto tratamiento jurisprudencial de este concepto, producto de la

debido a dicha conflictividad verán reducidos o postergados sus ingresos por tributos propios". RANCAÑO MARTÍN, María Asunción (2011): "La suficiencia financiera local...", ob. cit., p. 21.

⁴³⁵ GARCÍA ARENAS, Susana (2007): "Particularidades en la inspección del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras", en *Tributos Locales*, núm. 73, p. 74.

⁴³⁶ LÓPEZ LEÓN, Javier (2006): "La liquidación definitiva en el ICIO y los medios de prueba documentales. Especial referencia a la contabilidad", en *Tributos Locales*, núm. 59, p. 52.

⁴³⁷ PÉREZ ROYO, Fernando (Director) (2013): "Los impuestos municipales", en *Curso de Derecho Tributario, Parte Especial*. 7ª Edición, Tecnos, Madrid, p. 1040.

evolución y vacilación de los tribunales, es la principal causa que impide dar un concepto de coste real y efectivo unívoco⁴³⁸.

Por todo lo expuesto, la determinación de la base imponible del ICIO sigue hoy generando dudas sobre qué criterios tienen que seguirse en el momento de su cálculo, pues el impuesto no grava el valor de la obra terminada, sino una serie de costes asumidos por el sujeto pasivo para obtener dicha obra, los cuales se tendrán que determinar necesariamente en cada supuesto. De este modo, un impuesto cuya base imponible es una continua fuente de conflictividad, no solventada por la jurisprudencia⁴³⁹, adolece de una excesiva inseguridad jurídica e ineficacia recaudatoria. Ambas circunstancias comprometen la participación óptima de este impuesto en la consecución de la suficiencia financiera de las Haciendas Municipales.

5.2. Comportamiento.

A continuación se analizan algunos datos estadísticos del ICIO, ofrecidos por el MHAAPP en los sucesivos informes anuales sobre las *Haciendas Locales en cifras*⁴⁴⁰, ya citados anteriormente. A partir de tales datos, he elaborado varias tablas y gráficos con el objetivo de conocer la evolución de los ingresos de dicho impuesto, así como la evolución del margen de los tipos impositivos acordados por los Ayuntamientos.

⁴³⁸ ALONSO HERNÁNDEZ, Jesús (2002): “La Base Imponible en el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras. Reserva de Ley y Conceptos Jurídicos Indeterminados”, en *Tributos Locales*, núm. 19, p. 42.

⁴³⁹ A pesar de los numerosos pronunciamientos judiciales, que han procurado ir delimitando los gastos que pueden incluirse o no para la determinación del coste real y efectivo de las obras, a los efectos del ICIO, lo cierto es que siguen presentándose recursos ante los tribunales por esta cuestión y siguen dictándose sentencias, a veces incluso contradictorias. En este sentido, la STS de 14 de mayo de 2010, acordó la inclusión del coste de la maquinaria y demás equipos en el cómputo del coste real y efectivo en las obras de construcción e instalación de generadores de electricidad de los parques eólicos. Mientras que la STS de 9 de noviembre de 2011, dictó la inclusión del importe de las placas fotovoltaicas en la base imponible del ICIO, de las obras de construcción e instalación de generadores de electricidad de los parques de captación de energía solar.

⁴⁴⁰ Informes disponibles en la web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas [en línea]: <<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Estadisticas%20Territoriales.aspx>> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

- Ingresos del ICIO.

Con la siguiente tabla se pretende comprobar la evolución del total de los ingresos tributarios procedentes del ICIO, del conjunto de municipios que lo exigen.

* importes en miles de euros

| | ICIO* |
|-------------|-----------|
| 2004 | 1.872.734 |
| 2005 | 2.104.364 |
| 2006 | 2.637.829 |
| 2007 | 2.394.402 |
| 2008 | 1.756.083 |
| 2009 | 1.212.239 |
| 2010 | 1.028.610 |
| 2011 | 864.226 |

Tabla 27

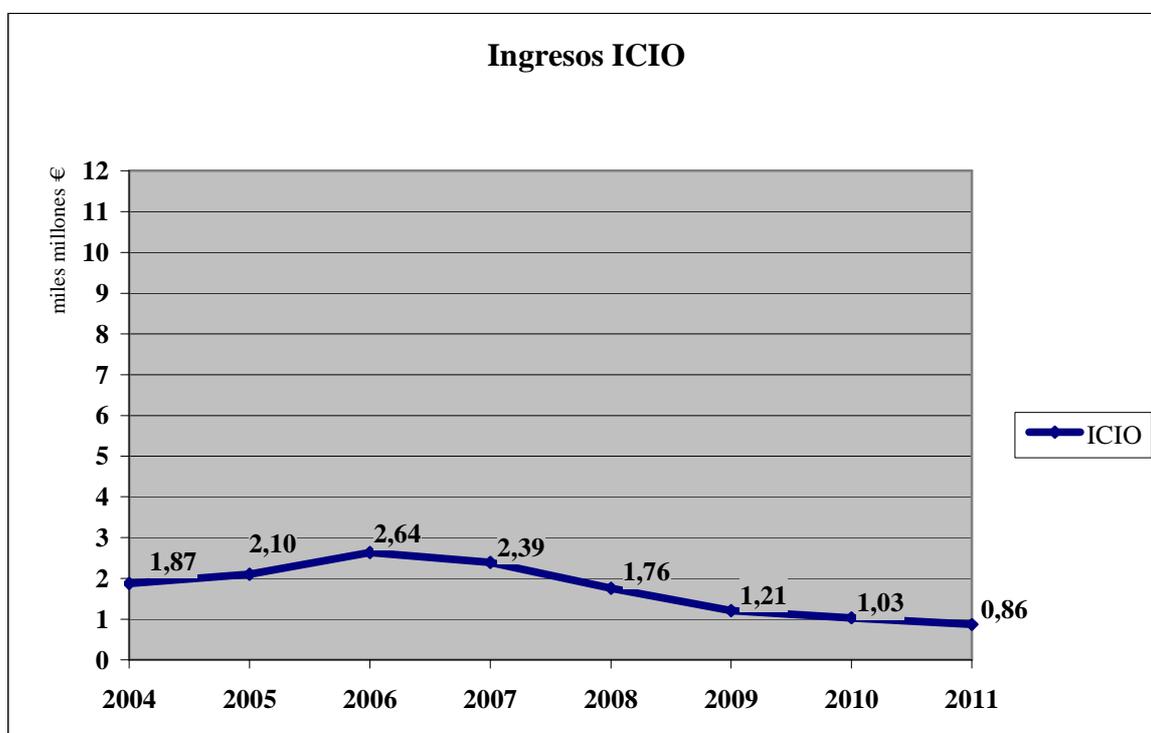


Gráfico 27

En este gráfico se puede observar la tendencia negativa de los ingresos procedentes del ICIO, del conjunto de municipios que lo exigen, siendo la caída entre el año 2006 (valor máximo) y 2011 (valor mínimo) cercana al 70%. Es evidente el efecto pernicioso de la crisis del sector de la construcción sobre las arcas municipales, ya que la falta de obras y construcciones incide directamente en una menor recaudación de este impuesto.

- Tipo de gravamen.

Con esta tabla se pretende comprobar la evolución del tipo de gravamen medio del ICIO del conjunto de los municipios que lo aplican⁴⁴¹, siendo el tipo máximo legal del 4% (art. 102.3 del TRLRHL). Además con esta tabla también se puede observar el margen que aún tienen los Ayuntamientos para mejorar el nivel de recaudación de este impuesto.

| | Total Municipios A | Municipios con ICIO B | % B/A | % Tipo máximo | % Tipo medio |
|-------------|-----------------------------------|--------------------------------------|------------------|------------------------------|-----------------------------|
| 2004 | 8.109 | 6.265 | 77,3 | 4 | 3,28 |
| 2005 | 8.109 | 6.233 | 76,9 | 4 | 3,34 |
| 2006 | 8.110 | 6.242 | 77,0 | 4 | 3,37 |
| 2007 | 8.111 | 6.607 | 81,5 | 4 | 3,38 |
| 2008 | 8.112 | 6.397 | 78,9 | 4 | 3,45 |
| 2009 | 8.112 | 6.563 | 80,9 | 4 | 3,46 |
| 2010 | 8.114 | 6.653 | 82,0 | 4 | 3,47 |
| 2011 | 8.114 | 6.709 | 82,7 | 4 | 3,48 |

Tabla 28

⁴⁴¹ Información obtenida en la web del MHAAPP [en línea]: <https://serviciostelematicos.sgcail.minhap.gob.es/siscati/asp/listado_municipios.aspx> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

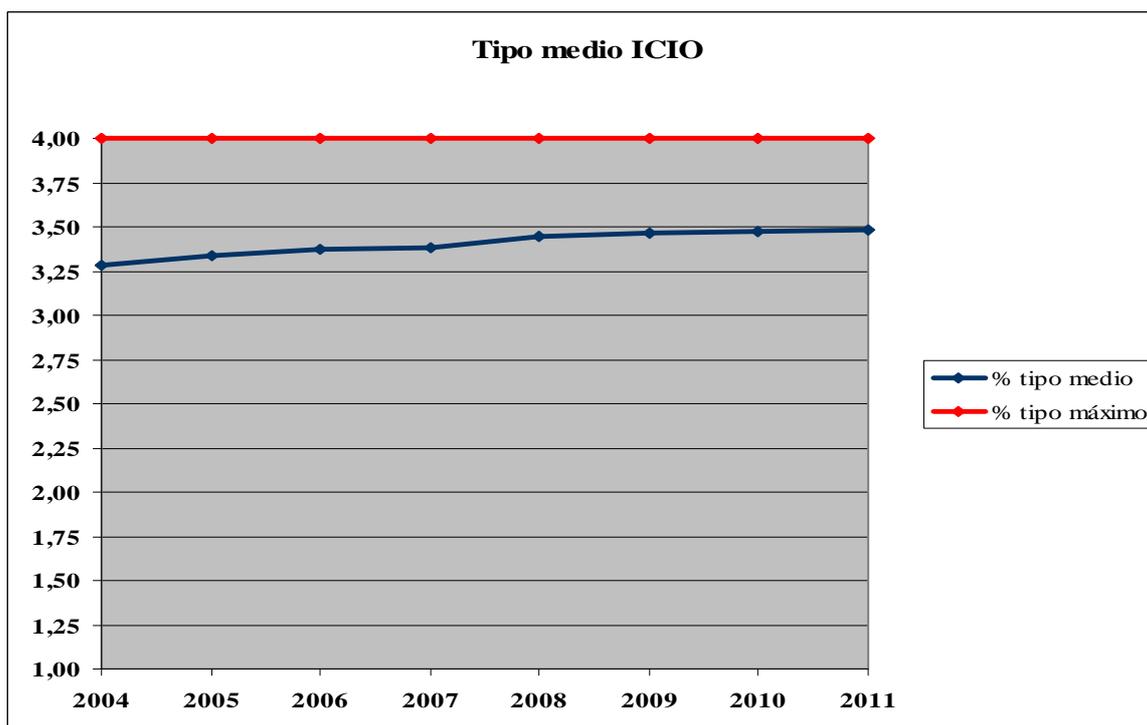


Gráfico 28

Se puede observar el aumento continuado del tipo medio del ICIO, en el conjunto de municipios que lo exigen. Éste alcanzó, en 2011, cerca del 3'5% sobre el 4% máximo, es decir, que el tipo medio aplicado representa un 88% del porcentaje máximo legal permitido. Ello implica un menor margen para mejorar su recaudación.

- Visados de dirección de obra nueva, ampliación y reforma.

Con esta tabla se comprueba la evolución del total de visados colegiales⁴⁴² de obra nueva, ampliación y reforma de edificaciones⁴⁴³, tramitados entre 2004 y 2011. Todas estas obras están sujetas al pago del ICIO, ya que a su vez están sujetas a la concesión

⁴⁴² De acuerdo con el art. 2, del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, es obligatorio el visado colegial en los proyectos de ejecución de edificaciones, considerándose edificaciones las obras de nueva construcción, ampliación o reforma total o estructural. De acuerdo con el art. 100 del TRLRHL, cualquier obra sujeta a licencia queda sujeta al pago del ICIO, entre las cuales, las obras de ejecución de edificaciones.

⁴⁴³ Datos obtenidos en la web del Ministerio de Fomento relativos a los visados de obra nueva, ampliación y reforma de edificios [en línea]: <http://www.fomento.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/ESTADISTICAS_Y_PUBLICACIONES/INFORMACION_ESTADISTICA/Construccion/ObrasEdificacion> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

de licencia municipal urbanística. El objetivo es explicar el comportamiento del impuesto a partir de la evolución de las obras sometidas a visado colegial.

| | Visados obra nueva | Visados ampliación | Visados reforma | Total visados |
|-------------|--------------------|--------------------|-----------------|---------------|
| 2004 | 684.978 | 10.221 | 32.295 | 727.494 |
| 2005 | 728.327 | 10.570 | 37.046 | 775.943 |
| 2006 | 865.150 | 9.593 | 34.456 | 909.199 |
| 2007 | 651.245 | 7.790 | 36.302 | 695.337 |
| 2008 | 264.789 | 6.435 | 36.423 | 307.647 |
| 2009 | 110.822 | 4.886 | 40.758 | 156.466 |
| 2010 | 91.627 | 4.334 | 40.448 | 127.543 |
| 2011 | 82.283 | 3.777 | 34.498 | 109.866 |

Tabla 29

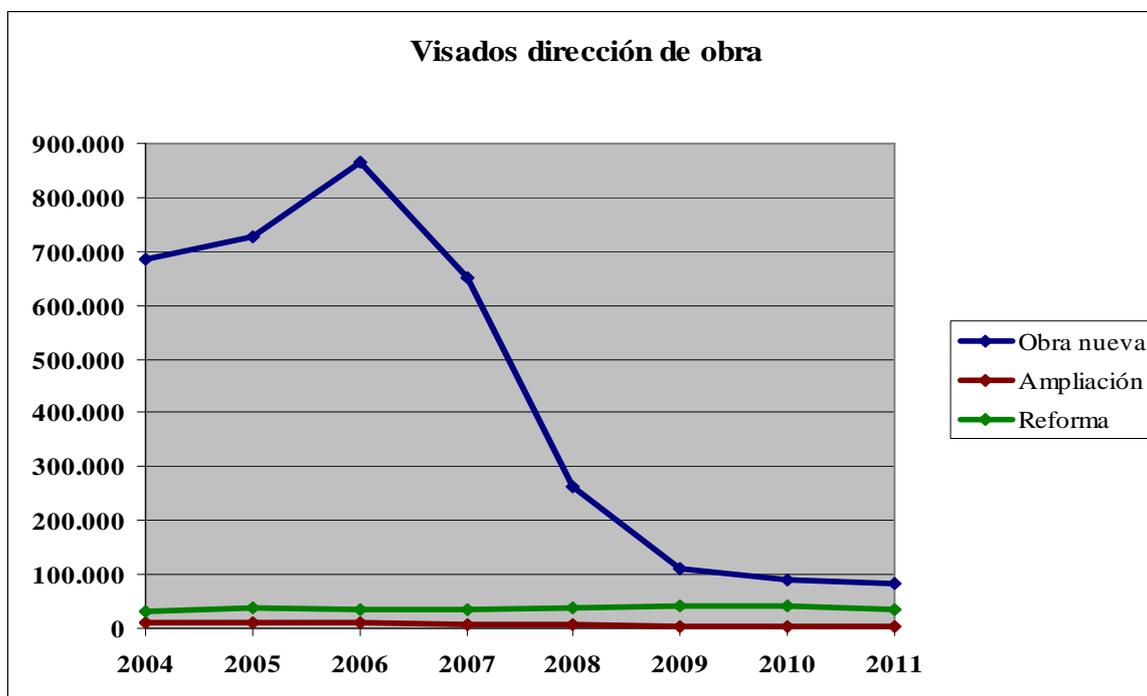


Gráfico 29

En este gráfico se puede observar la clara tendencia negativa de todos los tipos de visados, pero especialmente la importante caída del número de visados de obra nueva

que entre 2006 y 2011 descendieron el 95%. A pesar de las subidas de los tipos de gravamen establecidas por los propios Ayuntamientos (cuya media del 3'5% se acerca al máximo legal permitido del 4%), el desplome en el número de obras realizadas durante el periodo analizado ha arrastrado consigo al ICIO, relegándolo a la última posición de los ingresos tributarios municipales.

6. El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

6.1. Apuntes jurídicos.

De acuerdo con el art. 59.2 del TRLRHL, los Ayuntamientos podrán establecer y exigir el IIVTNU. Según el art. 104, de la misma norma, se trata de un tributo directo que grava el incremento de valor que experimentan dichos terrenos a consecuencia de la transmisión de la propiedad por cualquier título, o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos. No están sujetos a este impuesto los terrenos que tengan la consideración de rústicos a efectos del IBI o las transmisiones de propiedad inferiores al año.

Según el art. 106.1 del TRLRHL, será sujeto pasivo de este impuesto, en las transmisiones de terrenos o en la constitución o transmisión de derechos reales de goce limitativos del dominio a título lucrativo, la persona física o jurídica o la entidad que adquiera el terreno o a cuyo favor se constituya o transmita el derecho real de que se trate. Mientras que, en las transmisiones de terrenos o en la constitución o transmisión de derechos reales de goce limitativos del dominio a título oneroso, será la persona física o jurídica, o la entidad que transmita el terreno, o que constituya o transmita el derecho real de que se trate.

Asimismo, la base imponible del IIVTNU equivale al incremento de valor de los terrenos, puesto de manifiesto en el momento de su transmisión, y experimentado a lo largo de un periodo máximo de 20 años. En este sentido, el valor de los terrenos será el

que tengan en cada momento a efectos del IBI. En aplicación del art. 108 del TRLRHL, la cuota de este impuesto resultará de aplicar a la base imponible señalada el tipo de gravamen, cuyo porcentaje será establecido por cada Ayuntamiento, sin que dicho tipo pueda exceder del 30%. A pesar de la importancia del valor catastral para determinar la exacción del IIVTNU, en este caso no se trata de un impuesto de gestión compartida como el IBI, ya que sólo se toma dicho valor como base del cálculo de la cuota del impuesto⁴⁴⁴. En este sentido, la gestión, liquidación, inspección y recaudación del IIVTNU, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria, corresponden exclusivamente al Ayuntamiento dónde radiquen los terrenos.

El art. 47 de la CE dispone que la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos. Tal fundamento reside en una razón de equidad ya que, sin esfuerzo ni actividad alguna por parte de los propietarios de inmuebles, se obtienen plusvalías fruto exclusivamente de la evolución del mercado inmobiliario. El TS, mediante la Sentencia de 5 de mayo de 2001, traslada este fundamento al IIVTNU, ya que considera que este impuesto se exige no por las ganancias que el propietario obtiene por la venta, sino por el aumento de valor de los terrenos que el propietario puede aplicar debido a actuaciones urbanísticas y de otra índole que los Ayuntamientos han realizado a lo largo del tiempo. De este modo, cuando se transmiten dichos terrenos, una parte del beneficio de la venta revierte a la comunidad a través de la exacción del impuesto.

Las principales críticas al IIVTNU, las cuales comparto, son: en primer lugar, el contrasentido de querer gravar el incremento del valor de los terrenos, que se genera en el momento de su transmisión, a partir de la variación que experimenta el valor catastral de los mismos en lugar de utilizar los precios reales de transmisión, ignorando las plusvalías reales. Y, en segundo lugar, la no sujeción de las transmisiones inferiores al

⁴⁴⁴ En esta misma línea, RANCAÑO MARTÍN reconoce que “Se suele admitir en relación a este tributo que no es de gestión compartida, si bien lo cierto es que su base imponible se determina en atención al valor catastral, valor que ha de haber sido fijado de forma previa por la Dirección General del Catastro, lo que hace que la efectiva liquidación y recaudación de este impuesto venga directamente condicionada por la actuación llevada a cabo por dicho organismo, ajeno por otra parte, a la liquidación del impuesto en cuestión, que corresponde exclusivamente a los Ayuntamientos”. RANCAÑO MARTÍN, María Asunción

año⁴⁴⁵, ignorando la mayoría de las compraventas especulativas. También comparten dichas críticas ESTEBAN y SÁNCHEZ, quienes consideran que ni la norma de 1988 ni su posterior reforma de 2002 "evitaron la contradicción latente entre la definición de la base imponible y la forma de resolver su cálculo económico. La base imponible se definió a partir del incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, puesto de manifiesto en el momento del devengo y experimentado a lo largo de un periodo máximo de veinte años. Pero, de otro, el regulador estableció un mecanismo objetivo para la determinación de este incremento. Para ello, acudió a la ficción de aplicar un porcentaje anual al precio del terreno valorado de acuerdo con su valor catastral. Este sistema de determinación objetiva de la base imponible simplifica la gestión del impuesto, pero la falta de relación entre las ganancias inmobiliarias realmente generadas y el mecanismo ideado para la fijación de la base imponible es objeto de críticas"⁴⁴⁶.

De igual modo POVEDA BLANCO se muestra contrario a que el IIVTNU no grave el aumento real de valor puesto de manifiesto con la transmisión de los inmuebles, "pues el valor del incremento que se somete a gravamen es un valor meramente administrativo, una fracción del valor catastral de signo positivo, que en modo alguno puede pretender la coincidencia con la efectiva y real variación patrimonial, cuyo signo no siempre ha de ser positivo, ya que, si bien, en general, podrá serlo, dando lugar así a una plusvalía, no es extraño que tenga signo negativo, generándose una minusvalía, sin que la norma haya previsto esta situación, al contemplar a modo de presunción absoluta que de la acción transmisora solo puede desprenderse un incremento de valor"⁴⁴⁷. En la misma línea se manifiesta ARAGONESES BELTRÁN, ya que en su opinión el método de cálculo fijado por la LRHL va en detrimento de la realidad económica de la transmisión, lo cual supone "subordinar los principios de equidad, justicia y capacidad económica a la comodidad administrativa en la gestión del impuesto"⁴⁴⁸.

(2011): "La aplicación de los impuestos locales cuya base imponible se determina en función del valor catastral", en *Tributos Locales*, núm. 98, p. 60.

⁴⁴⁵ Al tomar como valor de referencia el valor catastral del inmueble, no es posible constatar incrementos de valor en las transmisiones inferiores al año, ya que el valor catastral permanece inalterable durante todo un ejercicio.

⁴⁴⁶ ESTEBAN CABRERA y SÁNCHEZ MALDONADO (2007): Ob. cit., p. 31.

⁴⁴⁷ POVEDA BLANCO, Francisco (2005): Ob. cit., p. 362.

⁴⁴⁸ ARAGONESES BELTRÁN, Emilio (1994): *Ley comentada de las Haciendas Locales*, Ed. Deusto, Barcelona, p. 484.

No es extraño, pues, que SUÁREZ PANDIELLO reclame directamente "modificar la forma de determinar la base imponible sustituyendo el mecanismo actual de fijación de la misma por aplicación de un porcentaje del valor actual del inmueble, por algo más parecido a la realidad"⁴⁴⁹. Mientras que CARPIZO afirma que se podría gravar la renta que se produce en la transmisión de terrenos, como en otros impuestos, mediante la diferencia entre el valor de transmisión y el valor de adquisición⁴⁵⁰.

En definitiva, el uso en el IIVTNU de un valor objetivo alejado de la realidad y la no sujeción de las transmisiones inferiores al año no permiten a los Ayuntamientos participar en las verdaderas plusvalías generadas por las transmisiones de los inmuebles de sus respectivos territorios, lo que conlleva una merma en sus ingresos y una injusta exacción del impuesto, limitando la potencial participación de este impuesto en la consecución de la suficiencia financiera de las Haciendas Municipales.

6.2. Comportamiento.

A continuación se analizan algunos datos estadísticos en relación con el IIVTNU, publicados cada año por el MHAAPP en los sucesivos informes anuales sobre las *Haciendas Locales en cifras*⁴⁵¹, ya citados anteriormente. A partir de dichos datos, he elaborado varias tablas y gráficos con la intención de observar la evolución de los ingresos generados por este impuesto, así como del margen de los tipos impositivos aplicados por los Ayuntamientos.

- Ingresos del IIVTNU.

⁴⁴⁹ SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2008): *La financiación local en España...*, p. 297.

⁴⁵⁰ Véase CARPIZO BERGARECHE, Juan (2009): "La base imponible en el IIVTNU", en *Tributos Locales*, núm. 90, p. 15.

⁴⁵¹ Informes disponibles en la web del MHAAPP [en línea]: <<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Estadisticas%20Territoriales.aspx>> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

Con esta tabla se pretende comprobar la evolución del total de ingresos que se obtienen por el IIVTNU, del conjunto de municipios que han acordado su exacción.

* importes en miles de euros

| | IIVTNU* |
|-------------|----------------|
| 2004 | 1.176.377 |
| 2005 | 1.345.046 |
| 2006 | 1.476.726 |
| 2007 | 1.533.818 |
| 2008 | 1.263.158 |
| 2009 | 1.237.765 |
| 2010 | 1.303.268 |
| 2011 | 1.369.439 |

Tabla 30

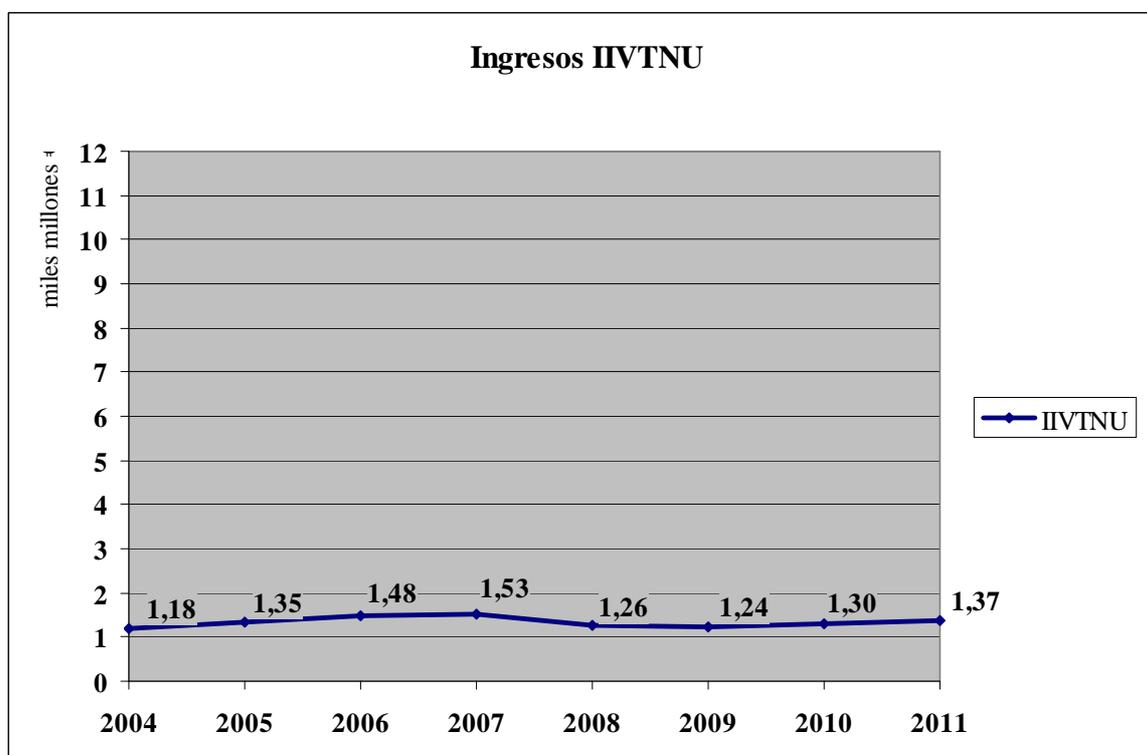


Gráfico 30

Mientras que la tendencia de los ingresos procedentes del IIVTNU fue positiva entre 2004 y 2007 (con un incremento del 30%), a partir de aquel año se observa una caída que alcanzó su máximo en 2009 (con un 24% menos de ingresos que en 2007), recuperándose ligeramente a partir de entonces y hasta 2011 (con un aumento del 8%). El impacto de la crisis inmobiliaria sobre este impuesto ha sido menor que en el caso del ICIO, debido a que el IIVTNU también se aplica sobre otros hechos imponible además de las compraventas de inmuebles (como las transmisiones por herencias o donaciones).

- Tipo de gravamen.

Con esta tabla se pretende comprobar la evolución del tipo de gravamen medio del IIVTNU⁴⁵², del conjunto de municipios que lo exigen, teniendo en cuenta que dicho tipo no puede exceder del 30% (según el art. 108.1 del TRLRHL). Además, con esta tabla se puede observar el margen que aún disponen los Ayuntamientos para mejorar el nivel de recaudación de este impuesto.

| | Total Municipios A | Municipios con IIVTNU B | % B/A | % Tipo máximo | % Tipo medio |
|-------------|-----------------------------------|--|------------------|------------------------------|-----------------------------|
| 2004 | 8.109 | 2.980 | 0,37 | 30 | 26,60 |
| 2005 | 8.109 | 3.102 | 0,38 | 30 | 26,93 |
| 2006 | 8.110 | 3.177 | 0,39 | 30 | 27,05 |
| 2007 | 8.111 | 3.470 | 0,43 | 30 | 27,05 |
| 2008 | 8.112 | 3.346 | 0,41 | 30 | 27,12 |
| 2009 | 8.112 | 3.438 | 0,42 | 30 | 27,18 |
| 2010 | 8.114 | 3.488 | 0,43 | 30 | 27,18 |
| 2011 | 8.114 | 3.501 | 0,43 | 30 | 27,13 |

Tabla 31

⁴⁵² Información obtenida en la web del MHAAPP [en línea]: <https://serviciostelematicos.sgcail.minhap.gob.es/siscati/asp/listado_municipios.aspx> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

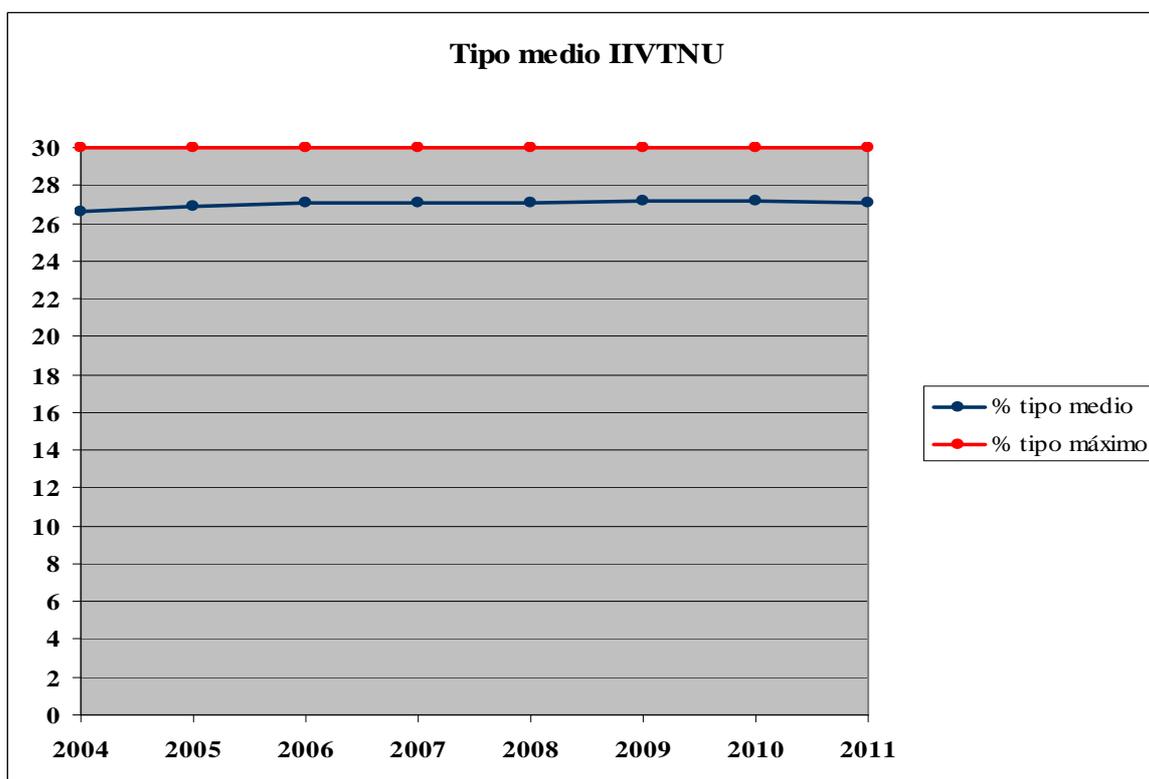


Gráfico 31

En este gráfico se puede observar el ligero aumento del tipo medio del IIVTNU, situándose en 2011 en el 27,13%, por encima del 90% del valor máximo legal permitido del 30%. Se trata del impuesto con menor margen de mejora de los cinco analizados. En este caso, igual que con el ICIO, los Ayuntamientos han ejercido sus potestades de regulación sobre este impuesto y han acordado tipos impositivos cercanos al máximo permitido. Sin duda, el hecho de que no sea un impuesto de pago periódico sino espontáneo (se satisface únicamente cuando se realiza el hecho imponible) ha permitido el alza de tipos sin temor al coste político que toda subida de impuestos supone.

- Transmisiones de inmuebles urbanos.

Con esta tabla se pretende comprobar la evolución de las transmisiones de propiedad de los inmuebles urbanos en España, durante el período de 2007 a 2012⁴⁵³,

⁴⁵³ Datos obtenidos en la web del INE, estadísticas de transmisiones de derechos de la propiedad, aunque en esta ocasión la información disponible comprende de 2007 a 2012, [en línea]:

transmisiones que constituyen el hecho imponible del IIVTNU. Tales transmisiones se clasifican según la tipología del inmueble objeto de la transmisión en: transmisiones de viviendas y en transmisiones de otros inmuebles (locales, naves industriales, solares...).

| | Transmisiones de viviendas | Transmisiones de otros inmuebles | Total transmisiones |
|-------------|-----------------------------------|---|----------------------------|
| 2007 | 1.182.141 | 1.035.192 | 2.217.333 |
| 2008 | 925.220 | 860.616 | 1.785.836 |
| 2009 | 766.965 | 690.564 | 1.457.529 |
| 2010 | 794.090 | 660.771 | 1.454.861 |
| 2011 | 709.084 | 562.097 | 1.271.181 |
| 2012 | 679.256 | 538.894 | 1.218.150 |

Tabla 32

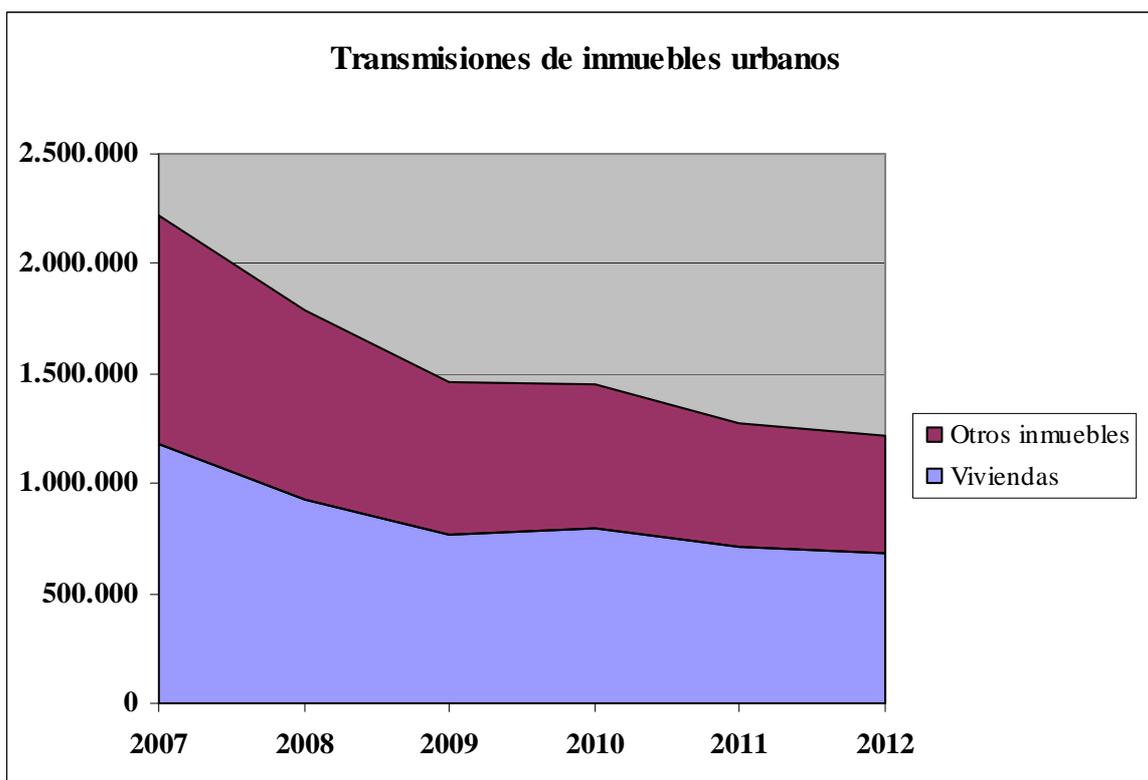


Gráfico 32

<<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft30%2Fp168&file=inebase>> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

En este gráfico se puede observar la pronunciada caída de las compraventas de inmuebles urbanos, entre los años 2007 y 2012. En el caso de las viviendas, el descenso acumulado fue del 60%, mientras que en el resto de inmuebles urbanos superó el 50%. No obstante, en 2010 se observa una ligera recuperación en el nombre de viviendas vendidas, sin duda provocada por el anuncio del Gobierno de eliminar los incentivos fiscales por adquisición de vivienda habitual a partir del 1 de enero de 2011⁴⁵⁴.

En cualquier caso, la importante caída de las compraventas de inmuebles urbanos no se ha traducido en una caída similar de los ingresos del IIVTNU. La ligera subida de los tipos de gravamen, observada en el gráfico 31, junto a la diversidad de hechos imposables del IIVTNU (mediante el cual se gravan tanto las compraventas como también las transmisiones por herencias o donaciones), mitigaron los efectos negativos de la crisis inmobiliaria.

7. Las Tasas municipales.

7.1. Apuntes jurídicos.

Según el art. 20 del TRLRHL, las EELL podrán establecer tasas en las siguientes situaciones:

- a) La utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local.
- b) La prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de derecho público de competencia local que afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, siempre y cuando se produzca alguna de las circunstancias siguientes:

- Que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados. A estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud o la recepción por

⁴⁵⁴ De acuerdo con el art. 67 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, la deducción por inversión en vivienda habitual sólo sería aplicable por aquellos contribuyentes cuya base imponible no superara los 24.107,20 euros anuales.

parte de los administrados cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias, o cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante, como por ejemplo las actividades sujetas a licencia.

- Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.

En el mismo precepto se enumeran una larga lista de supuestos en los que se podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local⁴⁵⁵, así como también otros tantos supuestos por la prestación de

⁴⁵⁵ Según el art. 20.3 del TRLRHL, las EELL podrán establecer tasas por cualquier supuesto de utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, y en particular por los siguientes:

- a. Sacas de arena y de otros materiales de construcción en terrenos de dominio público local.
- b. Construcción en terrenos de uso público local de pozos de nieve o de cisternas o aljibes donde se recojan las aguas pluviales.
- c. Balnearios y otros disfrutes de aguas que no consistan en el uso común de las públicas.
- d. Vertido y desagüe de canalones y otras instalaciones análogas en terrenos de uso público local.
- e. Ocupación del subsuelo de terrenos de uso público local.
- f. Apertura de zanjas, calicatas y calas en terrenos de uso público local, inclusive carreteras, caminos y demás vías públicas locales, para la instalación y reparación de cañerías, conducciones y otras instalaciones, así como cualquier remoción de pavimento o aceras en la vía pública.
- g. Ocupación de terrenos de uso público local con mercancías, materiales de construcción, escombros, vallas, puntales, asnillas, andamios y otras instalaciones análogas.
- h. Entradas de vehículos a través de las aceras y reservas de vía pública para aparcamiento exclusivo, parada de vehículos, carga y descarga de mercancías de cualquier clase.
- i. Instalación de rejas de pisos, lucernarios, respiraderos, puertas de entrada, bocas de carga o elementos análogos que ocupen el suelo o subsuelo de toda clase de vías públicas locales, para dar luces, ventilación, acceso de personas o entrada de artículos a sótanos o semisótanos.
- j. Ocupación del vuelo de toda clase de vías públicas locales con elementos constructivos cerrados, terrazas, miradores, balcones, marquesinas, toldos, paravientos y otras instalaciones semejantes, voladizas sobre la vía pública o que sobresalgan de la línea de fachada.
- k. Tendidos, tuberías y galerías para las conducciones de energía eléctrica, agua, gas o cualquier otro fluido incluidos los postes para líneas, cables, palomillas, cajas de amarre, de distribución o de registro, transformadores, rieles, básculas, aparatos para venta automática y otros análogos que se establezcan sobre vías públicas u otros terrenos de dominio público local o vuelen sobre ellos.
- l. Ocupación de terrenos de uso público local con mesas, sillas, tribunas, tablados y otros elementos análogos, con finalidad lucrativa.
- m. Instalación de quioscos en la vía pública.
- n. Instalación de puestos, barracas, casetas de venta, espectáculos, atracciones o recreo, situados en terrenos de uso público local así como industrias callejeras y ambulantes y rodaje cinematográfico.
- ñ. Portadas, escaparates y vitrinas.
- o. Rodaje y arrastre de vehículos que no se encuentren gravados por el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.
- p. Tránsito de ganados sobre vías públicas o terrenos de dominio público local.
- q. Muros de contención o sostenimiento de tierras, edificaciones o cercas, ya sean definitivas o provisionales, en vías públicas locales.

servicios municipales o la realización de actividades administrativas de competencia municipal⁴⁵⁶. No obstante, tales numeraciones son descriptivas pero no son exhaustivas,

r. Depósitos y aparatos distribuidores de combustible y, en general, de cualquier artículo o mercancía, en terrenos de uso público local.

s. Instalación de anuncios ocupando terrenos de dominio público local.

t. Construcción en carreteras, caminos y demás vías públicas locales de atarjeas y pasos sobre cunetas y en terraplenes para vehículos de cualquier clase, así como para el paso del ganado.

u. Estacionamiento de vehículos de tracción mecánica en las vías de los municipios dentro de las zonas que a tal efecto se determinen y con las limitaciones que pudieran establecerse.

⁴⁵⁶ Según el art. 20.4 del TRLRHL, las EELL podrán establecer tasas por cualquier supuesto de prestación de servicios o de realización de actividades administrativas de competencia local, y en particular por los siguientes:

a. Documentos que expidan o de que entiendan las Administraciones o autoridades locales, a instancia de parte.

b. Autorización para utilizar en placas, patentes y otros distintivos análogos el escudo de la entidad local.

c. Otorgamiento de licencias o autorizaciones administrativas de autotaxis y demás vehículos de alquiler.

d. Guardería rural.

e. Voz pública.

f. Vigilancia especial de los establecimientos que lo soliciten.

g. Servicios de competencia local que especialmente sean motivados por la celebración de espectáculos públicos, grandes transportes, pasos de caravana y cualesquiera otras actividades que exijan la prestación de dichos servicios especiales.

h. Otorgamiento de las licencias urbanísticas exigidas por la legislación del suelo y ordenación urbana o realización de las actividades administrativas de control en los supuestos en los que la exigencia de licencia fuera sustituida por la presentación de declaración responsable o comunicación previa.

i. Otorgamiento de las licencias de apertura de establecimientos o realización de las actividades administrativas de control en los supuestos en los que la exigencia de licencia fuera sustituida por la presentación de declaración responsable o comunicación previa.

j. Inspección de vehículos, calderas de vapor, motores, transformadores, ascensores, montacargas y otros aparatos e instalaciones análogos de establecimientos industriales y comerciales.

k. Servicios de prevención y extinción de incendios, de prevención de ruinas, construcciones y derribos, salvamentos y, en general, de protección de personas y bienes, comprendiéndose también el mantenimiento del servicio y la cesión del uso de maquinaria y equipo adscritos a estos servicios, tales como escalas, cubas, motobombas, barcas, etcétera.

l. Servicios de inspección sanitaria así como los de análisis químicos, bacteriológicos y cualesquiera otros de naturaleza análoga y, en general, servicios de laboratorios o de cualquier otro establecimiento de sanidad e higiene de las entidades locales.

m. Servicios de sanidad preventiva, desinfectación, desinsectación, desratización y destrucción de cualquier clase de materias y productos contaminantes o propagadores de gérmenes nocivos para la salud pública prestados a domicilio o por encargo.

n. Asistencias y estancias en hospitales, clínicas o sanatorios médicos quirúrgicos, psiquiátricos y especiales, dispensarios, centros de recuperación y rehabilitación, ambulancias sanitarias y otros servicios análogos, y demás establecimientos benéfico-asistenciales de las entidades locales, incluso cuando los gastos deban sufragarse por otras entidades de cualquier naturaleza.

ñ. Asistencias y estancias en hogares y residencias de ancianos, guarderías infantiles, albergues y otros establecimientos de naturaleza análoga.

o. Casas de baños, duchas, piscinas, instalaciones deportivas y otros servicios análogos.

p. Cementerios locales, conducción de cadáveres y otros servicios fúnebres de carácter local.

q. Colocación de tuberías, hilos conductores y cables en postes o en galerías de servicio de la titularidad de entidades locales.

r. Servicios de alcantarillado, así como de tratamiento y depuración de aguas residuales, incluida la vigilancia especial de alcantarillas particulares.

s. Recogida de residuos sólidos urbanos, tratamiento y eliminación de estos, monda de pozos negros y limpieza en calles particulares.

de modo que las tasas pueden alcanzar cualquier hecho imponible que se ajuste a su definición.

Más allá de los supuestos enumerados en el citado art. 20.3 del TRLRHL, resulta oportuno señalar que los tribunales han aceptado como hechos imposables sujetos a tasas municipales los servicios prestados entre Administraciones⁴⁵⁷ o la solicitud de una autorización o licencia finalmente denegada⁴⁵⁸. Mientras que, en relación con la utilización o aprovechamiento del dominio público local, y más allá de los supuestos enumerados en el citado art. 20.4 del TRLRHL, también señalar que los tribunales han aceptado como hecho imponible sujeto a tasa municipal la ocupación de la vía pública para usar los cajeros automáticos situados en las fachadas de las sucursales bancarias⁴⁵⁹. En cambio, el TS ha rechazado recientemente el establecimiento de tasas municipales a

t. Distribución de agua, gas, electricidad y otros abastecimientos públicos incluidos los derechos de enganche de líneas y colocación y utilización de contadores e instalaciones análogas, cuando tales servicios o suministros sean prestados por entidades locales.

u. Servicio de matadero, lonjas y mercados, así como el acarreo de carnes si hubiera de utilizarse de un modo obligatorio; y servicios de inspección en materia de abastos, incluida la utilización de medios de pesar y medir.

v. Enseñanzas especiales en establecimientos docentes de las entidades locales.

w. Visitas a museos, exposiciones, bibliotecas, monumentos históricos o artísticos, parques zoológicos u otros centros o lugares análogos.

x. Utilización de columnas, carteles y otras instalaciones locales análogas para la exhibición de anuncios.

y. Enarenado de vías públicas a solicitud de los particulares.

z. Realización de actividades singulares de regulación y control del tráfico urbano, tendentes a facilitar la circulación de vehículos y distintas a las habituales de señalización y ordenación del tráfico por la Policía Municipal.

⁴⁵⁷ Véase la STS 4265/2010, de 14 de junio (FJ 4º) que dispuso que aquellos municipios obligados por ley a la prestación de un servicio público, cuando reciban de otra Administración la cobertura necesaria para llevar a cabo dicha tarea ahorrándose el coste de financiación del mismo, y con independencia que tal cobertura acabe beneficiando indirectamente a todos y cada uno de los habitantes del municipio, tendrán que establecer la tasa que decida la otra Administración.

⁴⁵⁸ Sobre esta cuestión, la STS 810/2010, de 5 de febrero (FJ 4º) consideraba que: “siendo cierto que la efectiva realización de la actividad o del servicio es requisito fundamental para que se entienda realizado el hecho imponible de la tasa, no lo es menos que esa actividad administrativa no tiene por qué finalizar con un acto en que se acceda a las pretensiones del solicitante, ya que el hecho imponible se articula en el aspecto material de su elemento objetivo en torno a la realización de la actividad administrativa o la prestación del servicio, más allá de cuáles sean sus resultados [de modo que] si el servicio o actividad municipal solicitados por el interesado se desarrollan efectivamente y se refieren a él, le afectan o benefician de modo particular, es jurídicamente irrelevante que el resultado final de dichos servicio o actividad sea, o no, favorable a sus pretensiones, ya que en todo caso se habrá realizado el elemento objeto del hecho imponible de esta clase de tasas”.

⁴⁵⁹ En relación con este aprovechamiento, la STS 1358/2009, de 12 de febrero (FJ 5º) consideró que la instalación de un cajero automático en la fachada de un inmueble supone una mayor intensidad de uso del dominio público local, en este caso de la acera colindante, porque implica una utilización física de la vía pública distinta del uso general de los transeúntes al exigir una parada en aquel espacio público a quien

las empresas operadoras de telefonía móvil por el uso de las redes de telecomunicaciones cuando éstas no sean titulares de las mismas⁴⁶⁰.

En cambio, no es posible exigir tasas por los servicios de abastecimiento de aguas en fuentes públicas, alumbrado de las vías públicas, vigilancia pública en general, protección civil, limpieza de la vía pública y enseñanza en los niveles de educación obligatoria. Todos estos servicios son de prestación obligatoria para la totalidad de los municipios⁴⁶¹.

Según el art. 23 del TRLRHL, son sujetos pasivos de las tasas, las personas físicas, jurídicas y otras entidades que disfruten, utilicen o aprovechen especialmente el dominio público local en beneficio particular, conforme a alguno de los supuestos enumerados en la propia Ley, o que resulten beneficiadas o afectadas directamente por los servicios o actividades locales que presten los Ayuntamientos. En algunos supuestos se define la figura del sustituto del contribuyente, ya sean los titulares de los inmuebles por los servicios o actividades que beneficiarían a sus ocupantes, ya sean los constructores o contratistas por la solicitud de licencias urbanísticas que corresponderían a sus titulares.

En el caso de que no se preste el servicio municipal, no se realice la actuación administrativa o no se pueda ejercer el derecho al aprovechamiento del dominio público local, siempre por causas no imputables al sujeto pasivo, entonces procede la devolución del importe de la tasa que se hubiera abonado previamente. Esta es la gran diferencia entre las tasas y los impuestos, la necesaria existencia de una vinculación

necesite realizar operaciones bancarias, y considera a las entidades bancarias como sujetos pasivos de la citada tasa pues son éstas, y no sus clientes, las que obtienen un beneficio por tal instalación.

⁴⁶⁰ La STJUE, de 12 de julio de 2012, ha supuesto un verdadero varapalo para las arcas municipales, ya que su aplicación inmediata por parte del TS, a través de las SSTS de 10 y 15 de octubre de 2012, ha significado en la práctica la nulidad de todas las tasas municipales exigidas a las operadoras de redes de telecomunicaciones por el uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público local, cuando éstas se limiten a usar instalaciones o redes de terceros para prestar sus servicios. Además de la nulidad de todas las Ordenanzas fiscales municipales, en cumplimiento de dichas sentencias procede la devolución de las cantidades ya recaudadas por las mismas y, probablemente, será necesaria una modificación legislativa para recoger de forma expresa la exclusión de dichas operadoras de telecomunicaciones del régimen de tasas locales vigente.

⁴⁶¹ De acuerdo con lo dispuesto por el art. 25.2 de la LRBRL.

entre el servicio, la actuación o el aprovechamiento de dominio público local y la contraprestación que la Administración puede exigir por los mismos.

Con carácter general, el importe de las tasas tomará como referencia el valor que tendría en el mercado dicha prestación, actividad o aprovechamiento⁴⁶². En cualquier caso, el importe de las tasas no podrá exceder del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate, de modo que éste se convierte en el límite legal y económico de las mismas. Para ello, cuando se tramiten las Ordenanzas Fiscales reguladoras de las tasas municipales se acompañarán de un informe técnico-económico⁴⁶³ en el que se ponga de manifiesto el valor de mercado o la previsible cobertura del coste de los servicios o aprovechamientos⁴⁶⁴.

Sobre este límite legal también se ha referido la jurisprudencia. Por ejemplo, la STS 9032/2007, de 19 de diciembre (FJ 4º), manifiesta que el art. 24 de la LRHL recoge el principio de autofinanciación de las tasas, según el cual el coste de los servicios debe ser sufragado con los ingresos derivados de la recaudación de las tasas devengadas por su prestación, sin poder sobrepasarlo, porque la tasa no es como el impuesto, un tributo apto para satisfacer necesidades públicas indefinidas, sino como un tributo vinculado al mantenimiento del servicio público concreto y determinado. Mientras que en la STS 7201/199, de 15 de noviembre (FJ 4º), se considera que el art. 24 del TRLRHL no impone una correlación matemática entre el coste real y efectivo del servicio y el importe global que por su prestación haya de percibir la Corporación Local, sino la

⁴⁶² Para determinar el coste de las tasas se tendrán en cuenta los gastos directos e indirectos que contribuyan a la formación del coste total del servicio, actividad o aprovechamiento, incluso los de carácter financiero, amortización de inmovilizado y gastos generales que sean de aplicación. Según DIVÍ I TORNS (1992): Ob. cit., p. 150.

⁴⁶³ PAGÈS I GALTÉS define este informe técnico-económico como el informe previo, “fiscalizado por la intervención local”, destinado a “evitar la arbitrariedad y servir de instrumento de control de las actuaciones de los poderes públicos, y en cuya virtud: a) se procede a calcular la relación que guardan los costes del servicio o actividad con los ingresos esperados de la figura financiera, encontrando su causa en la necesidad de justificar el grado de cobertura financiera del servicio o actividad de que se trate; o, b) se procede a calcular el valor de mercado de la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, encontrando su causa en la necesidad de justificar el grado de onerosidad en que se autoriza semejante utilización o aprovechamiento”. Véase PAGÈS I GALTÉS, Joan (2006): Ob. cit., p. 198 (nota a pie de página núm. 260).

⁴⁶⁴ A la vista de los pronunciamientos del TS, la ausencia o las deficiencias manifiestas del informe técnico-económico suponen la nulidad de la Ordenanza Fiscal y, por consiguiente, de la imposición de la

necesidad de guardar el adecuado equilibrio para lograr su autofinanciación, y evitar así que los ingresos superen los costes y la tasa se convierta, de hecho, en un atípico y nuevo impuesto municipal.

La principal crítica que merecen las tasas es su incapacidad para lograr una cobertura total del coste real de los servicios municipales o, en el caso de los aprovechamientos del dominio público local, la dificultad para determinar con exactitud su valor real de mercado. En este sentido, aunque RUIZ GARIJO⁴⁶⁵ considera que es perfectamente admisible que con la recaudación de las tasas no se cubra el coste de los servicios públicos locales, ya que el resto puede ser financiado a través de los impuestos; no obstante comparto la postura de MARTÍN FERNÁNDEZ⁴⁶⁶, para quién, en demasiadas ocasiones, se cuantifican tasas por debajo del coste de los servicios, resultando éstos siempre deficitarios. En mi opinión, esta tendencia debería corregirse, ya que las tasas constituyen el instrumento idóneo para sufragar los servicios públicos directamente a cargo de sus usuarios y contribuir de este modo a la suficiencia financiera de las Haciendas Municipales.

El problema radica mayormente en la dificultad para obtener la información necesaria para elaborar el estudio de costes de los servicios públicos o del valor de mercado de los aprovechamientos de dominio público, pero también, y no en pocos municipios, en la falta de medios e infraestructura para acometer dicha tarea. Señala SUÁREZ PANDIELLO que existen "deficiencias técnicas que deben resolverse para conseguir desarrollar una adecuada contabilidad analítica en el seno del Sector Público Local, de modo que pueda medirse adecuadamente el coste de prestación de los servicios públicos"⁴⁶⁷. Sobre este problema, la FEMP considera altamente ineficiente el hecho que cada municipio aborde prácticamente en solitario los estudios sobre costes de servicios y su financiación, en base a sus propios criterios, en lugar de aunar esfuerzos y

tasa (entre otras, las SSTS de 19 de octubre de 1999; de 11 de noviembre de 1999; de 8 de marzo de 2002 y de 9 de julio de 2009).

⁴⁶⁵ RUIZ GARIJO, Mercedes (2003): "El principio de equivalencia en las tasas y la necesaria correspondencia entre el coste del servicio y la cuantía de la tasa", en *Jurisprudencia Tributaria Aranzadi*, núm. 7, p. 21.

⁴⁶⁶ MARTÍN FERNÁNDEZ, Javier (2010): "Algunas reflexiones sobre el hecho imponible de las tasas locales", en *Quincena Fiscal Aranzadi*, núm. 14, p. 13.

mancomunar esta tarea para lograr un ahorro de costes y cierta homogeneización a nivel del Estado de la configuración de las tasas municipales, en aras de la igualdad y la justicia tributaria.

Por último, en relación con las tasas municipales, cabe destacar las novedades introducidas por los cambios normativos que han afectado significativamente a uno de los hechos imposables sujeto a gravamen de las mismas: la autorización o concesión de licencias. Cambios normativos no derivados de modificaciones de la legislación tributaria sino de las normas sobre autorizaciones de apertura o instalación de nuevas actividades. Primero en Catalunya, mediante la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades, y posteriormente en el resto del Estado, mediante la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible. A partir de la entrada en vigor de ambas normativas, una parte importante de las actividades comerciales y de servicios de nueva implantación han dejado de estar sometidas al régimen de autorización o licencia ambiental previa, por parte del respectivo Ayuntamiento, y han pasado a un sistema de simple comunicación de futura apertura.

De este modo, las solicitudes de apertura o instalación de buena parte de las nuevas actividades ya no requieren los trabajos y actuaciones sistemáticos de la Administración municipal necesarios para la comprobación y control de dichas actividades antes de su puesta en marcha, dado que no precisan de autorización administrativa previa para ello. Tan sólo en aquellos casos exigidos por la norma existirá un control posterior de dichas actividades para comprobar su adecuación a la legalidad. Todo ello ha alterado el sistema de financiación de las actuaciones administrativas de control de nuevas actividades cuya base era la exacción anticipada de tasas municipales en régimen de autoliquidación.

En este sentido, el art. 42 de la citada Ley 2/2011 ha modificado el apartado i) del art. 20.4 del TRLRHL, de modo las tasas municipales por el otorgamiento de las licencias de apertura de nuevas actividades únicamente son exigibles cuando se trate de

⁴⁶⁷ SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2008): “Esfuerzo fiscal municipal y aportación del usuario al coste de los servicios”, en el *XV Encuentro de Economía Pública*, Salamanca, 7 y 8 de febrero, p. 5.

actividades sujetas a autorización o control previo. Aunque este cambio en la definición del hecho imponible pueda parecer que no altera la correlación entre la prestación de un servicio y el pago de la correspondiente tasa, lo cierto es que ha generado dos cambios importantes en la gestión y recaudación de las mismas. En primer lugar, se reduce drásticamente la exacción de tasas al quedar fuera del régimen de autorización o control previo buena parte de las actividades comerciales y de servicios que hasta la fecha lo estaban. Y, en segundo lugar, en todo caso se demora su ingreso ya que éste no se producirá en el momento de la solicitud (mediante autoliquidaciones) sino que en todo caso se liquidará en un momento posterior a la actuación administrativa de inspección o control, y sólo en aquellos expedientes en los que se realice tal actuación.

El descenso y demora de los pagos de estas tasas, unido a una intervención administrativa de mayor complejidad técnica por el tipo de actividades que han quedado sometidas a control, avoca a una ineludible falta de financiación de los servicios técnicos municipales encargados de autorizar y controlar la apertura de actividades. Parece inevitable que estos servicios acaben externalizados para que sean prestados por terceros mediante algún sistema de gestión indirecta o en régimen de colaboración con la Administración (permitiendo el ingreso de un canon o una tarifa de los concesionarios o las entidades colaboradoras encargadas de realizar las tareas de inspección⁴⁶⁸), en lugar de seguir manteniendo una gestión directa mediante una estructura propia y costosa.

7.2. Comportamiento.

⁴⁶⁸ Sirva de ejemplo Catalunya, dónde se pueden observar a nivel autonómico claros precedentes de este proceso de externalización de los servicios de inspección y control, antaño realizados directamente por la Administración. Por ejemplo, ha ocurrido con el servicio de inspección técnica de vehículos (ITV), de inspección de instalaciones industriales (ECA), de inspección de instalaciones eléctricas (EIC) o de control de actividades medioambientales (EAC). Para ahondar en el modelo catalán de externalización de las funciones de control e inspección, se recomienda consultar la obra de CASADO CASADO, Lucía y otros (2010): *La externalización de las funciones de control e inspección en materia de protección del medio ambiente*. Editorial Atelier, Barcelona, pp. 114-133.

A continuación se analizan algunos datos estadísticos en relación con las tasas municipales, contenidos en los sucesivos informes anuales sobre las *Haciendas Locales en cifras*⁴⁶⁹ elaborados por el MHAAPP. A partir de tales datos, he elaborado varias tablas y gráficos para observar la evolución de los ingresos procedentes de las tasas municipales, así como la eficacia recaudatoria de las mismas.

- Ingresos por Tasas municipales.

Con esta tabla se pretende comprobar la evolución del total de ingresos tributarios procedentes de las tasas municipales, establecidas por el conjunto de municipios españoles.

* importes en miles de euros

| | Tasas* |
|-------------|---------------|
| 2004 | 4.058.990 |
| 2005 | 4.500.146 |
| 2006 | 5.072.559 |
| 2007 | 5.112.902 |
| 2008 | 5.247.945 |
| 2009 | 5.425.252 |
| 2010 | 5.747.615 |
| 2011 | 5.735.271 |

Tabla 33

⁴⁶⁹ Informes disponibles en la web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas [en línea]: <<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Estadisticas%20Territoriales.aspx>> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

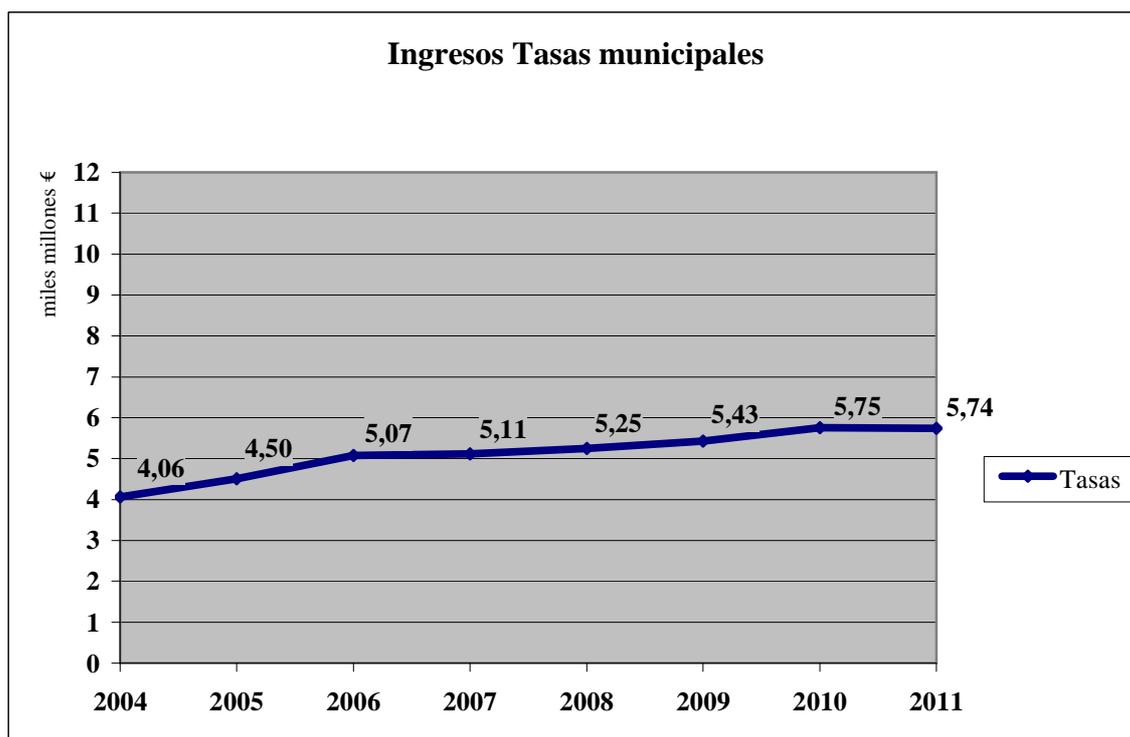


Gráfico 33

En este gráfico se puede observar la tendencia positiva de los ingresos procedentes de las tasas municipales, los cuales crecieron más del 41% en el periodo analizado de 2004 a 2011. El incremento de las tasas municipales es una de las medidas elegidas por la mayoría de los Ayuntamientos para mejorar sus ingresos públicos sin aumentar la presión impositiva directa, ya que no recaen sobre la generalidad de los ciudadanos (como sería en el caso de los impuestos) sino sobre los usuarios de los servicios municipales o de los solicitantes de actuaciones de la Administración. Al tratarse de contraprestaciones por dichos servicios o actuaciones, su aumento y exigencia tienen un menor coste político ya que son de mejor justificación ante la ciudadanía. Además, su recaudación afecta a los servicios y actuaciones que financian las convierten en elementos idóneos para lograr la suficiencia financiera de las Haciendas Municipales.

- Eficacia de la gestión recaudatoria de las Tasas municipales.

Con la siguiente tabla se pretende comprobar la cuantía y evolución del porcentaje de recaudación efectiva en relación con las tasas municipales, del conjunto de los municipios españoles.

| | % recaudación Tasas |
|-------------|--------------------------------|
| 2004 | 77,9 |
| 2005 | 78,5 |
| 2006 | 78,2 |
| 2007 | 79,0 |
| 2008 | 75,1 |
| 2009 | 74,3 |
| 2010 | 74,4 |
| 2011 | 75,9 |

Tabla 34

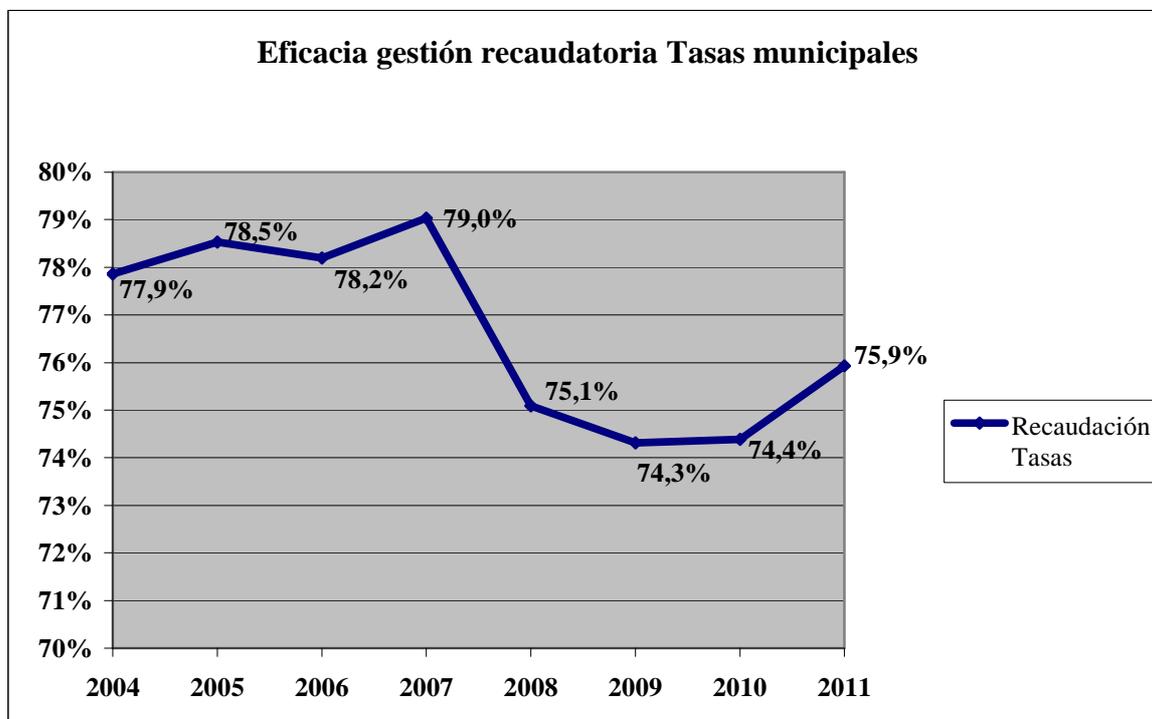


Gráfico 34

A pesar del aumento de los ingresos generados por las tasas municipales, observado en el gráfico anterior, la eficacia de la gestión recaudatoria de éstas cae cerca del 5%, entre los años 2007 y 2011, de modo que la crónica incapacidad de los Ayuntamientos para recaudar el 100% de las tasas municipales y autofinanciar sus servicios se acentúa en periodos de crisis económica. Que en ningún ejercicio se recaude el 80% de las tasas previstas y que, incluso, en algunos años no se llegue ni al 75%, deja en evidencia la imposición indirecta municipal y su manifiesta incapacidad para cubrir el coste de los servicios, dificultando el objetivo de lograr la suficiencia financiera de las Haciendas Municipales.

8. Análisis estadístico.

Una vez analizado el escenario jurídico del sistema tributario local, así como también el marco jurídico y comportamiento de las distintas figuras impositivas y tasas de las Haciendas Municipales, procede ahora comprobar los datos estadísticos del conjunto del sistema tributario local para completar los análisis parciales anteriores, mediante la observación de datos reales del conjunto de los municipios españoles. Por eso, y a partir de la información ofrecida cada año por el MHAAPP en los sucesivos informes anuales sobre las *Haciendas Locales en cifras*⁴⁷⁰, he elaborado las siguientes tablas y gráficos con el objetivo de constatar con datos estadísticos los aspectos tratados en el presente apartado.

- Ingresos tributarios sobre recursos fundamentales de los Ayuntamientos.

Mediante esta tabla se pretende comprobar el peso de los ingresos tributarios de los Ayuntamientos (recaudados mediante impuestos, tasas, contribuciones especiales y precios públicos), en relación con el total de los recursos fundamentales de las

⁴⁷⁰ Informes disponibles en la web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas [en línea]: <<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Estadisticas%20Territoriales.aspx>> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

Haciendas Municipales (integrados por la suma de los ingresos tributarios, más las participaciones en los ingresos del Estado y de las CCAA).

* importes en miles de euros

| | Ingresos tributarios* | Recursos fundamentales* | % A/B |
|-------------|----------------------------------|------------------------------------|------------------|
| | A | B | |
| 2004 | 19.929.425 | 28.720.341 | 69,4% |
| 2005 | 22.231.320 | 32.093.032 | 69,3% |
| 2006 | 24.822.526 | 35.941.867 | 69,1% |
| 2007 | 25.472.276 | 37.461.944 | 68,0% |
| 2008 | 25.913.201 | 36.577.682 | 70,8% |
| 2009 | 26.503.261 | 35.451.065 | 74,8% |
| 2010 | 27.173.009 | 38.776.261 | 70,1% |
| 2011 | 27.297.611 | 38.895.823 | 70,2% |

Tabla 35

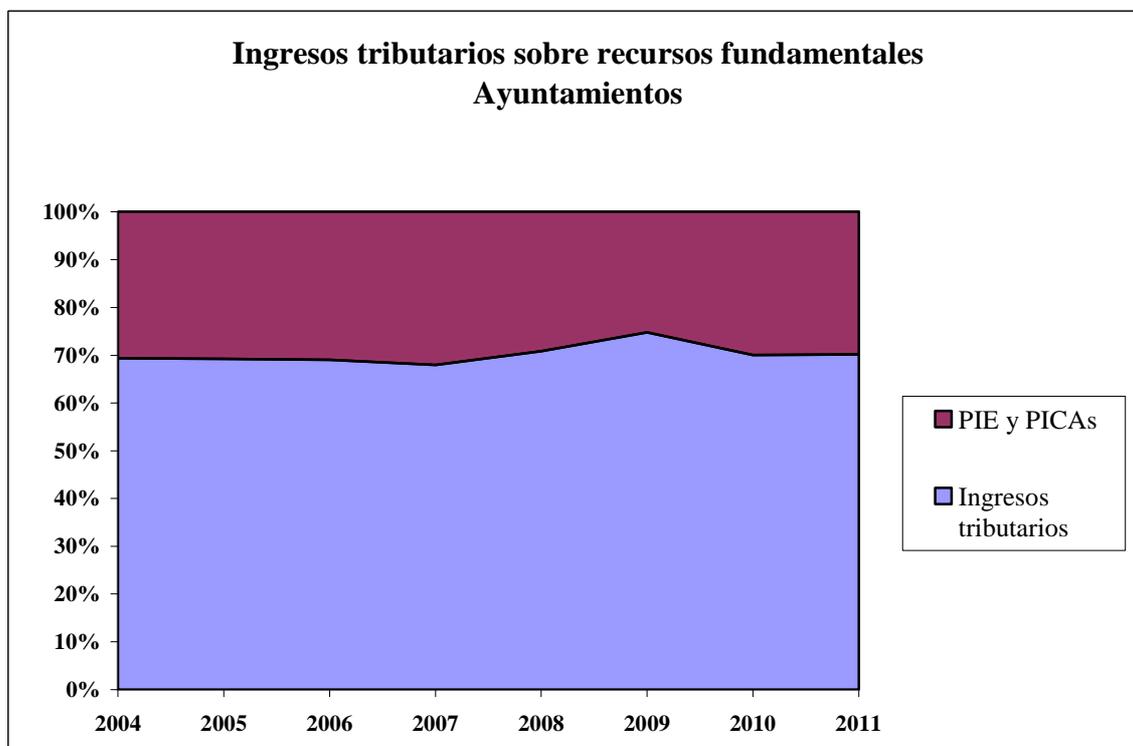


Gráfico 35

En este gráfico se puede observar la importancia de los ingresos tributarios municipales en relación con los otros recursos fundamentales (PIE y PICAS), ya que durante los años de 2004 a 2011 alrededor del 70% de los ingresos del total de dichos recursos fundamentales correspondieron a los tributos locales. De este modo, se confirma que los tributos propios son el principal recurso fundamental de las Haciendas Municipales. Esta circunstancia dota de mayor autonomía las EELL, ya que se trata de recursos regulados y recaudados directamente por los propios Ayuntamientos.

- Ingresos tributarios sobre ingresos totales de los Ayuntamientos.

Mediante esta tabla se pretende comprobar el peso de los ingresos tributarios municipales (vistos anteriormente) en relación con el total de los ingresos de las Haciendas Municipales, integrados por la suma de los ingresos tributarios más las cantidades transferidas por otras Administraciones, más los ingresos patrimoniales (obtenidos por la venta de solares o los alquileres de inmuebles), además de los ingresos financieros (procedentes de las operaciones de crédito con entidades financieras).

* importes en miles de euros

| | Ingresos tributarios* A | Ingresos totales* B | % A/B |
|-------------|--|--|------------------|
| 2004 | 19.929.425 | 40.373.668 | 49,4 |
| 2005 | 22.231.320 | 44.881.059 | 49,5 |
| 2006 | 24.822.526 | 50.948.547 | 48,7 |
| 2007 | 25.472.276 | 51.459.372 | 49,5 |
| 2008 | 25.913.201 | 52.885.350 | 49,0 |
| 2009 | 26.503.261 | 61.997.290 | 42,7 |
| 2010 | 27.173.009 | 54.841.231 | 49,5 |
| 2011 | 27.297.611 | 49.408.023 | 55,2 |

Tabla 36

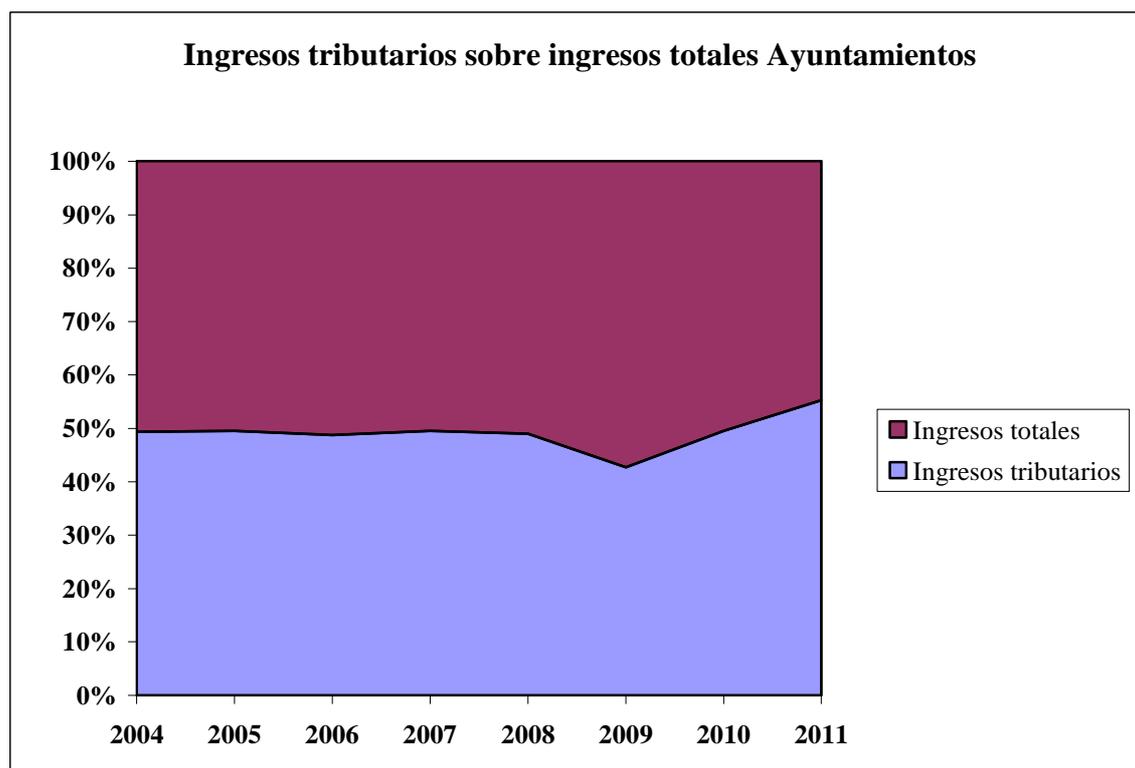


Gráfico 36

A lo largo del periodo de 2004 a 2011, se observa cierta estabilidad en el peso de los ingresos tributarios de los Ayuntamientos en relación con el total de ingresos de las Haciendas Municipales, al mantenerse alrededor del 50% del total. Con la excepción del año 2009, cuando los recursos procedentes de terceros superaron el 57% como consecuencia de los recursos extraordinarios del Fondo Estatal de Inversión Local (ya citada anteriormente), y del año 2011, cuando los recursos tributarios alcanzaron el 55% del total de ingresos, como consecuencia de una menor cuantía de las transferencias procedentes de otras Administraciones. En cualquier caso, se confirma de nuevo que los tributos municipales son la principal fuente de ingresos de los Ayuntamientos.

- Ingresos tributarios sobre gastos totales de los Ayuntamientos.

Mediante esta tabla se pretende comprobar el peso de los ingresos tributarios municipales en relación con la suma de los gastos totales de las EELL, integrados por los gastos corrientes (gastos de personal y por la compra de bienes y servicios), más los

gastos de capital (inversiones públicas), además de los gastos financieros (por las amortizaciones y el pago de intereses de los créditos contraídos), vistos anteriormente.

* importes en miles de euros

| | Ingresos tributarios* | Gastos totales* | % A/B |
|-------------|----------------------------------|----------------------------|------------------|
| | A | B | A/B |
| 2004 | 19.929.425 | 38.232.795 | 52,1 |
| 2005 | 22.231.320 | 41.765.842 | 53,2 |
| 2006 | 24.822.526 | 46.725.132 | 53,1 |
| 2007 | 25.472.276 | 51.240.290 | 49,7 |
| 2008 | 25.913.201 | 53.974.429 | 48,0 |
| 2009 | 26.503.261 | 59.797.845 | 44,3 |
| 2010 | 27.173.009 | 56.178.129 | 48,4 |
| 2011 | 27.297.611 | 50.258.098 | 54,3 |

Tabla 37

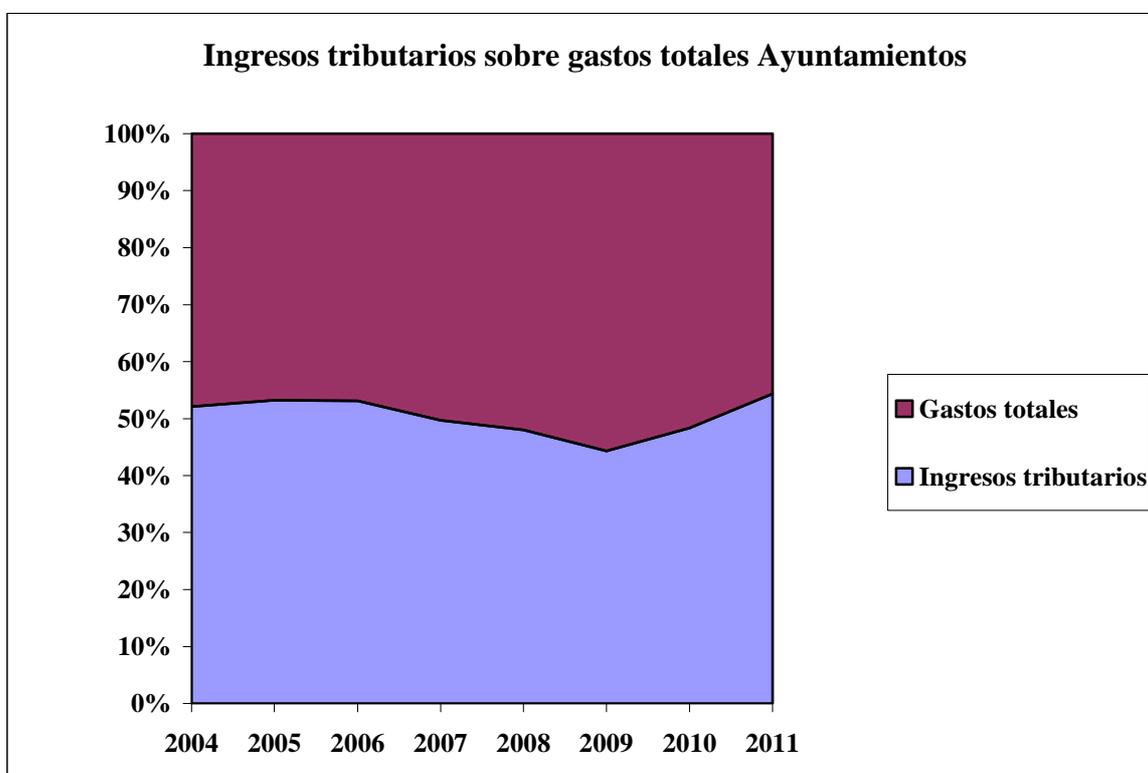


Gráfico 37

Se observa como los ingresos tributarios fueron perdiendo peso, en relación con los gastos totales de los municipios, hasta el año 2009, cuando representaron apenas el 44% de éstos. No obstante, se recuperaron rápidamente hasta alcanzar en 2011 su punto máximo, superior al 54%. Ambas tendencias se deben mayormente al comportamiento de los gastos más que al de los mismos tributos, ya que los gastos crecieron por encima del 56% entre 2004 y 2009, para luego caer un 16% entre 2009 y 2011. Aunque los ingresos tributarios son los recursos más importantes de las Haciendas Municipales, distan de cubrir una parte significativa de los gastos totales municipales, de modo que los Ayuntamientos tienen que acudir a otras fuentes de financiación si quieren lograr la suficiencia financiera.

- Clases de ingresos tributarios de los Ayuntamientos.

Mediante esta tabla se comprueba el peso de las tres principales figuras tributarias (los impuestos, las tasas y los precios públicos) en relación con el conjunto de los ingresos tributarios (que además incluyen otras categorías de ingresos como las contribuciones especiales, multas...).

* importes en miles de euros

| | Impuestos* A | %A/ A+B C+D | Tasas* B | %B/ A+B C+D | Precios públicos* C | %C/ A+B C+D | Otros* D | %D/ A+B C+D |
|-------------|-------------------------------|----------------------------|---------------------------|----------------------------|--|----------------------------|---------------------------|----------------------------|
| 2004 | 12.242.006 | 63,7 | 4.058.990 | 21,1 | 600.930 | 3,1 | 2.317.303 | 12,1 |
| 2005 | 13.626.920 | 63,4 | 4.500.146 | 20,9 | 604.734 | 2,8 | 2.775.669 | 12,9 |
| 2006 | 15.094.750 | 62,7 | 5.072.559 | 21,1 | 646.563 | 2,7 | 3.257.713 | 13,5 |
| 2007 | 15.716.736 | 63,8 | 5.112.902 | 20,7 | 689.033 | 2,8 | 3.124.989 | 12,7 |
| 2008 | 15.950.787 | 63,9 | 5.247.945 | 21,0 | 727.350 | 2,9 | 3.040.198 | 12,2 |
| 2009 | 16.442.666 | 64,5 | 5.425.252 | 21,3 | 734.868 | 2,9 | 2.904.169 | 11,4 |
| 2010 | 17.195.930 | 65,9 | 5.747.615 | 22,0 | 657.578 | 2,5 | 2.484.701 | 9,5 |
| 2011 | 17.596.409 | 66,6 | 5.735.271 | 21,7 | 627.783 | 2,4 | 2.451.178 | 9,3 |

Tabla 38

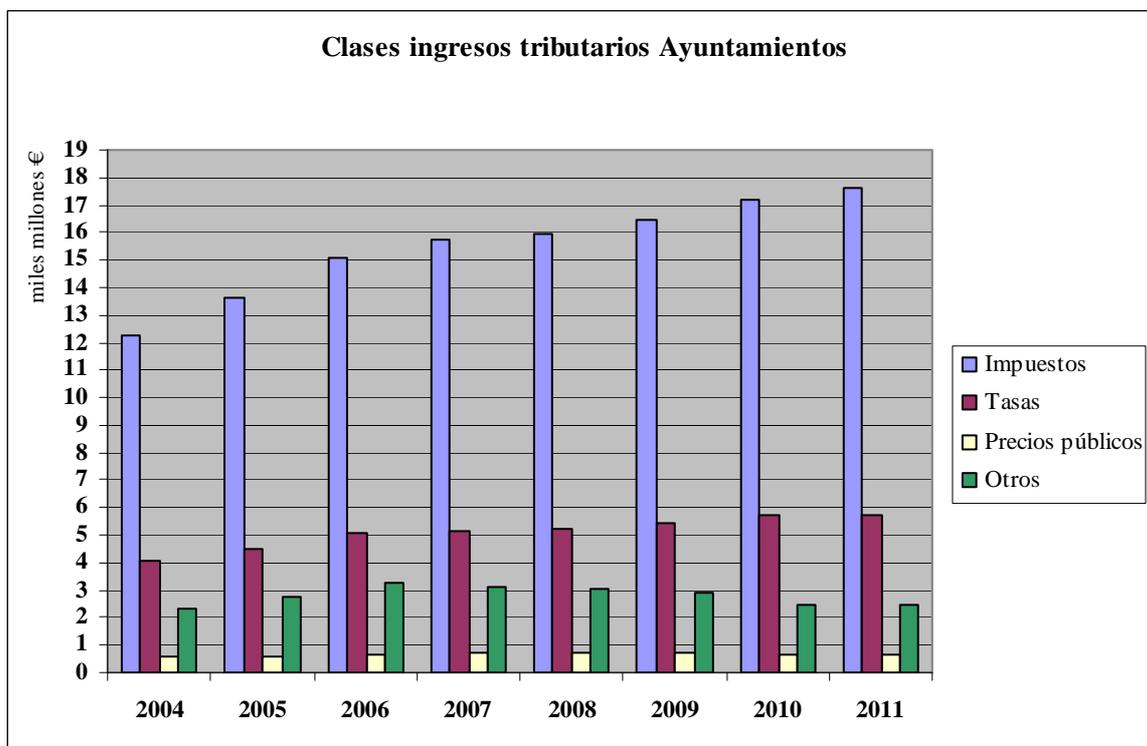


Gráfico 38

A partir de los datos anteriores, destaco dos aspectos:

- En primer lugar, la importancia de los impuestos en relación con el total de ingresos tributarios, los cuales además muestran una tendencia positiva durante el periodo de 2004 a 2011, alcanzando su punto máximo en 2011 cuando representaron más del 66% del total de los ingresos municipales por tributos propios.

- En segundo lugar, el mayor crecimiento de las cuantías recaudadas mediante impuestos y tasas, a lo largo de los años 2004 a 2011, ya que ambos crecieron en su conjunto por encima del 43%, mientras que los precios públicos apenas aumentaron el 4% y el resto de ingresos tributarios (como las contribuciones especiales, multas...) lo hicieron un 5%, durante el mismo periodo.

- Ingresos por impuestos de los Ayuntamientos.

Con esta tabla se pretende comprobar el peso de cada uno de los impuestos municipales (IBI, IAE, IVTM, ICIO e IIVTNU) en relación con la suma total de los ingresos de los cinco impuestos municipales.

* importes en miles de euros

| | IBI* A | %A/ A+B +C+ D+E | IAE* B | %B/ A+B +C+ D+E | IVTM* C | %C/ A+B +C+ D+E |
|-------------|-------------------------|------------------------------------|-------------------------|------------------------------------|--------------------------|------------------------------------|
| 2004 | 6.029.061 | 49,2 | 1.239.034 | 10,1 | 1.924.800 | 15,7 |
| 2005 | 6.780.011 | 49,8 | 1.336.327 | 9,8 | 2.061.172 | 15,1 |
| 2006 | 7.394.501 | 49,0 | 1.413.285 | 9,4 | 2.172.409 | 14,4 |
| 2007 | 8.048.396 | 51,2 | 1.455.262 | 9,3 | 2.284.858 | 14,5 |
| 2008 | 9.017.220 | 56,5 | 1.515.500 | 9,5 | 2.398.826 | 15,0 |
| 2009 | 10.003.978 | 60,8 | 1.536.630 | 9,3 | 2.452.054 | 14,9 |
| 2010 | 10.849.901 | 63,1 | 1.554.095 | 9,0 | 2.460.056 | 14,3 |
| 2011 | 11.401.727 | 64,8 | 1.524.174 | 8,7 | 2.436.843 | 13,8 |

| | ICIO* D | % D/ A+B +C+ D+E | IIVTNU* E | %E/ A+B +C+ D+E |
|-------------|--------------------------|-------------------------------------|----------------------------|------------------------------------|
| 2004 | 1.872.734 | 15,3 | 1.176.377 | 9,6 |
| 2005 | 2.104.364 | 15,4 | 1.345.046 | 9,9 |
| 2006 | 2.637.829 | 17,5 | 1.476.726 | 9,8 |
| 2007 | 2.394.402 | 15,2 | 1.533.818 | 9,8 |
| 2008 | 1.756.083 | 11,0 | 1.263.158 | 7,9 |
| 2009 | 1.212.239 | 7,4 | 1.237.765 | 7,5 |
| 2010 | 1.028.610 | 6,0 | 1.303.268 | 7,6 |
| 2011 | 864.226 | 4,9 | 1.369.439 | 7,8 |

Tabla 39

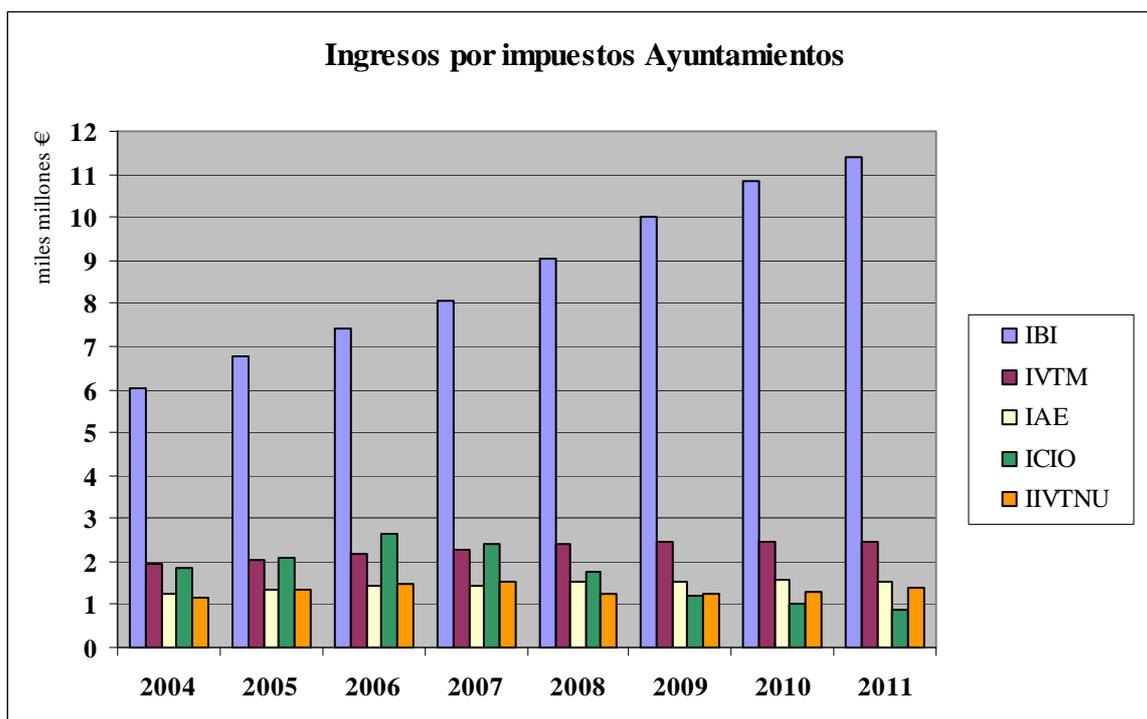


Gráfico 39

A la vista de estos datos, observo los siguientes comportamientos:

- En primer lugar, se confirma la importancia del IBI en relación con el resto de impuestos municipales, dado que la recaudación de este impuesto en 2011 superó el 64% del total de ingresos obtenidos por el conjunto de los impuestos municipales.

- En segundo lugar, el mayor aumento de la recaudación del IBI en relación con el resto de impuestos municipales, ya que, entre 2004 y 2011, la recaudación del IBI creció el 89%, frente al 23% del IAE, al 27% del IVTM y al 16% del IIVTNU. Por su parte, la recaudación del ICIO cayó durante el mismo periodo cerca del 54%, sin duda como consecuencia de la crisis del sector de la construcción comentada anteriormente.

Por consiguiente, el IBI no es tan sólo el impuesto más importante del conjunto de impuestos municipales, por los ingresos que genera, sino que además dicha importancia aumenta año tras año al crecer el volumen de su recaudación por encima del de los demás impuestos municipales.

- La eficacia de la gestión recaudatoria municipal.

Con la siguiente tabla se pretende comprobar la evolución de la eficacia de la gestión recaudatoria de todos los municipios, a través de los porcentajes de recaudación obtenidos por los Ayuntamientos en relación con los derechos tributarios que se ponen al cobro. Es decir, comparando los importes efectivamente ingresados con las cantidades previstas en los correspondientes presupuestos municipales⁴⁷¹.

En esta tabla, los tributos propios se clasifican en impuestos obligatorios (IBI, IAE e IVTM), impuestos potestativos (ICIO e IIVTNU) y resto de ingresos tributarios (tasas, contribuciones especiales, precios públicos...).

* % de las cuantías efectivamente recaudadas sobre el total de ingresos presupuestados

| | Recaudación Impuestos obligatorios* | Recaudación Impuestos potestativos* | Recaudación resto ingresos tributarios* | Recaudación media* |
|-------------|--|--|--|-------------------------------|
| 2004 | 87,24 | 87,48 | 77,86 | 84,19 |
| 2005 | 87,18 | 87,47 | 78,53 | 84,39 |
| 2006 | 88,21 | 86,87 | 78,19 | 84,42 |
| 2007 | 87,70 | 84,36 | 79,03 | 83,70 |
| 2008 | 85,90 | 78,12 | 75,09 | 79,70 |
| 2009 | 85,20 | 75,47 | 74,31 | 78,33 |
| 2010 | 85,16 | 75,83 | 74,39 | 78,46 |
| 2011 | 85,03 | 79,47 | 75,93 | 80,14 |

Tabla 40

⁴⁷¹ Cada año, los Ayuntamientos realizan previsiones de ingresos de los distintos tributos mediante los presupuestos municipales, de acuerdo con los ingresos obtenidos en el ejercicio anterior y la evolución de las bases tributarias de cada tributo.

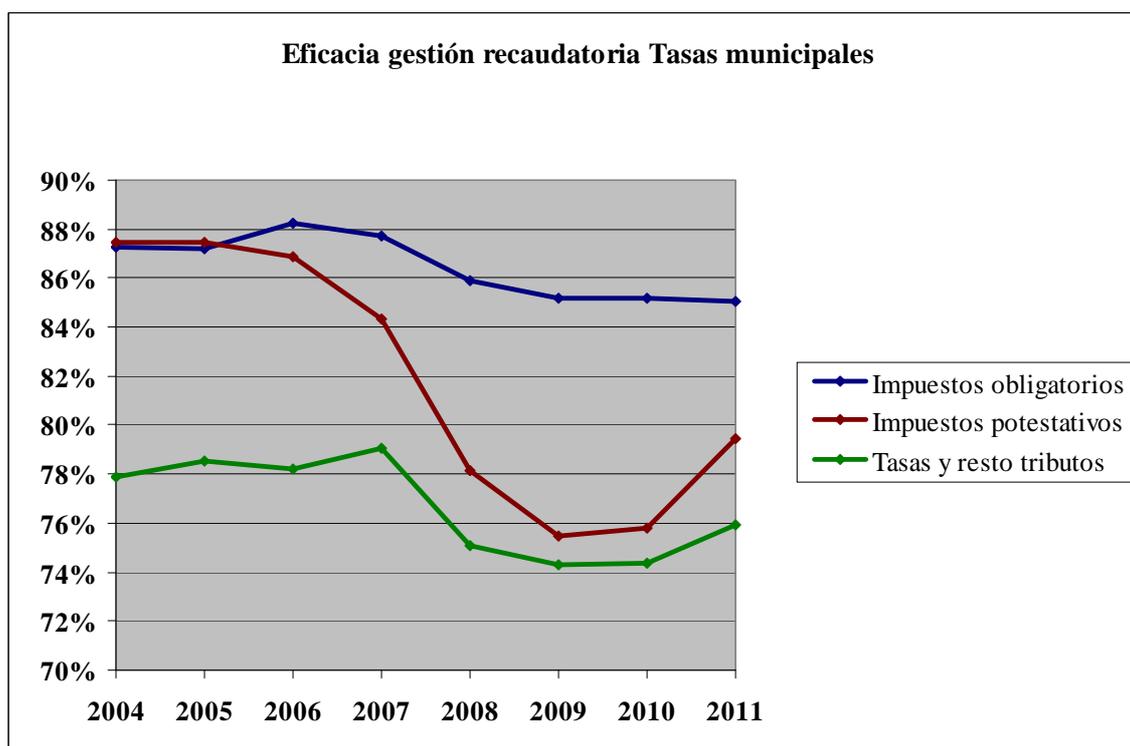


Gráfico 40

En este gráfico se observa como todos los porcentajes de recaudación, de las distintas categorías tributarias, cayeron a partir de 2007, acumulando en su conjunto un descenso medio cercano al 6% en 2011. No obstante, el comportamiento correspondiente a los impuestos potestativos (ICIO e IIVTNU) es el que mostró un mayor descenso, superior al 14% en 2010⁴⁷². Sin duda, la crisis de los sectores de la construcción e inmobiliario han acentuado las dificultades de los sujetos pasivos de dichos impuestos para hacer frente a sus respectivos pagos, o directamente han provocado el cese de sus actividades y el cierre de los mismos, dejando de cumplir con sus obligaciones tributarias.

9. Resultados.

⁴⁷² Sobre esta diferencia es posible afirmar que “Los impuestos potestativos, como norma general, obtienen un valor de la eficacia de la gestión recaudatoria inferior a la obtenida para los impuestos obligatorios”, según PORTILLO NAVARRO, M^a José (2010): “La tributación local y su recaudación: Un análisis de la potestad normativa y de la eficacia de la gestión recaudatoria”, en *Tributos Locales*, núm. 93, p. 75.

A la vista del escenario jurídico descrito y de los datos estadísticos analizados, se presentan los siguientes resultados sobre el sistema tributario de las Haciendas Municipales, en relación con el principio de suficiencia financiera:

1º) La CE considera los tributos propios de los Ayuntamientos como un recurso fundamental de las Haciendas Municipales, por cuyo motivo tienen un papel básico en la financiación municipal. En este sentido, los ingresos tributarios representan alrededor del 70% del total de los recursos fundamentales municipales y más del 50% de los ingresos totales de los Ayuntamientos. Además se observa un crecimiento de los ingresos por tributos propios (38%) ligeramente mayor que el de la PIE y las PICAS (34%).

2º) Los impuestos tienen un papel preponderante dentro de los tributos propios de las EELL, ya que representan cerca del 67% del total de los ingresos tributarios. En este sentido, los ingresos impositivos (sin contraprestación directa), prevalecen por encima de las tasas, las contribuciones especiales y los precios públicos (exigidos a cambio de la prestación de un servicio, una actuación administrativa o por el uso del dominio público), los cuales representan menos del 25% del total de los ingresos tributarios.

3º) Entre los impuestos locales, el IBI es el impuesto más importante ya que genera cerca del 65% de los ingresos impositivos, mostrando además una tendencia claramente positiva en cuanto al volumen de recaudación, superior al 85%, durante el periodo de 2004 a 2011. Por su parte, el IVTM se ha convertido en el segundo impuesto por importancia recaudatoria generando cerca del 14% del total de ingresos municipales por impuestos. Por consiguiente, el IBI y el IVTM son los impuestos municipales que más aportan al objetivo de lograr la suficiencia financiera de las Haciendas Municipales.

4º) En cambio, tras la reforma de 2002, el IAE pasó de ser el segundo impuesto en importancia a ser el último en 2006, representando el 9% de los ingresos tributarios. No obstante, a partir de 2010, este impuesto ha recuperado la tercera posición en volumen de ingresos, aunque no porque haya mejorado su comportamiento (ya que sigue representando cerca del 9% del total de ingresos tributarios en 2011) sino por la caída

de los ingresos del ICIO (que apenas representan un 4% de los ingresos tributarios en 2011) y el IIVTNU (cuyos ingresos están por debajo del 8% en 2011).

5º) Precisamente, entre 2006 y 2011, se observa una importante caída de los ingresos procedentes del ICIO y del IIVTNU, del 67% y 11% respectivamente. El auge y posterior crisis de los sectores inmobiliario y de la construcción evidencian la dependencia (aunque dispar) de los dos tributos a la coyuntura económica. Por consiguiente, la dependencia de ambos impuestos a la evolución de aquellos sectores, les resta estabilidad en la consecución de la suficiencia financiera de las Haciendas Municipales.

6º) La incapacidad de recaudar el 100% de las cuantías previstas en los sucesivos presupuestos municipales, en concepto de tributos, impide a su vez cubrir las contrapartidas de gasto, también previstas en aquéllos. El aumento del porcentaje de los tributos no recaudados, que en 2010 superó el 20%, no sólo genera desequilibrio presupuestario sino que además reduce la liquidez de las tesorerías municipales.

7º) Todos los impuestos reciben, en mayor o menor medida, críticas sobre aspectos relacionados con su regulación o configuración y, especialmente, con su capacidad para generar mayores ingresos. Mientras que en el IBI y el IIVTNU las críticas se centran en el uso de valores objetivos para determinar las respectivas cuotas en lugar de valores reales o de mercado, de cuantía superior; en el ICIO es precisamente la dificultad para determinar el valor real constitutivo de su base imponible la que genera mayor controversia. De hecho, la ineficacia recaudatoria de los impuestos potestativos (ICIO e IIVTNU) es superior a la de los impuestos obligatorios (IBI, IAE e IVTM), básicamente por una deficiente configuración de ambos tributos y una clara incapacidad de los tribunales para definir con claridad los aspectos más discutidos. Por su parte, el IAE reúne el mayor número de críticas tras la reforma de 2002, que permitió que alrededor del 90% de los sujetos pasivos de este impuesto quedasen exentos, y a partir de la cual dicho impuesto se vio relegado a una posición secundaria en el sistema de financiación municipal.

V.
LA PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS
EN LOS INGRESOS DEL ESTADO
Y DE LAS CCAA.

La participación de los municipios en los ingresos del Estado y de las CCAA

V. LA PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LOS INGRESOS DEL ESTADO Y DE LAS CCAA.

Según el art. 142 de la CE, las Haciendas Locales fundamentalmente se nutrirán de tributos propios y de participaciones en los ingresos del Estado y de las CCAA. Ambas fuentes de ingresos, aunque independientes, deben actuar integradamente con el objetivo de proporcionar a las Corporaciones Locales el volumen suficiente de recursos económicos que garantice el desempeño de sus funciones. En el ámbito de la financiación local, pues, se proclaman la PIE y las PICAS como recursos fundamentales y básicos de las Haciendas Municipales, a la vez que los tributos propios, y frente a otras fuentes de financiación de carácter complementario o residual. Por ese motivo, a continuación se analizarán el escenario jurídico, comportamiento y evolución de ambas participaciones.

1. La PIE.

1.1. Escenario jurídico.

Cumpliendo con el mandato constitucional del citado art. 142 de la CE, el art. 2.1.c) del TRLRHL establece que la Hacienda de los municipios está constituida, entre otros recursos, por la participación en los tributos del Estado. Con tal participación se pretende dotar al conjunto de Corporaciones Locales de la necesaria suficiencia de fondos para el cumplimiento de las funciones que les han sido encomendadas, esto es, para posibilitar y garantizar el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocida⁴⁷³, sin perjuicio de que dicha participación viene constituyendo hoy en día, para numerosas EELL, la única garantía de supervivencia financiera⁴⁷⁴.

⁴⁷³ El principio de autonomía local aparece en los artículos 137, 140 y 141 de la CE.

⁴⁷⁴ De acuerdo con la STC 96/1990, de 24 de mayo (FJ 7º).

Esta vía de financiación de las EELL tiene su razón de ser, según RAMOS PRIETO, en el hecho que "el constituyente tuvo bien presente que cualquier fórmula que hiciera depender la dotación de las haciendas locales exclusivamente de recursos financieros obtenidos en sus respectivos territorios y dependientes de su capacidad fiscal, concibiéndolas como compartimentos estancos dentro del sector público, engendraría serios problemas de desigualdad, descoordinación, insolidaridad e ineficacia. Pero tampoco obvió el riesgo que entrañaría, desde la óptica de la efectividad de su autonomía, alimentarlas sólo por medio de recursos transferidos desde los presupuestos de otros entes públicos"⁴⁷⁵.

De este modo, en opinión de RAMALLO y ZORNOZA, "el papel que corresponde en la financiación local a los tributos propios se ve complementado con el de la participación en los tributos del Estado y las CCAA, recursos que la CE considera fundamentales para la financiación de las Haciendas Locales y que, habida cuenta de las características del sistema impositivo local y del escaso margen para incrementar sus rendimientos, se constituyen en el instrumento de mayor importancia al servicio de la suficiencia de las Entidades Locales"⁴⁷⁶. En la misma línea PEDRAJA y SUÁREZ PANDIELLO afirman que "las subvenciones más importantes, tanto desde el punto de vista cuantitativo como desde el cualitativo, son aquellas destinadas a coadyuvar a la suficiencia financiera de las haciendas subcentrales con una vocación niveladora, es decir, a lograr un equilibrio entre las necesidades de gasto y las capacidades fiscales"⁴⁷⁷.

⁴⁷⁵ RAMOS PRIETO, Jesús (2008): "Aspectos constitucionales de un recurso fundamental para la suficiencia de medios de las haciendas locales", en *La participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas*, de la *Serie Claves del Gobierno Local*, núm. 10, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, p. 73. En términos similares se expresa MARTÍN QUERALT sobre el papel de la Hacienda Local: "Ni puede erigirse como un quid absolutamente diferenciado de las restantes haciendas territoriales, ni puede reducirse a ser mera recipiendaria de unos fondos procedentes del Estado o de la comunidad autónoma en cuyo territorio se encuentre", en MARTÍN QUERALT, Juan (1988): "La participación en ingresos estatales", en *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo II, Civitas, Madrid, p. 2180.

⁴⁷⁶ RAMALLO MASSANET y ZORNOZA PÉREZ (1993): Ob. cit., pp. 510-511.

⁴⁷⁷ PEDRAJA CHAPARRO, Francisco y SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2004): "La última 'reforma' de la participación municipal en los tributos del Estado: un análisis cualitativo", en *Papeles de Economía Española*, núm. 100, Madrid, p. 78.

No obstante, y refiriéndose a las transferencias procedentes de otras Administraciones, LASARTE y ESEVERRI recuerdan que "la autonomía política presupone autonomía financiera y que, por tanto, este tipo de ingresos habrá que articularlo de forma que en ningún caso implique servidumbre política ni una odiosa dependencia financiera, sino un método racional de provisión de medios a los niveles territoriales inferiores, que funcione en todo lo posible de forma automática y conforme a formulaciones legales"⁴⁷⁸.

En la medida que la PIE tiene una función niveladora, las transferencias estatales a las Haciendas Municipales tendrán que dar respuesta a las causas de tales desequilibrios y deberán tener en cuenta criterios de necesidades de gasto por la prestación de servicios y criterios de capacidades fiscales por la generación de ingresos. Para SUÁREZ PANDIELLO, la necesidad en la prestación de servicios debe medirse fundamentalmente a partir de la población residente en cada municipio, en la medida en que este es el indicador más objetivo, sin perjuicio de que se vea complementado con otros indicadores visibles y de fácil gestión estadística. Mientras que la capacidad en la generación de ingresos se debe medir, en un sentido amplio, en función del sistema tributario local existente. En todo caso, los sistemas de transferencias mediante PIE deben ser sencillos, predecibles y transparentes y permitir la aplicación de índices de evolución independientes de la voluntad de las Administraciones concedentes⁴⁷⁹.

1.2. Comportamiento.

En la actualidad, la PIE es uno de los recursos fundamentales de las Haciendas Municipales y representa la principal transferencia del Estado a las EELL. En este sentido, el Estado tiene una doble competencia, en primer lugar para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y de la Hacienda general (arts. 149.1, 14 y 18 de la CE), de modo que la configuración de la participación de las EELL

⁴⁷⁸ LASARTE ÁLVAREZ, Javier y ESEVERRI MARTÍNEZ, Ernesto (1980): "Las haciendas locales ante las autonomías", en *Revista de Estudios Regionales*, número extraordinario, Vol. 2, p. 643.

⁴⁷⁹ SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2008): *La financiación local en España...*, pp. 277 y 282.

en los tributos estatales es un elemento básico, ya que se trata de dotar de autonomía y suficiencia financiera a la Hacienda local como parte integrante de la Hacienda general⁴⁸⁰. En segundo lugar, es al legislador estatal a quien incumbe la actividad legislativa de dar efectividad a los principios de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 de la CE) mediante la determinación de unos criterios homogéneos y uniformes de distribución de la participación en los ingresos del Estado entre las distintas EELL⁴⁸¹.

En este sentido, la aprobación por parte del legislador estatal de la LRHL, en 1988, supuso la aplicación de un nuevo modelo de PIE cuyo reparto se realizaba en periodos quinquenales a partir de unas cuantías determinadas por el propio Estado, el cual dejó de aplicarse en 2004 cuando entró en funcionamiento el vigente modelo diseñado por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la LRHL⁴⁸². Con la reforma de la LRHL, se estableció un modelo dual que divide los municipios españoles en dos grupos: el primer grupo está integrado por los municipios que son capitales de provincia o de CCAA o que tienen una población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes, y el segundo grupo está integrado por los restantes municipios. A cada grupo de municipios se le atribuye un sistema distinto de cuantificación de la participación en los ingresos del Estado:

- A los municipios del primer grupo (los que son capitales de provincia o CCAA o tienen una población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes) por una parte se les ceden determinados porcentajes de los rendimientos obtenidos por el Estado en el territorio de tales municipios, en relación con el IRPF, el IVA, y los Impuestos Especiales sobre la cerveza, el vino y bebidas fermentadas, los productos intermedios, el alcohol y bebidas derivadas, así como sobre los hidrocarburos y las labores de tabaco⁴⁸³. Y por otra parte, estos municipios

⁴⁸⁰ Véase la STC 134/2011, de 20 de julio (FJ 13°).

⁴⁸¹ Según manifiesta la STC 104/2000, de 13 de abril (FJ 5°).

⁴⁸² Tal y como declara la STC 45/2007, de 1 de marzo (FJ 1°).

⁴⁸³ El art. 112.1 del TRLRHL dispone que a cada uno de los municipios incluidos en el ámbito subjetivo antes fijado se le cederán los siguientes porcentajes de los rendimientos que no hayan sido objeto de cesión a las comunidades autónomas, obtenidos en los impuestos estatales que se citan:

a) El 1,6875% de la cuota líquida del IRPF.

b) El 1,7897% de la recaudación líquida por el IVA imputable a cada municipio.

además participan en el Fondo Complementario de Financiación, constituido sobre un montante fijado para el año 2004 y multiplicado por un índice de evolución, que se determina por el incremento que experimenten los ingresos tributarios del Estado entre el año 2004 y el año de cálculo de la participación⁴⁸⁴.

- Mientras que para los municipios del segundo grupo (aquellos que no están incluidos en el primer grupo) el importe de la participación se calcula a partir de la cuantía fijada para un año base, en este caso 2004, sobre la cual se aplica un índice de evolución que se determina por el incremento que experimenten los ingresos tributarios del Estado entre el año 2004 y el año de cálculo de la participación⁴⁸⁵. Una vez determinada la cuantía de la participación, además se tienen en cuenta los siguientes criterios de reparto:

- a) El 75% en función del número de habitantes de derecho de cada municipio, según las cifras de población que figuren en el último Padrón municipal, ponderadas por unos coeficientes multiplicadores⁴⁸⁶.

-
- c) El 2,0454% de la recaudación líquida imputable al municipio por los Impuestos Especiales sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores de Tabaco.

⁴⁸⁴ El artículo 119 del TRLRHL establece que la participación en el Fondo Complementario de Financiación se determinará, para cada ejercicio y para cada municipio, aplicando un índice de evolución a la participación que le corresponda, por este concepto, en el año base del nuevo modelo, según esta fórmula general:

$$PFC_t^m = PFC_{2004}^m \times IE_{t/2004}$$

Siendo:

- PFC_t^m y PFC₂₀₀₄^m, la Participación en el Fondo Complementario de Financiación del municipio m en el año t y en el año 2004, respectivamente.
- IE_{t/2004} el índice de evolución entre el año base y el año t. A estos efectos, se entenderá por año base el primero de aplicación de este modelo, es decir el año 2004.

⁴⁸⁵ Según el art. 123 del TRLRHL, la participación total para cada ejercicio se determinará aplicando un índice de evolución a la correspondiente al año base, en los siguientes términos:

$$PIE_t^* = PIE_{2004}^* \times IE_{t/2004}$$

Siendo:

- PIE_t^{*} y PIE₂₀₀₄^{*}, la participación total en ingresos del Estado en el año t y en el año 2004, respectivamente, correspondiente a los municipios a los que se les aplica este modelo.
- IE_{t/2004}, el índice de evolución entre el año base y el año t.

⁴⁸⁶ De acuerdo con el art. 124.1.a) del TRLRHL, los coeficientes multiplicadores son:

| Estrato | Número de habitantes | Coeficientes |
|---------|----------------------|--------------|
| 1 | De más de 50.000 | 1,40 |
| 2 | De 20.001 a 50.000 | 1,30 |
| 3 | De 5.001 a 20.000 | 1,17 |

b) El 12'5% en función del esfuerzo fiscal medio de cada municipio obtenido en el segundo ejercicio anterior al de la Ley de Presupuestos Generales del Estado correspondiente, ponderado por el número de habitantes de derecho registrados en el Padrón municipal⁴⁸⁷.

c) El 12'5% en función del inverso de la capacidad tributaria en los términos que establezcan las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, ponderado por la respectiva población de derecho registrada en el Padrón municipal⁴⁸⁸.

Es oportuno destacar que el art. 112.3 del TRLRHL advierte que los municipios no podrán asumir, en ningún caso, competencias normativas, de gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos cuyo rendimiento se les cede, así como tampoco en materia de revisión de los actos dictados en vía de gestión de dichos tributos, cuya titularidad y ejercicio corresponden exclusivamente al Estado.

Si acudimos a la doctrina, la valoración que se realiza de este modelo de participación de las Haciendas Municipales en los ingresos tributarios del Estado es negativa. En contra se manifiesta de GARCÍA RUBIO, para quién "el modelo de participación en los tributos del Estado es defectuoso y su estructuración es compleja en su regulación original pero con la Ley 51/2002, ha intensificado dicha complejidad"⁴⁸⁹. La principal crítica de este autor va dirigida contra los coeficientes multiplicadores que se aplican en función de la población de derecho, porque no ponen de manifiesto la diversidad de los municipios españoles cuyas características y necesidades van más allá del número de habitantes. Y también critica la fórmula para medir el esfuerzo fiscal, porque acaba concediendo una mayor participación a aquellos municipios que han

| | | |
|---|-------------|------|
| 4 | Hasta 5.000 | 1,00 |
|---|-------------|------|

⁴⁸⁷ En aplicación del art. 124.1.b) del TRLRHL, se entenderá por esfuerzo fiscal medio el que para cada ejercicio determine la LPGE en función de la liquidación real de los tributos locales y la recaudación "potencial" que se habría obtenido de haberse aplicado los tipos y tarifas máximos legalmente autorizados.

⁴⁸⁸ En aplicación del art. 124.1.c) del TRLRHL, se entenderá por capacidad tributaria la que para cada ejercicio establezca la LPGE en función de la base imponible media del IBI por habitante de cada municipio.

⁴⁸⁹ GARCÍA RUBIO, Fernando (2003): "La situación de las finanzas locales y sus perspectivas" en *Las finanzas municipales como elemento de organización*, Dykinson, Madrid, p. 280.

elevado sus tipos impositivos a los máximos permitidos por la ley, forzando así una imposición regresiva.

Por su parte, SUÁREZ PANDIELLO también rechaza el modelo de la PIE descrito anteriormente, basándose en las consideraciones siguientes⁴⁹⁰:

- En primer lugar, el sistema dual no parece justificado en argumento técnico alguno, ni desde el punto de vista del gasto, ni en el de los ingresos. No existen diferencias sustanciales entre los municipios de cada grupo en relación con sus competencias, ni tampoco sobre las figuras tributarias que aplican.
- En segundo lugar, se consolida una situación inequitativa con grandes diferencias en financiación *per cápita* según los municipios, heredada de una fórmula de distribución que prima fuertemente las grandes ciudades.
- En tercer lugar, la ausencia de capacidad normativa de las EELL sobre los tributos compartidos (al contrario de lo que sucede con las CCAA) supone aplicar un modelo de transferencias basado en la evolución de la recaudación territorial del IRPF y de otros impuestos indirectos estatales, cuya aplicación genera una mayor dependencia de la financiación local a la política fiscal del Gobierno central y no responde a la evolución de la situación económica del ámbito local.
- En cuarto lugar, las transferencias de la PIE se realizan mediante un sistema de entregas mensuales a cuenta de la liquidación definitiva (según las previsiones de recaudación que se establecen en las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado). Por consiguiente, una vez aprobada la liquidación definitiva del presupuesto del Estado, dos años después, se determina si las entregas a cuenta percibidas por los Ayuntamientos coinciden con el valor de la recaudación definitiva de los impuestos estatales objeto de participación. Este sistema provoca a las EELL un grave problema cuando las previsiones de recaudación del Estado resultan superiores a las cantidades finalmente recaudadas, ya que ello conlleva una regularización negativa y la obligación de reembolso por parte de las Haciendas Municipales del exceso de participación recibido dos años antes⁴⁹¹.

⁴⁹⁰ Véase SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2005): “La nueva financiación local...”, ob. cit., p. 134.

⁴⁹¹ Precisamente, en los ejercicios 2008 y 2009, el resultado del sistema de entregas a cuenta de la PIE ha provocado liquidaciones negativas como consecuencia de la caída de la recaudación de los impuestos

No se trata de un tema menor, ya que las Corporaciones Locales elaboran sus presupuestos de gastos a partir de las previsiones de ingresos de la PIE avanzadas por el Estado, de modo que, cuando dos años después se determina la devolución de una parte de la PIE percibida, los Ayuntamientos ya no disponen de tales fondos generando un grave problema de tesorería.

- En último lugar, el uso de un índice de evolución de la PIE que se determina por el incremento que experimenten los ingresos tributarios del Estado, en lugar del PIB, resulta excesivamente sensible a las reformas de la Hacienda estatal y, por consiguiente, a la voluntad del Gobierno. De modo que no se tienen en cuenta ni la evolución ni las necesidades del ámbito local para determinar el incremento de las sucesivas PIE.

Ante el escenario descrito, no es de extrañar, pues, que PEDRAJA y SUÁREZ PANDIELLO afirmen que el vigente sistema de distribución de la PIE, a pesar de la intención del legislador, aún está lejos de ser permanente, y deberá ser modificado en un plazo relativamente breve⁴⁹². En la misma línea se pronuncia SUÁREZ RINCÓN, quien considera que el actual modelo de distribución de la participación de los tributos del Estado entre las EELL precisa de una clara revisión, por cuanto el sistema de reparto ha generado una financiación media por habitante totalmente dispar, tanto por estratos de población como por CCAA⁴⁹³. Mientras que RÉ y PORTILLO afirman "que existe una fuerte diferencia entre Ayuntamientos y que los de más de 75.000 habitantes obtienen para sus ciudadanos mayor financiación, originando una distinción entre ciudadanos de primera categoría y de segunda. Ello pone de manifiesto la necesidad de cambiar el sistema de reparto de la PIE y acercar a los municipios de menos de 75.000 habitantes al modelo de cesión o bien establecer nuevos modelos de reparto, que simplifiquen

estatales, de tal modo que las cantidades definitivamente recaudadas por el Estado fueron significativamente inferiores a las previsiones. Según informa la FEMP, el importe total que los Ayuntamientos deberán devolver al Estado por las liquidaciones negativas de 2008 y 2009 asciende a 5.896.300.967'57 euros (en *Carta Local*, núm. 244, p. 12). En este sentido, la Disposición Final Décima de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, ha aprobado el reintegro de los saldos deudores resultantes, a cargo de las EELL, aunque dicho reintegro se podrá fraccionar en 120 mensualidades siempre y cuando los respectivos Plenos municipales aprueben un plan de ajuste que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública.

⁴⁹² PEDRAJA CHAPARRO y SUÁREZ PANDIELLO (2004): Ob. cit., p. 88.

considerablemente los cálculos actuales, que no responden en ocasiones, a la realidad local, especialmente en el caso del modelo de cesión, lo que debería ser contemplado por el legislador"⁴⁹⁴.

En este contexto, la FEMP también critica que los coeficientes de ponderación del factor población, a efectos del cálculo de la distribución de la PIE, provocan importantes desigualdades entre los municipios e impiden que dicha participación cumpla la necesaria función niveladora. En este sentido, considera que la reforma de la LRHL en 2002, cuyos efectos prácticos arrancaron en 2004, adoleció de precipitación en su configuración, consolidando inequidades históricas y creando otras nuevas como, por ejemplo, el diferente peso de la PIE vinculada a los tributos cedidos, dado que, con el transcurso del tiempo, ha permitido evoluciones de los importes transferidos muy dispares entre municipios de características similares⁴⁹⁵.

Por todo lo expuesto, considero que el actual modelo de participación de la PIE tiene que ser revisado, en primer lugar, para evitar las importantes diferencias de financiación entre los municipios de los dos grupos. Pero también para lograr una mayor vinculación entre la finalidad de los fondos transferidos y las necesidades reales de los municipios, es decir, cabe dotar de mayor autonomía a los municipios para que puedan decidir sobre el destino de tales fondos.

1.3. Análisis estadístico.

⁴⁹³ SUÁREZ RINCÓN, Victoriano Ángel (2010): "Suficiencia versus eficiencia económica de las Entidades Locales", en *Auditoría Pública*, núm. 52, p. 82.

⁴⁹⁴ RÉ SORIANO, David y PORTILLO NAVARRO, M. José (2010): *La participación en los tributos del Estado de las Entidades Locales en el marco de la financiación local*. Cátedra de la Hacienda Territorial y del Observatorio de la Hacienda Territorial, Murcia, p. 64.

⁴⁹⁵ VVAA: *La situación de los Ayuntamientos...*, ob. cit., p. 45.

Una vez analizado el escenario jurídico de la PIE, se comprobarán los datos estadísticos de la participación de las EELL en los ingresos del Estado. A partir del ya citado informe anual sobre las *Haciendas Locales en cifras*⁴⁹⁶, publicado cada año por el MHAAPP, he elaborado las siguientes tablas y gráficos con el objetivo de constatar con datos reales los aspectos tratados en el presente apartado.

- Origen de las transferencias a favor de los Ayuntamientos.

Mediante la siguiente tabla se pretende comprobar la evolución de las transferencias procedentes de otras Administraciones, en función de la Administración origen de las mismas, y así poder conocer el peso y evolución de los recursos económicos según provienen del Estado, las CCAA o las Diputaciones provinciales.

* importes en miles de euros

| | Transferencias Estado* A | % A/ A+B+C | Transferencias CCAA* B | % B/ A+B+C | Transferencias Diputaciones C | % C/ A+B+C |
|-------------|--|---------------------------|--------------------------------------|---------------------------|--|---------------------------|
| 2004 | 8.673.076 | 61,1 | 3.603.797 | 25,4 | 1.906.417 | 13,4 |
| 2005 | 8.981.848 | 58,6 | 4.243.916 | 27,7 | 2.097.920 | 13,7 |
| 2006 | 10.382.843 | 58,4 | 4.929.407 | 27,7 | 2.458.690 | 13,8 |
| 2007 | 11.380.171 | 58,7 | 5.415.693 | 27,9 | 2.589.030 | 13,4 |
| 2008 | 11.908.580 | 58,4 | 5.719.174 | 28,1 | 2.760.801 | 13,5 |
| 2009 | 18.523.624 | 66,6 | 6.692.571 | 24,1 | 2.587.873 | 9,3 |
| 2010 | 14.787.340 | 62,9 | 6.108.464 | 26,0 | 2.600.063 | 11,1 |
| 2011 | 10.558.986 | 57,5 | 5.284.373 | 28,8 | 2.508.261 | 13,7 |

Tabla 41

⁴⁹⁶ Informes disponibles en la web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas [en línea]: <<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Estadisticas%20Territoriales.aspx>> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

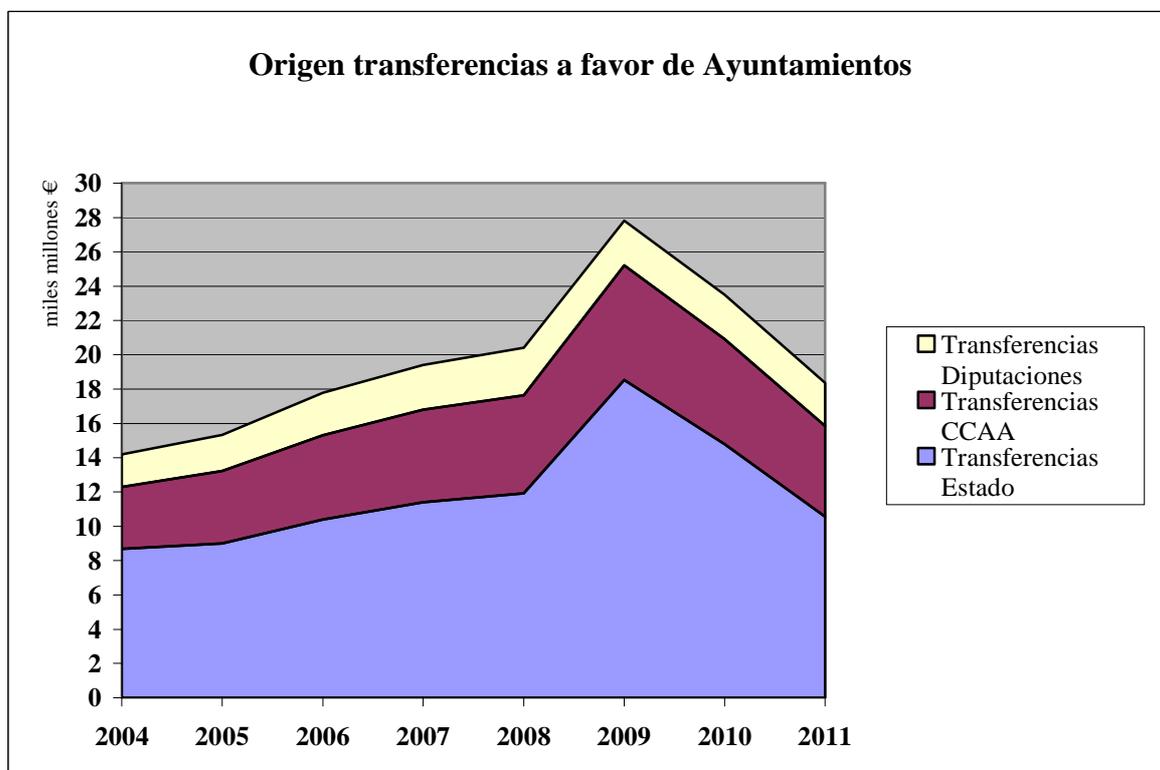


Gráfico 41

A partir de estos datos, se observa como las transferencias procedentes del Estado superaron con claridad las transferencias de las CCAA y Diputaciones juntas, durante todo el periodo de 2004 a 2011, fluctuando las primeras alrededor del 60% del total de transferencias a favor de las EELL, mientras que las segundas lo hicieron alrededor del 27% y 13% respectivamente. Sobresale el año 2009, cuando los recursos procedentes del Estado llegaron a representar cerca del 67% del volumen total de transferencias recibidas por los Ayuntamientos. Esta situación fue debida a la extraordinaria transferencia de recursos realizada por parte del Estado (por importe de 8.000 millones de euros), a través del Fondo de Inversión Local acordado aquel ejercicio, ya citado anteriormente. También cabe destacar que, mientras la PIE aumentó cerca del 22% entre 2004 y 2011, las PICAS lo hicieron cerca del 47%, de modo que las transferencias procedentes de las CCAA crecieron a un ritmo superior que las del Estado.

- La PIE sobre el total de transferencias del Estado.

Mediante la siguiente tabla se pretende comprobar el peso de la PIE frente al total de transferencias procedentes del Estado. La diferencia entre la PIE y el resto de transferencias estatales es que la primera hace referencia a las transferencias del Estado de carácter incondicionado (es decir, aquellas transferencias económicas que son de libre disposición para los Ayuntamientos), mientras que las restantes transferencias hacen referencia a las transferencias estatales que son de carácter condicionado (es decir, aquellas transferencias finalistas, cuyo destino está sujeto a la voluntad de quien las concede, y cuyo gasto por parte de quién las recibe es de obligada realización y justificación).

* importes en miles de euros

| | Transferencias Estado totales* | PIE* | % | Transferencias Estado restantes* | % |
|-------------|---|-------------|------------|---|------------|
| | A | B | B/A | C | C/A |
| 2004 | 8.673.076 | 7.339.360 | 84,6 | 1.333.716 | 15,4 |
| 2005 | 8.981.848 | 8.267.100 | 92,0 | 714.748 | 8,0 |
| 2006 | 10.382.843 | 9.301.790 | 89,6 | 1.081.053 | 10,4 |
| 2007 | 11.380.171 | 9.945.960 | 87,4 | 1.434.211 | 12,6 |
| 2008 | 11.908.580 | 8.313.580 | 69,8 | 3.595.000 | 30,2 |
| 2009 | 18.523.624 | 6.513.040 | 35,2 | 12.010.584 | 64,8 |
| 2010 | 14.787.340 | 9.332.040 | 63,1 | 5.455.300 | 36,9 |
| 2011 | 11.424.335 | 9.092.080 | 86,1 | 1.466.906 | 13,9 |

Tabla 42

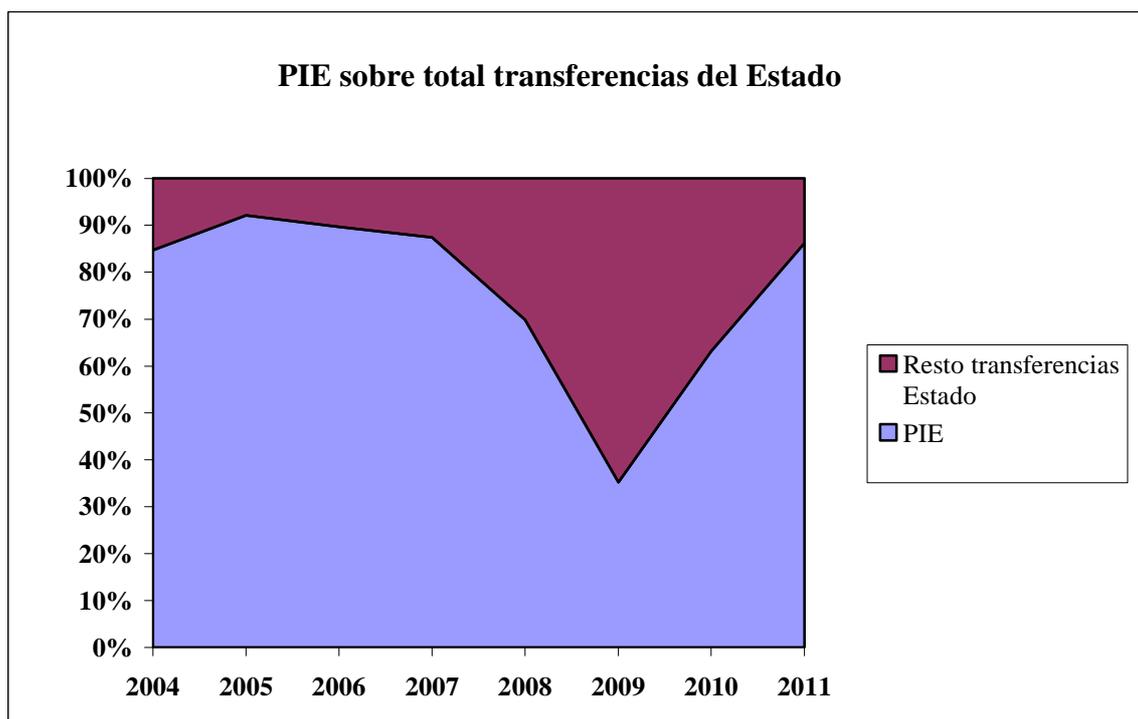


Gráfico 42

Según estos datos, se observa como la PIE representó la mayor parte de las transferencias del Estado a favor de los municipios, entre los ejercicios 2004 y 2007, y a partir de 2011, alrededor del 90%. Sin embargo, dicho porcentaje descendió en 2009 situándose excepcionalmente en el 35%. Sin duda, la inyección extraordinaria de fondos estatales del año 2009 fue el origen de ese porcentaje tan significativamente bajo de la PIE, ya que aquellos fondos correspondían a transferencias de recursos condicionados, es decir, finalistas y de obligada realización y justificación por parte de los Ayuntamientos. A pesar de ello, y excepto en 2009, se puede afirmar que la mayor parte de las transferencias estatales son incondicionadas, dado que corresponden a la PIE, de modo que respetan el principio de autonomía local al permitir a los Ayuntamientos su libre disposición.

- La PIE sobre los recursos fundamentales de los Ayuntamientos.

Mediante la siguiente tabla se pretende comprobar el peso de la PIE en relación con los recursos fundamentales municipales, recursos que, como ya se ha señalado anteriormente, están integrados por los tributos propios (los impuestos, las tasas y las

La participación de los municipios en los ingresos del Estado y de las CCAA

contribuciones especiales establecidos por los mismos Ayuntamientos) y por el conjunto de transferencias incondicionadas procedentes del Estado y de las CCAA.

* importes en miles de euros

| | PIE* A | % A/ A+B+C | Tributos propios* B | % B/ A+B+C | PICAs* C | % C/ A+B+C |
|-------------|-------------------------|---------------------------|--|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| 2004 | 7.339.360 | 25,6 | 19.929.425 | 69,4 | 1.451.556 | 5,0 |
| 2005 | 8.267.100 | 25,8 | 22.231.320 | 69,3 | 1.594.612 | 4,9 |
| 2006 | 9.301.790 | 25,9 | 24.822.526 | 69,1 | 1.817.551 | 5,0 |
| 2007 | 9.945.960 | 26,5 | 25.472.276 | 68,0 | 2.043.708 | 5,5 |
| 2008 | 8.313.580 | 22,7 | 25.913.201 | 70,8 | 2.350.901 | 6,4 |
| 2009 | 6.513.040 | 18,4 | 26.503.261 | 74,8 | 2.434.764 | 6,8 |
| 2010 | 9.332.040 | 24,1 | 27.173.009 | 70,1 | 2.271.212 | 5,8 |
| 2011 | 9.092.080 | 23,4 | 27.297.611 | 70,2 | 2.506.132 | 6,4 |

Tabla 43

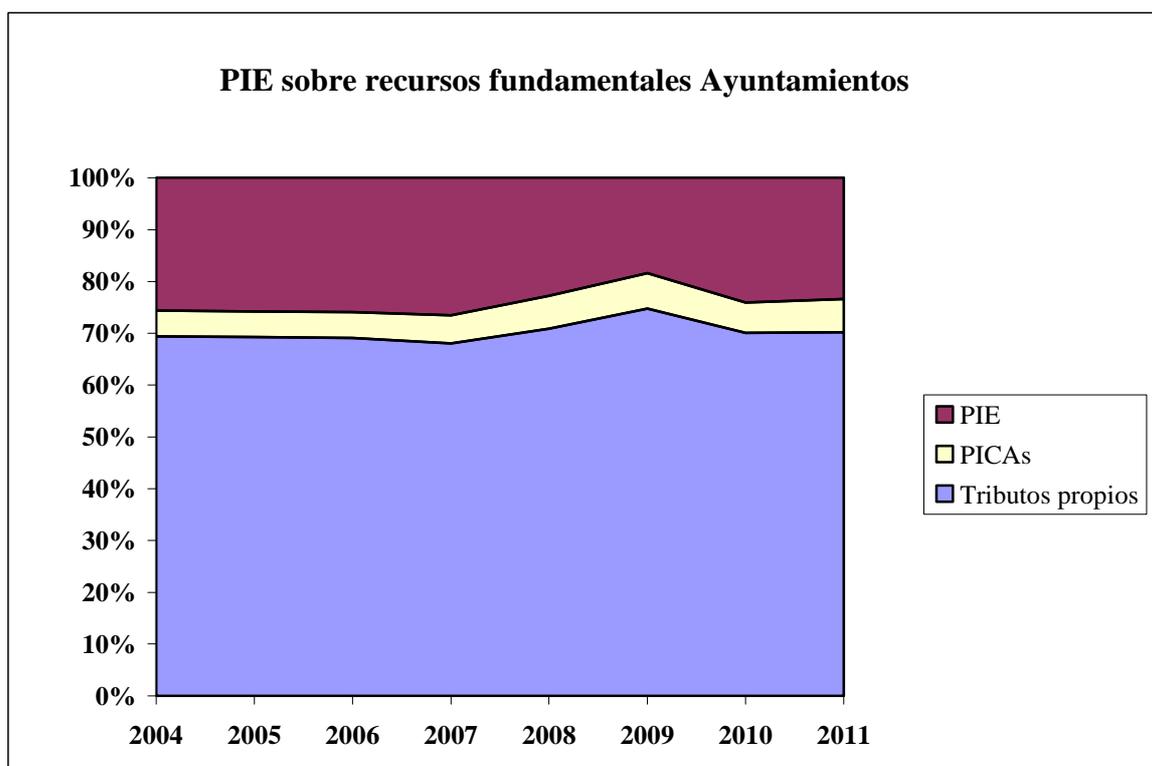


Gráfico 43

Se puede observar como la PIE mantiene la segunda posición entre los recursos fundamentales de las Haciendas Municipales, entre 2004 a 2011, situándose alrededor del 25% de los mismos, frente al 70% de los tributos propios y el 5% de las PICAS. No obstante, en 2009 se produjo una caída del 7% del peso de la PIE en relación con los otros dos recursos fundamentales, que aumentaron un 5% y 2% respectivamente. La caída de los ingresos tributarios del Estado provocó la merma de la cuantía de la participación de las EELL en dichos ingresos.

- La PIE sobre los ingresos totales y corrientes de los Ayuntamientos.

Mediante esta tabla se analiza el peso de la PIE en relación con el total de ingresos de los Ayuntamientos, integrados por los tributos propios (impuestos, tasas y contribuciones especiales), más las transferencias procedentes de otras Administraciones (Estado, CCAA y Diputaciones), y por otros tipos de ingresos (como los ingresos patrimoniales y los ingresos financieros, vistos anteriormente). Y, por otra parte, también se comprueba el peso de la PIE en relación con el total de los ingresos corrientes, integrados por los tributos propios, las transferencias procedentes de otras Administraciones y por los ingresos patrimoniales.

* importes en miles de euros

| | PIE* A | Ingresos totales* B | % A/B | Ingresos corrientes* C | % A/C |
|-------------|-------------------------|--|------------------|---|------------------|
| 2004 | 7.339.360 | 40.373.668 | 18,2 | 34.048.872 | 21,6 |
| 2005 | 8.267.100 | 44.881.059 | 18,4 | 38.053.968 | 21,7 |
| 2006 | 9.301.790 | 50.948.547 | 18,3 | 43.706.080 | 21,3 |
| 2007 | 9.945.960 | 51.459.372 | 19,3 | 44.450.139 | 22,4 |
| 2008 | 8.313.580 | 52.885.350 | 15,7 | 45.110.803 | 18,4 |
| 2009 | 6.513.040 | 61.997.290 | 10,5 | 44.375.117 | 14,7 |
| 2010 | 9.332.040 | 53.013.865 | 17,6 | 43.711.635 | 21,3 |
| 2011 | 9.092.080 | 49.408.023 | 18,4 | 43.819.493 | 20,7 |

Tabla 44

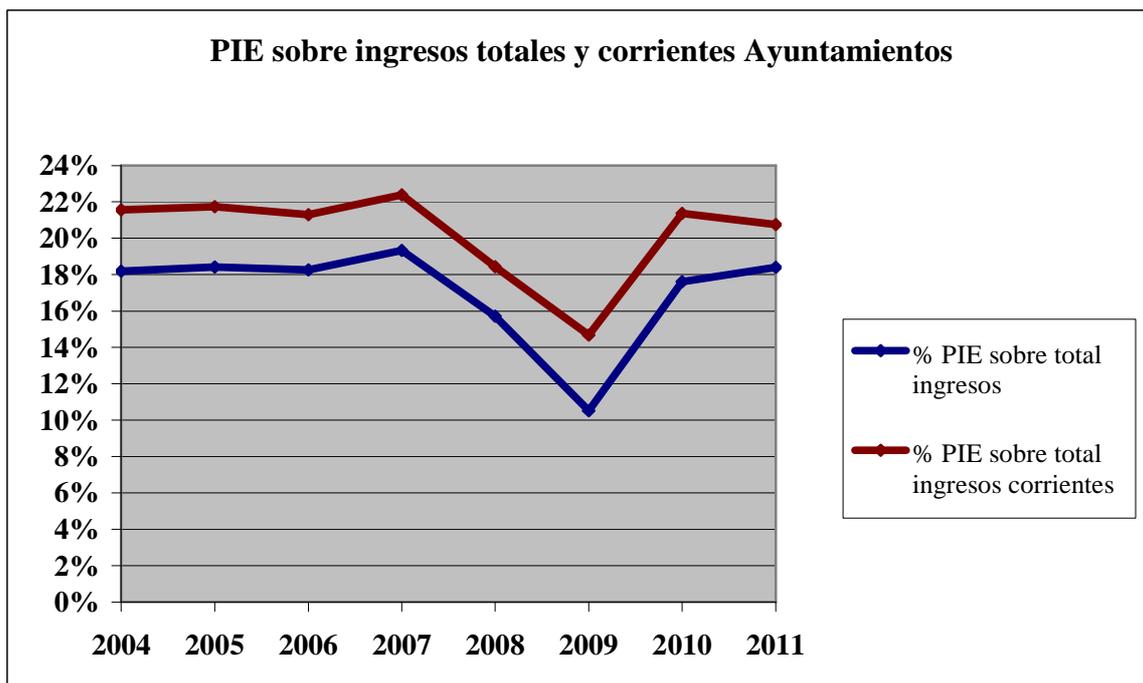


Gráfico 44

En este gráfico se observa como la PIE se mantuvo en relación con el total de ingresos corrientes y el de ingresos totales de los Ayuntamientos, en un 20% y 18% respectivamente, durante buena parte del período analizado de 2004 a 2011. No obstante, se observa una caída de ambos porcentajes a partir de 2007, cuando también cayeron los ingresos tributarios del Estado. Pero dicha caída fue mayor en 2009, llegando ambos porcentajes al 14% y 10% respectivamente, cuando el Estado decidió transferir a las EELL una extraordinaria cantidad de recursos (de carácter condicionado) a través del Fondo de Inversión Local, citado anteriormente. La importancia de la PIE no sólo radica en el volumen de recursos que representa, sino además en el refuerzo de la autonomía local que aporta, dado el carácter incondicionado de dichas transferencias, es decir, de su libre disposición por parte de los Ayuntamientos.

- Volumen e importe medio PIE por habitante y grupo de municipios.

Con esta tabla se comparan el volumen e importe medio por habitante de la PIE entre los dos grupos de municipios (el grupo 1 está integrado por los municipios que son

capitales de provincia o de CCAA o que tienen una población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes, mientras que en el grupo 2 está los restantes municipios).

* importes en millones de euros / ** importes en euros

| | PIE* Grupo 1 A | % A/ A+C | Habitantes Grupo 1 B | Media PIE** Grupo 1 A/B | PIE* Grupo 2 C | % C/ A+C | Habitantes Grupo 2 D | Media PIE** Grupo 2 C/D |
|-------------|---|-------------------------------------|---|--|---|-------------------------------------|---|--|
| 2004 | 4.308,81 | 58,7 | 18.750.367 | 229,8 | 3.030,55 | 41,3 | 25.844.585 | 117,3 |
| 2005 | 4.845,01 | 58,6 | 19.045.415 | 254,4 | 3.422,09 | 41,4 | 26.632.765 | 128,5 |
| 2006 | 5.449,89 | 58,6 | 19.144.123 | 284,7 | 3.851,90 | 41,4 | 25.564.841 | 150,7 |
| 2007 | 5.809,13 | 58,4 | 19.190.041 | 302,7 | 4.136,83 | 41,6 | 26.010.696 | 159,0 |
| 2008 | 4.962,83 | 59,7 | 19.985.683 | 248,3 | 3.350,75 | 40,3 | 26.172.139 | 128,0 |
| 2009 | 3.642,76 | 55,9 | 20.182.338 | 180,5 | 2.870,27 | 44,1 | 26.563.469 | 108,1 |
| 2010 | 5.568,48 | 59,7 | 20.247.802 | 275,0 | 3.763,56 | 40,3 | 26.773.229 | 140,6 |
| 2011 | 5.410,45 | 59,5 | 20.237.813 | 267,3 | 3.681,63 | 40,5 | 26.952.680 | 136,6 |

Tabla 45

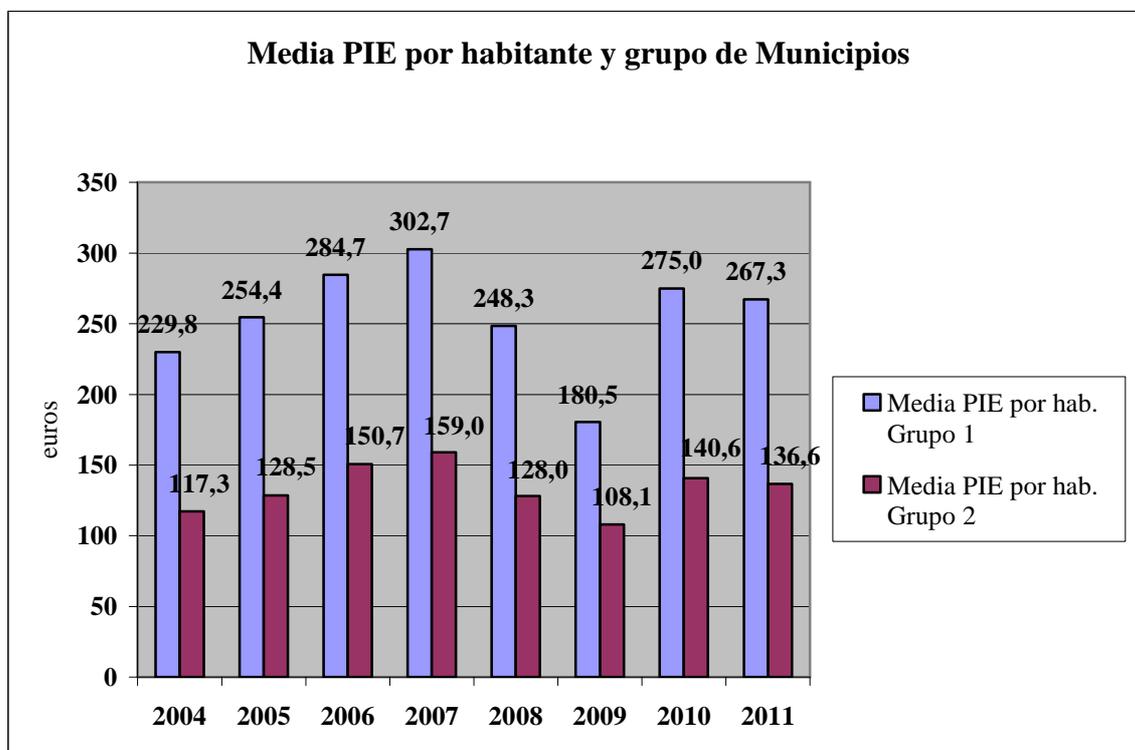


Gráfico 45

A partir de estos datos, destaco los siguientes aspectos:

- El importe medio por habitante de la PIE de los municipios del grupo 1 (integrado por los municipios que son capitales de provincia o de CCAA o que tienen una población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes) es casi el doble del importe medio de la de los municipios del grupo 2 (integrado por los restantes municipios), a lo largo del periodo de 2004 a 2011.

- La tendencia de las dos medias es positiva hasta 2007, cayendo ambas a partir de 2008 un 60%, sin duda a consecuencia de la pérdida de recaudación de los impuestos estatales provocada por la crisis económica, los cuales sirven de base para determinar el importe de las participaciones.

- Aunque los municipios del grupo 1 reúnen al 40% de la población total, la cantidad que reciben de media mediante la PIE representa el 60% del total de la misma, mostrando una clara desigualdad entre los dos grupos de municipios.

1.4. Resultados.

A la vista del escenario jurídico descrito y de los datos estadísticos analizados, se obtienen los siguientes resultados sobre la PIE, en relación a la suficiencia financiera municipal:

1º) La CE define a la PIE como un recurso fundamental de las Haciendas Municipales, motivo por el cual tiene un papel básico en la financiación local. Más del 60% de las transferencias que reciben los Ayuntamientos de otras Administraciones proceden de la Hacienda Estatal, de modo que el Estado adquiere un papel preponderante en la financiación de los municipios.

2º) La PIE llegó a representar cerca del 90% del total de transferencias del Estado hasta 2008, lo que supone un gran respaldo del principio de autonomía local, pero en

2009 cayó por debajo del 50%, lo que significa que la mayor parte de las transferencias estatales de aquel año fueron condicionadas o finalistas. A diferencia de las transferencias incondicionadas (como la PIE), las transferencias condicionadas no son de libre disposición para los Ayuntamientos, de modo que no siempre pueden acceder a ellas y, cuando lo consiguen, son de obligada realización y justificación.

3º) La PIE representa menos del 25% de los recursos fundamentales de las Haciendas Municipales, alrededor del 20% de los ingresos corrientes y del 18% de los ingresos totales, mostrando los tres indicadores además una tendencia a la baja, de modo que disminuye su participación en el objetivo de lograr la suficiencia financiera de las Haciendas Locales y pone en entredicho su papel de recurso fundamental.

4º) El importe medio de la PIE por habitante de los municipios del grupo 1 (aquellos que son capitales de provincia o de CCAA o tienen una población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes) representa el doble del importe medio de la de los municipios del grupo 2 (los restantes municipios), lo que demuestra un reparto desigual de dichas transferencias. En cualquier caso, ambos importes han disminuido significativamente a partir de 2008, a raíz de la caída de los ingresos tributarios del Estado que sirven de base para determinar la cuantía de las participaciones.

5º) Toda mejora de la PIE pasa en primer lugar por aumentar las cuantías de los fondos económicos transferidos a las EELL. No obstante, los recursos destinados a los municipios del grupo 2 (aquellos cuya población no supera los 75.000 habitantes y no son capitales autonómicas ni provinciales) deben crecer en mayor proporción, con el fin de reducir las diferencias con los municipios del grupo 1 (aquellos no incluidos en el grupo 2), ya que actualmente representan la mitad.

2. Las PICAS.

2.1. Escenario jurídico y comportamiento.

El art. 142 de la CE define como recurso fundamental de las Haciendas Locales las participaciones en los ingresos de las CCAA. Teniendo en cuenta el marco competencial establecido por la CE y los respectivos Estatutos de Autonomía, así como el principio de autonomía política y financiera de las CCAA, el análisis del comportamiento de las PICAS pasa necesariamente por estudiar el modelo que cada Comunidad Autónoma ha adoptado. En atención al principio de autonomía de las CCAA, la realidad es que no existe ningún impedimento para que cada una de ellas establezca los criterios de reparto de sus respectivos modelos de participación o decida sobre cuales tributos o ingresos autonómicos aplicar los mismos

Según CORDERO y MURILLO: "las denominadas PICAS han tenido un desarrollo muy desigual entre las diferentes regiones. Así, existen algunas Comunidades que ni siquiera han puesto en marcha este recurso, otras que han optado por crearla adoptando la fórmula más sencilla posible, es decir, dotando un fondo distributivo que se reparte entre las Entidades Locales siguiendo la línea de la actual participación en los ingresos del Estado, y sólo unas pocas han instrumentado una verdadera participación en la recaudación tributaria de la Comunidad Autónoma"⁴⁹⁷. Mientras que para RAMOS PRIETO, una explicación de la poca incidencia de las PICAS en la financiación de los municipios son los exiguos resultados económicos de los tributos propios autonómicos. Ante esta situación, la mayoría de CCAA han acabado reconociendo participaciones genéricas a través de transferencias de recursos estipuladas anualmente en sus presupuestos, las cuales se canalizan hacia los Ayuntamientos por medio de fondos de financiación local o de cooperación⁴⁹⁸.

Más críticos con el pobre papel de las PICAS son PEDRAJA y CORDERO, quienes consideran que "hasta la fecha, las PICAs de las CCAA de régimen común, no se han desarrollado con la generalidad e intensidad que le corresponde a este instrumento de

⁴⁹⁷ CORDERO FERRERA, José Manuel y MURILLO HUERTAS, Inés (2008): "La participación de los municipios en los ingresos de las Comunidades Autónomas", en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 53, p. 40.

⁴⁹⁸ RAMOS PRIETO, Jesús (2008): "Alternativas para configurar la participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas", en *La participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas*, de la *Serie Claves del Gobierno Local*, núm. 10, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, p. 500.

acuerdo con el artículo 142 de la CE y la relevancia alcanzada por las CCAA en España. Sus dotaciones presentan una naturaleza mixta con elevada condicionalidad, son reducidas, carecen de automatismo y sus criterios distributivos además de discutibles no ofrecen la estabilidad necesaria"⁴⁹⁹.

Por consiguiente, para abordar el estudio de las PICAS, se plantea la disyuntiva de si procede analizar exclusivamente aquellas Comunidades cuyo modelo de transferencias consiste en verdaderas participaciones en los tributos autonómicos o si cabe analizar cualquier sistema de transferencias autonómicas a favor de las EELL. Es evidente que, al tenor literal del art. 142 de la CE, la participación de las Haciendas Locales en los ingresos autonómicos se refiere a los tributarios, de modo que debe de existir una vinculación directa, en cuanto a cuantía y evolución, entre los recursos transferidos y los tributos de las respectivas Haciendas Autonómicas.

Sin embargo, para que puedan considerarse verdaderos sistemas de participación, hace falta que sean objetivos, automáticos y claros⁵⁰⁰, de modo que pueda preverse tanto la cuantía de dichas transferencias como el momento de su percepción⁵⁰¹. Por tal motivo, llámense participaciones o transferencias, lo verdaderamente importante es que, mediante estos instrumentos financieros, se permita que los gobiernos locales dispongan de los recursos necesarios y suficientes para desempeñar su cometido, con plena autonomía y sin condicionantes de quienes les transfieren los recursos⁵⁰². En este sentido, puede distinguirse entre transferencias condicionadas e incondicionadas, cuyas principales diferencias son las siguientes:

⁴⁹⁹ PEDRAJA CHAPARRO, Francisco y CORDERO FERRERA, José Manuel (2010): “Las participaciones locales en los tributos de las Comunidades Autónomas: una revisión crítica”, ponencia en la XXXVI *Reunión de Estudios Regionales*, de la Asociación Española de Ciencia Regional, Badajoz, p. 12.

⁵⁰⁰ Véase RAMOS PRIETO, Jesús (2008): “Aspectos constitucionales...”, p. 92.

⁵⁰¹ En este sentido se pronuncia GONZÁLEZ PUEYO, José María (1990): *Manual de ingresos locales tributarios y no tributarios*, INAP, Madrid, p. 83.

⁵⁰² Precisamente para VILALTA FERRER es imprescindible que las Haciendas Locales “dispongan de recursos incondicionados de manera que puedan decidir libremente su destino. Difícilmente un gobierno será autónomo fiscalmente hablando si recibe todos sus ingresos a través de subvenciones específicas procedentes de otras Administraciones”, en VILALTA FERRER, María Teresa (2005): “La financiación local ante la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña”, en VVAA: *Anuario del Gobierno Local 2005*, Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 162. En este mismo sentido, la STS 501/2007, de 29 de enero (FJ 8º), afirma que, aunque no cabe excluir que se vinculen las transferencias y subvenciones a un destino concreto, en cuanto a la financiación básica, la participación debe normalmente canalizarse a

- La dependencia de las transferencias condicionadas, las cuales obedecen a una decisión discrecional de la Administración otorgante que las convoca, frente al automatismo de la concesión de las incondicionadas.
- La afectación del propósito de las transferencias condicionadas, las cuales están afectas a fines determinados con carácter previo por quien las concede, frente a la libertad de disposición de las incondicionadas.
- La obligación de justificación de las transferencias condicionadas, la afectación de las cuales a los fines previstos debe justificarse ante quién las concede, frente a la no obligación de justificación de las incondicionadas.

Para su análisis comparativo, considero oportuno tratar como instrumento de participación en los ingresos de las CCAA todas las transferencias incondicionadas de recursos con carácter no finalista y, por consiguiente, no sujetas a la obligación de justificación⁵⁰³, de modo que el análisis de las PICAS va a incluir tanto las efectivas participaciones en los ingresos autonómicos como otras transferencias incondicionadas a favor de las Haciendas Municipales.

Teniendo en cuenta dicha premisa, a continuación se analizan los distintos modelos de participación de las EELL en los ingresos de todas las CCAA españolas, tanto del régimen común como de los territorios forales⁵⁰⁴. El objetivo es observar su configuración y evolución, en relación con los principios de autonomía local y suficiencia financiera de las Haciendas Municipales, así como analizar si cumplen con el papel de recursos fundamentales otorgado por el art. 142 de la CE.

a) ANDALUCÍA.

través de transferencias incondicionadas que permitan la libre disponibilidad de los fondos por las Corporaciones locales.

⁵⁰³ RAMOS PRIETO, Jesús (2009): “La participación de las Haciendas Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma”, en *Revista de Estudios Regionales*, Vol. Ext. VIII, p. 254.

⁵⁰⁴ De acuerdo con la Ley 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, todas las CCAA se financiarán aplicando un mismo régimen común, excepto la Comunidad Autónoma del País Vasco (Disposición Adicional Primera) y Navarra (Disposición Adicional Segunda) que se financiarán aplicando su tradicional concierto económico y convenio económico, respectivamente.

- Marco legal.

La norma que regula la participación de los Ayuntamientos andaluces en los ingresos de la Comunidad Autónoma de Andalucía es la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de creación del Fondo de Participación. Este nuevo fondo sustituye el anterior Fondo de nivelación de servicios municipales, de financiación incondicionada, vigente desde el año 2004. En ocasión de la tramitación del proyecto de la citada ley en el Parlamento andaluz, RAMOS PRIETO manifestó que "desde una perspectiva teórica, la participación de las Entidades Locales en los tributos de las Comunidades Autónomas puede revestir dos modalidades en cuanto a su objeto o base: a) La cesión total o parcial de impuestos propios; b) La participación a través de un fondo global dotado con la recaudación de impuestos propios y/o cedidos. Ante la escasa capacidad recaudatoria de la imposición propia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Proyecto de Ley opta inequívocamente por la segunda fórmula"⁵⁰⁵. Según su art. 2.4, dicho Fondo empezará a aplicarse a partir del ejercicio 2011.

Las principales características del modelo andaluz de participación de las Haciendas Locales en los ingresos tributarios de la Comunidad son las siguientes:

- Clasificación de los municipios destinatarios en los siguientes grupos:
 - a) Grupo 1: Municipios de menos de 5.000 habitantes.
 - b) Grupo 2: Municipios entre los 5.000 y los 19.999 habitantes.
 - c) Grupo 3: Municipios entre los 20.000 y los 49.999 habitantes.
 - d) Grupo 4: Municipios de 50.000 habitantes o más.
- Dotación económica de la participación⁵⁰⁶:
 - 2011: 420.000.000 euros.
 - 2012: 480.000.000 euros.

⁵⁰⁵ RAMOS PRIETO, Jesús (2010): "El proyecto de ley de participación de las entidades locales en los tributos de las Comunidades Autónomas: Algunas consideraciones", en *Revista de Estudios Regionales*, núm. 87, p. 237.

⁵⁰⁶ El art. 4.2 de la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las EELL en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece la dotación del Fondo para el periodo 2011 a 2014.

2013: 540.000.000 euros.

2014: 600.000.000 euros.

- Ingresos tributarios participados:
 - a) Impuesto sobre emisión de gases a la atmósfera.
 - b) Impuesto sobre vertidos a las aguas litorales.
 - c) Impuesto sobre depósito de residuos radiactivos.
 - d) Impuesto sobre depósito de residuos peligrosos.
 - e) ISD.
 - f) ITPyAJD.
 - g) Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar.
 - h) Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.
 - i) Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.
- Variables de distribución y criterios a tener en cuenta:
 - a) Las transferencias del citado Fondo de nivelación recibidas en 2009.
 - b) La población relativa de cada municipio con respecto de la población total del conjunto de municipios del mismo grupo.
 - c) La superficie urbana relativa de cada municipio con respecto de la superficie urbana total del conjunto de municipios del mismo grupo.
 - d) La dispersión relativa de cada municipio con respecto de la dispersión total del conjunto de municipios del mismo grupo.
 - e) El inverso de la capacidad fiscal, que equivaldría al inverso de la cuota líquida del IBI de cada municipio en relación con la suma de inversos de las cuotas líquidas del IBI del conjunto de municipios del mismo grupo.

- Evolución de las participaciones.

El nuevo fondo entró en vigor a partir de 2011, de modo que las cuantías de las participaciones del periodo de 2004 a 2010 proceden de las respectivas leyes de

presupuestos que regulaban la distribución de las transferencias a los Ayuntamientos andaluces. A partir de tales datos he elaborado la siguiente tabla y gráfico.

| | Transferencias a Municipios* | PICA* | % | Número habitantes⁵⁰⁷ | Media PICA por habitante* |
|---------------------------|-------------------------------------|--------------|------------|--|----------------------------------|
| | A | B | B/A | C | B/C |
| 2004⁵⁰⁸ | 1.973.227.086 | 40.229.101 | 2,0 | 7.687.518 | 5,23 |
| 2005⁵⁰⁹ | 2.133.548.526 | 80.229.101 | 3,8 | 7.849.799 | 10,22 |
| 2006⁵¹⁰ | 2.277.566.901 | 89.856.593 | 3,9 | 7.975.672 | 11,27 |
| 2007⁵¹¹ | 2.445.694.569 | 120.000.000 | 4,9 | 8.059.461 | 14,89 |
| 2008⁵¹² | 2.602.446.883 | 127.200.000 | 4,9 | 8.202.220 | 15,51 |
| 2009⁵¹³ | 2.719.426.715 | 159.000.000 | 5,8 | 8.302.923 | 19,15 |
| 2010⁵¹⁴ | 2.719.460.307 | 200.000.000 | 7,4 | 8.370.975 | 23,89 |
| 2011⁵¹⁵ | 2.430.890.586 | 420.000.000 | 17,3 | 8.424.102 | 49,86 |

Tabla 46

⁵⁰⁷ Número de habitantes según datos del INE [en línea]: <<http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t20/p321/serie/10/&file=02001.px&type=pcaxis&L=0>> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

⁵⁰⁸ Según la Ley 17/2003, de 29 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad de Andalucía para 2004 y la Orden de 3 de marzo de 2004, que regula la distribución de las transferencias a los Ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales en el ejercicio 2004.

⁵⁰⁹ Según la Ley 2/2004, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad de Andalucía para 2005 y la Orden de 4 de febrero de 2005, que regula la distribución de las transferencias a los Ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales en el ejercicio 2005.

⁵¹⁰ Según la Ley 16/2005, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad de Andalucía para 2006 y la Orden de 24 de febrero de 2006, que regula la distribución de las transferencias a los Ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales en el ejercicio 2006.

⁵¹¹ Según la Ley 11/2006, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad de Andalucía para 2007 y la Orden de 19 de febrero de 2007, que regula la distribución de las transferencias a los Ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales en el ejercicio 2007.

⁵¹² Según la Ley 24/2007, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad de Andalucía para 2008 y la Orden de 15 de febrero de 2008, que regula la distribución de las transferencias a los Ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales en el ejercicio 2008.

⁵¹³ Según la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad de Andalucía para 2009 y la Orden de 3 de abril de 2009, que regula la distribución de las transferencias a los Ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales para el ejercicio 2009.

⁵¹⁴ Según la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad de Andalucía para 2010 y la Orden de 19 de marzo de 2010, que regula la distribución de las transferencias a los Ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales para el ejercicio 2010.

⁵¹⁵ Según la Sección 35 de la Ley 12/2010, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad de Andalucía para 2011, de acuerdo con el art. 4.2 de la Ley 6/2010, de 11 de junio, de la participación de las EELL en los tributos de la Comunidad, y que establece el Fondo para el periodo 2011 a 2014.

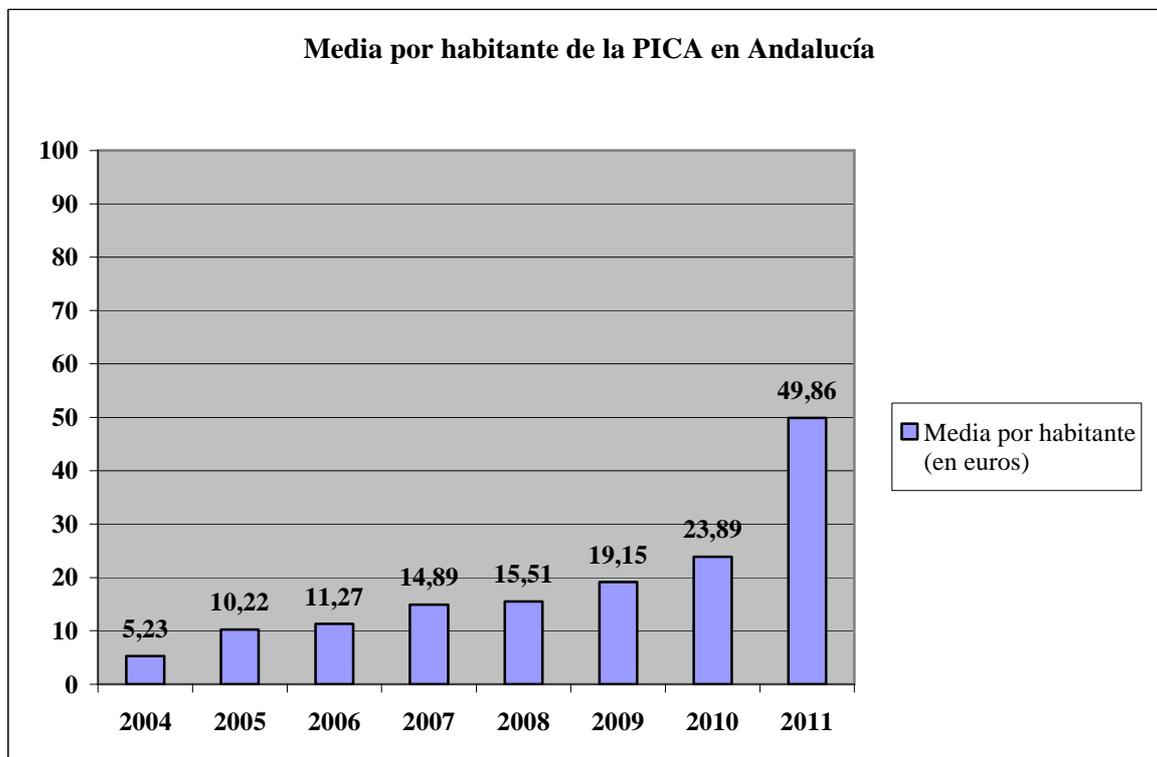


Gráfico 46

En este gráfico se observa una tendencia positiva del importe medio por habitante de las transferencias de la Comunidad hacia los municipios andaluces, aunque dicho importe medio estuvo por debajo de la media del conjunto de CCAA, que es de 53 euros por habitante y año en 2011. No obstante, la citada Ley 6/2010, de 11 de junio, ha supuesto un giro en la definición y configuración de dichas transferencias hacia una verdadera participación en los ingresos de la Comunidad Autónoma, que además ha conllevado un incremento sustancial de la media por habitante que se ha igualado a la media del conjunto de CCAA. El montante de dicha participación para el año 2011 fue de 420 millones de euros, cantidad significativamente superior a las cuantías de las transferencias incondicionadas del Fondo para la nivelación de servicios municipales anteriores a la aprobación de dicha ley.

b) ARAGÓN.

- Marco legal.

La normativa reguladora de esta materia en la Comunidad Autónoma de Aragón es la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, de creación del Fondo Local de Aragón, de acuerdo con la dotación prevista anualmente por la correspondiente Ley de Presupuestos de la Comunidad. En el preámbulo de dicha Ley se afirmaba que, a pesar de la inexistencia de tributos propios de la Comunidad Autónoma de Aragón, la escasez de recursos de las Haciendas Locales aragonesas junto a la cada vez mayor exigencia de prestación de servicios por parte de los ciudadanos, aconsejaban establecer un mecanismo de financiación suplementaria mediante la participación de los municipios aragoneses en los ingresos de la Comunidad. Por ello, mediante dicha ley, se procedió a la creación del Fondo Aragonés de Cooperación Municipal con el objetivo de garantizar la suficiencia financiera de los municipios aragoneses.

Las principales características del modelo aragonés de transferencias incondicionadas de apoyo a la Administración Local son las siguientes:

- Destinatarios del Fondo:

Los municipios aragoneses, excluidos Huesca, Teruel y Zaragoza que son objeto de tratamiento específico a través de los correspondientes convenios que se establezcan.

- Dotación económica del Fondo:

La Ley de Presupuestos de la Comunidad establece la cuantía anual de la dotación.

En 2004: 24.691.629 euros⁵¹⁶.

En 2005: 24.472.485 euros⁵¹⁷.

En 2006: 24.040.485 euros⁵¹⁸.

⁵¹⁶ Según el Anexo I de la Ley 25/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el año 2004.

⁵¹⁷ Según el Anexo I de la Ley 11/2004, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el año 2005.

En 2007: 24.040.485 euros⁵¹⁹.

En 2008: 24.040.485 euros⁵²⁰.

En 2009: 24.040.485 euros⁵²¹.

En 2010: 19.235.000 euros⁵²².

En 2011: 10.446.601 euros⁵²³.

- Reglas y criterios de distribución del Fondo:

a) Una cantidad fija resultante de distribuir por partes iguales el 40% del Fondo entre todos los municipios.

b) El 60% restante se distribuye con arreglo a los siguientes criterios:

1º) El 75%, en proporción al número de habitantes de derecho en cada municipio.

2º) El 25% restante, en función de la existencia de núcleos de población diferenciados en cada municipio, de tal forma que un 40% se distribuya en igual cuantía entre todos los núcleos y el 60% restante en función del número de habitantes de los mismos.

- Evolución de las participaciones.

A partir de los datos obtenidos de las sucesivas leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma he elaborado la siguiente tabla y gráfico.

⁵¹⁸ Según el Anexo I de la Ley 12/2005, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el año 2006.

⁵¹⁹ Según el Anexo I de la Ley 18/2006, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2007.

⁵²⁰ Según el Anexo I de la Ley 7/2007, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2008.

⁵²¹ Según el Anexo I de la Ley 10/2008, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2009.

⁵²² Según el Anexo I de la Ley 12/2009, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2010.

⁵²³ Según el Anexo I de la Ley 11/2010, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2011.

* importes en euros

| | Transferencias a Municipios* | PICA* | % | Número habitantes⁵²⁴ | Media PICA por habitante* |
|-------------|---|--------------|------------|--|--------------------------------------|
| | A | B | B/A | C | B/C |
| 2004 | 185.810.483 | 24.691.629 | 13,3 | 1.249.584 | 19,76 |
| 2005 | 188.306.391 | 24.472.485 | 13,0 | 1.269.027 | 19,28 |
| 2006 | 264.953.937 | 24.040.485 | 9,1 | 1.277.471 | 18,82 |
| 2007 | 266.998.071 | 24.040.485 | 9,0 | 1.296.655 | 18,54 |
| 2008 | 262.262.466 | 24.040.485 | 9,2 | 1.326.918 | 18,12 |
| 2009 | 289.085.601 | 24.040.485 | 8,3 | 1.345.473 | 17,87 |
| 2010 | 232.571.728 | 19.235.000 | 8,3 | 1.347.095 | 14,28 |
| 2011 | 168.506.452 | 10.446.601 | 6,2 | 1.346.293 | 7,76 |

Tabla 47

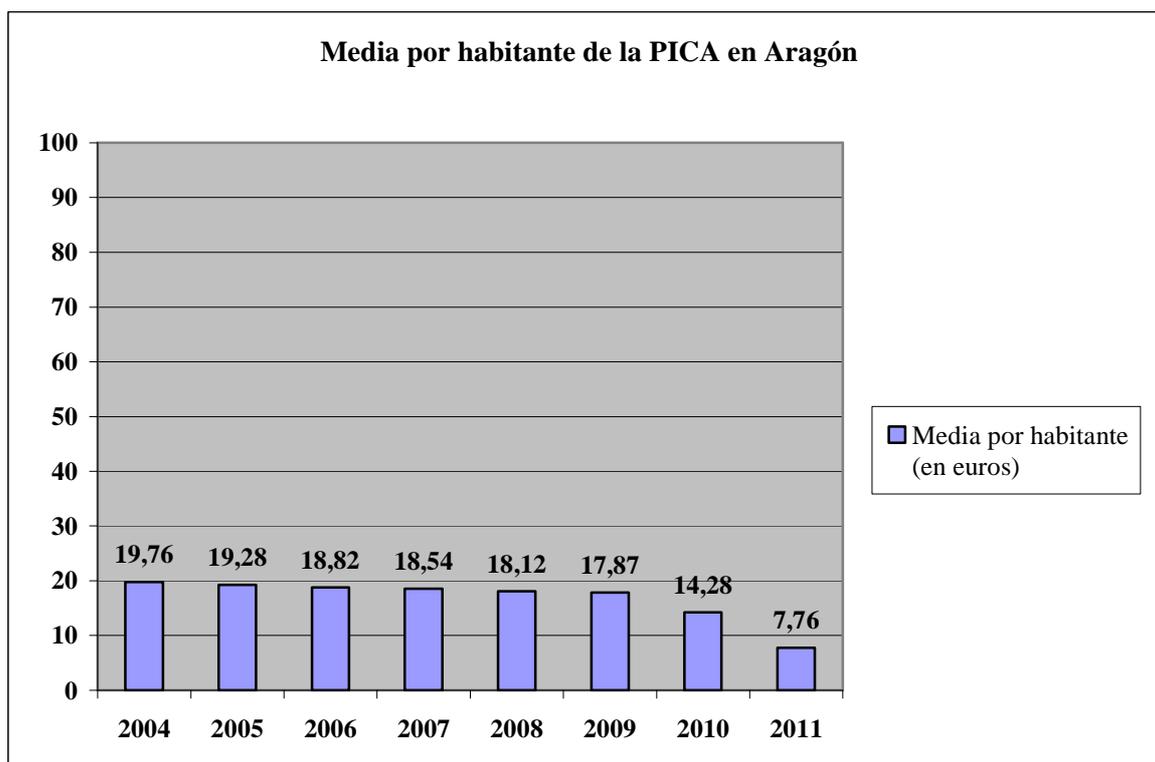


Gráfico 47

⁵²⁴ Número de habitantes según datos del INE [en línea]: <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t20/p321/serie/10/&file=02001.px&type=pcaxis&L=0> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

En este gráfico se observa como la tendencia del importe medio por habitante de las participaciones de los municipios aragoneses en los ingresos de la Comunidad es negativa, además de estar por debajo de la media del conjunto de las CCAA, situada en 53 euros por habitante y año en 2011. La dotación de los sucesivos fondos de apoyo a la Administración Local ha ido menguando durante el periodo analizado, pasando del 13% del total de transferencias que se realizaron en 2004 a poco más del 6% en 2011.

c) ASTURIAS.

- Marco legal.

La normativa reguladora de esta materia en la Comunidad Autónoma de Asturias es la Ley 6/2008, de 30 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Tributarias de Acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2009, creadora del Fondo de Cooperación Municipal de carácter incondicionado, es decir, no finalista ni sujeto a justificación. Este Fondo, que sucede al anterior Fondo especial de cooperación para concejos de menos de 1.000 habitantes, se amplía a favor de aquellos concejos⁵²⁵ con población igual o inferior a 40.000 habitantes y tiene como principal objetivo asegurar la correcta dotación de las infraestructuras básicas, la mejora de espacios públicos, así como otras inversiones destinadas al uso público.

Las principales características del modelo asturiano de transferencias incondicionadas a las EELL son las siguientes:

- Destinatarios del Fondo:

Los concejos asturianos con una población igual o inferior a 40.000 habitantes.

- Dotación económica del Fondo:

La Ley de acompañamiento a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma establece la cuantía de la dotación.

⁵²⁵ De acuerdo con el art. 6.1 del Estatuto de Autonomía de Asturias, los municipios asturianos recibirán la denominación tradicional de Concejos.

En 2004: 0 euros⁵²⁶.
En 2005: 388.000 euros⁵²⁷.
En 2006: 804.000 euros⁵²⁸.
En 2007: 1.000.000 euros⁵²⁹.
En 2008: 1.000.000 euros⁵³⁰.
En 2009: 8.500.000 euros⁵³¹.
En 2010: 8.500.000 euros⁵³².
En 2011: 8.500.000 euros⁵³³.

– Sistema y criterios de distribución del Fondo:

a) En concepto de cuota fija, 50.000 euros.

b) En concepto de cuota variable, la cantidad que resulte de la aplicación de los siguientes parámetros:

1º) Población.

La cantidad máxima serán 60.000 euros distribuidos de la siguiente forma:
Hasta 2.500 habitantes: 15 euros por habitante, y a partir de 2.500 habitantes: 5 euros por habitante.

2º) Índice de envejecimiento.

Se distribuirán 400.000 euros de forma directamente proporcional a los índices de envejecimiento de la población obtenidos a partir de datos oficiales publicados por el INE.

⁵²⁶ Según el Anexo de Ingresos y Gastos de la Ley del Principado de Asturias 5/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2004.

⁵²⁷ Según el Anexo de Ingresos y Gastos de la Ley del Principado de Asturias 5/2004, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2005.

⁵²⁸ Según el Anexo de Ingresos y Gastos de la Ley del Principado de Asturias 6/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2006.

⁵²⁹ Según el Anexo de Ingresos y Gastos de la Ley del Principado de Asturias 10/2006, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2007

⁵³⁰ Se prorrogaron los Presupuestos Generales de 2007 para 2008.

⁵³¹ Según el Anexo de Ingresos y Gastos de la Ley del Principado de Asturias 5/2008, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2009.

⁵³² Según el Anexo de Ingresos y Gastos de la Ley del Principado de Asturias 3/2009, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2010.

⁵³³ Según el Anexo del estado de gastos de la Ley del Principado de Asturias 12/2010, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2011.

La participación de los municipios en los ingresos del Estado y de las CCAA

3º) Superficie.

Se distribuirán 250.000 euros de forma directamente proporcional a la superficie de cada concejo, expresada en kilómetros cuadrados.

4º) Orografía.

Se distribuirán 250.000 euros directamente en proporción al porcentaje de kilómetros cuadrados de cada concejo de pendiente superior al 20%.

5º) Núcleos de población.

La cantidad restante se distribuirá de forma directamente proporcional al número de núcleos de población con un mínimo de 5 habitantes con que cuente cada concejo.

- Evolución de las participaciones.

A partir de los datos obtenidos de las sucesivas leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma he elaborado la siguiente tabla y gráfico.

* importes en euros

| | Transferencias a Municipios* | PICA* | % B/A | Número habitantes⁵³⁴ | Media PICA por habitante* |
|-------------|---|--------------|------------------|--|--------------------------------------|
| | A | B | | C | B/C |
| 2004 | 42.165.232 | 0 | 0,0 | 1.073.761 | 0,00 |
| 2005 | 48.133.672 | 388.000 | 0,8 | 1.076.635 | 0,36 |
| 2006 | 39.454.009 | 804.000 | 2,0 | 1.076.896 | 0,75 |
| 2007 | 47.585.953 | 1.000.000 | 2,1 | 1.074.862 | 0,93 |
| 2008 | 47.585.953 | 1.000.000 | 2,1 | 1.080.138 | 0,93 |
| 2009 | 55.807.575 | 8.500.000 | 15,2 | 1.085.289 | 7,83 |
| 2010 | 86.235.518 | 8.500.000 | 9,9 | 1.084.341 | 7,84 |
| 2011 | 52.603.105 | 8.500.000 | 16,2 | 1.081.487 | 7,86 |

Tabla 48

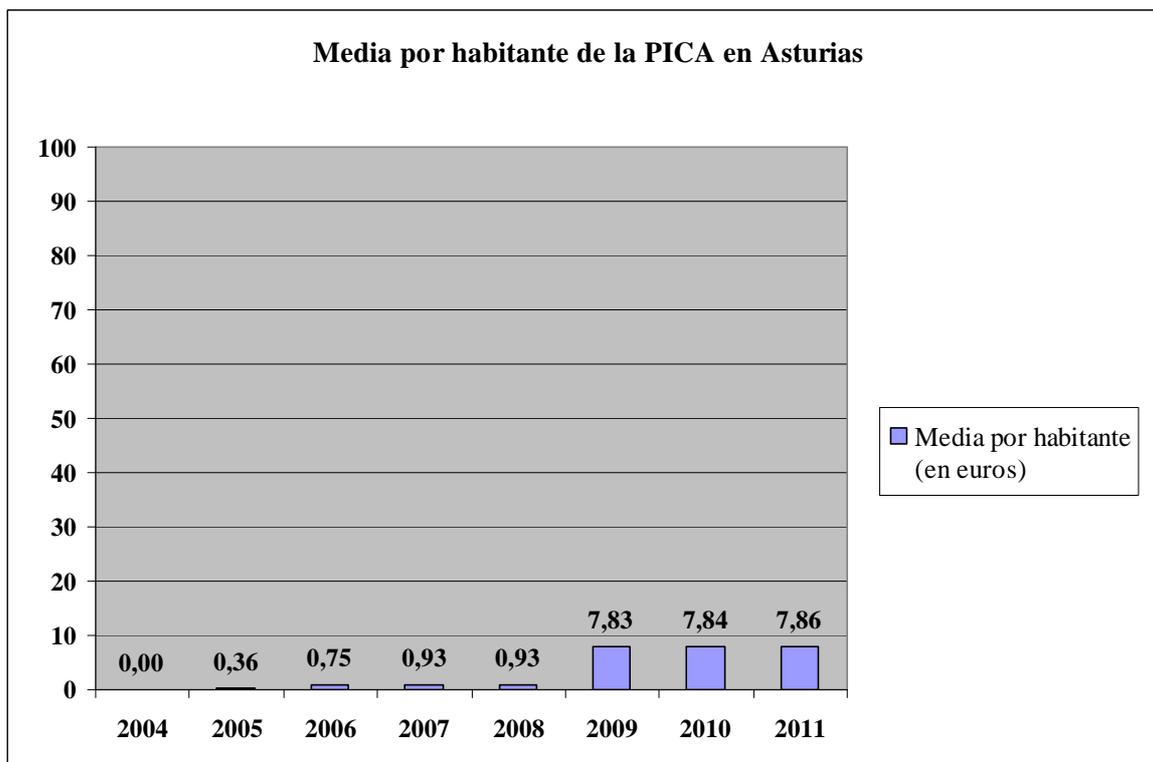


Gráfico 48

En este gráfico se observa el arranque tardío del establecimiento de transferencias incondicionadas a favor de las EELL en el Principado de Asturias, que no se produce hasta el año 2009. Así como el exiguo peso de las mismas en comparación con el montante de transferencias autonómicas a favor de los municipios asturianos, el cual alcanza su máximo en 2011 con poco más del 16% del total de transferencias de la Comunidad, lo que indica una importante falta de autonomía de estos municipios para disponer libremente de tales recursos autonómicos.

d) CANTABRIA.

- Marco legal.

⁵³⁴ Número de habitantes según datos del INE [en línea]: <<http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t20/p321/serie/10/&file=02001.px&type=pcaxis&L=0>> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

La normativa reguladora de esta materia en la Comunidad Autónoma de Cantabria es el Decreto 109/2006, de 26 de octubre, por el que se crea y regula el Fondo de Cooperación Municipal, de acuerdo con la dotación prevista anualmente por las correspondientes Leyes de Presupuestos de la Comunidad. Según el preámbulo del citado Decreto, el modelo del Fondo de Cooperación Municipal se fundamenta en la participación de todos los municipios en el mismo y en el principio de solidaridad con los municipios de menor capacidad económica, de forma que la distribución anual de dicho Fondo responda a criterios previamente establecidos por la Comunidad Autónoma.

Las principales características del modelo cántabro de transferencias incondicionadas a las EELL son las siguientes:

- Destinatarios del Fondo:

Todos los municipios de la Comunidad.

- Dotación económica del Fondo:

Según determinan las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.

En 2004: 0 euros⁵³⁵.

En 2005: 0 euros⁵³⁶.

En 2006: 13.780.000 euros⁵³⁷.

En 2007: 14.427.660 euros⁵³⁸.

En 2008: 15.149.043 euros⁵³⁹.

En 2009: 15.452.024 euros⁵⁴⁰.

⁵³⁵ Según el estado de gastos de la Ley 3/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Cantabria para el año 2004.

⁵³⁶ Según el estado de gastos de la Ley 6/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de Cantabria para el año 2005.

⁵³⁷ Según el estado de gastos de la Ley 5/2005, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Cantabria para el año 2006.

⁵³⁸ Según el estado de gastos de la Ley 18/2006, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de Cantabria para el año 2007.

⁵³⁹ Según el estado de gastos de la Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de Cantabria para el año 2008.

⁵⁴⁰ Según el estado de gastos de la Ley 8/2008, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Cantabria para el año 2009.

En 2010: 14.452.024 euros⁵⁴¹.

En 2011: 15.452.024 euros⁵⁴².

- Reglas y criterios de distribución del Fondo:
 - a) Una parte fija, asignada directamente, que es de aplicación a los municipios con población superior a veinte mil vecinos, y al municipio de Valle de Villaverde en atención a sus peculiaridades.
 - b) Una parte variable, que es de aplicación al resto de municipios en función de su población (85%)⁵⁴³ y extensión relativa (15%)⁵⁴⁴.

- Evolución de las participaciones.

A partir de los datos obtenidos de las sucesivas leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma he elaborado la siguiente tabla y gráfico.

⁵⁴¹ Según el estado de gastos de la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Cantabria para el año 2010.

⁵⁴² Según el estado de gastos de la Ley 10/2010, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de Cantabria para el año 2011.

⁵⁴³ De acuerdo con el Anexo III, del citado Decreto 109/2006, las asignaciones según tramos de población para los municipios incluidos en el sistema de asignación variable son:

| Tramos de habitantes | | Asignación |
|----------------------|--------|--------------|
| 0 | 100 | 51.750 euros |
| 101 | 500 | 50.715 euros |
| 501 | 900 | 49.680 euros |
| 901 | 1.500 | 46.575 euros |
| 1.501 | 2.000 | 40.365 euros |
| 2.001 | 2.500 | 39.330 euros |
| 2.501 | 4.000 | 36.225 euros |
| 4.001 | 5.000 | 31.050 euros |
| 5.001 | 10.000 | 25.875 euros |
| 10.001 | 12.000 | 20.700 euros |
| 12.001 | 20.000 | 10.350 euros |

⁵⁴⁴ De acuerdo con el Anexo III, del citado Decreto 109/2006, la extensión relativa de cada municipio resulta del cociente entre la propia extensión del municipio y la extensión total de los municipios incluidos en el sistema de asignación variable.

La participación de los municipios en los ingresos del Estado y de las CCAA

* importes en euros

| | Transferencias a Municipios* | PICA* | % | Número habitantes⁵⁴⁵ | Media PICA por habitante* |
|-------------|---|--------------|------------|--|--------------------------------------|
| | A | B | B/A | C | B/C |
| 2004 | 14.175.312 | 0 | 0,0 | 554.784 | 0,00 |
| 2005 | 24.308.762 | 0 | 0,0 | 562.309 | 0,00 |
| 2006 | 15.044.000 | 13.780.000 | 91,6 | 568.091 | 24,26 |
| 2007 | 15.770.860 | 14.427.660 | 91,5 | 572.824 | 25,19 |
| 2008 | 27.724.868 | 15.149.043 | 54,6 | 582.138 | 26,02 |
| 2009 | 28.509.941 | 15.452.024 | 54,2 | 589.235 | 26,22 |
| 2010 | 27.240.301 | 15.452.024 | 56,7 | 592.250 | 26,09 |
| 2011 | 21.287.037 | 15.452.024 | 72,6 | 593.121 | 26,05 |

Tabla 49

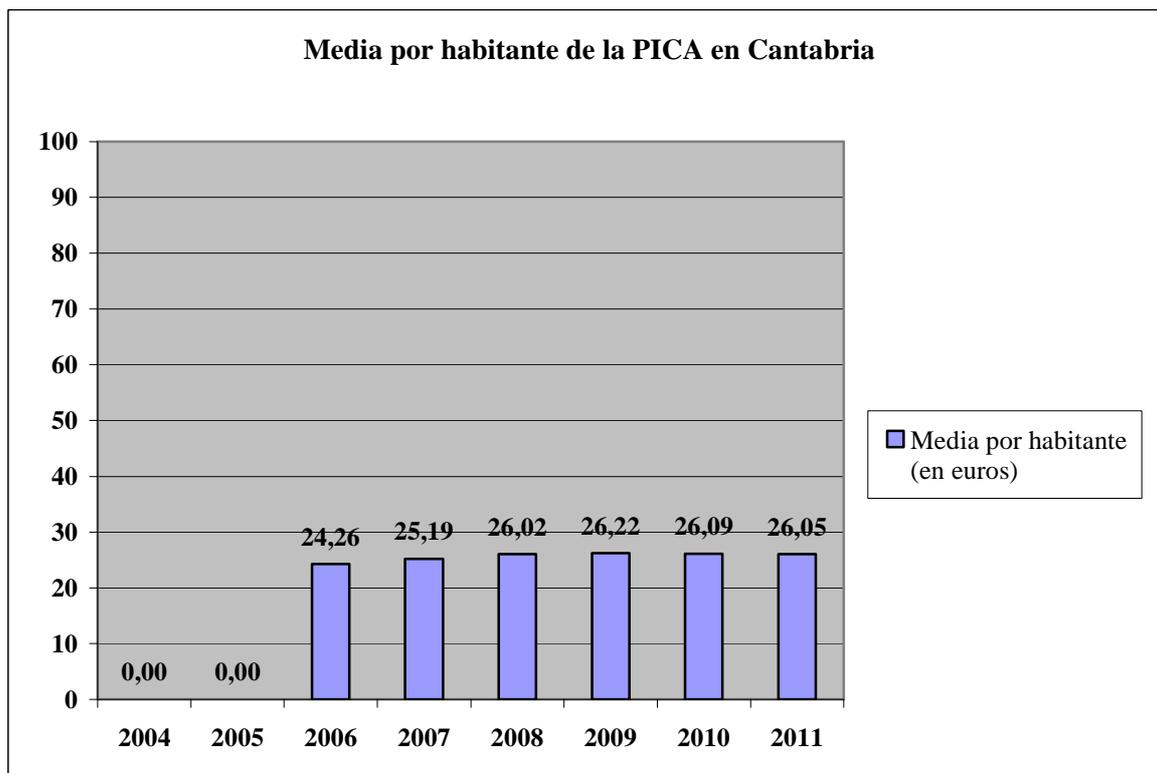


Gráfico 49

En este gráfico se observa el arranque tardío del establecimiento de transferencias incondicionadas a favor de los municipios cántabros que no ocurrió hasta el año 2006 y, a pesar de mostrar una tendencia alcista durante los primeros años, la cuantía de dichas transferencias disminuye ligeramente a partir de 2010. En cualquier caso, la media por habitante en Cantabria se sitúa a la mitad de la media del conjunto de CCAA que es de 53 euros por habitante y año, en 2011.

e) CASTILLA-LA MANCHA.

- Marco legal.

La normativa reguladora de esta materia en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha es la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales, por la que se creó el Fondo Regional de Cooperación Local, con carácter incondicionado. Su dotación era prevista anualmente por la correspondiente Ley de Presupuestos de la Comunidad. No obstante ha sido modificada recientemente por la Ley 10/2011, de 21 de marzo, que limita el ámbito de dicho Fondo a programas finalistas, de modo que desaparecen las transferencias incondicionadas.

Por consiguiente, se analizan las características del modelo castellano-manchego de transferencias incondicionadas a las EELL hasta 2010, que eran las siguientes:

- Destinatarios del antiguo Fondo:

Los municipios y las Entidades de ámbito territorial inferior al municipio (90% del Fondo), las Mancomunidades de municipios (7% del Fondo), mientras que el importe restante (3% del Fondo) se reservaba para atender actuaciones urgentes e incidencias imprevisibles que pudieran presentarse.

- Dotación económica del antiguo Fondo:

La Ley de Presupuestos de la Comunidad establecía la cuantía de la dotación.

⁵⁴⁵ Número de habitantes según datos del INE [en línea]: <<http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t20/p321/serie/10/&file=02001.px&type=pcaxis&L=0>> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

En 2004: 56.997.000 euros⁵⁴⁶.

En 2005: 58.140.000 euros⁵⁴⁷.

En 2006: 59.640.000 euros⁵⁴⁸.

En 2007: 60.832.800 euros⁵⁴⁹.

En 2008: 64.482.780 euros⁵⁵⁰.

En 2009: 64.769.910 euros⁵⁵¹.

En 2010: 61.944.500 euros⁵⁵².

En 2011: 0 euros⁵⁵³.

- Volumen de recursos con carácter incondicionado del antiguo Fondo:

Hasta 2010, la parte del Fondo Regional destinada a financiar gastos de carácter incondicionado quedaba fijada en un 70% del total, siendo un 35% para los municipios con población inferior a 2.000 habitantes y otro 35% para los municipios restantes. A partir de 2011, la parte del Fondo prevista para los Municipios se destina a financiar programas específicos establecidos por la Comunidad Autónoma.

- Evolución de las participaciones.

A partir de los datos obtenidos de las sucesivas leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma he elaborado la siguiente tabla y gráfico.

⁵⁴⁶ Según el Anexo de la Ley 14/2003, de 18 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2004.

⁵⁴⁷ Según el Anexo de la Ley 12/2004, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2005.

⁵⁴⁸ Según el Anexo de la Ley 13/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2006.

⁵⁴⁹ Según el Anexo de la Ley 6/2006, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2007.

⁵⁵⁰ Según el Anexo de la Ley 15/2007, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2008.

⁵⁵¹ Según el Anexo de la Ley 10/2008, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2009.

⁵⁵² Según el Anexo de la Ley 5/2009, de 17 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2010.

⁵⁵³ Según el Anexo de la Ley 16/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2011.

* importes en euros

| | Transferencias a Municipios* | PICA* | % B/A | Número habitantes ⁵⁵⁴ C | Media PICA por habitante* B/C |
|-------------|---------------------------------|------------|----------|--|-------------------------------------|
| | A | B | | | B/C |
| 2004 | 555.841.020 | 56.997.000 | 10,3 | 1.848.881 | 30,83 |
| 2005 | 581.642.010 | 58.140.000 | 10,0 | 1.894.667 | 30,69 |
| 2006 | 606.251.290 | 59.640.000 | 9,8 | 1.932.261 | 30,87 |
| 2007 | 631.897.770 | 60.832.800 | 9,6 | 1.977.304 | 30,77 |
| 2008 | 646.403.260 | 64.482.780 | 10,0 | 2.043.100 | 31,56 |
| 2009 | 657.530.890 | 64.769.910 | 9,9 | 2.081.313 | 31,12 |
| 2010 | 624.654.310 | 61.944.500 | 9,1 | 2.098.373 | 29,52 |
| 2011 | 62.489.880 | 0 | 0,0 | 2.115.334 | 0,00 |

Tabla 50

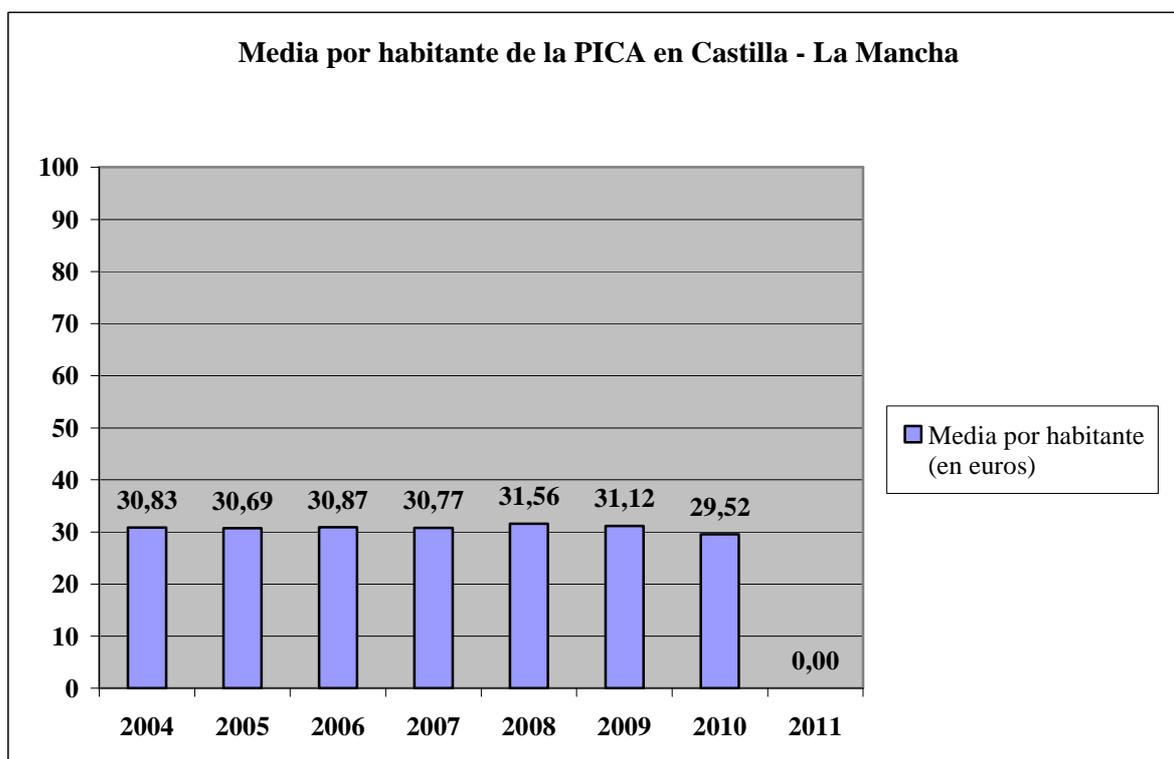


Gráfico 50

⁵⁵⁴ Número de habitantes según datos del INE [en línea]: <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t20/p321/serie/10/&file=02001.px&type=pcaxis&L=0> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

En este gráfico se observa el estancamiento del importe medio por habitante de las transferencias incondicionadas a favor de los municipios castellano-manchegos, alrededor de los 30 euros por habitante y año, hasta 2010. No obstante, a partir de 2011, dicho importe es nulo ya que desaparecen tales transferencias incondicionadas en aplicación de la citada Ley 10/2011, de 21 de marzo, que limita el ámbito del Fondo Regional de Cooperación Local únicamente a programas finalistas y condicionados.

f) CASTILLA Y LEÓN.

- Marco legal.

La normativa reguladora de esta materia en la Comunidad Autónoma de Castilla y León es el Decreto 53/2002, de 4 de abril, que regula el Fondo de Cooperación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, el cual incluye a su vez el Fondo de Apoyo Municipal, Sus dotaciones están previstas anualmente por la correspondiente Ley de Presupuestos de la Comunidad. El Fondo de Apoyo Municipal tiene carácter incondicionado, y se destina a pagar los gastos generados por la implantación, mejora, ampliación y mantenimiento de servicios públicos no susceptibles de ser financiados en su integridad por tasas o precios públicos.

Las principales características de su modelo de transferencias incondicionadas a las EELL son las siguientes:

- Destinatarios del Fondo:

Los municipios con población de derecho igual o superior a 20.000 habitantes.

- Dotación económica del Fondo:

Las sucesivas Leyes de Presupuestos de la Comunidad establecen anualmente la cuantía de la dotación.

En 2004: 5.714.165 euros⁵⁵⁵.

⁵⁵⁵ Según el Anexo de la Ley 14/2003, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2004.

En 2005: 6.088.643 euros⁵⁵⁶.

En 2006: 6.088.643 euros⁵⁵⁷.

En 2007: 6.088.643 euros⁵⁵⁸.

En 2008: 6.271.302 euros⁵⁵⁹.

En 2009: 6.271.302 euros⁵⁶⁰.

En 2010: 6.271.302 euros⁵⁶¹.

En 2011: 11.352.045 euros⁵⁶².

- Reglas y criterios de distribución del Fondo:
 - a) Del importe total consignado anualmente en los Presupuestos Generales de la Comunidad, una parte, que no podrá superar el 60%, se dividirá entre los municipios beneficiarios asignándoles una cantidad fija e igual.
 - b) El resto se distribuirá proporcionalmente en función de la población, de los servicios que se presten, de la presión fiscal, de la renta por habitante, u otras variables que se estimen adecuadas.

- Evolución de las participaciones.

A partir de los datos obtenidos de las sucesivas leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma he elaborado la siguiente tabla y gráfico.

⁵⁵⁶ Según el Anexo de la Ley 10/2004, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2005.

⁵⁵⁷ Según el Anexo de la Ley 14/2005, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2006.

⁵⁵⁸ Según el Anexo de la Ley 16/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2007.

⁵⁵⁹ Según el Anexo de la Ley 10/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2008.

⁵⁶⁰ Según el Anexo de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2009.

⁵⁶¹ Según el Anexo de la Ley 11/2009, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2010.

⁵⁶² Según el Anexo de la Ley 20/2010, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2011.

La participación de los municipios en los ingresos del Estado y de las CCAA

* importes en euros

| | Transferencias a Municipios* | PICA* | % | Número habitantes⁵⁶³ | Media PICA por habitante* |
|-------------|---|--------------|------------|--|--------------------------------------|
| | A | B | B/A | C | B/C |
| 2004 | 63.075.214 | 5.714.165 | 9,1 | 2.493.918 | 2,29 |
| 2005 | 76.638.371 | 6.088.643 | 7,9 | 2.510.849 | 2,42 |
| 2006 | 83.638.371 | 6.088.643 | 7,3 | 2.523.020 | 2,41 |
| 2007 | 90.648.479 | 6.088.643 | 6,7 | 2.528.417 | 2,41 |
| 2008 | 90.454.186 | 6.271.302 | 6,7 | 2.557.330 | 2,45 |
| 2009 | 97.454.186 | 6.271.302 | 5,9 | 2.563.521 | 2,45 |
| 2010 | 111.454.186 | 6.271.302 | 5,6 | 2.559.515 | 2,45 |
| 2011 | 119.712.215 | 11.352.045 | 9,5 | 2.558.463 | 4,44 |

Tabla 51

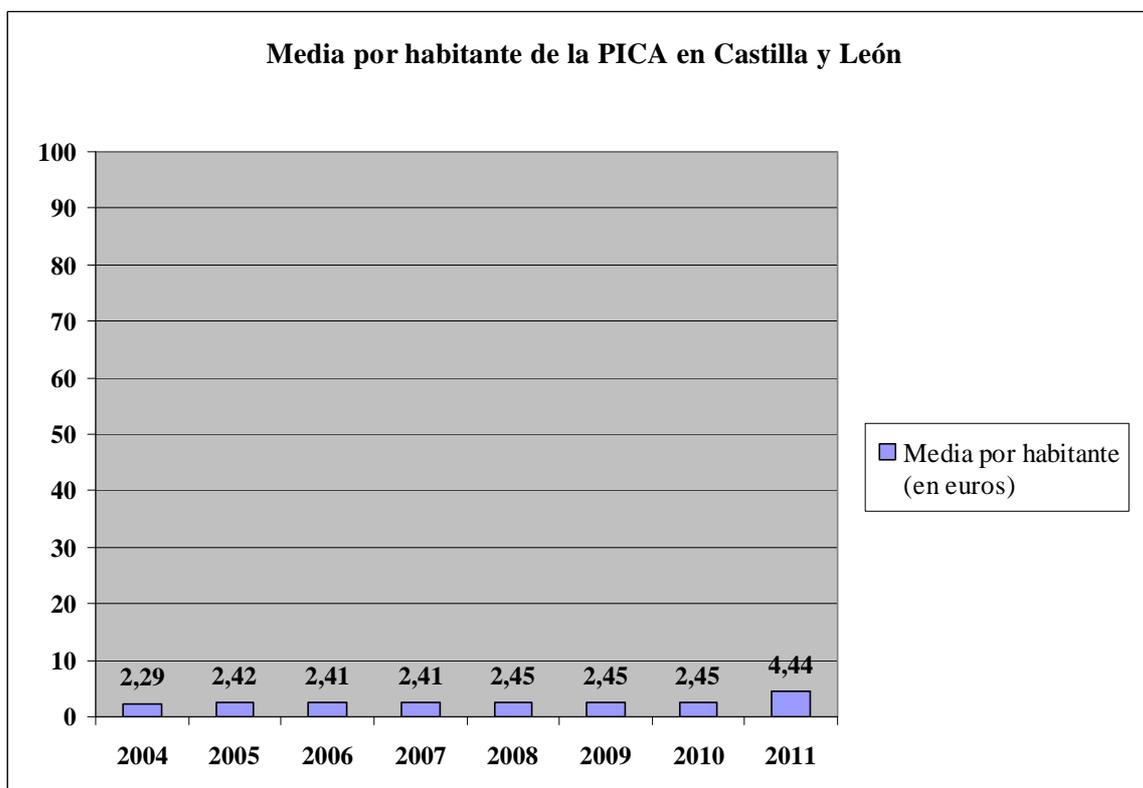


Gráfico 51

⁵⁶³ Número de habitantes según datos del INE [en línea]: <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t20/p321/serie/10/&file=02001.px&type=pcaxis&L=0> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

En este gráfico se observa el poco peso de las transferencias incondicionadas a favor de los municipios castellano-leoneses, resultado de la baja dotación de las mismas. Al mismo tiempo que la cuantía de la PICA anual por habitante es muy inferior a la media del conjunto de CCAA, que es de 53 euros por habitante y año en 2011.

g) CATALUNYA.

- Marco legal.

La normativa reguladora de esta materia en Catalunya es el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, que aprueba el Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Catalunya, de creación y distribución del Fondo de Cooperación Local, de acuerdo con la dotación y criterios de distribución previstos anualmente por la correspondiente Ley de Presupuestos de la Comunidad. A pesar de que dicho Fondo se define expresamente como instrumento de participación en los ingresos tributarios de la Comunidad, lo cierto es que no está conectado de forma directa al comportamiento de la recaudación de los tributos, propios o cedidos, de la Generalitat. No obstante, la mayor parte de las transferencias responden a la categoría de incondicionadas⁵⁶⁴, dado que no tienen carácter finalista ni están sujetas a la obligación de justificación.

Las principales características del modelo catalán de transferencias incondicionadas a las EELL son las siguientes:

- Destinatarios del Fondo:
Todos los municipios de la Comunidad Autónoma.
- Dotación económica del Fondo:
La Ley de Presupuestos de la Generalitat establece anualmente su cuantía.

⁵⁶⁴ Según afirma RAMOS PRIETO: “El predominio de los ingresos de libre disposición es manifiesto”, en RAMOS PRIETO, Jesús (2008): “Los fondos autonómicos de cooperación o financiación local”, en *La participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas*, de la *Serie Claves del Gobierno Local*, núm. 10, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, p. 349.

En 2004: 39.584.000 euros⁵⁶⁵.

En 2005: 53.157.792 euros⁵⁶⁶.

En 2006: 73.362.590 euros⁵⁶⁷.

En 2007: 86.668.156 euros⁵⁶⁸.

En 2008: 102.330.728 euros⁵⁶⁹.

En 2009: 105.736.105 euros⁵⁷⁰.

En 2010: 109.349.360 euros⁵⁷¹.

En 2011: 97.342.050 euros⁵⁷².

– Reglas y criterios de distribución del Fondo:

a) Al municipio de Barcelona, una cantidad fija determinada por ley.

b) Al resto de municipios de Catalunya, el importe restante del Fondo, que deberá distribuirse de acuerdo con los siguientes indicadores de gasto:

1º) Atendiendo a la población de los municipios, se destina una cantidad para cada municipio calculada mediante una fórmula determinada⁵⁷³.

⁵⁶⁵ Según el art. 39 de la Ley 6/2004, de 16 de julio, de presupuestos de la Generalitat de Catalunya para 2004.

⁵⁶⁶ Según el art. 39 de la Ley 11/2004, de 27 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat de Catalunya para 2005.

⁵⁶⁷ Según el art. 42 de la Ley 20/2005, de 29 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat de Catalunya para 2006.

⁵⁶⁸ Según el art. 44 de la Ley 4/2007, de 4 de julio, de presupuestos de la Generalitat de Catalunya para 2007.

⁵⁶⁹ Según el art. 43 de la Ley 16/2007, de 21 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat de Catalunya para 2008.

⁵⁷⁰ Según el art. 46 de la Ley 15/2008, de 23 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat de Catalunya para 2009.

⁵⁷¹ Según el art. 47 de la Ley 25/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat de Catalunya para 2010.

⁵⁷² Según el art. 52 de la Ley 6/2011, de 27 de julio, de presupuestos de la Generalitat de Catalunya para 2011.

⁵⁷³ La fórmula es: $P = 31.552,32 + (H1 \times 30,59) + (H2 \times 13,79) + (H3 \times 10,43) + (H4 \times 6,35) + (H5 \times 4,44)$. Siendo:

- P: la participación del municipio.
- H1: el número de habitantes entre 1 y 1.000.
- H2: el número de habitantes entre 1.001 y 5.000.
- H3: el número de habitantes entre 5.001 y 20.000.
- H4: el número de habitantes entre 20.001 y 50.000.
- H5: el número de habitantes por encima de 50.000.

2º) Atendiendo al mayor gasto asociado a la dispersión de los núcleos de población dentro del término municipal, se destina una cantidad para los municipios de menos de 50.000 habitantes con núcleos de población diferenciados fuera del núcleo principal del municipio.

3º) Atendiendo al mayor gasto asociado a la capitalidad comarcal, se destina una cantidad fija para cada capital de comarca y otra proporcional en función de la población comarcal fuera de la capital.

4º) Atendiendo al gasto por la gestión del territorio, se destina una cantidad proporcional en función de la superficie de cada municipio.

- Evolución de las participaciones.

A partir de los datos obtenidos de las sucesivas leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma he elaborado la siguiente tabla y gráfico.

* importes en euros

| | Transferencias a Municipios* | PICA* | % B/A | Número habitantes⁵⁷⁴ | Media PICA por habitante* |
|-------------|---|--------------|------------------|--|--------------------------------------|
| | A | B | | C | B/C |
| 2004 | 71.093.608 | 39.584.000 | 55,7 | 6.813.319 | 5,81 |
| 2005 | 92.388.190 | 53.157.792 | 57,5 | 6.995.206 | 7,60 |
| 2006 | 115.255.484 | 73.362.590 | 63,7 | 7.134.697 | 10,28 |
| 2007 | 130.092.838 | 86.668.156 | 66,6 | 7.210.508 | 12,02 |
| 2008 | 147.318.150 | 102.330.728 | 69,5 | 7.364.078 | 13,90 |
| 2009 | 151.818.150 | 105.736.105 | 69,6 | 7.475.420 | 14,14 |
| 2010 | 156.372.695 | 109.349.360 | 69,9 | 7.512.381 | 14,56 |
| 2011 | 104.342.050 | 97.342.050 | 93,3 | 7.539.618 | 12,91 |

Tabla 52

⁵⁷⁴ Número de habitantes según datos del INE [en línea]: <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t20/p321/serie/10/&file=02001.px&type=pcaxis&L=0> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

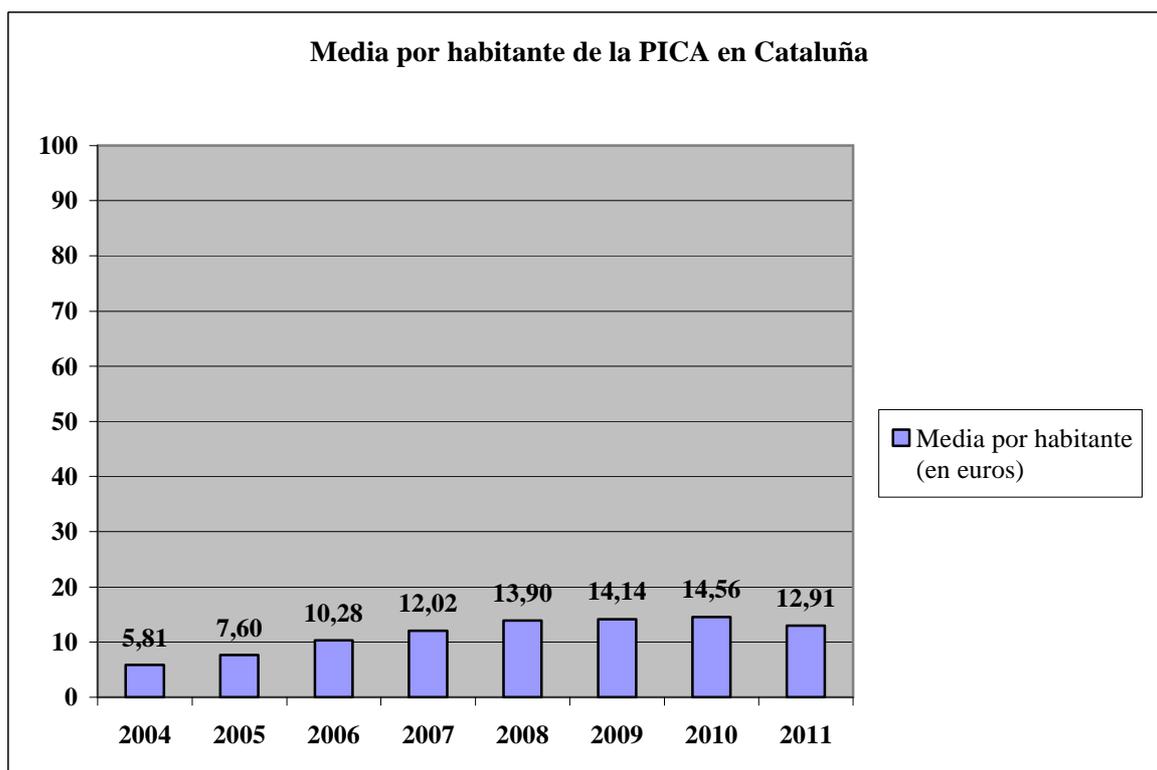


Gráfico 52

En este gráfico se observa la tendencia positiva del importe medio por habitante de las transferencias incondicionadas a favor de los municipios catalanes hasta 2010, aunque este importe medio también sigue estando muy por debajo de la media del conjunto de CCAA, que es de 53 euros por habitante y año en 2011. La tendencia se invierte en 2011, debido a una menor dotación de dichas transferencias. No obstante, considero oportuno destacar el incremento del peso de las transferencias incondicionadas en relación con el total de transferencias de la Hacienda Autonómica a favor de los municipios catalanes, pasando del 55% en el 2004 a más del 93% del total de las mismas en 2011. Dicho cambio obedece a lo dispuesto por el art. 219, del nuevo Estatuto de Catalunya⁵⁷⁵, que obliga a la Generalitat catalana a establecer un fondo de cooperación local de carácter incondicionado, a partir de sus ingresos tributarios.

h) COMUNIDAD VALENCIANA.

⁵⁷⁵ Reforma estatutaria aprobada por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio.

- Marco legal.

La normativa reguladora de esta materia en la Comunidad Valenciana es la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local, de creación del Fondo de Cooperación Municipal. A pesar de que establece que se desarrollará reglamentariamente la participación de los municipios en la dotación del Fondo, dicho desarrollo aún no se ha producido, de modo que no existe ninguna línea de transferencias incondicionadas hacia los Ayuntamientos en aquella Comunidad.

Por su parte, el Fondo de cohesión territorial a favor de municipios cuya población no excede de 1.500 habitantes, de acuerdo con su configuración jurídica, tampoco transfiere recursos incondicionados sino subvenciones finalistas, sujetas a la obligación de justificar su destino. Todo ello no significa que no existan transferencias de fondos desde la Hacienda Autonómica hacia las Haciendas Municipales, sino que la totalidad de las transferencias son condicionadas, finalistas y sujetas a la obligación de realización y justificación.

i) EXTREMADURA

- Marco legal.

La normativa reguladora de esta materia en la Comunidad Autónoma de Extremadura son las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad, que dotan el Fondo Regional de Cooperación Municipal, así como establecen los criterios de distribución del mismo. A partir de la Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos para 2008, dicho Fondo es el único cauce de participación de las Haciendas Locales en los ingresos de la Comunidad. A pesar de que la totalidad de las transferencias son incondicionadas, lo cierto es que el Gobierno extremeño se reserva la facultad de afectar hasta el 50% del Fondo a fines concretos cuando así lo considere oportuno.

Las principales características del modelo extremeño de transferencias incondicionadas a las EELL son las siguientes:

- Destinatarios del Fondo:
Todos los municipios de la Comunidad.
- Dotación económica del Fondo:
La Ley de Presupuestos de la Comunidad establece anualmente su cuantía.
En 2004: 13.486.712 euros⁵⁷⁶.
En 2005: 13.891.313 euros⁵⁷⁷.
En 2006: 15.650.000 euros⁵⁷⁸.
En 2007: 16.589.000 euros⁵⁷⁹.
En 2008: 17.500.000 euros⁵⁸⁰.
En 2009: 18.570.001 euros⁵⁸¹.
En 2010: 28.976.422 euros⁵⁸².
En 2011: 37.172.146 euros⁵⁸³.
- Reglas y criterios de distribución del Fondo:
 - a) Una cantidad fija para cada municipio.
 - b) Una cuantía adicional para los municipios con menos de 2.000 habitantes.

- Evolución de las participaciones.

⁵⁷⁶ Según el art. 38 de la Ley 7/2003, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2004.

⁵⁷⁷ Según el art. 38 de la Ley 9/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2005.

⁵⁷⁸ Según el art. 38 de la Ley 5/2005, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2006.

⁵⁷⁹ Según el art. 38 de la Ley 10/2006, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2007.

⁵⁸⁰ Según el art. 45 de la Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2008.

⁵⁸¹ Según el art. 45 de la Ley 5/2008, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2009.

⁵⁸² Según el art. 45 de la Ley 8/2009, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad autónoma de Extremadura para 2010.

⁵⁸³ Según el art. 49 de la Ley 18/2010, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad autónoma de Extremadura para 2011.

A partir de los datos obtenidos de las sucesivas leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma he elaborado la siguiente tabla y gráfico.

* importes en euros

| | Transferencias a Municipios* | PICA* | % | Número habitantes⁵⁸⁴ | Media PICA por habitante* |
|-------------|---|--------------|------------|--|--------------------------------------|
| | A | B | B/A | C | B/C |
| 2004 | 28.776.464 | 13.486.712 | 46,9 | 1.075.286 | 12,54 |
| 2005 | 29.585.666 | 13.891.313 | 47,0 | 1.083.879 | 12,82 |
| 2006 | 31.815.382 | 15.650.000 | 49,2 | 1.086.373 | 14,41 |
| 2007 | 33.724.308 | 16.589.000 | 49,2 | 1.089.990 | 15,22 |
| 2008 | 36.000.000 | 17.500.000 | 48,6 | 1.097.744 | 15,94 |
| 2009 | 37.160.000 | 18.570.000 | 50,0 | 1.102.410 | 16,84 |
| 2010 | 40.270.162 | 28.976.422 | 72,0 | 1.107.220 | 26,17 |
| 2011 | 37.172.146 | 37.172.146 | 100,0 | 1.109.367 | 33,51 |

Tabla 53

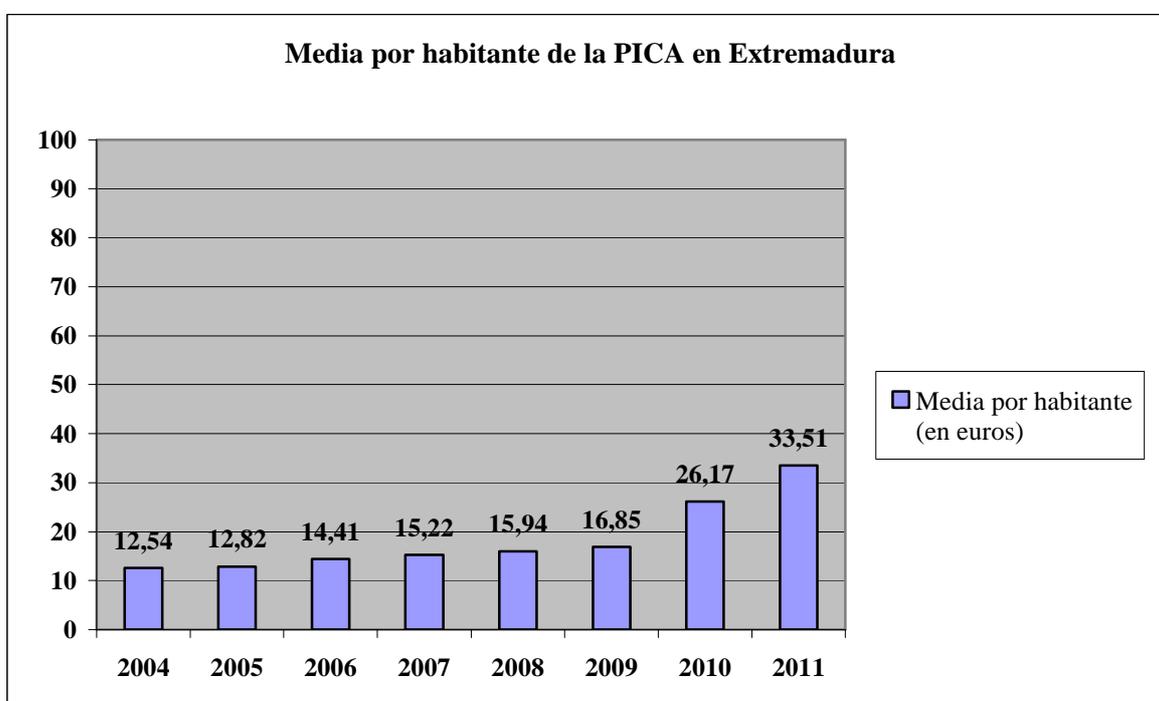


Gráfico 53

Se observa una tendencia claramente positiva del importe medio por habitante de las transferencias autonómicas incondicionadas a favor de las Haciendas Municipales extremeñas, aunque dicho importe medio sigue por debajo de la media del conjunto de las CCAA, de 53 euros por habitante y año en 2011. También se observa como aumenta el peso de los fondos incondicionados en relación con el total de fondos transferidos a los municipios extremeños, alcanzando el 100% en 2011. Dicha circunstancia favorece el principio de autonomía financiera local, dado la totalidad de dichos fondos son de libre disposición de los Ayuntamientos extremeños.

j) GALICIA.

- Marco legal.

La normativa reguladora de la participación de los Ayuntamientos gallegos en los ingresos de la Comunidad Autónoma de Galicia es el Decreto 373/1990, de 31 de mayo, de creación del Fondo de Cooperación Local, y las sucesivas leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad, que establecen la dotación anual de dicho Fondo mediante un porcentaje sobre la recaudación líquida de los capítulos I (Impuestos directos); II (Impuestos indirectos), y III (Tasas, precios públicos y otros ingresos) de los respectivos presupuestos de ingresos. Por consiguiente, las aportaciones de la *Xunta* de Galicia a los municipios gallegos son realmente participaciones directas en sus tributos.

Las principales características del modelo gallego de participación de las Haciendas Locales en los ingresos tributarios de la Comunidad son las siguientes:

- Destinatarios de las participaciones:

Son beneficiarios del Fondo todos los municipios de Galicia.

- Dotación económica de las participaciones:

⁵⁸⁴ Número de habitantes según datos del INE [en línea]:
<http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t20/p321/serie/10/&file=02001.px&type=pcaxis&L=0%3E>

La Ley de Presupuestos de la CA establece anualmente la cuantía de la dotación según porcentaje establecido sobre la recaudación líquida de los capítulos I, II y III del presupuesto de ingresos de la Administración general.

En 2004: 55.830.355 euros⁵⁸⁵.

En 2005: 60.634.915 euros⁵⁸⁶.

En 2006: 79.154.411 euros⁵⁸⁷.

En 2007: 92.461.463 euros⁵⁸⁸.

En 2008: 104.082.175 euros⁵⁸⁹.

En 2009: 127.730.788 euros⁵⁹⁰.

En 2010: 112.972.805 euros⁵⁹¹.

En 2011: 112.972.805 euros⁵⁹².

– Reglas y criterios de distribución de las participaciones:

a) Un fondo principal, expresado anualmente en un porcentaje de la recaudación líquida de los capítulos I, II y III del presupuesto de ingresos, y que será objeto de la siguiente distribución:

1º) Se deducirá el equivalente al 1%, sin que pueda exceder de 600.000 euros, cuyo destino será la Federación Gallega de Municipios y Provincias.

2º) La cantidad restante se distribuirá entre todos los municipios de la Comunidad conforme al coeficiente asignado a cada uno de ellos.

[Consulta: el 24 de octubre de 2013].

⁵⁸⁵ Según la Disposición adicional quinta de la Ley 8/2003, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2004.

⁵⁸⁶ Según la Disposición adicional sexta de la Ley 13/2004, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2005.

⁵⁸⁷ Según el art. 49 de la Ley 7/2005, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2006.

⁵⁸⁸ Según el art. 47 de la Ley 14/2006, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2007.

⁵⁸⁹ Según el art. 52 de la Ley 16/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2008.

⁵⁹⁰ Según el art. 55 de la Ley 16/2008, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2009.

⁵⁹¹ Según el art. 55 de la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2010.

⁵⁹² Según el art. 57 de la Ley 14/2010, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2011.

b) Un fondo adicional, expresado anualmente en un porcentaje de la recaudación líquida de los capítulos I, II y III del presupuesto de ingresos, y que será objeto de la siguiente distribución:

1º) Se consideran tres grupos de municipios, según la población de derecho: los de población inferior a 15.000 habitantes, los de entre 15.000 y 50.000 habitantes y los de población superior a 50.000 habitantes. Entre estos tres grupos se realizará una repartición inicial del fondo de acuerdo con los criterios y ponderaciones siguientes: habitantes, 70%; mayores de 65 años, 10%; superficie, 10%; núcleos de población, 10%.

2º) Las cantidades resultantes se modularán mediante la aplicación de un índice de esfuerzo fiscal⁵⁹³.

- Evolución de las participaciones.

A partir de los datos obtenidos de las sucesivas leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma he elaborado la siguiente tabla y gráfico.

⁵⁹³ El índice de esfuerzo fiscal municipal se obtendrá mediante la aplicación de la siguiente fórmula:

$$\text{EFM} = (\text{RM} / \text{RG}) - (\text{PM} / \text{PG})$$

Siendo:

- EFM: el índice de esfuerzo fiscal municipal.
- RM: la recaudación capítulos I, II y III del municipio, excluidos los tributos cedidos del Estado.
- RG: la recaudación capítulos I, II y III de todos los municipios, excluidos los tributos cedidos del Estado.
- PM: la población del municipio a 1 de enero del año considerado para la recaudación.
- PG: la población de todos los municipios a la misma fecha.

* importes en euros

| | Transferencias a Municipios* | PICA* | % | Número habitantes⁵⁹⁴ | Media PICA por habitante* |
|-------------|---|--------------|------------|--|--------------------------------------|
| | A | B | B/A | C | B/C |
| 2004 | 731.027.155 | 55.830.355 | 7,6 | 2.750.985 | 20,29 |
| 2005 | 754.041.707 | 60.634.915 | 8,0 | 2.762.198 | 21,95 |
| 2006 | 820.282.981 | 79.154.411 | 9,6 | 2.767.524 | 28,60 |
| 2007 | 891.355.060 | 92.461.463 | 10,4 | 2.772.533 | 33,35 |
| 2008 | 956.088.955 | 104.082.175 | 10,9 | 2.784.169 | 37,38 |
| 2009 | 965.584.095 | 127.730.788 | 13,1 | 2.796.089 | 45,68 |
| 2010 | 927.878.464 | 112.972.805 | 12,2 | 2.797.653 | 40,38 |
| 2011 | 114.324.062 | 112.972.805 | 98,8 | 2.736.636 | 41,28 |

Tabla 54

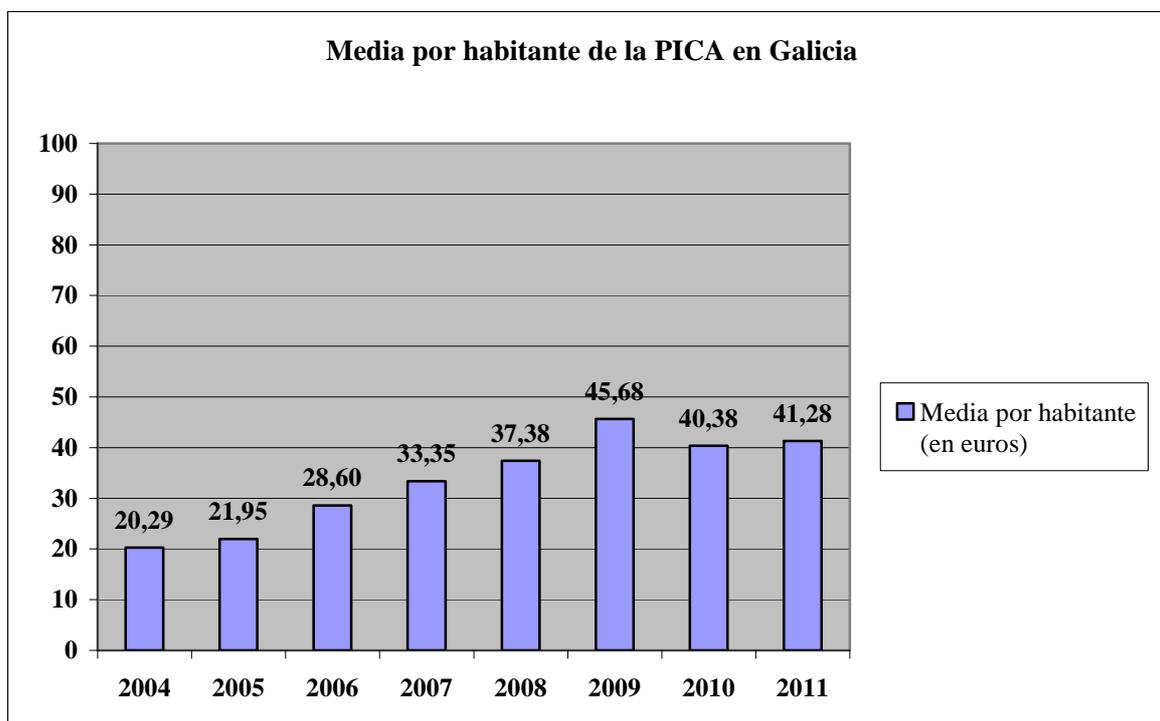


Gráfico 54

⁵⁹⁴ Número de habitantes según datos del INE [en línea]:
 <<http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t20/p321/serie/10/&file=02001.px&type=pcaxis&L=0%3E>>
 [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

En este gráfico se observa un aumento significativo del importe medio por habitante de la PICA en Galicia, superior al 100% entre 2004 y 2011, situando dicha media cercana a la media del conjunto de CCAA de 53 euros por habitante y año en 2011. Además, durante el periodo analizado, ha aumentado el peso de la dotación del Fondo en relación con la suma total de transferencias autonómicas a favor de los municipios gallegos, alcanzando excepcionalmente casi el 100% en 2011. No obstante, también se observa un retroceso del 10% en las cuantías del Fondo para los ejercicios 2010 y 2011, debido a la caída de los ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma, los cuales sirven de base para determinar la cuantía de las participaciones.

k) ISLAS BALEARES.

- Marco legal.

La normativa reguladora de esta materia en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares es la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de la Comunidad y el Decreto 22/2005, de 4 de marzo, que regula el régimen jurídico, los criterios de distribución y el funcionamiento del Fondo de Cooperación Municipal (vigente hasta que no se dicte un nuevo reglamento de desarrollo). La dotación de este Fondo se establece con un porcentaje sobre los ingresos de la Hacienda Autónoma.

Las principales características del modelo balear de transferencias incondicionadas a las EELL son las siguientes:

- Destinatarios del Fondo:
Todos los municipios de las Islas Baleares.
- Dotación económica del Fondo:

La Ley de Presupuestos autonómica establece anualmente la cuantía de la dotación, que en la actualidad equivale al 0'7% de sus ingresos propios⁵⁹⁵.

En 2004: 6.610.000 euros⁵⁹⁶.

En 2005: 6.977.979 euros⁵⁹⁷.

En 2006: 7.500.000 euros⁵⁹⁸.

En 2007: 12.151.461 euros⁵⁹⁹.

En 2008: 16.199.562 euros⁶⁰⁰.

En 2009: 16.884.801 euros⁶⁰¹.

En 2010: 18.474.628 euros⁶⁰².

En 2011: 18.474.628 euros⁶⁰³.

- Sistema y criterios de distribución del Fondo:

a) El municipio de Palma, un máximo del 20% del Fondo.

b) Los demás municipios, la cuantía restante del Fondo, utilizando los siguientes criterios de valoración: población (70'25%); solidaridad (21%); insularidad (1%); doble insularidad (1'6%); municipios de interior (0,15%); municipios pequeños (1%), y municipios sometidos a protección medioambiental de la *Serra de Tramuntana* (7%).

- Evolución de las participaciones.

⁵⁹⁵ De acuerdo con el art. 205, de la citada Ley 20/2006, se llegaría gradualmente a la asignación del 0'7% en un periodo máximo de tres años de la siguiente forma: el 75% el año 2007; el 87'5% el año 2008, y el 100% el año 2009.

⁵⁹⁶ Según lo dispuesto en la Ley 9/2003, de 22 de diciembre, de presupuestos generales de las Islas Baleares para el año 2004.

⁵⁹⁷ Según lo dispuesto en la Ley 7/2004, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de las Islas Baleares para el año 2005.

⁵⁹⁸ Según lo dispuesto en la Ley 12/2005, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de las Islas Baleares para el año 2006.

⁵⁹⁹ Según lo dispuesto en la Ley 24/2006, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de las Islas Baleares para el año 2007.

⁶⁰⁰ Según lo dispuesto en la Ley 5/2007, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de las Islas Baleares para el año 2008.

⁶⁰¹ Según lo dispuesto en la Ley 9/2008, de 19 de diciembre, de presupuestos generales de las Islas Baleares para el año 2009.

⁶⁰² Según lo dispuesto en la Ley 9/2009, de 21 de diciembre, de presupuestos generales de las Islas Baleares para el año 2010.

⁶⁰³ Según la Orden del Consejero de Economía y Hacienda, de 28 de diciembre de 2010, que establece las particularidades presupuestarias y contables que deben regir la prórroga de los presupuestos.

La participación de los municipios en los ingresos del Estado y de las CCAA

A partir de los datos obtenidos de las sucesivas leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma he elaborado la siguiente tabla y gráfico.

* importes en euros

| | Transferencias a Municipios* A | PICA* B | % B/A | Número habitantes⁶⁰⁴ C | Media PICA por habitante* B/C |
|-------------|---|--------------------------|------------------------|--|--|
| 2004 | 127.603.808 | 3.655.127 | 2,9 | 955.045 | 3,83 |
| 2005 | 133.820.638 | 5.951.914 | 4,4 | 983.131 | 6,05 |
| 2006 | 147.581.643 | 6.242.141 | 4,2 | 1.001.062 | 6,24 |
| 2007 | 157.424.132 | 12.151.461 | 7,7 | 1.030.650 | 11,79 |
| 2008 | 170.949.829 | 16.199.562 | 9,5 | 1.072.844 | 15,10 |
| 2009 | 193.949.840 | 16.884.801 | 8,7 | 1.095.426 | 15,41 |
| 2010 | 195.449.840 | 18.474.628 | 9,5 | 1.106.049 | 16,70 |
| 2011 | 195.449.840 | 18.474.628 | 9,5 | 1.113.114 | 16,60 |

Tabla 55

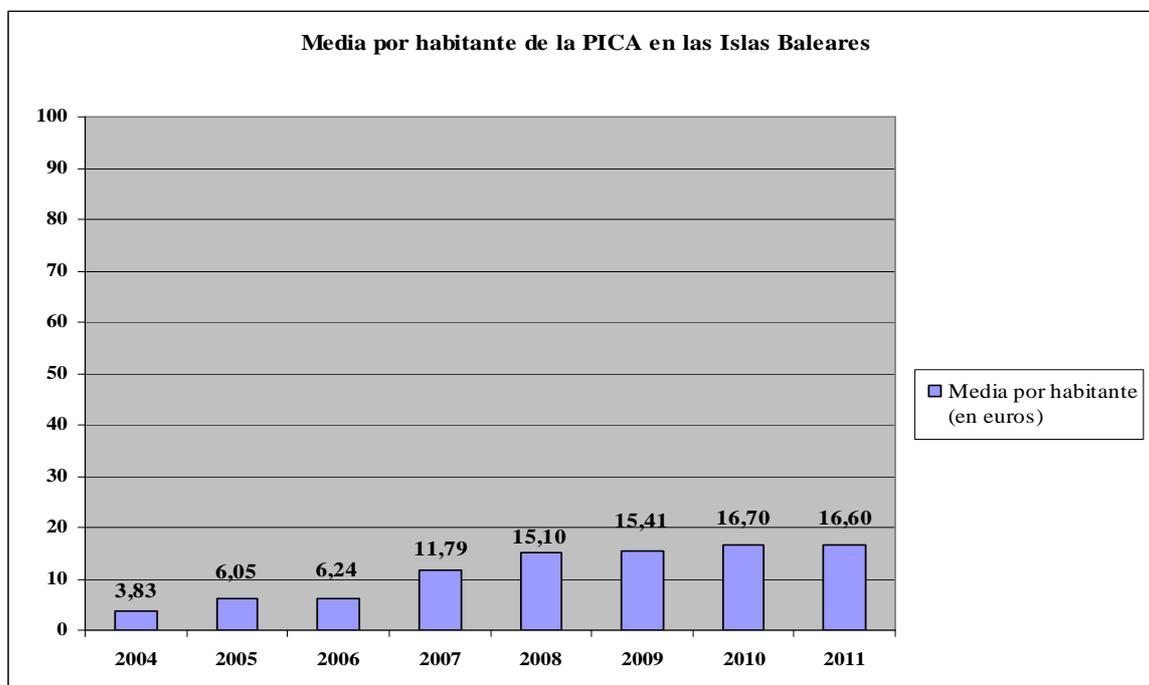


Gráfico 55

En este gráfico se observa una tendencia positiva del importe medio por habitante de las transferencias incondicionadas a favor de los municipios baleares, entre 2004 y 2010, aunque la cuantía de las mismas se congeló en 2011 por la prórroga de los presupuestos de la Comunidad. En cualquier caso, dicho importe medio sigue estando muy por debajo del importe medio de las PICAS del conjunto de las CCAA, de 53 euros por habitante y año en 2011.

1) ISLAS CANARIAS.

- Marco legal.

La normativa reguladora de esta materia en la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias es la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal, de acuerdo con la dotación prevista anualmente por la correspondiente Ley de Presupuestos de la Comunidad. Este Fondo, de adhesión potestativa, proporciona a las Haciendas Locales transferencias orientadas a la consecución de un doble objetivo:

- a) El saneamiento económico-financiero o la inversión, si se cumplen los indicadores previstos⁶⁰⁵.
- b) La libre financiación de los municipios.

Las principales características del modelo canario de transferencias incondicionadas son las siguientes:

- Destinatarios del Fondo:
Todos los municipios canarios que decidan participar en el Fondo.
- Dotación económica del Fondo:

⁶⁰⁴ Número de habitantes según datos del INE [en línea]: <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t20/p321/serie/10/&file=02001.px&type=pcaxis&L=0%3E> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

⁶⁰⁵ Según el art. 11 de la citada Ley 3/1999, los indicadores de saneamiento económico-financiero son: el remanente de tesorería superior al 1%, el ahorro neto superior al 10% y el volumen de endeudamiento a largo plazo inferior al 70%.

La cuantía de la dotación se revisa anualmente mediante la aplicación del índice con mayor crecimiento entre el PIB y el IPC de la Comunidad.

En 2004: 143.089.352 euros⁶⁰⁶.

En 2005: 154.609.455 euros⁶⁰⁷.

En 2006: 171.203.907 euros⁶⁰⁸.

En 2007: 175.506.958 euros⁶⁰⁹.

En 2008: 192.035.826 euros⁶¹⁰.

En 2009: 228.154.794 euros⁶¹¹.

En 2010: 228.004.784 euros⁶¹².

En 2011: 223.657.452 euros⁶¹³.

– Sistema y criterios de distribución del Fondo:

a) A la Federación Canaria de Municipios, el 1%.

b) A los demás municipios, la cuantía restante del Fondo, utilizando los siguientes criterios y porcentajes: población (68%); solidaridad (16%); insularidad periférica (1%); extensión territorial (2%); espacios naturales protegidos (2%); plazas turísticas (2%); dispersión territorial (5%), y unidades escolares (4%).

- Evolución de las participaciones.

⁶⁰⁶ Según la Disposición Adicional Décima de la Ley 22/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Canarias para 2004.

⁶⁰⁷ Según la Disposición Adicional Séptima de la Ley 5/2004, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Canarias para 2005.

⁶⁰⁸ Según la Disposición Adicional Vigésimo segunda de la Ley 9/2005, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de Canarias para 2006.

⁶⁰⁹ Según la Disposición Adicional Decimosexta de la Ley 12/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Canarias para 2007.

⁶¹⁰ Según la Disposición Adicional Decimotercera de la Ley 14/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de Canarias para 2008.

⁶¹¹ Según la Disposición Adicional Duodécima de la Ley 5/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de Canarias para 2009.

⁶¹² Según la Disposición Adicional Décima de la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Canarias para 2010.

⁶¹³ Según la Disposición Adicional Novena de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Canarias para 2011.

A partir de los datos obtenidos de las sucesivas leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma he elaborado la siguiente tabla y gráfico.

* importes en euros

| | Transferencias a Municipios* | PICA* | % | Número habitantes⁶¹⁴ | Media PICA por habitante* |
|-------------|---|--------------|------------|--|--------------------------------------|
| | A | B | B/A | C | B/C |
| 2004 | 143.664.850 | 143.089.352 | 99,6 | 1.915.540 | 74,70 |
| 2005 | 155.222.824 | 154.609.455 | 99,6 | 1.968.280 | 78,55 |
| 2006 | 171.868.248 | 171.203.907 | 99,6 | 1.995.833 | 85,78 |
| 2007 | 176.420.860 | 175.506.958 | 99,5 | 2.025.951 | 86,63 |
| 2008 | 199.449.623 | 192.035.826 | 96,3 | 2.075.968 | 92,50 |
| 2009 | 459.417.231 | 228.154.794 | 49,7 | 2.103.992 | 108,44 |
| 2010 | 521.031.214 | 228.004.784 | 43,8 | 2.118.519 | 107,62 |
| 2011 | 475.924.280 | 223.657.452 | 47,0 | 2.126.769 | 105,16 |

Tabla 56

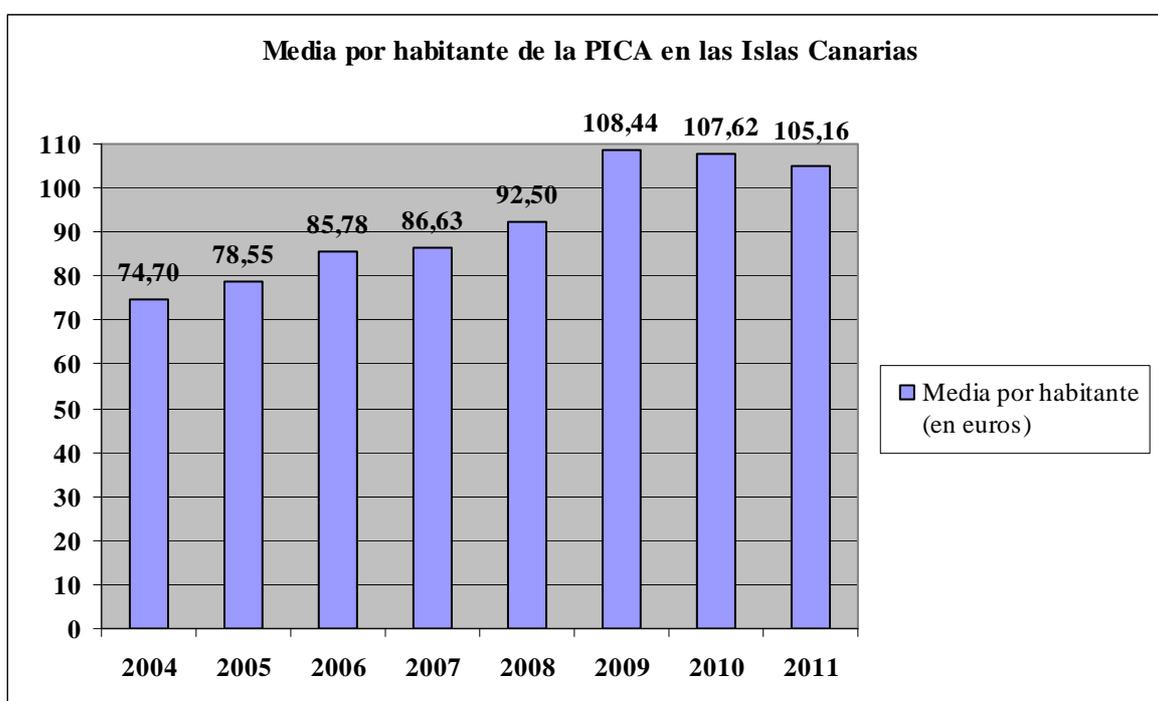


Gráfico 56

En este gráfico se observa la tendencia positiva del importe medio por habitante de las transferencias incondicionadas a favor de los municipios canarios hasta 2009, disminuyendo muy ligeramente a partir de aquél año. No obstante, dicho importe medio es muy superior al importe medio por habitante de las PICAS del conjunto de CCAA, que es de 53 euros por habitante y año en 2011.

m) LA RIOJA.

- Marco legal.

La normativa reguladora de esta materia en la Comunidad Autónoma de La Rioja es el art. 113 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local, a raíz de la cual se crea en 2007 el Fondo de Cooperación Local, de acuerdo con la dotación y las líneas de actuación previstas en las sucesivas leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma.

El Fondo se subdivide en cinco secciones, cada una de ellas para una tipología distinta de municipios y unos criterios de reparto propios. Tres de estas secciones destinan recursos financieros a las EELL de carácter no condicionados o de libre disposición, éstas son: la sección de capitalidad, la sección de cabeceras de comarca⁶¹⁵, y la sección de municipios con población superior a los 2.000 habitantes. Además, este Fondo no guarda vinculación directa con los ingresos de la Comunidad Autónoma, es decir, no se trata de una verdadera participación en los ingresos tributarios autonómicos sino que su cuantía se decide anualmente a través de las sucesivas leyes de presupuestos de la CA.

⁶¹⁴ Número de habitantes según datos del INE [en línea]: <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t20/p321/serie/10/&file=02001.px&type=pcaxis&L=0%3E> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

⁶¹⁵ De acuerdo con la relación que recoge el Anexo VIII de la Ley 5/2009, de 15 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2010, los municipios considerados cabecera de comarca son: Alfaro, Arnedo, Calahorra, Cervera del Río Alhama, Haro, Nájera, Santo Domingo de la Calzada y Torrecilla en Cameros.

Las principales características de las tres secciones del Fondo riojano de transferencias incondicionadas a las EELL son las siguientes:

- Destinatarios de las tres secciones del Fondo:

El municipio de Logroño, los municipios que sean cabecera de comarca y aquellos con una población superior a los 2.000 habitantes.

- Dotación económica de las tres secciones del Fondo:

La Ley de Presupuestos de la Comunidad establece las cuantías y secciones.

En 2004: 3.065.165 euros⁶¹⁶.

En 2005: 3.065.165 euros⁶¹⁷.

En 2006: 5.840.397 euros⁶¹⁸.

En 2007: 7.175.206 euros⁶¹⁹.

En 2008: 7.646.519 euros⁶²⁰.

En 2009: 7.646.519 euros⁶²¹.

En 2010: 7.836.056 euros⁶²².

En 2011: 7.444.252 euros⁶²³.

- Líneas de actuación de las tres secciones del Fondo:

a) Sección de capitalidad.

Único destinatario el Ayuntamiento de Logroño, en su condición de capital de la Comunidad Autónoma.

⁶¹⁶ Según dispone el Anexo 3 de la Ley 9/2003, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Rioja para el año 2004, para el Ayuntamiento de Logroño.

⁶¹⁷ Según dispone el Anexo 3 de la Ley 8/2004, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Rioja para el año 2005, para el Ayuntamiento de Logroño.

⁶¹⁸ Según dispone el art. 32 de la Ley 12/2005, de 16 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Rioja para el año 2006, para cabeceras de Comarca y Logroño.

⁶¹⁹ Según dispone el art. 32 y siguientes de la Ley 10/2006, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Rioja para el año 2007, para las tres secciones.

⁶²⁰ Según dispone el art. 32 y siguientes de la Ley 5/2007, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Rioja para el año 2008, para las tres secciones.

⁶²¹ Según dispone el art. 32 y siguientes de la Ley 5/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Rioja para el año 2009, para las tres secciones.

⁶²² Según dispone el art. 32 y siguientes de la Ley 5/2009, de 15 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Rioja para el año 2010, para las tres secciones.

b) Sección de cabeceras de comarca.

Destinatarios los municipios considerados cabecera de comarca (a excepción de Logroño). La cuantía correspondiente a cada uno de los beneficiarios de esta sección vendrá determinada por el resultado agregado de las siguientes cuotas:

1ª) Una cuota variable, repartida de forma proporcional al indicador de población de cada uno de los beneficiarios.

2ª) Una cuota fija, establecida según una tabla determinada⁶²⁴.

c) Sección de municipios con población superior a 2.000 habitantes.

La cuantía correspondiente a cada uno de los beneficiarios de esta sección vendrá determinada por el resultado agregado de las siguientes cuotas:

1ª) Una cuota fija, consistente en una cuantía de 15.000 euros.

2ª) Una cuota variable, repartida de forma proporcional a la población.

- Evolución de las participaciones.

A partir de los datos obtenidos de las sucesivas leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma he elaborado la siguiente tabla y gráfico.

⁶²³ Según dispone el art. 32 y siguientes de la Ley 9/2010, de 16 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Rioja para el año 2011, para las tres secciones.

⁶²⁴ La tabla del Anexo VIII de la citada Ley 5/2009, de 15 de diciembre, recoge la cuantía fija correspondiente a cada uno de los municipios considerados como cabecera de comarca:

| Municipio | Cuota fija |
|-----------------------------|--------------|
| Alfaro | 60.100 euros |
| Arnedo | 60.100 euros |
| Calahorra | 60.100 euros |
| Cervera del Río Alhama | 42.070 euros |
| Haro | 60.100 euros |
| Nájera | 60.100 euros |
| Santo Domingo de la Calzada | 60.100 euros |
| Torrecilla en Cameros | 30.050 euros |

* importes en euros

| | Transferencias a Municipios* | PICA* | % | Número habitantes⁶²⁵ | Media PICA por habitante* |
|-------------|---|--------------|------------|--|--------------------------------------|
| | A | B | B/A | C | B/C |
| 2004 | 3.065.165 | 3.065.165 | 100 | 293.553 | 10,44 |
| 2005 | 3.065.165 | 3.065.165 | 100 | 301.084 | 10,18 |
| 2006 | 5.840.397 | 5.840.397 | 100 | 306.377 | 19,06 |
| 2007 | 21.612.723 | 7.175.206 | 33,2 | 308.968 | 23,22 |
| 2008 | 22.063.175 | 7.646.519 | 34,7 | 317.501 | 24,08 |
| 2009 | 22.039.127 | 7.646.519 | 34,7 | 321.702 | 23,77 |
| 2010 | 23.159.664 | 7.836.056 | 33,8 | 322.415 | 24,30 |
| 2011 | 19.667.941 | 7.444.252 | 37,8 | 322.955 | 23,05 |

Tabla 57

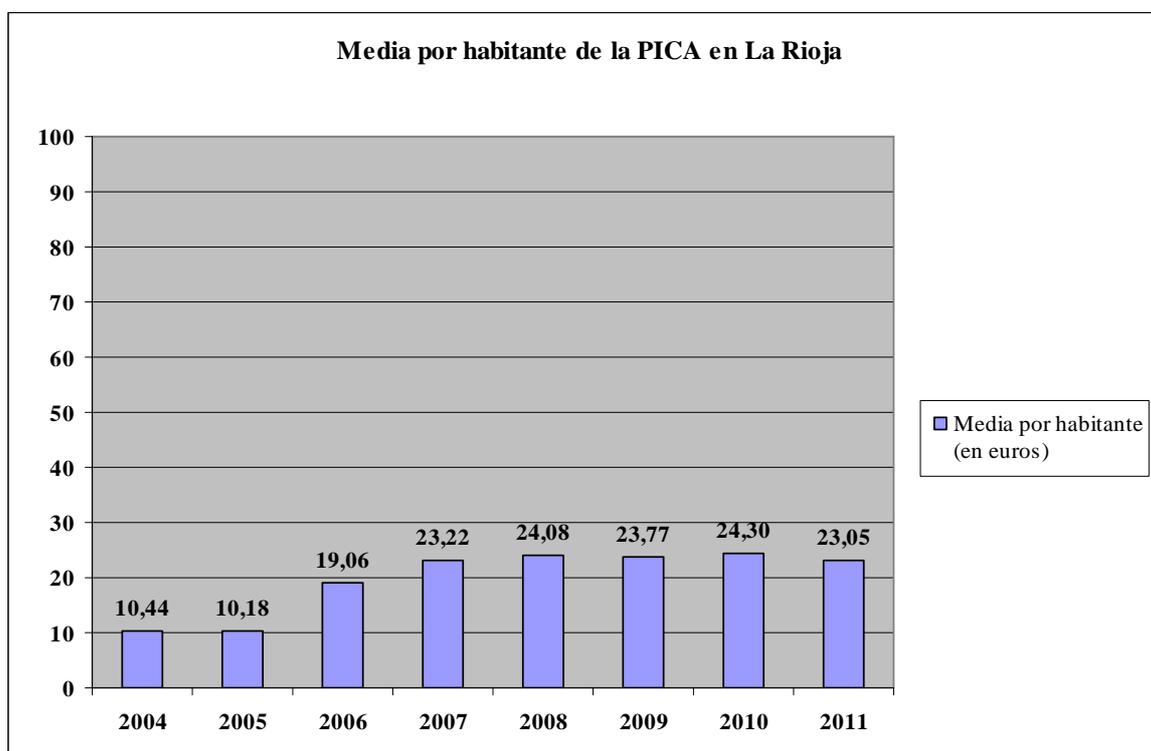


Gráfico 57

⁶²⁵ Número de habitantes según datos del INE [en línea]:
 <<http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t20/p321/serie/10/&file=02001.px&type=pcaxis&L=0%3E>>
 [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

En este gráfico se puede observar un paulatino incremento de las transferencias incondicionadas a favor de los municipios riojanos hasta 2008, año a partir del cual la cuantía se mantiene estable, para descender ligeramente en 2011. Las cuantías de las transferencias se deciden anualmente a través de las sucesivas leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma, es decir, son fruto de una decisión política de las autoridades autonómicas. También en este caso, la cuantía media de dichas transferencias autonómicas es inferior a la media de las PICAS del conjunto de CCAA, de 53 euros por habitante y año en 2011.

n) COMUNIDAD DE MADRID.

- Marco legal.

La normativa reguladora de esta materia en la Comunidad Autónoma de Madrid es la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local; el Decreto 66/2003, de 22 de mayo, creador del Fondo Regional de Cooperación Municipal, y las sucesivas leyes de Presupuestos de la Comunidad que establecen su dotación. Según la normativa citada, el objeto del Fondo es sufragar determinados gastos corrientes de las Corporaciones Locales necesarios para el funcionamiento y mantenimiento de las infraestructuras, equipamientos y zonas verdes municipales, que hayan sido ejecutados con cargo a programas regionales de inversiones y servicios de la Comunidad, de modo que se trata mayormente de transferencias finalistas con obligación de justificación.

No obstante, la Ley de Presupuestos de la Comunidad establece anualmente una exigua partida adicional de libre disposición destinada a los municipios con una población igual o inferior a 5.000 habitantes. Las principales características de estas transferencias incondicionadas a algunas EELL madrileñas son las siguientes:

– Destinatarios del Fondo:

Podrán ser beneficiarios de la dotación adicional al Fondo Regional de Cooperación Municipal únicamente los municipios de la Comunidad de Madrid que tengan una población igual o inferior a 5.000 habitantes.

– Dotación económica del Fondo:

La Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma fija su cuantía.

En 2004: 549.338 euros⁶²⁶.

En 2005: 649.338 euros⁶²⁷.

En 2006: 779.338 euros⁶²⁸.

En 2007: 809.732 euros⁶²⁹.

En 2008: 896.997 euros⁶³⁰.

En 2009: 909.731 euros⁶³¹.

En 2010: 909.731 euros⁶³².

En 2011: 1.894.358 euros⁶³³.

– Sistema y criterios de distribución del Fondo:

a) Población.

El 60% de la cuantía adicional del Fondo se repartirá por importes iguales entre todos los municipios beneficiarios.

⁶²⁶ Según lo dispuesto en el Anexo de la Ley 1/2004, de 31 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2004.

⁶²⁷ Según lo dispuesto en el Anexo de la Ley 4/2004, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2005.

⁶²⁸ Según lo dispuesto en el Anexo de la Ley 6/2005, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2006.

⁶²⁹ Según lo dispuesto en el Anexo de la Ley 3/2006, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2007.

⁶³⁰ Según lo dispuesto en el Anexo de la Ley 5/2007, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2008.

⁶³¹ Según lo dispuesto en el Anexo de la Ley 2/2008, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2009.

⁶³² Según lo dispuesto en el Anexo de la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2010.

⁶³³ Según lo dispuesto en el Anexo de la Ley 8/2010, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2011.

b) Ingresos corrientes.

Otro 20% de la cuantía adicional del Fondo se repartirá entre todos los municipios beneficiarios en función de los ingresos corrientes.

c) Medioambiental.

El restante 20% se repartirá entre todos los municipios beneficiarios mediante la aplicación de una fórmula determinada⁶³⁴, en función de:

1º) Por una parte, la superficie protegida de cada municipio, en relación con el total de la superficie protegida de todos los municipios con población igual o inferior a 5.000 habitantes.

2º) Por otra, la superficie de cada municipio sobre el total de la superficie de todos los municipios con población igual o inferior a 5.000 habitantes.

- Evolución de las participaciones.

A partir de los datos obtenidos de las sucesivas leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma he elaborado la siguiente tabla y gráfico.

⁶³⁴ La fórmula a aplicar es la siguiente:

$$\text{TOTALN} = X / 3 (2Pn / P + Sn / S)$$

Siendo:

- TOTALN: el importe correspondiente al municipio n.
- X: el importe disponible.
- Pn: la superficie protegida en el municipio n.
- P: la superficie protegida total en los N municipios.
- Sn: la superficie del municipio n.
- S: la superficie total de los N municipios.

* importes en euros

| | Transferencias a Municipios* | PICA* | % B/A | Número habitantes ⁶³⁵ C | Media PICA por habitante* B/C |
|-------------|---------------------------------|-----------|----------|--|-------------------------------------|
| | A | B | | | B/C |
| 2004 | 90.017.671 | 549.338 | 0,6 | 5.804.829 | 0,09 |
| 2005 | 96.320.402 | 649.338 | 0,7 | 5.964.143 | 0,11 |
| 2006 | 140.381.487 | 779.338 | 0,6 | 6.008.183 | 0,13 |
| 2007 | 174.439.251 | 809.732 | 0,5 | 6.081.689 | 0,13 |
| 2008 | 168.129.827 | 896.997 | 0,5 | 6.271.638 | 0,14 |
| 2009 | 125.484.494 | 909.731 | 0,7 | 6.386.932 | 0,14 |
| 2010 | 123.718.166 | 909.731 | 0,7 | 6.458.684 | 0,14 |
| 2011 | 115.518.047 | 1.894.358 | 1,6 | 6.489.680 | 0,29 |

Tabla 58

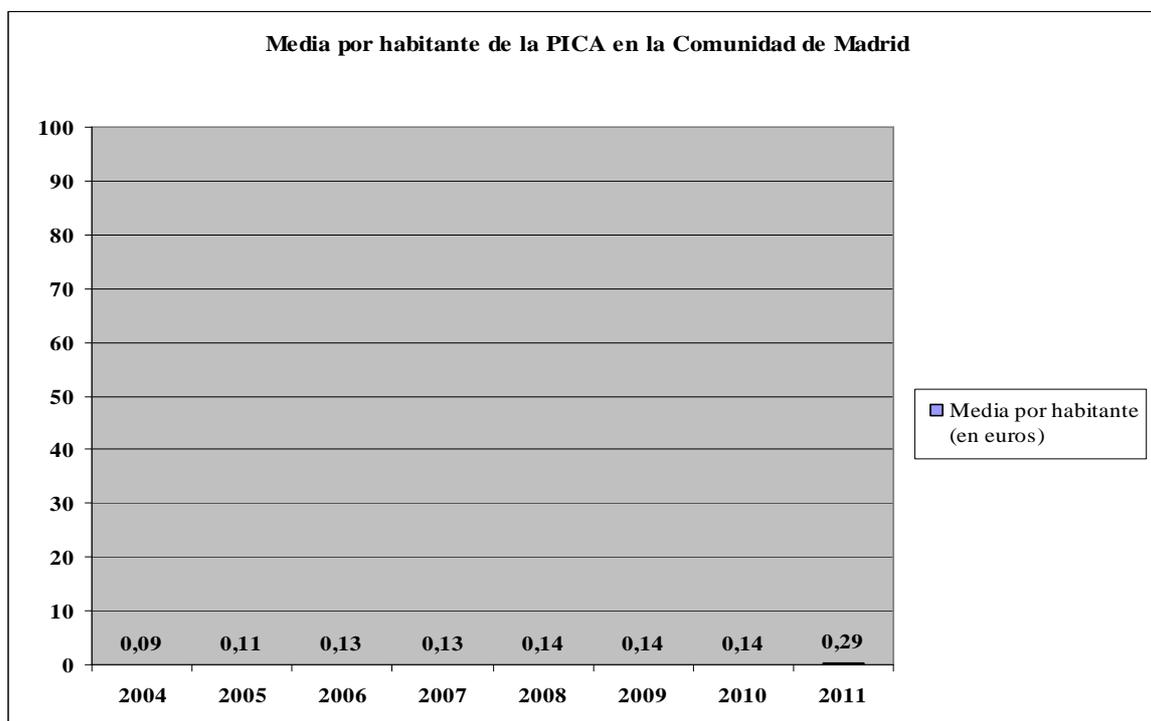


Gráfico 58

⁶³⁵ Número de habitantes según datos del INE [en línea]:
 <<http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t20/p321/serie/10/&file=02001.px&type=pcaxis&L=0%3E>>
 [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

En este gráfico se observa como el importe medio por habitante de las transferencias incondicionadas a favor de los municipios madrileños es irrelevante, no alcanza ni el 1% del total de transferencias a las EELL, como consecuencia de su exigua dotación y el gran número de habitantes de la Comunidad. Ahora bien, sin perjuicio de que la Comunidad de Madrid contribuye a la financiación de los municipios madrileños mediante otras transferencias y subvenciones de mayor importe, pero de carácter finalista y de obligada realización y justificación por parte de los mismos.

o) REGIÓN DE MURCIA.

- Marco legal.

La normativa reguladora de las participaciones o transferencias de fondos autonómicos a los municipios de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia son las sucesivas leyes de Presupuestos Generales de dicha Comunidad, que dotan anualmente el Plan de cooperación para financiar a las Corporaciones Locales, así como también establecen los criterios de distribución del mismo. En este Plan de cooperación existe un Fondo para conceder ayudas a los municipios cuya población de derecho sea inferior a los 50.000 habitantes, con lo que se persigue un doble objetivo:

- a) La corrección de los desequilibrios y las deficiencias de los equipamientos municipales de tales municipios, motivo por el cual tales transferencias no pueden considerarse incondicionadas ya que tienen que destinarse a determinadas inversiones reales y además debe justificarse su destino final.
- b) La financiación de los gastos corrientes de tales municipios, motivo por el cual tales transferencias deben considerarse condicionadas ya que sólo pueden sufragar exclusivamente gastos corrientes, con la prohibición expresa de destinarse a gastos de personal, y además debe justificarse su destino final.

Por consiguiente, las transferencias de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia no responden, pues, a una voluntad de otorgar a las Haciendas Municipales murcianas ingresos económicos incondicionados o de libre disposición, a través de una verdadera participación en los ingresos de la Comunidad, sino que tales transferencias indican una clara voluntad del gobierno autónomo de mantener el control sobre tales recursos económicos⁶³⁶.

Todo ello no significa que no existan transferencias de fondos desde la Hacienda Autonómica hacia las Haciendas Municipales, sino que la totalidad de las transferencias son condicionadas, finalistas y sujetas a la obligación de realización y justificación.

p) NAVARRA.

- Marco legal.

La CE ampara y respeta los derechos históricos del territorio foral de Navarra. En este sentido, en aplicación de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, se aprobó la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, según la cual el establecimiento, mantenimiento y regulación del sistema tributario navarro, así como la gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos en el territorio de Navarra, se efectuarán por los correspondientes órganos e instituciones forales⁶³⁷.

Así mismo, corresponden a la Comunidad Foral las facultades y competencias en materia de Haciendas Locales establecidas en la Ley Paccionada, de 16 de agosto de 1841, en el Real Decreto Ley Paccionado, de 4 de noviembre de 1925, y demás

⁶³⁶ RAMOS PRIETO, Jesús (2008): “Los fondos autonómicos...”, pp. 423-424.

⁶³⁷ El sistema tributario de Navarra está integrado por los siguientes tributos: IRPF, IP, IS, IRNR, ISD, IVA, IIEE, Impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos, ITPyAJD, Tributos sobre el juego y Tasas exigibles por la utilización o aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho público efectuados por aquélla.

disposiciones complementarias. En definitiva, la Comunidad ostenta la competencia exclusiva para regular las Haciendas Locales navarras.

En cumplimiento de tal prerrogativa, se dictó la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra. El sistema de financiación de los municipios navarros se nutre fundamentalmente por la Contribución Territorial, el IAE, el IVTM, el ICIO, el IIVTNU, el Impuesto sobre viviendas desocupadas, las tasas y contribuciones especiales, así como por otros ingresos de Derecho público como los aprovechamientos comunales, los precios públicos, las cuotas de urbanización y las prestaciones personales y de transporte. La regulación de tales ingresos tributarios coincide con la configuración del sistema tributario local de régimen común, aunque en este caso establecido por la Comunidad Foral. Además, la financiación de las Haciendas Locales navarras también se sustenta por la participación en los tributos de la Hacienda Pública de Navarra.

Una de las consecuencias del Convenio Económico entre la Hacienda Estatal y la Hacienda Pública de Navarra es que los instrumentos de participación en los ingresos del Estado y de la Comunidad Autónoma no son equiparables a la PIE y a las PICAS de las CCAA de régimen común, dado que la titularidad de la mayoría de las figuras tributarias corresponde a la Hacienda Foral, motivo por el cual la participación de los Ayuntamientos navarros en los ingresos de la Comunidad Autónoma se convierte en la principal fuente de recursos financieros municipales.

La normativa reguladora de la participación de los Ayuntamientos navarros en los ingresos de la Comunidad Foral de Navarra es la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local, y la Ley Foral 19/2008, de 20 de noviembre, que establece la cuantía y fórmula de reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra para los ejercicios presupuestarios de 2009 a 2012. El régimen económico-financiero propio del territorio foral conlleva una definición y configuración de la participación de las Haciendas Locales en los ingresos de la Comunidad diferente a la de los modelos analizados hasta ahora, todos relacionados con las CCAA de régimen común. Dicha diferencia obedece al Convenio Económico entre la Hacienda

Estatal y la Hacienda Foral, en virtud del cual la mayoría de los recursos tributarios son de titularidad de la segunda y el valor de la PIE poco importante. La preponderancia de la Hacienda Foral sobre la Estatal en dicho territorio la convierte en la principal fuente de recursos financieros a favor de los municipios navarros.

Las principales características del modelo navarro de participación de las Haciendas Municipales en los ingresos tributarios de la Comunidad Foral son las siguientes:

- Destinatarios de las transferencias:
Todos los municipios de Navarra y la Federación Navarra de Municipios.
- Tipos de transferencias:
Este Fondo está constituido por dos tipos de transferencias: las transferencias de capital (destinadas al Plan de Infraestructuras Locales y, por consiguiente, de carácter condicionado) y las transferencias corrientes (de libre disposición y no sujetas a justificación).
- Dotación económica de las transferencias corrientes:
A través de las sucesivas leyes forales de dotación y reparto de este Fondo.
En 2004: 118.593.256 euros⁶³⁸.
En 2005: 123.811.359 euros⁶³⁹.
En 2006: 137.043.310 euros⁶⁴⁰.
En 2007: 144.991.822 euros⁶⁴¹.
En 2008: 150.791.495 euros⁶⁴².
En 2009: 161.045.317 euros⁶⁴³.
En 2010: 162.172.364 euros⁶⁴⁴.

⁶³⁸ Según los arts. 1 y 2 de la Ley Foral 24/2002, de 2 de julio, que establece la cuantía y fórmula de reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra para los ejercicios presupuestarios de 2002 a 2004.

⁶³⁹ Según los arts. 1 y 2 de la Ley Foral 17/2004, de 3 de diciembre, que establece la cuantía y fórmula de reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra para los ejercicios presupuestarios de 2005 a 2008.

⁶⁴⁰ Ídem.

⁶⁴¹ Ídem.

⁶⁴² Ídem.

En 2011: 157.939.928 euros⁶⁴⁵.

- Reglas de distribución de las transferencias corrientes:
 - a) Al municipio de Pamplona, por carta de capitalidad, se le asignará una cantidad fija, incrementando la percibida el año anterior en el porcentaje en que haya aumentado el IPC de la Comunidad más dos puntos.
 - b) Al resto de municipios, se les aplicará una fórmula de reparto determinada⁶⁴⁶, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

⁶⁴³ Según los arts. 1 y 2 de la Ley Foral 19/2008, de 20 de noviembre, que establece la cuantía y fórmula de reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra para los ejercicios presupuestarios de 2009 a 2012.

⁶⁴⁴ Ídem.

⁶⁴⁵ Ídem. No obstante, la cuantía de las transferencias se acabó reduciendo un 2,61%, en aplicación del art. 1 de la Ley Foral 18/2011, de 30 de noviembre, por el que se modificó la dotación del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra, para los ejercicios 2011 y 2012.

⁶⁴⁶ Se aplicará la siguiente fórmula:

$$FTC = 0,9231 \times PPOB + 0,1278 \times PMA65 + 0,3355 \times PURB + 0,1341 \times PPINM + 0,0083 \times PINVDISP + 0,0074 \times PSUP - 0,2490 \times PCTU - 0,0222 \times PCTR - 0,0760 \times PIAE - 0,0995 \times PIVTM - 0,0895 \times PVCC$$

Siendo:

- FTC: el índice de reparto de cada municipio.
- PPOB: el porcentaje que representa la población de cada municipio sobre la suma de la población para el total de Navarra, excluida Pamplona.
- PURB: el porcentaje que representa la superficie urbana neta de cada municipio sobre la suma de la superficie urbana neta para el total de Navarra, excluida Pamplona. Se entiende por superficie urbana neta la resultante de la diferencia entre la extensión según plano (superficie gráfica), y su extensión como suma de parcela (superficie alfanumérica).
- PMA65: el porcentaje que representa la población con edad igual o superior a 65 años de cada municipio sobre la suma de la población con edad igual o superior a 65 años para el total de Navarra, excluida Pamplona.
- PPINM: el porcentaje que representa la población inmigrante de cada municipio sobre la suma de la población inmigrante para el total de Navarra, excluida Pamplona.
- PINVDISP: el porcentaje que representa el inverso del índice de concentración de población, calculado por la suma de los cuadrados de los porcentajes que representa la población de cada núcleo habitado de un municipio sobre la población total del mismo, sobre la suma de los inversos del índice de concentración de población para el total de Navarra excluido Pamplona.
- PSUP: el porcentaje que representa la superficie total de cada municipio sobre la suma de la superficie para el total de Navarra, excluida Pamplona.
- PCTU: el porcentaje que representa la base liquidable urbana ajustada de la Contribución Territorial de cada municipio sobre la suma de bases liquidables ajustadas de dicho tributo para el total de Navarra, excluida Pamplona. Las bases se ajustan a valores de mercado mediante un coeficiente corrector que aumenta los valores en función del alejamiento que presentan respecto al valor de mercado. Este coeficiente corrector será el fijado para las viviendas por el Servicio de Riqueza Territorial del Departamento de Economía y Hacienda.
- PCTR: el porcentaje que representa la base liquidable rústica de la Contribución Territorial de cada municipio sobre la suma de Bases liquidables rústicas para el total de Navarra, excluida Pamplona.
- PIAE: el porcentaje que representa la cuota base del impuesto de actividades económicas de cada municipio sobre la suma de la cuota del impuesto de actividades económicas para el total de Navarra,

1º) Se obtendrá el índice de necesidades de gasto a través de una combinación lineal de las seis variables indicativas de la necesidad de gasto de los municipios⁶⁴⁷, ponderadas en función de la capacidad de cada una de ellas de explicar dicho gasto.

2º) Se obtendrá el índice de capacidad fiscal a través de una combinación lineal de las cinco variables indicativas de la capacidad fiscal y patrimonial de los municipios⁶⁴⁸, ponderadas en función del peso de los derechos liquidados de cada variable sobre el total de los derechos liquidados de las cinco variables.

3º) Como resultado de restar al índice de necesidades de gasto el índice de capacidad fiscal, se obtendrá el índice de reparto municipal a aplicar.

- Evolución de las participaciones.

A partir de los datos obtenidos de las sucesivas leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma he elaborado la siguiente tabla y gráfico.

excluido el municipio de Pamplona, definida la cuota base como la suma de las cuotas municipales, territoriales y nacionales, excluido el recargo municipal.

- PIVTM: el porcentaje que representa los derechos liquidados del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica de cada municipio sobre los derechos liquidados totales de este impuesto para Navarra, excluida Pamplona.
- PVCC: el porcentaje que representa el valor catastral de cada municipio sobre el total de valores de los municipios de Navarra, excluido Pamplona.

⁶⁴⁷ De acuerdo con el art. 6.a) de la citada Ley Foral 19/2008, las variables de necesidad de gasto son: la población de cada entidad, la extensión del suelo urbano neto, la población con edad igual o superior a 65 años, la población inmigrante, la superficie total y el inverso del índice de población.

⁶⁴⁸ De acuerdo con el art. 6.b) de la citada Ley Foral 19/2008, las variables de capacidad fiscal y patrimonial son las bases fiscales de: la contribución territorial, el impuesto de actividades económicas, el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica y el valor catastral del comunal.

La participación de los municipios en los ingresos del Estado y de las CCAA

* importes en euros

| | Transferencias a Municipios* | PICA* | % | Número habitantes⁶⁴⁹ | Media PICA por habitante* |
|-------------|---|--------------|------------|--|--------------------------------------|
| | A | B | B/A | C | B/C |
| 2004 | 191.461.574 | 118.593.256 | 61,9 | 584.734 | 202,82 |
| 2005 | 202.426.852 | 123.811.359 | 61,2 | 593.472 | 208,62 |
| 2006 | 212.879.630 | 137.043.310 | 64,4 | 601.874 | 227,69 |
| 2007 | 222.049.790 | 144.991.822 | 65,3 | 605.876 | 239,31 |
| 2008 | 231.240.845 | 150.791.495 | 65,2 | 620.377 | 243,06 |
| 2009 | 244.800.127 | 161.045.317 | 65,8 | 630.578 | 255,39 |
| 2010 | 261.451.654 | 162.172.634 | 62,0 | 636.924 | 254,62 |
| 2011 | 259.440.455 | 159.519.327 | 61,5 | 642.051 | 248,45 |

Tabla 59

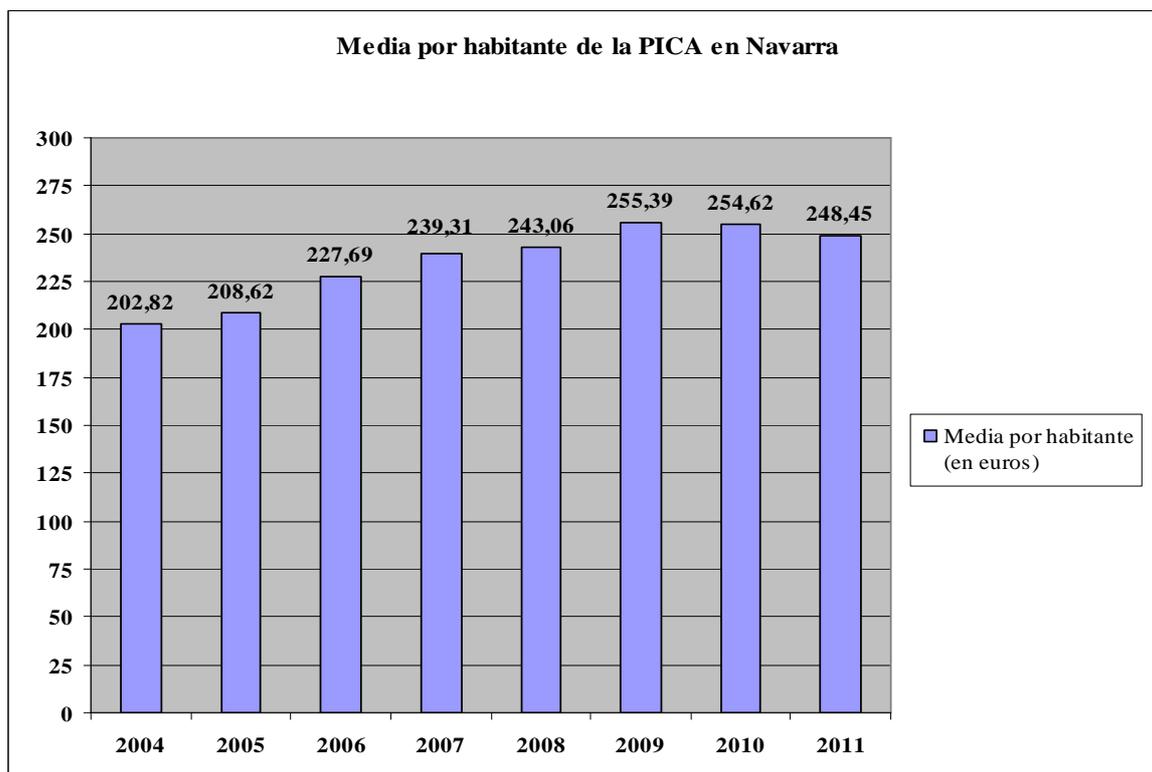


Gráfico 59

⁶⁴⁹ Número de habitantes según datos del INE [en línea]:
 <<http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t20/p321/serie/10/&file=02001.px&type=pcaxis&L=0%3E>>
 [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

En este gráfico, en primer lugar se observa la tendencia positiva del importe medio por habitante de la participación de los municipios navarros en los ingresos de la Comunidad Foral durante el periodo de 2004 a 2011. Y, en segundo lugar, que dicho importe medio superó sustancialmente el importe medio de las PICAS del conjunto de las CCAA, de 53 euros por habitante y año en 2011. Sin lugar a dudas, la importante dotación de la participación en los ingresos de la Hacienda Foral navarra permite tal diferencia positiva con el resto de CCAA, si bien dicha Hacienda Foral asume la mayor parte de la financiación vertical de los municipios navarros, en lugar del Estado.

q) PAÍS VASCO.

La CE también ampara y respeta los derechos históricos del País Vasco. En este sentido, el Título III de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía del País Vasco, establece que las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional del Concierto Económico. Según el contenido del régimen del Concierto y su normativa de desarrollo, el establecimiento, mantenimiento y regulación del sistema tributario vasco, así como la gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos en los territorios históricos vascos, salvo los integrados en las Rentas de Aduanas, se efectuarán por las respectivas Diputaciones Forales.

Mediante la Ley 12/1981, de 13 de mayo, se aprobó el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, y se establecieron los distintos tributos exigibles en los territorios históricos del País Vasco⁶⁵⁰, así como también el contenido de sus Haciendas Locales. En relación con estas últimas, el sistema de financiación de los municipios vascos se nutre fundamentalmente por el IBI, el IAE, el IVTM, los precios públicos y demás tributos locales, de acuerdo con la configuración del sistema tributario local de régimen común, aunque en este caso establecidos por las

⁶⁵⁰ El sistema tributario del País Vasco está integrado por los siguientes tributos: IRPF, IP, IS, ISD, IVA, ITPyAJD, IIEE, Tasa fiscal sobre el juego y otras tasas y exacciones parafiscales.

Diputaciones Forales, las cuales tienen asignada la competencia exclusiva para regular las Haciendas Locales vascas⁶⁵¹.

Una de las consecuencias del Concierto Económico entre la Hacienda Estatal y las Haciendas Forales vascas es que los instrumentos de participación en los ingresos del Estado y de la Comunidad Autónoma no son equiparables a la PIE y las PICAS de las CCAA de régimen común, dado que la titularidad de la mayoría de las figuras tributarias corresponde a las Hacienda Autónoma, motivo por el cual la participación de los Ayuntamientos vascos en los ingresos de la Comunidad Autónoma se convierte en la principal fuente de recursos financieros municipales.

La normativa reguladora de la participación de los Ayuntamientos vascos en los ingresos de la Comunidad Autónoma del País Vasco la constituyen las normas forales de cada uno de sus territorios históricos. Así, en el territorio de Álava, es la Norma Foral 19/1997, de 30 de junio, reguladora del Fondo Foral de Financiación de las Entidades Locales; en el territorio de Guipúzcoa, es la Norma Foral 15/1994, de 23 de noviembre, reguladora del Fondo Foral de Financiación Municipal; mientras que, en el territorio de Vizcaya, es la Norma Foral 9/2005, de 16 de diciembre, de Haciendas Locales, reguladora del Fondo Foral de Financiación Municipal.

Al igual que en Navarra, la existencia de un concierto económico entre la Hacienda Estatal y las Haciendas Forales vascas comporta una configuración de los instrumentos de participación en los ingresos de dichas Haciendas Forales no equiparables a los establecidos por las CCAA de régimen común. Dado que la titularidad de la mayoría de las figuras tributarias estatales corresponden a las Haciendas Forales, éstas se convierten en las principales fuentes de recursos financieros de los municipios vascos.

Las principales características de los modelos de participación en los ingresos tributarios de las Haciendas Forales de los tres territorios históricos del País Vasco son:

⁶⁵¹ De acuerdo con lo establecido por la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos.

- Marco legal en Álava.

El Fondo Foral de Financiación de las Entidades Locales es el instrumento de financiación de las EELL del Territorio Histórico de Álava, constituido por una participación en los ingresos de la Diputación Foral de Álava, los cuales proceden a su vez de la recaudación de los tributos concertados derivados del Concierto Económico. Las principales características de este Fondo son:

- Destinatarios del Fondo:
Todos los municipios del territorio de Álava.
- Dotación económica del Fondo:
En 2004: 139.053.660 euros⁶⁵².
En 2005: 156.812.400 euros⁶⁵³.
En 2006: 171.155.680 euros⁶⁵⁴.
En 2007: 190.054.170 euros⁶⁵⁵.
En 2008: 218.111.000 euros⁶⁵⁶.
En 2009: 197.690.870 euros⁶⁵⁷.
En 2010: 183.714.680 euros⁶⁵⁸.
En 2011: 194.111.490 euros⁶⁵⁹.
- Reglas y criterios de distribución del Fondo:

⁶⁵² Según el Acuerdo 223/2005, del Consejo de Diputados de 15 de marzo, que aprueba la distribución de las participaciones en el Fondo Foral de Financiación de las EELL alavesas para 2004.

⁶⁵³ Según el Acuerdo 186/2006, del Consejo de Diputados de 14 de marzo, que aprueba la distribución de las participaciones en el Fondo Foral de Financiación de las EELL alavesas para 2005.

⁶⁵⁴ Según el Acuerdo 40/2006, del Consejo de Diputados de 24 de enero, que aprueba las participaciones iniciales en el Fondo Foral de Financiación de las EELL alavesas para 2006.

⁶⁵⁵ Según el Acuerdo 29/2007, del Consejo de Diputados de 23 de enero, que aprueba las participaciones iniciales en el Fondo Foral de Financiación de las EELL alavesas para 2007.

⁶⁵⁶ Según el Acuerdo 18/2008, del Consejo de Diputados de 22 de enero, que aprueba las participaciones iniciales en el Fondo Foral de Financiación de las EELL alavesas para 2008.

⁶⁵⁷ Según el Acuerdo 11/2009, del Consejo de Diputados de 20 de enero, que aprueba las participaciones iniciales en el Fondo Foral de Financiación de las EELL alavesas para 2009.

⁶⁵⁸ Según el Acuerdo 20/2010, del Consejo de Diputados de 26 de enero, que aprueba las participaciones iniciales en el Fondo Foral de Financiación de las EELL alavesas para 2010.

⁶⁵⁹ Según el Acuerdo 26/2011, del Consejo de Diputados de 25 de enero, que aprueba las participaciones iniciales en el Fondo Foral de Financiación de las EELL alavesas para 2011.

La participación de los municipios en los ingresos del Estado y de las CCAA

- a) Mediante una participación básica, que representa el 27% del Fondo Foral, y que se distribuye un 70% en función del índice de población de cada núcleo de población y un 30% en función del índice de dispersión de cada uno de ellos.
- b) Mediante una participación complementaria, que representa el 73% del Fondo, y que a su vez se distribuye del modo siguiente:
- 1º) Una cantidad fija para cada municipio, de 21.035,42 euros.
- 2º) El resto en función a la proporción de la población de derecho.

- Evolución de las participaciones en Álava.

A partir de los datos obtenidos de los sucesivos acuerdos de la Diputación Foral de Álava, sobre la distribución de las participaciones en el Fondo Foral de Financiación de las EELL alavesas, he elaborado la siguiente tabla y gráfico.

* importes en euros

| | Transferencias a Municipios* | PICA* | % B/A | Número habitantes⁶⁶⁰ | Media PICA por habitante* |
|-------------|---|--------------|------------------|--|--------------------------------------|
| | A | B | | C | B/C |
| 2004 | 139.053.660 | 139.053.660 | 100 | 295.905 | 469,93 |
| 2005 | 156.812.400 | 156.812.400 | 100 | 299.957 | 522,78 |
| 2006 | 171.155.680 | 171.155.680 | 100 | 301.926 | 566,88 |
| 2007 | 190.054.170 | 190.054.170 | 100 | 305.459 | 622,19 |
| 2008 | 218.111.000 | 218.111.000 | 100 | 309.635 | 704,41 |
| 2009 | 197.690.870 | 197.690.870 | 100 | 313.819 | 629,95 |
| 2010 | 183.714.680 | 183.714.680 | 100 | 317.352 | 578,90 |
| 2011 | 194.111.490 | 194.111.490 | 100 | 319.227 | 608,70 |

Tabla 60

⁶⁶⁰ Número de habitantes según datos del INE [en línea]:
<<http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t20/p321/serie/10/&file=02001.px&type=pcaxis&L=0%3E>>
[Consulta: el 24 de octubre de 2013].

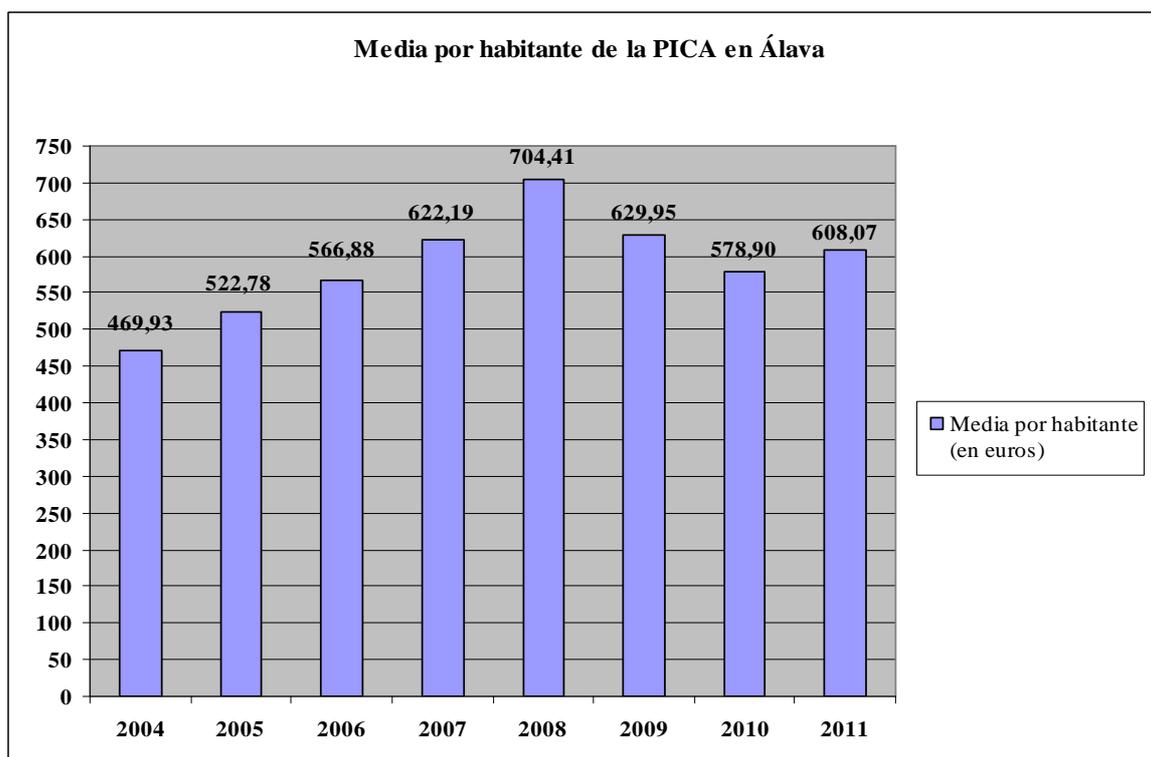


Gráfico 60

En este gráfico se observa la tendencia claramente positiva del importe medio por habitante de la PICA de Álava hasta 2008, cuando alcanzó la media máxima de 704 euros por habitante. Sin embargo, también se observa un descenso del importe medio en los años siguientes, hasta situarse en 608 euros por habitante en el año 2011. Sin duda, dicho descenso se debió a la caída de los ingresos tributarios del territorio foral, los cuales sirven de base para determinar la cuantía de la participación. En cualquier caso, el importe medio por habitante superó, muy significativamente, al importe medio de las PICAS del conjunto de CCAA, de 53 euros por habitante y año en 2011. Es evidente que la importante dotación de la participación en los ingresos de la Diputación Foral de Álava permite tal diferencia positiva con el resto de CCAA, si bien dicha Hacienda Foral asume la mayor parte de la financiación vertical de los municipios alaveses, en lugar del Estado.

- Marco legal en Guipúzcoa.

Entre los recursos económicos de las Haciendas de los municipios de Guipúzcoa se encuentra la participación en los tributos de la Hacienda Foral, constituida por el Fondo Foral de Financiación Municipal. A continuación se detallan los aspectos generales de dicho Fondo.

- Destinatarios del Fondo:

Todos los municipios del territorio histórico de Guipúzcoa.

- Dotación económica del Fondo:

En 2004: 302.214.220 euros⁶⁶¹.

En 2005: 332.738.570 euros⁶⁶².

En 2006: 361.224.580 euros⁶⁶³.

En 2007: 379.428.826 euros⁶⁶⁴.

En 2008: 458.747.770 euros⁶⁶⁵.

En 2009: 444.946.250 euros⁶⁶⁶.

En 2010: 395.532.490 euros⁶⁶⁷.

En 2011: 407.466.780 euros⁶⁶⁸.

- Reglas y criterios de distribución del Fondo:

a) El 0'15% del Fondo, para la Asociación de municipios Vascos.

b) El 99'85% del Fondo, para los municipios de Guipúzcoa según los criterios:

- El 1'2% entre municipios de hasta 1.100 habitantes⁶⁶⁹.

⁶⁶¹ Según dispone el art. 26 de la Norma Foral 22/2003, de 19 de diciembre, por la que se aprueban los presupuestos generales del Territorio Histórico de Gipuzkoa para el año 2004.

⁶⁶² Según dispone el art. 27 de la Norma Foral 9/2004, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los presupuestos generales del Territorio Histórico de Gipuzkoa para el año 2005.

⁶⁶³ Según dispone el art. 27 de la Norma Foral 12/2005, de 26 de diciembre, por la que se aprueban los presupuestos generales del Territorio Histórico de Gipuzkoa para el año 2006.

⁶⁶⁴ Según dispone el art. 26 de la Norma Foral 9/2006, de 22 de diciembre, por la que se aprueban los presupuestos generales del Territorio Histórico de Gipuzkoa para el año 2007.

⁶⁶⁵ Según dispone el art. 28 de la Norma Foral 10/2007, de 27 de diciembre, por la que se aprueban los presupuestos generales del Territorio Histórico de Gipuzkoa para el año 2008.

⁶⁶⁶ Según dispone el art. 28 de la Norma Foral 9/2008, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los presupuestos generales del Territorio Histórico de Gipuzkoa para el año 2009.

⁶⁶⁷ Según dispone el art. 28 de la Norma Foral 3/2009, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los presupuestos generales del Territorio Histórico de Gipuzkoa para el año 2010.

⁶⁶⁸ Según dispone el art. 30 de la Norma Foral 4/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los presupuestos generales del Territorio Histórico de Gipuzkoa para el año 2011.

⁶⁶⁹ Según el Anexo III.2 de la citada Norma Foral 9/2008, los importes fijos para 2009 son:

- El 90% en proporción directa a los habitantes de los municipios.
- El 2'15% a San Sebastián, por razón de capitalidad.
- El 3% en proporción inversa a la renta de cada municipio.
- El 3'5% en proporción directa al esfuerzo fiscal de cada municipio.

- Evolución de las participaciones en Guipúzcoa.

A partir de los datos obtenidos de las sucesivas leyes de presupuestos de la Diputación Foral de Guipúzcoa, he elaborado la siguiente tabla y gráfico.

* importes en euros

| | Transferencias a Municipios* | PICA* | % | Número habitantes⁶⁷⁰ | Media PICA por habitante* |
|-------------|---|--------------|------------|--|--------------------------------------|
| | A | B | B/A | C | B/C |
| 2004 | 302.214.220 | 301.760.899 | 99,85 | 686.513 | 439,56 |
| 2005 | 332.738.570 | 332.239.462 | 99,85 | 688.708 | 482,41 |
| 2006 | 361.224.580 | 360.682.743 | 99,85 | 691.895 | 521,30 |
| 2007 | 379.428.826 | 378.859.683 | 99,85 | 694.944 | 545,17 |
| 2008 | 458.747.770 | 458.059.648 | 99,85 | 701.056 | 653,39 |
| 2009 | 444.946.250 | 444.278.831 | 99,85 | 705.698 | 629,56 |
| 2010 | 395.532.490 | 394.939.191 | 99,85 | 707.263 | 558,40 |
| 2011 | 407.466.780 | 406.855.580 | 99,85 | 709.607 | 573,35 |

Tabla 61

| Número de habitantes | Cuánta importe fijo |
|----------------------|---------------------|
| Hasta 200 | 84.141,69 euros |
| De 201 a 400 | 72.121,45 euros |
| De 401 a 600 | 60.101,21 euros |
| De 601 a 1.000 | 36.060,73 euros |
| De 1.001 a 1.100 | 24.040,48 euros |

⁶⁷⁰ Número de habitantes según datos del INE [en línea]:
<<http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t20/p321/serie/10/&file=02001.px&type=pcaxis&L=0%3E>>
[Consulta: el 24 de octubre de 2013].

La participación de los municipios en los ingresos del Estado y de las CCAA

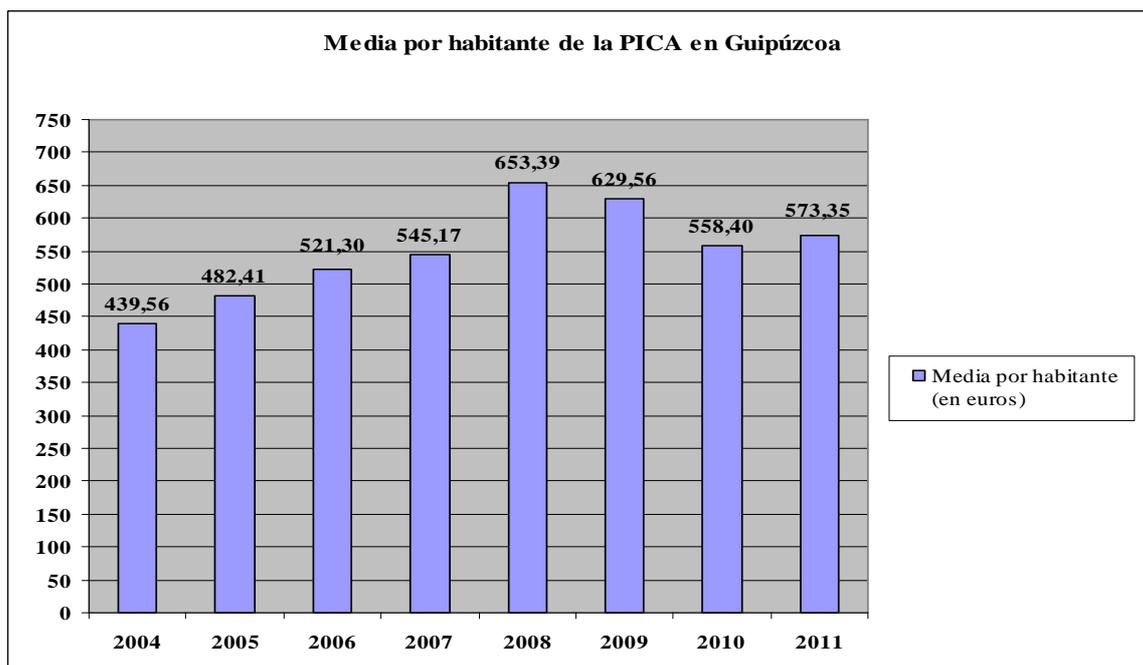


Gráfico 61

En este gráfico se observa la tendencia positiva del importe medio por habitante de la PICA de Guipúzcoa hasta 2008, cuando se alcanzó la media máxima por habitante de 653 euros. Sin embargo, también se observa un descenso del importe medio en los años siguientes, hasta situarse en 573 euros por habitante en el año 2011. Sin duda, dicho descenso se debió a la caída de los ingresos tributarios del territorio foral, los cuales sirven de base para determinar la cuantía de la participación. Es evidente que este importe supera, con creces, al importe medio de las PICAS del conjunto de CCAA, que es de 53 euros por habitante y año en 2011. Es evidente que la importante dotación de la participación en los ingresos de la Diputación Foral de Guipúzcoa permite tal diferencia positiva con el resto de CCAA, si bien dicha Hacienda Foral asume la mayor parte de la financiación vertical de los municipios guipuzcoanos, en lugar del Estado.

- Marco legal en Vizcaya.

La participación de los municipios vizcaínos en los tributos concertados de la Diputación Foral de Vizcaya está constituida por el Fondo Foral de Financiación Municipal, que es el instrumento ideado para dotar a dichos municipios de recursos

financieros suficientes para poder hacer frente a las obligaciones derivadas del ejercicio de sus competencias. Sus principales características son:

- Destinatarios del Fondo:
Todos los municipios del territorio histórico de Vizcaya.
- Dotación económica del Fondo:
En 2004: 505.256.352 euros⁶⁷¹.
En 2005: 520.470.664 euros⁶⁷².
En 2006: 602.226.603 euros⁶⁷³.
En 2007: 712.050.356 euros⁶⁷⁴.
En 2008: 845.103.452 euros⁶⁷⁵.
En 2009: 848.072.090 euros⁶⁷⁶.
En 2010: 712.458.786 euros⁶⁷⁷.
En 2011: 780.937.392 euros⁶⁷⁸.
- Reglas y criterios de distribución del Fondo:
 - a) Al Ayuntamiento de Bilbao, una determinada cuantía directa cada año.
 - b) Al resto de municipios, se reparte el Fondo restante aplicando los criterios siguientes:
 - Una cuantía fija a cada municipio, en función de sus necesidades mínimas.
 - El 80% del resto del Fondo, en función del número de habitantes de derecho de cada municipio.
 - El 13% del resto del Fondo, según el esfuerzo fiscal municipal.

⁶⁷¹ Según dispone el art. 37 de la Norma Foral 12/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Territorio Histórico de Bizkaia para el año 2004.

⁶⁷² Según dispone el art. 39 de la Norma Foral 3/2004, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Territorio Histórico de Bizkaia para el año 2005.

⁶⁷³ Según dispone el art. 38 de la Norma Foral 12/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Territorio Histórico de Bizkaia para el año 2006.

⁶⁷⁴ Según dispone el art. 38 de la Norma Foral 4/2006, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Territorio Histórico de Bizkaia para el año 2007.

⁶⁷⁵ Según dispone el art. 38 de la Norma Foral 9/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Territorio Histórico de Bizkaia para el año 2008.

⁶⁷⁶ Según dispone el art. 38 de la Norma Foral 8/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Territorio Histórico de Bizkaia para el año 2009.

⁶⁷⁷ Según dispone el art. 38 de la Norma Foral 3/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Territorio Histórico de Bizkaia para el año 2010.

La participación de los municipios en los ingresos del Estado y de las CCAA

- El 7% del resto del Fondo, según el número de unidades escolares de Educación Primaria, Infantil y Especial existentes en centros públicos cuyos inmuebles pertenezcan a los municipios.

- Evolución de las participaciones en Vizcaya.

A partir de los datos obtenidos de las sucesivas leyes de presupuestos de la Diputación Foral de Vizcaya, he elaborado la siguiente tabla y gráfico.

* importes en euros

| | Transferencias a Municipios* | PICA* | % B/A | Número habitantes⁶⁷⁹ | Media PICA por habitante* |
|-------------|---|--------------|------------------|--|--------------------------------------|
| | A | B | | C | B/C |
| 2004 | 505.256.352 | 505.256.352 | 100 | 1.132.861 | 446,00 |
| 2005 | 520.470.664 | 520.470.664 | 100 | 1.136.181 | 458,09 |
| 2006 | 602.226.603 | 602.226.603 | 100 | 1.139.863 | 528,33 |
| 2007 | 712.050.356 | 712.050.356 | 100 | 1.141.457 | 623,81 |
| 2008 | 845.103.452 | 845.103.452 | 100 | 1.146.421 | 737,17 |
| 2009 | 848.072.090 | 848.072.090 | 100 | 1.152.658 | 735,75 |
| 2010 | 712.458.786 | 712.458.786 | 100 | 1.153.724 | 617,53 |
| 2011 | 780.937.392 | 780.937.392 | 100 | 1.155.772 | 675,68 |

Tabla 62

⁶⁷⁸ Según dispone el art. 38 de la Norma Foral 8/2010, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Territorio Histórico de Bizkaia para el año 2011.

⁶⁷⁹ Número de habitantes según datos del INE [en línea]:
<<http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t20/p321/serie/10/&file=02001.px&type=pcaxis&L=0%3E>>
[Consulta: el 24 de octubre de 2013].

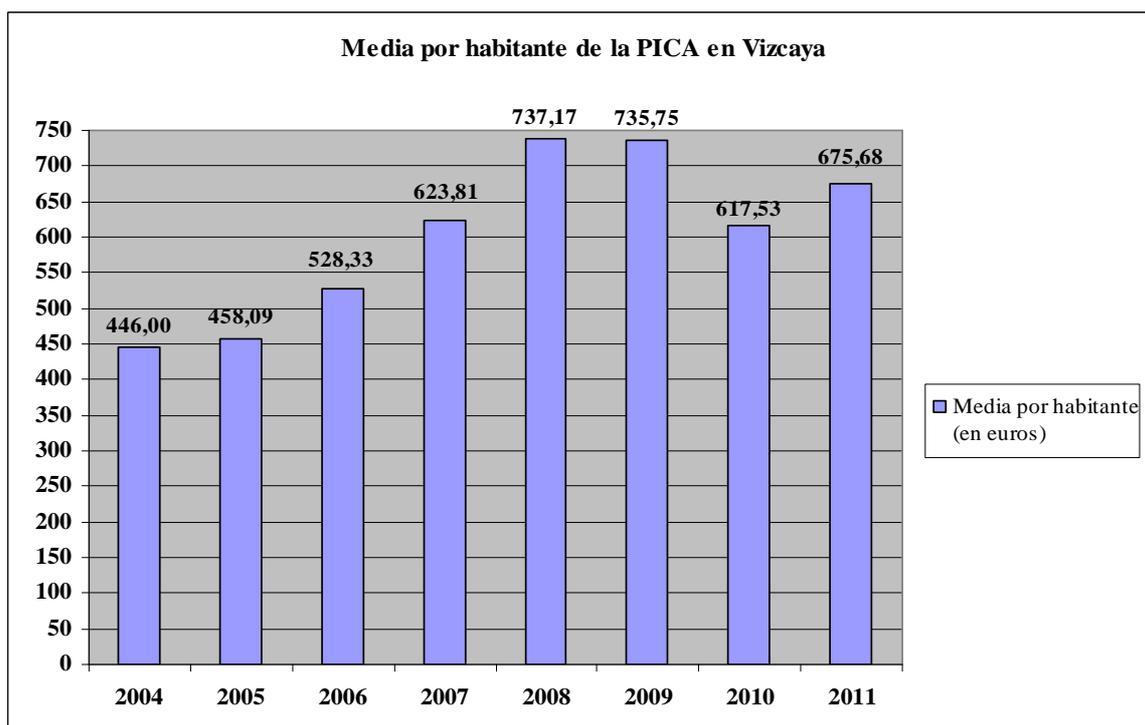


Gráfico 62

En este gráfico se observa la tendencia positiva del importe medio por habitante de la PICA de Vizcaya hasta 2008, cuando se alcanzó la media máxima por habitante de 737 euros. Sin embargo, también se observa un descenso del importe medio en los años siguientes, hasta situarse en 675 euros por habitante en el año 2011. Sin duda, dicho descenso se debió a la caída de los ingresos tributarios del territorio foral, los cuales sirven de base para determinar la cuantía de la participación. Al igual que el resto de territorios forales, el importe medio por habitante de la PICA de Vizcaya supera, con creces, al importe medio de las PICAS del conjunto de CCAA, que es de 53 euros por habitante y año en 2011. Es evidente que la importante dotación de la participación en los ingresos de la Diputación Foral de Vizcaya permite tal diferencia positiva con el resto de CCAA, si bien dicha Hacienda Foral asume la mayor parte de la financiación vertical de los municipios guipuzcoanos, en lugar del Estado.

2.2. Análisis estadístico.

Una vez analizado el escenario jurídico general de las PICAS, así como el marco legal y el comportamiento de las participaciones o transferencias de fondos a favor de las EELL de cada una de las CCAA, procede ahora analizar los datos estadísticos del conjunto de las mismas. Con los datos publicados por el MHAAPP, en los sucesivos informes anuales sobre las *Haciendas Locales en cifras*, he elaborado las siguientes tablas gráficas con el objetivo de constatar con datos reales los aspectos tratados en el presente apartado en relación con las PICAS del conjunto de las CCAA españolas.

- Las PICAS sobre el total de transferencias de las CCAA.

Mediante la siguiente tabla se observa el peso de las PICAS (del conjunto de CCAA) en relación con el total de transferencias que los municipios reciben de sus respectivas CCAA. Dichas transferencias autonómicas incluyen tanto las transferencias de carácter incondicionado (de libre disposición para los Ayuntamientos) como las transferencias condicionadas o finalistas (de obligada realización y justificación).

* importes en miles de euros

| | PICAS* | % | Transferencias | % | Total |
|-------------|---------------|-------------------|-----------------------|-------------------|-----------------------|
| | A | A/ A+B | restantes | B/ A+B | transferencias |
| | | | CCAA* | | CCAA* |
| | | | B | | A+B |
| 2004 | 1.451.556 | 40,3 | 2.152.241 | 59,7 | 3.603.797 |
| 2005 | 1.594.612 | 37,6 | 2.649.304 | 62,4 | 4.243.916 |
| 2006 | 1.817.551 | 36,9 | 3.111.856 | 63,1 | 4.929.407 |
| 2007 | 2.043.708 | 37,7 | 3.371.985 | 62,3 | 5.415.693 |
| 2008 | 2.350.901 | 41,1 | 3.368.273 | 58,9 | 5.719.174 |
| 2009 | 2.434.764 | 36,4 | 4.257.807 | 63,6 | 6.692.571 |
| 2010 | 2.271.212 | 37,2 | 3.837.252 | 62,8 | 6.108.464 |
| 2011 | 2.506.132 | 47,4 | 2.778.241 | 52,6 | 5.284.373 |

Tabla 63

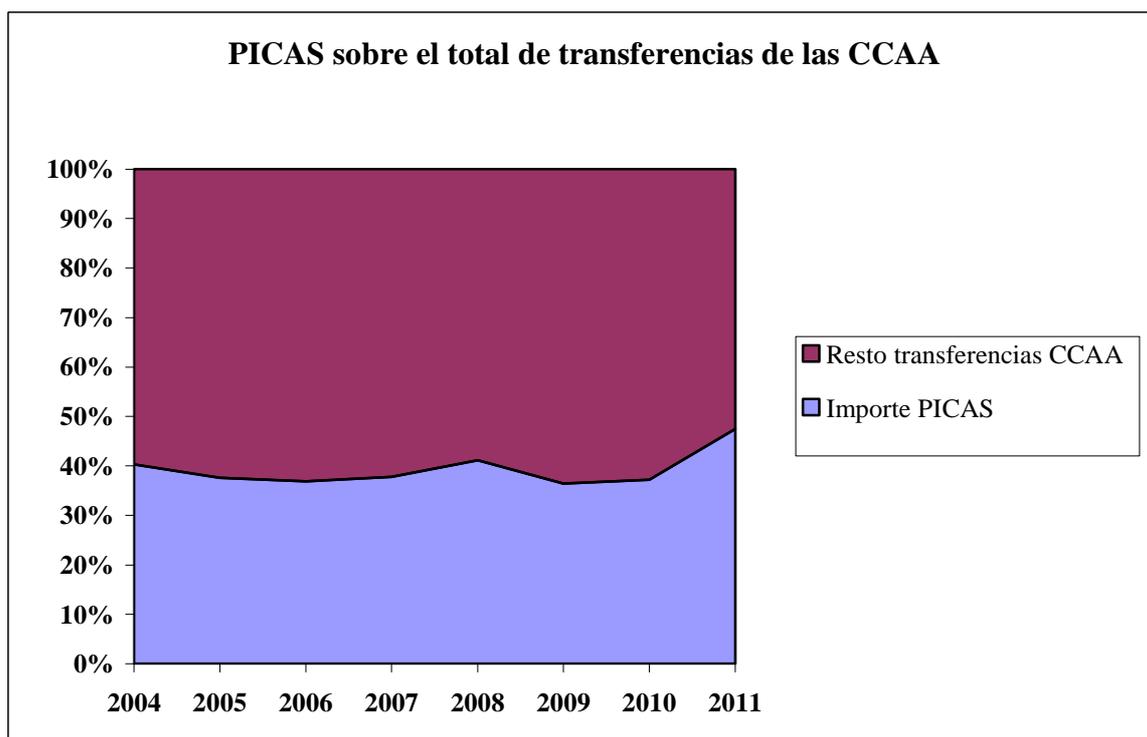


Gráfico 63

En este gráfico se observa como, durante el periodo 2004 a 2010, las PICAS representaron menos del 40% del total de transferencias autonómicas, aunque en 2011 casi alcanzaron el 50% de las mismas. De modo que queda reflejada una importante falta de autonomía de las EELL en el uso de estos recursos, ya que buena parte de los mismos corresponden a transferencias condicionadas y finalistas, de obligada realización y justificación.

- Las PICAS sobre los recursos fundamentales de los Ayuntamientos.

Mediante esta tabla se pretende comprobar el peso de las PICAS en relación con el total de los recursos fundamentales de las Haciendas Municipales. Recursos que, como ya se ha señalado anteriormente, están integrados, además de las mismas PICAS, por los tributos propios municipales (los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales) y por las transferencias estatales procedentes de la PIE.

La participación de los municipios en los ingresos del Estado y de las CCAA

* importes en miles de euros

| | PICAS* A | % A/ A+B+C | PIE* B | % B/ A+B+C | Tributos propios* C | % C/ A+B+C |
|-------------|---------------------------|---------------------------|-------------------------|---------------------------|--|---------------------------|
| 2004 | 1.451.556 | 5,1 | 7.339.360 | 25,6 | 19.929.425 | 69,3 |
| 2005 | 1.594.612 | 5,0 | 8.267.100 | 25,8 | 22.231.320 | 69,2 |
| 2006 | 1.817.551 | 5,1 | 9.301.790 | 25,9 | 24.822.526 | 69,0 |
| 2007 | 2.043.708 | 5,5 | 9.945.960 | 26,5 | 25.472.276 | 68,0 |
| 2008 | 2.350.901 | 6,4 | 8.313.580 | 22,7 | 25.913.201 | 70,9 |
| 2009 | 2.434.764 | 6,9 | 6.513.040 | 18,4 | 26.503.261 | 74,7 |
| 2010 | 2.271.212 | 5,9 | 9.332.040 | 24,1 | 27.173.009 | 70,0 |
| 2011 | 2.506.132 | 6,4 | 9.092.080 | 23,4 | 27.297.611 | 70,2 |

Tabla 64

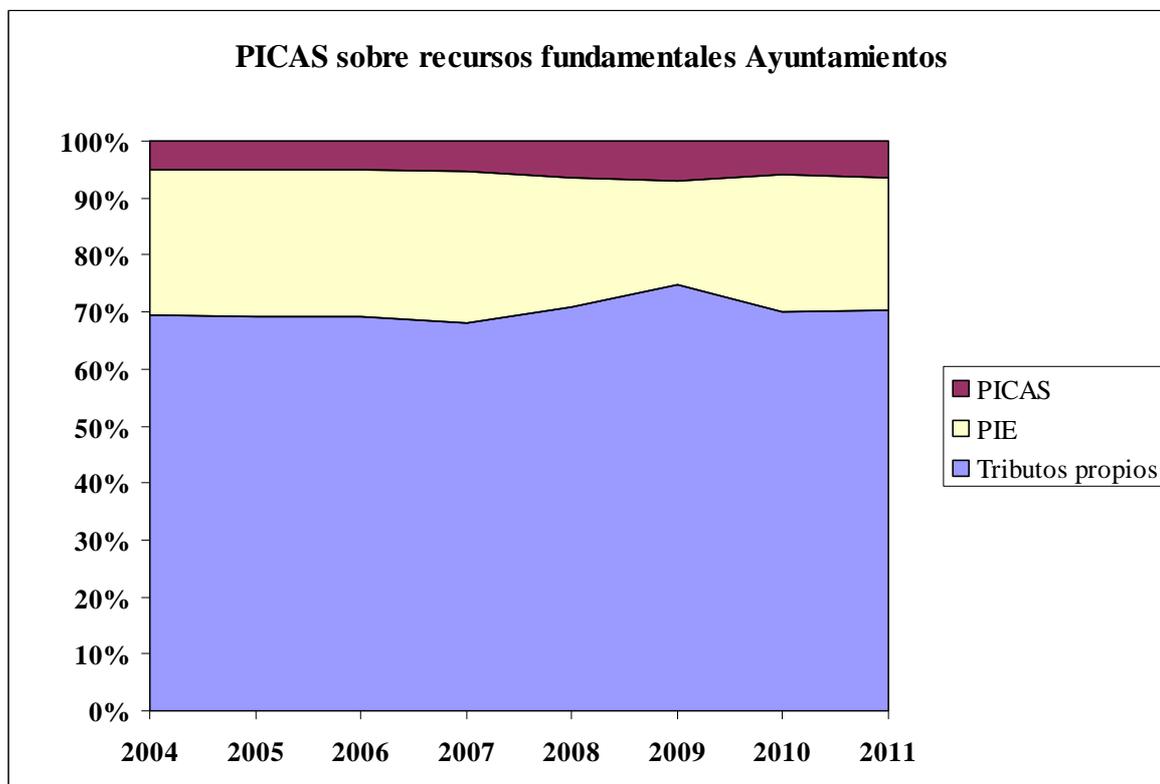


Gráfico 64

En este gráfico se observa como las PICAS no son uno de los recursos fundamentales de las Corporaciones Locales, dado que apenas alcanzaron el 6% del total de dichos recursos en 2011. Por consiguiente, no se cumple la previsión constitucional del art. 142 de la CE de que la suficiencia de las Haciendas Municipales tiene que depender fundamentalmente de la participación en los ingresos de las CCAA, a la vez que de los tributos propios y de la PIE.

Aunque su tendencia es positiva, en este gráfico se observa el poco peso de las PICAS en relación con en relación con los ingresos totales y los ingresos corrientes de los municipios, ya que a penas significaron el 4% y 5%, respectivamente. Se confirma, de nuevo, el poco peso de las participaciones en los ingresos autonómicos en la financiación municipal.

- Importe medio por habitante de las PICAS de las diecisiete CCAA.

Mediante la siguiente tabla se pretende comprobar el importe medio por habitante de las PICAS de las diecisiete CCAA analizadas, calculado a partir del cociente entre el importe de la suma de todas las participaciones y la población del conjunto de CCAA. Para elaborar esta tabla se han sumado las PICAS anuales de todas las CCAA, de acuerdo con las cifras vistas en los apartados anteriores, y la cuantía resultante se ha dividido por el número total de habitantes de las diecisiete CCAA en cada año, según datos obtenidos en el INE⁶⁸⁰.

⁶⁸⁰ Datos disponibles en la web del INE [en línea]: <http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cifraspob.htm> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

La participación de los municipios en los ingresos del Estado y de las CCAA

* importes en miles de euros

| | Total PICAS* | Total habitantes | PICAS por habitante |
|-------------|---------------------|-------------------------|----------------------------|
| | A | B | (en euros) A/B |
| 2004 | 1.451.556 | 43.055.014 | 33,71 |
| 2005 | 1.594.612 | 43.967.766 | 36,27 |
| 2006 | 1.817.551 | 44.566.232 | 40,78 |
| 2007 | 2.043.708 | 45.054.694 | 45,36 |
| 2008 | 2.350.901 | 46.008.985 | 51,10 |
| 2009 | 2.434.764 | 46.593.673 | 52,27 |
| 2010 | 2.271.212 | 46.864.418 | 48,49 |
| 2011 | 2.506.132 | 46.970.855 | 53,36 |

Tabla 65

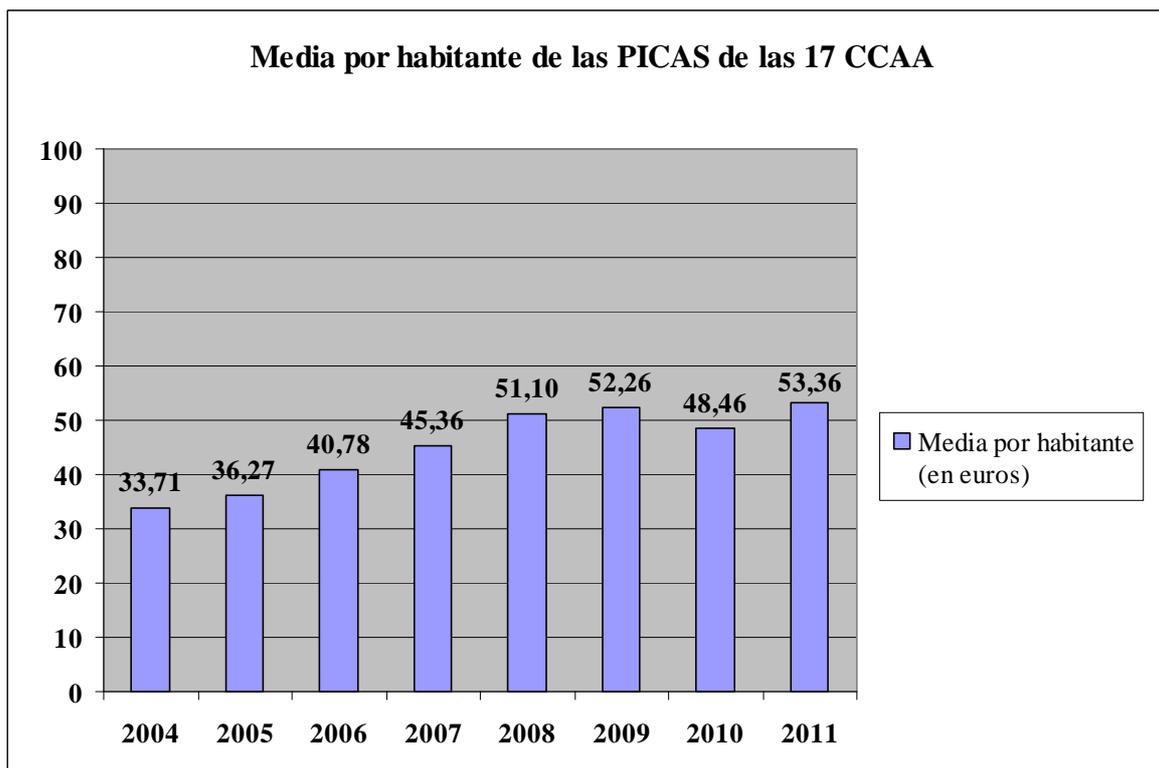


Gráfico 65

Se observa una tendencia positiva del importe medio por habitante de las PICAS durante el periodo analizado, pasando de los 33 euros de media por habitante en 2004 a los más de 53 euros en 2011. No obstante, dicho importe sigue por debajo del importe

medio por habitante de la PIE, de 267 euros por habitante, en los municipios del grupo 1, y de 136 euros por habitante, en los municipios del grupo 2 (vistos en el gráfico 45).

- Datos de las PICAS de todas las CCAA.

Mediante esta tabla se pretende comprobar el montante y evolución de las PICAS de todas las CCAA, a partir de los datos analizados en los apartados anteriores, y comparar el peso de cada una de ellas en relación con el conjunto de CCAA.

* importes en miles de euros

| Comunidad Autónoma | PICA* 2004 | PICA* 2005 | PICA* 2006 | PICA* 2007 | PICA* 2008 | PICA* 2009 | PICA* 2010 | PICA* 2011 |
|--------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Andalucía | 40.229 | 80.229 | 89.856 | 120.000 | 127.200 | 159.000 | 200.000 | 420.000 |
| Aragón | 24.691 | 24.472 | 24.040 | 24.040 | 24.040 | 24.040 | 19.235 | 10.446 |
| Asturias | 0 | 388 | 804 | 1.000 | 1.000 | 8.500 | 8.500 | 8.500 |
| Cantabria | 0 | 0 | 13.780 | 14.427 | 15.149 | 15.452 | 15.452 | 15.452 |
| Castilla-LM | 56.997 | 58.140 | 59.640 | 60.832 | 64.482 | 64.769 | 61.944 | 0 |
| Castilla-León | 5.714 | 6.088 | 6.088 | 6.088 | 6.271 | 6.271 | 6.271 | 11.352 |
| Catalunya | 39.584 | 53.157 | 73.362 | 86.668 | 102.330 | 105.736 | 109.349 | 97.342 |
| C. Valenciana | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Extremadura | 13.486 | 13.891 | 15.650 | 16.589 | 17.500 | 18.570 | 28.976 | 37.172 |
| Galicia | 55.830 | 60.634 | 79.154 | 92.461 | 104.082 | 127.730 | 112.972 | 112.972 |
| I. Baleares | 3.655 | 5.951 | 6.242 | 12.151 | 16.199 | 16.884 | 18.474 | 18.474 |
| I. Canarias | 143.089 | 154.609 | 171.203 | 175.506 | 192.035 | 228.154 | 228.004 | 223.657 |
| La Rioja | 3.065 | 3.065 | 5.840 | 7.175 | 7.646 | 7.646 | 7.836 | 7.444 |
| C. Madrid | 549 | 649 | 779 | 809 | 896 | 909 | 909 | 1.894 |
| Murcia | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Navarra | 118.593 | 123.811 | 137.043 | 144.991 | 150.791 | 161.045 | 162.172 | 159.519 |
| Álava | 139.053 | 156.812 | 171.155 | 190.054 | 218.111 | 197.690 | 183.714 | 194.111 |
| Guipúzcoa | 301.760 | 332.239 | 360.682 | 378.859 | 458.059 | 444.278 | 394.939 | 406.856 |
| Vizcaya | 505.256 | 520.470 | 602.226 | 712.050 | 845.103 | 848.072 | 712.458 | 780.937 |
| TOTAL | 1.451.556 | 1.594.612 | 1.817.551 | 2.043.708 | 2.350.901 | 2.434.764 | 2.271.212 | 2.506.132 |

Tabla 66

La participación de los municipios en los ingresos del Estado y de las CCAA

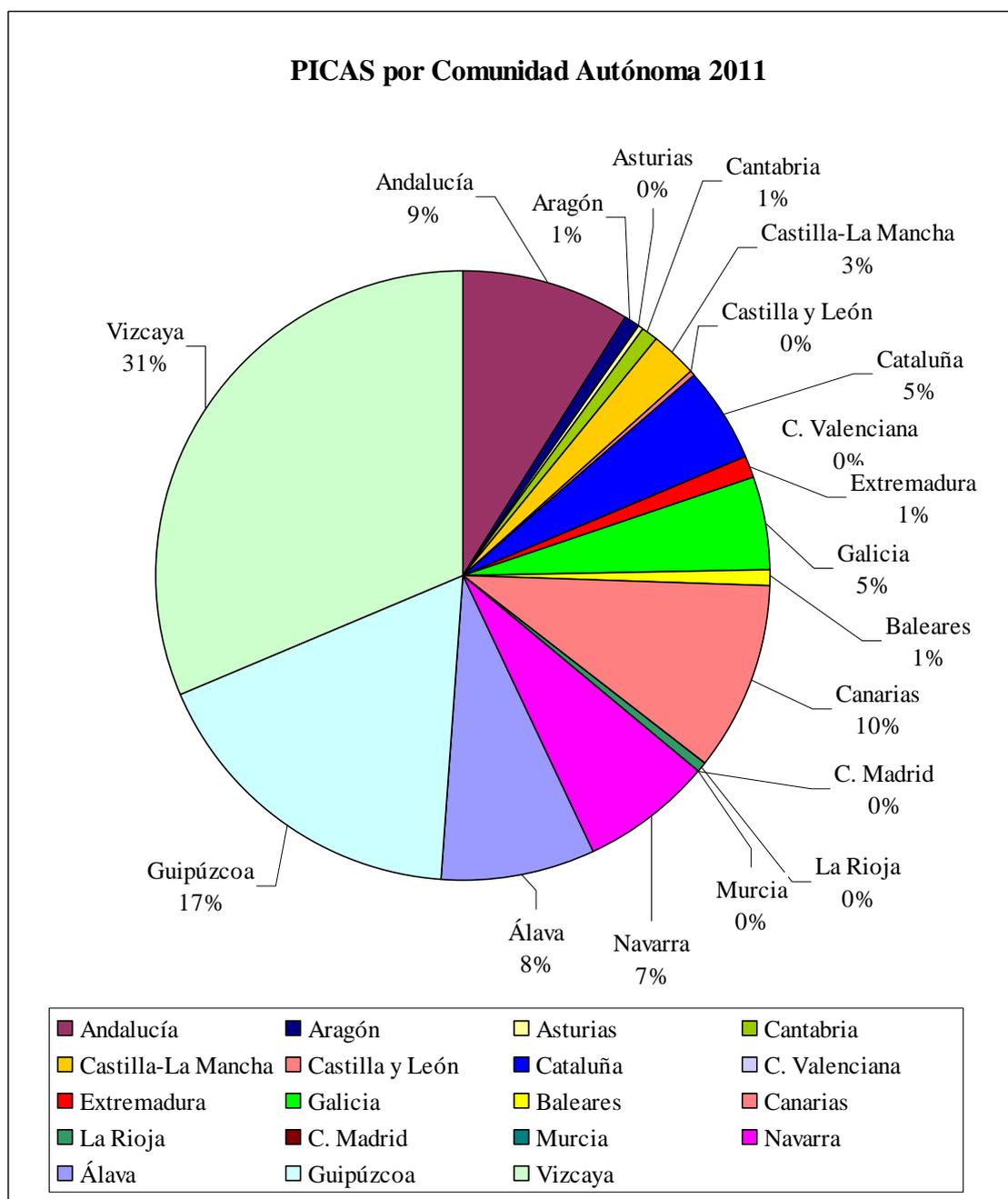


Gráfico 66

En este gráfico se observa como la suma de las PICAS de las Comunidades Forales (Navarra y País Vasco) representa más de la mitad de los recursos incondicionados transferidos por el conjunto de las CCAA a sus respectivas EELL. También se observa como los mayores porcentajes de transferencias corresponden a las Comunidades con verdaderos instrumentos de participación en sus ingresos (País Vasco, Andalucía, Islas Canarias, Navarra y Galicia) en comparación con la menor o

inexistente dotación del resto de Comunidades con modelos de transferencias más discrecionales, es decir, con una mayor dependencia de la voluntad de los respectivos gobiernos autonómicos en el momento de elaborar anualmente sus presupuestos.

2.3. Resultados.

A la vista del escenario jurídico descrito y de los datos estadísticos analizados, se formulan los siguientes resultados sobre las PICAS, respecto al principio de suficiencia financiera municipal:

1º) Las PICAS representan el 6% de los recursos fundamentales de los Ayuntamientos, frente al 70% que representan los tributos propios municipales y el 24% de la PIE. Por consiguiente, las participaciones de las EELL en los ingresos autonómicos no desempeñan el papel fundamental en la financiación de los municipios que la CE les otorga.

2º) Además, las PICAS representan tan sólo el 4% de los ingresos totales de los Ayuntamientos y el 5% de los ingresos corrientes, confirmando la poca capacidad de estos recursos autonómicos para sufragar los gastos municipales, al mismo tiempo que su pequeña participación en el objetivo de lograr la suficiencia financiera de las Haciendas Municipales.

3º) El principio de autonomía de las CCAA para regular y administrar sus propios intereses conlleva en la práctica importantes diferencias entre los sistemas y criterios de distribución de las distintas PICAS en cada Comunidad Autónoma, disparidad que dificulta el análisis comparado de todos ellos. En algunos casos los sistemas de distribución de recursos autonómicos son verdaderas participaciones directas en los ingresos tributarios de las CCAA (como por ejemplo en el País Vasco, Navarra, Andalucía y Galicia); en otros casos son simples participaciones en sus ingresos generales (como por ejemplo en Aragón, Asturias, Catalunya, las Islas Baleares e Islas Canarias); en otros sólo una parte de sus transferencias de fondos son de carácter no

condicionado (es decir, de libre disposición, como en Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y La Rioja), mientras que en los restantes dichas transferencias incondicionadas son casi inexistentes o no existen (como en la Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana y Región de Murcia).

4º) Las principales diferencias entre las participaciones en los ingresos de las Haciendas Autonómicas y las transferencias de fondos de carácter condicionado o finalistas es el automatismo y previsibilidad del pago de las primeras (ya que su determinación se basa en criterios técnicos y no políticos, lo que permite una mejor y más segura planificación de los presupuestos municipales). En cambio, el pago de las segundas es de mayor discrecionalidad e incertidumbre (ya que su determinación depende cada año de la voluntad política de los respectivos gobiernos autonómicos).

5º) La suma de las PICAS de todas las CCAA apenas alcanza el 40% del total de las transferencias de fondos autonómicos, lo que supone un menoscabo del principio de autonomía local, ya que el 60% restante de dichas transferencias no es de libre disposición para los municipios, por ser fondos de carácter finalista y estar sujetos a la obligación de realizar y justificar su destino.

6º) Observando el conjunto de las transferencias no condicionadas a favor de las EELL procedentes de otras Administraciones, el importe medio anual por habitante de las PICAS de todas las CCAA (de 53 euros en 2011) es manifiestamente inferior al importe medio anual por habitante de la PIE (de 267 euros por habitante, en los municipios del grupo 1, y de 136 euros por habitante, en los municipios del grupo 2, en 2011).

7º) Urge una revisión de los distintos sistemas de participación de las EELL en los ingresos de las CCAA, con el doble objetivo de aumentar sus dotaciones y también el carácter no condicionado de las mismas. De este modo, las PICAS serán más respetuosas con el principio de autonomía local, al mismo tiempo que las CCAA participarán de forma más activa en la consecución de la suficiencia financiera de las Haciendas Municipales.

8º) Además, existen importantes diferencias entre los sistemas de participación de las distintas CCAA, ya que en algunos casos el valor medio por habitante de las PICAS supera al valor medio por habitante de la PIE, como por ejemplo en los territorios forales (dónde llega a triplicarlo), mientras que en otros dichos valores están muy por debajo de la media de la participación estatal, como por ejemplo en Asturias, Castilla y León o la Comunidad de Madrid (dónde las cuantías son insignificantes). Incluso en algunas CCAA, el valor de las PICAS es nulo, como es el caso de la Comunidad Valenciana y la Región de Murcia (dónde la totalidad de transferencias autonómicas es de carácter condicionado, es decir, de obligada justificación). En cualquier caso, actualmente las cuantías de dichas participaciones dependen directamente de la voluntad política de los Gobiernos de las CCAA en el momento de configurar los sistemas de participación en los ingresos autonómicos o de determinar el importe anual de sus transferencias a favor de las EELL.

9º) Por consiguiente, y para evitar agravios comparativos entre ciudadanos de distintas CCAA, es necesaria una ley de bases estatal que regule las PICAS, estableciendo unas condiciones mínimas y comunes para todas las CCAA, de manera que sean verdaderos instrumentos de financiación al servicio de las Haciendas Municipales en todo el Estado.

La participación de los municipios en los ingresos del Estado y de las CCAA

VI.
PROPUESTAS DE REFORMA
DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES.

VI. PROPUESTAS DE REFORMA DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES.

Una vez analizado el sistema de financiación de los Ayuntamientos y el comportamiento de las diferentes fuentes de recursos económicos, en relación con el principio de suficiencia financiera, y a la vista de los resultados obtenidos en los capítulos anteriores, resulta que las EELL tienen serias dificultades para sufragar todos sus gastos. De hecho, los datos comprobados durante el periodo de 2004 a 2011 han permitido constatar que ni tan siquiera en los periodos de crecimiento económico y buen comportamiento de los ingresos municipales se logra el sostenimiento de las Haciendas Municipales. Incontestablemente, la insuficiencia financiera municipal se acentúa en los periodos de crisis económica cuando los ingresos se reducen.

No obstante, a lo largo de la presente tesis también ha quedado patente que el principio de suficiencia financiera municipal, entendido como la capacidad de los Ayuntamientos de sufragar sus gastos, no sólo depende del volumen de ingresos a disposición de las Haciendas Municipales sino, sobretodo, de las actividades y servicios que prestan las municipios de acuerdo con su cometido. En este sentido, resulta imprescindible que se establezca una adecuada correlación entre el sistema de competencias municipal y su sistema de financiación.

La deficiente definición del actual marco competencial de los municipios, fruto de la regulación establecida por la vigente LRBRL, ha abocado a la mayoría de los Ayuntamientos a prestar una amplia y heterogénea gama de servicios y actividades, a menudo para suplir la inactividad de otras Administraciones. Además, alrededor de una cuarta parte de los servicios municipales que se están prestando no están contemplados de forma expresa en la citada Ley de Régimen Local pero dan respuesta a demandas insatisfechas de los ciudadanos⁶⁸¹, de modo que tales servicios desbordan la capacidad de financiación del sistema diseñado por la LRHL y acentúan los problemas de suficiencia financiera de los municipios.

⁶⁸¹ Se trata de los servicios no obligatorios o impropios, analizados en la gráfica 16.

Por consiguiente, si de lo que se trata es de lograr la suficiencia financiera de las Haciendas Municipales, en primer lugar es necesario redefinir las atribuciones y competencias de los Ayuntamientos con el objetivo de acotar y clarificar sus servicios y actividades. Sólo con un marco competencial claro y preciso será posible cuantificar de forma acertada el techo de gasto de los municipios. Una vez realizada esta redefinición, será posible abordar con acierto la configuración de un sistema de financiación municipal que dote de suficiencia económica a las EELL⁶⁸².

Varias han sido las reformas parciales proyectadas sobre la regulación del Régimen Local desde su aprobación, de las cuales dos alcanzaron el rango de ley. La primera entró en vigor mediante la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la LRBRL⁶⁸³, y, la segunda, mediante la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local⁶⁸⁴. En ambos casos, el objetivo principal fue clarificar el ámbito competencial de los municipios, para que pudieran dar respuesta a las demandas de los ciudadanos con mayor eficacia. Asimismo, mediante dichas reformas se intentó enmendar el excesivo uniformismo de la primigenia LRBRL, ya que en aquella se estableció originariamente un régimen común sustancialmente similar para prácticamente todos los Ayuntamientos, sin tener en cuenta sus diferencias de población u otras especificidades. No fue hasta la reforma de 2003 cuando se reguló de forma distinta el Régimen Local de los municipios según su población, clasificándolos en dos grupos: a) el primer grupo contempla los llamados municipios de gran población

⁶⁸² En opinión de SUÁREZ PANDIELLO: “En tanto no se delimite con claridad el campo de las necesidades de gasto local, cualquier medida a adoptar en materia de financiación adolecerá inevitablemente de provisionalidad y no permitirá sino cerrar en falso el problema de la suficiencia financiera local”. En SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2000): “La corresponsabilidad fiscal de las entidades locales”, en *Papeles de Economía Española*, núm. 83, p. 214.

⁶⁸³ El texto íntegro de la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, está disponible en la web del BOE [en línea]: <<http://www.boe.es/boe/dias/1999/04/22/pdfs/A14928-14936.pdf>> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

⁶⁸⁴ El texto íntegro de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, está disponible en la web del BOE [en línea]: <<http://www.boe.es/boe/dias/2003/12/17/pdfs/A44771-44791.pdf>> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

(aquellos que son capitales de provincia, capitales de CCAA o cuya población supera los 75.000 habitantes), y b) el segundo grupo reúne a los restantes municipios⁶⁸⁵.

Posteriormente, en julio de 2005, se publicó el *Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local*⁶⁸⁶, fruto de un proceso participativo de análisis y de debate entre el Gobierno, los partidos políticos y la FEMP, que debía culminar con la elaboración de una nueva ley sobre el Gobierno y la Administración Local. A pesar de los trabajos realizados y las propuestas formuladas a través del citado documento, el proyecto legislativo no superó el trámite parlamentario. Entre las propuestas formuladas por el citado *Libro Blanco*, de nuevo se hizo hincapié en la necesidad de concretar las competencias locales respetando el marco competencial de las CCAA, a la vez que clarificar el papel del Estado y las CCAA en materia de ordenación y organización territorial. Además, también se señaló la aparición de nuevas necesidades locales en materias no recogidas en el marco competencial definido por la LRBRL, como por ejemplo en el ámbito de la inmigración.

El penúltimo intento de reforma fue en noviembre de 2010, cuando el Gobierno anunció la "inminente" aprobación de la Ley de Gobierno Local⁶⁸⁷, con los objetivos de modificar el régimen jurídico establecido por la LRBRL, reordenar el marco competencial local y aumentar la eficiencia en la gestión de los servicios municipales.

⁶⁸⁵ Recordar que a cada grupo de municipios se le atribuye un sistema distinto de cuantificación de la participación en los ingresos del Estado: a) A los municipios del primer grupo (los que son capitales de provincia o CCAA o cuya población supera los 75.000 habitantes) se les cede unos determinados porcentajes territorializados de los rendimientos obtenidos por el Estado en tales municipios, en concepto de IRPF, IVA e Impuestos Especiales. b) Mientras que para los municipios del segundo grupo (los que no están incluidos en el primer grupo) el importe de la participación se calcula a partir de una cuantía fijada en 2004, sobre la cual se aplica un índice de evolución que se determina por el incremento que experimenten los ingresos tributarios del Estado entre el año 2004 y el año de cálculo de la participación. Las consecuencias de este distinto reparto de la PIE se han constatado en la gráfica 45, dónde se puede observar como las cuantías de las participaciones de los municipios del primer grupo representan el doble de las cuantías percibidas por los del segundo grupo (en 2011, los municipios del primer grupo recibieron una media de 267 euros por habitante, frente a los 136 euros por habitante que recibieron de media los municipios del segundo).

⁶⁸⁶ El *Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local*, publicado el 29 de julio de 2005, está disponible en la web de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, del MHAAP [en línea]: <http://www.aytojaen.es/portal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_393_1.pdf> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

⁶⁸⁷ Información publicada en la Revista de la FEMP, de diciembre de 2010 [en línea]: <<http://www.femp.es/files/842-239-fichero/Carta%20Local%20n%C2%BA%20231,%20diciembre%20de%202010.pdf>> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

Sin embargo, en aquella ocasión no se llegó a aprobar el proyecto de ley por parte del Consejo de ministros. Todo ello demuestra que, aún teniendo claro que urge una reforma del Régimen Local, las circunstancias políticas y las prioridades de la actividad legislativa del Estado siempre han relegado la cuestión local a un segundo plano.

1. Proyecto de reforma del Régimen Local de 2013.

El pasado 26 de julio de 2013, el Gobierno remitió a las Cortes Generales del Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local⁶⁸⁸. Los principales objetivos del último proyecto para reformar el Régimen Local siguen siendo clarificar y simplificar las competencias municipales con el fin de evitar duplicidades y garantizar la estabilidad financiera y presupuestaria de las EELL. Por consiguiente, se pretende de nuevo enmendar el ámbito competencial municipal, establecido en su día por la LRBRL, para permitir la suficiencia financiera de los Ayuntamientos. No obstante, este Proyecto de Ley no formula ninguna propuesta o reforma sobre el sistema tributario municipal sino que se centra en la configuración y reparto de las competencias locales.

Las tres principales medidas del actual proyecto de reforma local, que analizaré a continuación, son:

- 1ª) Terminar con las llamadas competencias impropias de los Ayuntamientos, regulando de forma precisa las competencias municipales.
- 2ª) Incentivar la fusión voluntaria de municipios.
- 3ª) Potenciar el papel de las Diputaciones provinciales para que coordinen la prestación de los servicios mínimos obligatorios en los municipios de menos de 20.000 habitantes.

⁶⁸⁸ El texto íntegro de este Proyecto de Ley está disponible en la web del Gobierno [en línea]: <<http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/260713Administracionlocal.htm>> [Consulta: el 7 de agosto de 2013].

1ª) En relación con la primera medida, la de terminar con las competencias impropias de los Ayuntamientos, de nuevo se reconoce que la legislación actual no define ni acota de forma precisa el elenco de competencias municipales, lo que en la práctica ha conllevado que los municipios vengan realizando actividades y prestando servicios de muy diversa índole, incluso fuera de su ámbito competencial. En este sentido, el art. 3 del Proyecto de Ley dispone que las competencias de las EELL serán fundamentalmente propias o atribuidas por delegación. Y añade que sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda Municipal.

El art. 8 del Proyecto de Reforma Local, define como competencias propias de los Municipios las siguientes:

- a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública. Conservación y rehabilitación de edificios.
- b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
- e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata de personas en situación o riesgo de exclusión social.
- f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
- g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
- h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
- i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- j) Protección de la salubridad pública.

- k) Cementerios y actividades funerarias.
- l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
- m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.
- n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.

Asimismo, de acuerdo con el art. 9 del citado Proyecto, los municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

- a) En todos los municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.
- b) En los municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.
- c) En los municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
- d) En los municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.

En mi opinión, tres son las notas características de esta nueva definición y clasificación de las competencias de los municipios, respecto de la legislación actual. La primera es que no se permite el ejercicio de más servicios o actividades a aquellos municipios que no puedan ejercer sus competencias propias o no dispongan de recursos económicos suficientes para ello. En segundo lugar, se excluyen en la definición de las

competencias propias la mayor parte de las actividades y servicios que hasta la fecha han venido prestando los Ayuntamientos en materia de educación, sanidad y servicios sociales, a la vez que no se incluyen otras nuevas como por ejemplo en materia de inmigración. Y, en tercer lugar, se mantienen la mayoría de los servicios obligatorios municipales y su clasificación en tramos de población en similares términos a la vigente LRBRL⁶⁸⁹.

La pretensión de la nueva Ley de Reforma Local es resolver el problema de las competencias impropias de los municipios por la vía de la restricción de su ejercicio en lugar de acometer una verdadera concreción de las competencias locales. En realidad, las competencias definidas y clasificadas en el Proyecto de Ley no difieren en gran medida de las contenidas en la LRBRL, la novedad es que "se cierra la puerta" de forma expresa a los Ayuntamientos a la posibilidad de ejercer otras actividades o prestar otros servicios que los estrictamente contemplados por la legislación de Régimen Local, excepto en el caso que, una vez prestados todos los servicios propios y delegados, dispongan, además, de la financiación suficiente⁶⁹⁰. En otras palabras, las competencias municipales se clarifican no mejorando su definición sino estipulando que todos aquellos servicios y actividades no contemplados de forma expresa en la ley no son de su competencia, de modo que no pueden prestarlos aunque la mayoría de municipios lo haya venido haciendo hasta la fecha. De este modo, excluyendo las actividades y prestaciones no obligatorias de los Ayuntamientos se quieren eliminar los gastos asociados a las mismas que lastran los presupuestos municipales.

⁶⁸⁹ En aplicación del art. 26 de la LRBRL, en la actualidad los municipios deben prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

- a) En todos los municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.
- b) En los municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.
- c) En los municipios con población superior a 20.000 habitantes además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
- d) En los municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

⁶⁹⁰ Para LAGO MONTERO: "no es suficiente con la presencia de un interés local para que una competencia sea descentralizable al nivel municipal. Es necesario, además, que el interés local sea prevalente sobre el regional, nacional o comunitario, y que la competencia sea ejecutable con sus medios por la Administración que la reclama, con eficacia y economía, con mejores resultados a menor coste, esto es, con mayor eficiencia, al menos presumiblemente, que la mostrada hasta entonces por la Administración

En este sentido, son determinantes la Disposición adicional decimoquinta y las Disposiciones transitorias primera y segunda del Proyecto de Ley. La citada Disposición adicional dispone la obligatoria asunción por parte de las CCAA de las competencias relativas a educación, salud y servicios sociales que hasta la fecha han venido ejerciendo los Ayuntamientos, las cuales quedarán a cargo de los presupuestos de las respectivas CCAA. Mientras que las Disposiciones transitorias disponen que si, en el periodo de entre uno y cinco años, las CCAA no asumen el desarrollo y pago de los servicios municipales señalados, el Estado procederá a retener de las transferencias autonómicas las cuantías que correspondan por tales servicios y las transferirá a los Ayuntamientos afectados por los gastos que soporten indebidamente.

Por consiguiente, el objetivo es forzar a las CCAA para que asuman los servicios y actividades que los Ayuntamientos han venido prestando bajo la denominación de competencias impropias. El texto de la futura norma no deja lugar a dudas, las CCAA deberán asumir y desarrollar por ellas mismas dichas competencias o deberán compensar económicamente a los municipios mientras no lo hagan. En caso contrario, el Estado dejará de transferirles las cantidades equivalentes al coste de la prestación de tales servicios y actividades para entregarlas directamente a los respectivos municipios. Con esta medida, el Estado asume que las competencias impropias municipales en realidad son competencias propias de las CCAA y, en consecuencia, es a éstas a quienes corresponde su ejercicio y desembolso.

En resumen, en primer lugar el Proyecto de Ley define las competencias y funciones propias de los Ayuntamientos para, a continuación, establecer que el resto de servicios que pudieran venir prestando los municipios son de competencia autonómica y, por consiguiente, tendrán que ser ejercidos y sufragados por las respectivas CCAA. De este modo, el escaso desarrollo de la llamada segunda descentralización⁶⁹¹, la cual

anterior prestadora del servicio”, en LAGO MONTERO, José María (2013): *La Reordenación de la Hacienda Local en la Segunda Descentralización*. Editorial Aranzadi, Navarra, p. 34.

⁶⁹¹ En este sentido, FONT I LLOVET observa falta de voluntad por parte de las CCAA para llevar a cabo la segunda descentralización: “ha continuado la tónica seguida en los últimos años en nuestro sistema autonómico en el sentido de no priorizar políticamente el proceso de descentralización competencial de las comunidades autónomas a favor de los entes locales, el denominado Pacto Local, en su fase

implica un traspaso de competencias y recursos de las CCAA a favor de las EELL, terminaría siendo impulsada por el Estado de forma expeditiva por la vía legal, una vez que entre en vigor la reforma legislativa que contiene el presente Proyecto de Ley, en los actuales términos.

Con su actual redacción, no parece que haya alternativa ni para los Ayuntamientos ni para las CCAA. Por mandato legal, éstas deberán asumir la titularidad de los servicios municipales que sean considerados como impropios, ya que según el Estado eran y son de su competencia a pesar de que hasta la fecha no los hubieran ejercido. Por su parte, las EELL tendrán que renunciar a prestar tales servicios y demandar a sus respectivas CCAA para que se hagan cargo de los mismos. Sobre esta cuestión, la determinación del Estado es evidente, en el caso de que una Comunidad Autónoma no asuma dichos servicios municipales impropios deberá compensar económicamente al Ayuntamiento correspondiente por los gastos que éste tenga por mantener tales servicios. Mientras que, en el caso de que la Comunidad Autónoma tampoco se haga cargo de la compensación económica, ésta dejará de percibir transferencias estatales por un importe equivalente al coste de la prestación de los servicios municipales impropios,

autonómica, o segunda descentralización”, en FONT I LLOVET, Tomás (2005): “Estado autonómico y gobierno local: el inicio de un nuevo ciclo”, en el *Anuario de Gobierno Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Públic, Barcelona, p. 14. Más crítico se muestra RIVERO ORTEGA, quién denuncia “el nuevo centralismo que puede observarse en algunas CCAA, que limitan las competencias de los municipios, y no sólo de los más pequeños, en beneficio de la ampliación de su propia cuota de poder [...] si el diseño definitivo del Estado de las Autonomías se concreta en la implantación de nuevos modelos centralizados y fuertemente centralistas no se comprende qué logros hubiera alcanzado la lucha por la descentralización y la aproximación de las instancias administrativas a los ciudadanos”, en RIVERO ORTEGA, Ricardo (2001): “Autonomía local y competencias: Castilla y León en el escenario previo al pacto local”, en la *Revista de estudios de la administración local*, núm. 286-287, p. 101. Asimismo, en el citado *Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local*, de 2005, en el diagnóstico sobre la situación del sistema municipal español, se reconoció que “Una de las causas del fracaso del proceso denominado 'pacto local' ha sido el intento de abordar el fortalecimiento de las competencias locales haciendo abstracción del enorme fraccionamiento del mapa municipal español y de las consecuencias que comporta sobre la capacidad gerencial de los municipios [...] el Estado carece de competencias para modificar el mapa municipal. Es una competencia exclusiva de las comunidades autónomas, que tampoco se han planteado una racionalización de su mapa municipal más allá de algunos estudios o análisis teóricos”. Actualmente, LAGO MONTERO es de la misma opinión: “La segunda descentralización se está poniendo en marcha lentamente [en un modelo territorial] en el que las Corporaciones Locales no terminan de encontrar su auténtica dimensión y protagonismo en el organigrama de Administraciones públicas prestadoras de servicios [...] Parece que estamos, pues, abocados a descentralizar lo descentralizado. Si el grueso del gasto público se ha concentrado en las CCAA, parece que han de ser éstas las que se desprendan ahora de parte de sus competencias y recursos, para terminar de acercar los servicios a los ciudadanos lo máximo posible, y hacer efectivo el artículo 142 de la Constitución, que ordena a las CCAA dar participación de sus ingresos tributarios a las entidades locales”, en LAGO MONTERO, José María (2013): Ob. cit., pp. 29-31.

las cuales serán entregadas a la EELL por los gastos que soporten indebidamente por la prestación de los mismos.

Desde el punto de vista de las Haciendas Municipales, que el gasto soportado por las competencias impropias sea asumido por las CCAA no deja de ser una buena noticia. Como ya se ha constatado en la presente tesis, el ejercicio de estas competencias puede llegar a representar el 25% del gasto total del conjunto de servicios municipales⁶⁹². En consecuencia, que a priori los Ayuntamientos dejen de realizar una parte de los servicios que han venido prestando hasta la fecha, redundará favorablemente en sus cuentas públicas.

Sin embargo, la supresión de la facultad a los Ayuntamientos para que puedan desarrollar actividades complementarias, no expresamente de su competencia, va en contra de la autonomía local recogida en la CE y por la CEAL⁶⁹³, ya que por una parte las EELL tienen que tener el derecho y la capacidad efectiva para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos bajo su responsabilidad, los cuales redunden en beneficio de sus habitantes. Al mismo tiempo, tienen que tener garantizada la libertad para ejercer la iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad. Además, la posibilidad de realizar actividades complementarias respecto a las competencias de otras Administraciones ya fue avalada en su día por el TC al considerar que son un refuerzo de la autonomía local y que no alteran el orden constitucional de distribución de competencias⁶⁹⁴.

En todo caso, como todo texto legal, la ley que finalmente salga de este proyecto estará sometida a interpretaciones y casuísticas que sólo su aplicación práctica permitirá detectar y analizar. No obstante, con el actual redactado del presente Proyecto de Ley, son varios los interrogantes que planteo en este momento:

⁶⁹² Este es el impacto del coste de los servicios impropios municipales sobre el total de los gastos generados por el conjunto de servicios prestados por los municipios, de acuerdo con los datos analizados en la gráfica 16.

⁶⁹³ La autonomía local de los municipios se establece en el art. 140 de la CE y en los arts. 3.1 y 4.2 de la CEAL.

⁶⁹⁴ Así lo dispuso el Alto Tribunal en el FJ 6º, de la STC 214/1989, de 21 de diciembre.

1º) ¿Existe actualmente alguna Comunidad Autónoma que pueda asumir en sus presupuestos, entre el próximo año y los cuatro siguientes, el coste económico de los servicios impropios del conjunto de municipios de su territorio?⁶⁹⁵ Resulta difícil responder favorablemente si se tienen en cuenta los datos del Banco de España sobre el volumen de deuda acumulado por todas las CCAA en 2013⁶⁹⁶: 189.589 millones de euros. Esta cifra representa alrededor del doble de la deuda acumulada por todas las CCAA en 2010, y casi cinco veces la suma de la deuda acumulada en el mismo ejercicio por el total de municipios españoles, la cual asciende a 42.795 millones de euros⁶⁹⁷.

2º) ¿La asunción de estos servicios municipales por parte de las CCAA, significa el traspaso del personal, los bienes y los inmuebles afectos a los mismos? Es evidente que sin dicho traspaso el ahorro en los costes de los municipios es mucho menor. Pero con dicho traspaso, las CCAA tendrán que asumir una serie de costes indirectos nada despreciables (por la gestión de los recursos humanos, la contratación de servicios auxiliares, la compra de materiales, los servicios de suministro, el mantenimiento de los inmuebles...). Cada gasto del que se libere a la Administración Municipal recaerá en los presupuestos de la Autonómica⁶⁹⁸.

3º) ¿Quién determinará en cada Ayuntamiento cuales son los servicios impropios y, lo más importante, el coste de los mismos? En algunos casos, la prestación de tales servicios puede estar suficientemente diferenciada de la actividad general del

⁶⁹⁵ Sobre esta cuestión, BOSCH ROCA y SOLÉ OLLÉ consideran que: “Si bien parece injusto que las CCAA se desentiendan de sus compromisos iniciales de financiación de estos servicios, aumentando la parte que recae sobre los contribuyentes locales y las familias, es difícil asumir que a partir de ahora los presupuestos de las CCAA puedan hacerse cargo por entero de su financiación”. En BOSCH ROCA, Núria y SOLÉ OLLÉ, Albert (2013): “Una valoración preliminar de la reforma de la Administración Local en España”, en el *Informe IEB sobre federalismo fiscal 12*, Institut d’Economia de Barcelona, p. 15.

⁶⁹⁶ Datos obtenidos en la web del Banco de España [en línea]: <<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1309.pdf>> [Consulta: el 12 de agosto de 2013].

⁶⁹⁷ Datos obtenidos en la web del Banco de España [en línea]: <<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1408.pdf>> [Consulta: el 12 de agosto de 2013].

⁶⁹⁸ Señala MELLADO RUIZ que no es congruente “que las competencias se traspasen *ex lege*, y los medios para ejercerlas dependan -de la buena sintonía y- de la negociación entre los sujetos públicos implicados. Y todo ello dejando al margen la cuestión, no resuelta ni abordada, del encaje de esta previsión dentro de las previsiones y exigencias de la normativa -básica y de desarrollo- sobre empleo público, la cual prevalecerá, en principio, en todo aquello que comporte movilidad, transferencia o traslado de personal de una Administración a otra (vía ¿reasignación de efectivos?, ¿traspaso integral de determinado personal?, ¿movilidad y cesión de empleados sin cambio de la Administración de dependencia?, etc.)”. En MELLADO RUIZ, Lorenzo (2012): “Notas críticas sobre el Anteproyecto de Ley para la Racionalización y

Ayuntamiento, lo cual permitirá una fácil identificación y valoración, pero en otras ocasiones dichos servicios se prestarán indistintamente por personal o en inmuebles destinados a más funciones. En cualquier caso, hará falta un análisis y un plan de actuación para reordenar las estructuras administrativas de la mayoría de municipios y de todas las CCAA, y se quiere que todo ello se haga en menos de un año desde la entrada en vigor del actual Proyecto de Ley.

4º) En el caso de discrepancias entre un Ayuntamiento y su respectiva Comunidad Autónoma por el coste de un servicio, ¿Cuál será el órgano y el mecanismo para resolver tal conflicto? Aunque fuera el propio MHAAPP u otro organismo estatal, en todo caso siempre quedaría la vía judicial para resolver tal conflicto. Entonces, ante el impago de la Hacienda Autonómica por discrepancias en las cuantías a compensar, ¿Será la Comunidad Autónoma quién se hará cargo de tales diferencias mientras no se resuelva el conflicto, o tendrá que ser el municipio quién las deberá soportar a cargo de sus presupuestos mientras no se dicte sentencia definitiva?

Numerosas dudas que, de no resolverse durante la tramitación parlamentaria de la norma, requerirán un posterior desarrollo reglamentario de mayor calado. En cualquier caso, tales dudas hacen presuponer que esta primera medida de reforma, a pesar de partir de un planteamiento relativamente simple e incluso razonable, es de gran alcance y ello implicará necesariamente una planificación y desarrollo complejos que dificultarán su puesta en práctica.

El actual Proyecto de Ley pretende trasladar los servicios impropios municipales (y su coste) a las CCAA, liberando a los municipios de su prestación. Sin embargo, si los Ayuntamientos han terminado ejerciendo actividades que no les correspondían ha sido, mayormente, por la incapacidad o poca voluntad de las respectivas CCAA para realizar dichas actividades⁶⁹⁹. En mi opinión, no parece que el traslado forzoso de las

Sostenibilidad de la Administración Local: entre la reforma y la intervención”, en la *Revista del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional*, núm. 17, p. 11.

⁶⁹⁹ En relación con el art. 28 de la LRBRL, el cual habilita a los municipios para que puedan realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad, y la protección del

competencias sea la solución más óptima para revertir esta situación. Los municipios necesitan prestar dichos servicios a pesar de no disponer de financiación suficiente, mientras que las CCAA, hasta la fecha, no han mostrado interés o no disponen de los recursos suficientes para realizarlos.

Por todo lo expuesto sobre esta primera medida, considero que debe buscarse una fórmula mixta de prestación de los servicios impropios que incluya por igual a las EELL y las CCAA. Ya fuera por vía normativa o convenio entre Administraciones, la gestión compartida es una posibilidad con mayores garantías de éxito en su implementación que la asignación directa y en exclusiva a una de ellas. Al mismo tiempo, se permite a los Ayuntamientos que puedan seguir prestando tales servicios por ellos mismos (respetando el principio de autonomía local), pero financiándolos conjuntamente con las CCAA, es decir, compartiendo los gastos de explotación. De este modo no se obliga a una única administración a soportar la totalidad de los costes de dichos servicios.

2ª) En relación con la segunda medida, la de incentivar la fusión voluntaria de municipios, el art. 5 del Proyecto de Ley establece la posibilidad de que los municipios colindantes dentro de la misma provincia puedan acordar su fusión, con el objetivo de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales. La fusión conllevaría la integración de los territorios, las poblaciones y organizaciones de los municipios, incluyendo los medios personales, materiales y económicos de todos los municipios fusionados. Al mismo tiempo se establece que el redimensionamiento y adecuación de las estructuras organizativas no podrán derivar en incremento alguno de la masa salarial de los municipios afectados, es decir, el número de empleados de la plantilla del ente municipal resultante de la fusión no podrá ser superior al de la suma de las plantillas de los municipios participantes en la misma.

medio ambiente, VELASCO CABALLERO defiende que “es cierto que este título competencial ha podido dar cierta cobertura a actividades municipales supuestas o duplicadas respecto de las autonómicas o provinciales [...] Pero haríamos mal en ver en el art. 28 LRBRL la 'causa' de las duplicidades. Más bien, el art. 28 LRBRL, ha hecho posible que los Ayuntamientos cubrieran servicios y necesidades vecinales que no estaban debidamente cubiertas por las Comunidades Autónomas”. En VELASCO CABALLERO, Francisco (2012): “Reforma del régimen local: la nueva cultura política de la intervención”. Editorial del *Boletín del Instituto de Derecho Local*, segundo cuatrimestre 2012, núm. 42, p. 1.

Los municipios que secunden esta opción verán mejorados algunos aspectos de su financiación:

- a) En primer lugar, el coeficiente de ponderación usado para distribuir entre los municipios el importe total de la PIE se incrementaría en el caso de municipios fusionados en 0'10 puntos.
- b) Los criterios de esfuerzo fiscal y de capacidad tributaria a aplicar sobre el conjunto de municipios fusionados (usados para distribuir entre los municipios el importe de la PIE), en ningún caso serán inferiores a los valores que tuvieran los municipios por separado antes de la fusión.
- c) Los municipios fusionados percibirían la suma de los importes de las compensaciones que, por separado, les corresponderían a cada uno fruto de la reforma del IAE de 2002⁷⁰⁰, así como de las compensaciones adicionales establecidas en 2005⁷⁰¹ por la misma razón.
- d) Durante al menos cinco años, prorrogables, los municipios que optasen por la fusión tendrían preferencia en la asignación de planes de cooperación, subvenciones, convenios u otros instrumentos de financiación.
- e) Los municipios fusionados quedarían exentos de prestar aquellos servicios obligatorios que resultasen de la suma de sus poblaciones.

No han sido pocas las voces que, desde hace tiempo, han apuntado al excesivo número de municipios con reducida población⁷⁰² como uno de los problemas a resolver

⁷⁰⁰ La Disposición adicional décima de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la LRHL, fijó una compensación a favor de las EELL por la pérdida de ingresos derivada de la reforma del IAE con la finalidad de preservar el principio de suficiencia financiera.

⁷⁰¹ La Disposición adicional segunda de la Ley 22/2005, de 18 de noviembre, estableció una compensación adicional a favor de las EELL como consecuencia de la citada reforma del IAE.

⁷⁰² Según consulta en la web del INE [en línea]: <<http://www.ine.es>> [Consulta: el 15 de julio de 2013], la clasificación de los municipios, según su población es la siguiente:

| Núm. habitantes | Núm. municipios |
|-----------------------|-----------------|
| Menos de 5.000 | 6.958 |
| Entre 5.000 y 20.000 | 856 |
| Entre 20.000 y 50.000 | 179 |
| Más de 50.000 | 115 |

del mundo local⁷⁰³. En este sentido, BOSCH ROCA y ESPASA QUERALT afirman que España es el tercer país con mayor minifundismo local, después de Francia y Austria. Es un hecho que la mayoría de países europeos ya han realizado reformas de su planta local con el objetivo de reducir el número de municipios y prestar los servicios municipales de forma más eficiente⁷⁰⁴. En la misma línea, PARADA VÁZQUEZ opina que "la pervivencia del pequeño municipio ante las profundas transformaciones de la vida social y política de las últimas décadas hace que las justificaciones iniciales de su existencia no concurren en la actualidad"⁷⁰⁵. Mientras que para MONASTERIO ESCUDERO, el actual mapa municipal es un verdadero problema, ya que "el elevado número de municipios y sobre todo, su reducida dimensión demográfica, hacen inviable prestar sobre esa base un mayor número de servicios públicos, máxime si tenemos en cuenta que muchos municipios ni siquiera tienen capacidad para prestar los servicios básicos de titularidad local"⁷⁰⁶.

La solución adoptada en el texto del Proyecto de Reforma Local, de fusión de municipios, para resolver la situación de minifundismo local en España sigue el planteamiento que ya apuntaron en su día SOSA y DE MIGUEL: "es hora de iniciar con cautela y prudencia, pero con imaginación y firmeza política, esta tarea de ordenación del espacio municipal que podría llevarse a cabo combinando las medidas de supresión

⁷⁰³ Véanse PURAS GIL, Fernando M. y RAZQUÍN LIZARRAGA, Martín M. (1991): "Una solución al 'minifundismo' local", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 250, pp. 313-332. BOSCH ROCA, Núria y SÁNCHEZ, Guillermo (2003): "Una nota sobre el finançament de les grans ciutats", en *Revista econòmica de Catalunya*, núm. 46, pp. 124-131. REBOLLO PUIG, Manuel (2008): "La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes", en *Revista Española de Administración Local*, núm. 308, Madrid, pp. 151-206. SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2009): "Las claves de la financiación local", en *La distribución territorial de España: autonomías y municipios. Reflexiones*. Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, Oviedo, pp. 141-163. LÓPEZ ARRIBAS, César (2009): "La reorganización territorial", en *Reformar la administración territorial: municipios eficientes y viables*. Netbiblo, Madrid, pp. 185-203. Consejo de Europa (2011): *Local Government in critical times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future*. Editado por Kenneth Davey, Estrasburgo (Francia). SANTIAGO IGLESIAS, Diana (2012): "La reforma del mapa local español a debate: la fusión de Municipios", en *Istituzioni del Federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, núm. extra 1, Roma, pp. 167-190.

⁷⁰⁴ Véase BOSCH ROCA, Núria y ESPASA QUERALT, Marta (2006): *La Hisenda Local a la Unió Europea (UE-15)*. Diputació de Barcelona, Barcelona, p. 281.

⁷⁰⁵ PARADA VÁZQUEZ, Javier Ramón (2007): *La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipio*. Editorial Aranzadi, Navarra, p. 40.

⁷⁰⁶ En MONASTERIO ESCUDERO, Carlos (2010): *El laberinto de la Hacienda Autonómica*. Editorial Aranzadi, Navarra, pp. 334-335.

o fusión de Municipios"⁷⁰⁷. También se mostraba partidario de esta solución SÁNCHEZ MORÓN: "sin necesidad de llegar a la solución extrema de reducir drásticamente el número de municipios, como se ha hecho en otros países, lo que posiblemente encontraría muy fuertes resistencias en el nuestro, podría conservarse la actual estructura municipal, como fórmula de representación de los intereses vecinales, pero contemplándola mediante la creación de entes intermedios, de naturaleza forzosa o voluntaria, que asumiera una parte sustancial del ejercicio de las competencias municipales"⁷⁰⁸. En parecidos términos se pronunció SUÁREZ PANDIELLO cuando afirmó que: "Dado que el minifundismo municipal es un obstáculo para la prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos locales en España, parece necesaria la promoción de la intermunicipalidad, con un planteamiento inteligente y definido a medio plazo a través de la adopción de medidas de estímulo de la actuación conjunta de los municipios para la prestación de servicios públicos locales con claras externalidades positivas a nivel supramunicipal"⁷⁰⁹.

De hecho, el art. 13.3 de la LRBRL ya dispuso en 1985 la posibilidad que el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, podía establecer medidas que fomentasen la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales. Sin embargo, dicha posibilidad nunca ha sido ejercida, de modo que tales medidas para fomentar la fusión de municipios verán la luz por primera vez cuando el actual Proyecto de Ley de Reforma Local entre en vigor.

Sin duda, el objetivo de la fusión de municipios es lograr y garantizar la suficiencia económica de los mismos. A la bondad de la medida, debe sumarse el acierto del carácter voluntario de la misma. Establecer por ley la integración forzosa de municipios, además de atentar contra el principio de autonomía local (y de contar con el seguro rechazo de las EELL afectadas), no se adivina tarea fácil para el legislador. En todo caso, la definición, desde la norma general, de los criterios que deberían identificar

⁷⁰⁷ SOSA WAGNER, Francisco y DE MIGUEL GARCÍA, Pedro (1985): *Las competencias de las Corporaciones locales*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, p. 116.

⁷⁰⁸ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1990): *La Autonomía Local*. Editorial Civitas, Madrid, p. 205.

qué municipios y con cuáles tendrían que fusionarse se vislumbra como una tarea ciertamente difícil ante la complejidad y diversidad de la realidad municipal española.

Según MELLADO RUIZ: "La reforma del régimen local se enfrenta, así, a una dicotomía central: la eficiencia en la gestión, con independencia de la entidad responsable, o la garantía de un autogobierno local suficiente, aún a riesgo de consolidar pautas (evidentes) de insuficiencia e insostenibilidad presupuestaria. En todo caso, esta sustitución de la proximidad y la cercanía [...] por la eficiencia material y la suficiencia financiera habría de combinarse con algún margen de flexibilidad, cooperación o capacidad decisional de los entes locales afectados"⁷¹⁰.

Aunque no es fácil presagiar la aceptación de esta medida voluntaria, en mi opinión no parece que pueda tener mucho seguimiento. En primer lugar, porque tal posibilidad de unir esfuerzos ya existe en la actualidad, mediante la gestión mancomunada de servicios o la firma de convenios entre Administraciones, de modo que aquellos municipios que vieran ventajas en la futura "fusión jurídica" ya se podrían haber unido o mancomunado de facto" con los instrumentos jurídicos vigentes. Y, en segundo lugar, porque los Gobiernos locales, con sus alcaldes a la cabeza, son reacios a perder la independencia y soberanía de sus municipios, en la mayoría de los casos con siglos de historia a sus espaldas.

Además, no está tan claro que la simple fusión de municipios conlleve automáticamente un ahorro colosal de recursos económicos. La eliminación de las "fronteras" municipales no terminará con el principal problema de los municipios pequeños y principal causante del encarecimiento de los costos de los servicios públicos locales: la dispersión de la población. Sobre esta cuestión, SUÁREZ PANDIELLO, PEDRAJA y CORDERO afirman de forma tajante: "El hecho de que haya extensas áreas del país, sobre todo en el ámbito rural, en el que la población se encuentra muy diseminada hace que suministrarles a esa población los servicios básicos (por ejemplo abastecerles de agua potable, retirarles los residuos, mantenerles en buen estado los

⁷⁰⁹ En SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2009): Ob. cit., p. 145.

⁷¹⁰ MELLADO RUIZ, Lorenzo (2012): Ob. cit., p. 7.

caminos o carreteras, y no digamos nada de prestarles servicios personales tales como la atención domiciliaria a ancianos...) deba hacerse a unos costes unitarios muy superiores a aquellos en los que se incurriría si el mismo número de personas vivieran en un entorno más concentrado en áreas con mayor densidad de población. Pues bien, el hecho de agrupar municipios poco abarataría el coste de estos servicios, si la población se mantiene fija en el territorio. Sería de esperar que tras la eventual fusión de municipios, los individuos seguirían siendo usuarios de los servicios, al menos en las mismas condiciones de cantidad y calidad y consiguientemente pocos ahorros se conseguirían"⁷¹¹.

Del mismo parecer son BOSCH ROCA y SOLÉ OLLÉ, para quienes el hecho de que el gasto medio por habitante de los servicios municipales decrezca al aumentar la población del municipio no significa que existan economías de escala en la prestación de servicios locales. Comparto con ellos que los costes por usuario o habitante son elevados debido a que la densidad de población es baja y porque existen muchos núcleos dispersos de población. Esta distribución de la población afecta a la mayoría de servicios mínimos municipales que implican la extensión de infraestructuras de red o al desplazamiento de las unidades encargadas de suministrar el servicio a los usuarios. El traspaso de estos servicios a las Diputaciones no va necesariamente a reducir los costes, a menos que la calidad del servicio se reduzca"⁷¹².

Por todo lo expuesto sobre esta segunda medida, considero que debe buscarse una fórmula mixta entre la fusión de municipios y la gestión compartida de los servicios locales. No creo que sea incompatible la pervivencia de los actuales Ayuntamientos (y la de sus órganos de gobierno y representación), con la creación de agrupaciones de municipios cuya finalidad fuera fundamentalmente la de compartir la explotación de servicios públicos municipales y sus costes"⁷¹³. De este modo, se consigue mantener el

⁷¹¹ SUÁREZ PANDIELLO, Javier, PEDRAJA CHAPARRO, Francisco, y CORDERO FERRERA, José Manuel (2012): "Finanzas locales, crisis y ajuste: análisis y propuestas", ponencia en la *III Conferencia sobre Federalismo y Descentralización en España*, celebrada en Santiago de Compostela, los días 16-17 de octubre de 2012, organizado por la Universidad de Vigo, p. 6.

⁷¹² BOSCH ROCA, Núria y SOLÉ OLLÉ, Albert (2013): Ob. cit., p. 15.

⁷¹³ Se trata de una medida ya prevista en la propia CE, establecida por el art. 141.3 de la CE, el cual dispone la posibilidad de crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.

carácter político de las Corporaciones Locales diferenciándolo del carácter técnico de sus funciones. Al mismo tiempo, se respeta el principio de autonomía local y no se quebranta el carácter representativo básico de las Corporaciones Locales establecido por la CE⁷¹⁴.

3ª) En último lugar, en relación con la tercera medida de potenciar el papel de las Diputaciones provinciales, para que coordinen la prestación de los servicios mínimos obligatorios en los municipios de menos de 20.000 habitantes, el art. 9 del Proyecto de Reforma dispone que, en dichos municipios, la Diputación Provincial será la encargada de coordinar los servicios de:

- Recogida de basuras.
- Limpieza viaria.
- Abastecimiento domiciliario de agua potable.
- Acceso a los núcleos de población.
- Pavimentación de las vías.
- Tratamiento de residuos.

Para ejercer tal coordinación, se facultarán las Diputaciones para que propongan al MHAAPP la forma de prestación de los servicios municipales relacionados, ya sea directamente por parte de los mismos entes provinciales o mediante fórmulas de gestión indirecta a través de su concesión a entidades del sector privado. En todo caso, será el Ministerio quién acabará decidiendo la forma de gestión a partir de la propuesta formulada por la Diputación, teniendo en cuenta los costes efectivos de los servicios. Por consiguiente, la gestión de la prestación de los servicios mínimos señalados será sustraída de todos los municipios con una población inferior a los 20.000 habitantes. En tal caso, las Diputaciones o entidades adjudicatarias privadas, al cargo de la prestación del servicio, repercutirán su coste a los municipios correspondientes, excepto si dichos servicios estuvieran financiados mediante tasas municipales ya que entonces serían aquéllas las beneficiarias de las mismas⁷¹⁵.

⁷¹⁴ De acuerdo con el art. 140 de la CE, los vecinos elegirán por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto a los concejales de sus Ayuntamientos, quienes a su vez elegirán al alcalde.

⁷¹⁵ En este punto, no se especifica como se calcularán por parte de los Ayuntamientos las cuotas a liquidar a los obligados tributarios, ya que los servicios municipales gestionados por la Diputación y prestados por terceros privados abarcarán varios municipios. En primer lugar, no queda claro como se

No obstante, también se establece la posibilidad de que un municipio pudiera recuperar la prestación de alguno de los servicios citados cuando se acreditase, mediante informe de la propia Diputación y a petición del municipio interesado, que éste es capaz de prestar dicho servicio a un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación.

En primer lugar, es evidente que esta medida tendrá un gran impacto en el mundo local dado el carácter obligatorio de la misma y teniendo en cuenta su alcance, ya que, aunque se limite a los municipios de menos de 20.000 habitantes, éstos son cerca del 95% de los municipios de España⁷¹⁶. Y, en segundo lugar, relacionando esta medida con la anterior, también resulta bastante claro que la futura ley empujará a los "municipios pequeños" a decidir sobre dos escenarios alternativos: a) la fusión voluntaria con otros municipios para continuar gestionando y prestando los servicios municipales de forma integrada, o b) la cesión forzosa de la gestión de buena parte de los servicios municipales básicos a favor de las Diputaciones provinciales.

A diferencia de las CCAA, las cuales según el contenido del Proyecto de Ley tienen que asumir la gestión y el pago de las competencias municipales impropias, en este caso las Diputaciones provinciales se encargarán de coordinar la explotación de buena parte de los servicios municipales obligatorios, proponiendo y adjudicando su forma de gestión, pero no la financiación de los mismos, ya que éste seguirá a cargo de los municipios a través de las tasas municipales que se vienen recaudando. Con esta tercera medida, pues, se pretende un ahorro en los costes de gestión y explotación de los servicios municipales pero no una pérdida de la titularidad de las competencias, las cuales seguirán en manos de los Ayuntamientos⁷¹⁷.

repartirá el coste total entre los municipios afectados, y tampoco como se articulará la potestad tributaria de los respectivos Ayuntamientos para regular sus propios tributos (acordar el tipo impositivo, los beneficios fiscales, etc.).

⁷¹⁶ Según los datos consultados en la web del INE [en línea]: <<http://www.ine.es>> [Consulta: el 15 de julio de 2013], de los 8.108 municipios existentes en España, 7.814 tienen un población inferior a los 20.000 habitantes.

⁷¹⁷ No obstante, el desapoderamiento de las EELL en relación con los servicios municipales básicos que se traspasen será absoluto, ya que los Ayuntamientos quedarán como meros espectadores ante la exclusividad de las Corporaciones Provinciales para decidir sobre los mismos.

Por una parte, opino que esta tercera medida viene a confirmar las pocas esperanzas del propio legislador en relación con la efectividad de la anterior medida, ésta era la fusión voluntaria de municipios, ya que la asunción forzosa de la gestión de los servicios municipales básicos por parte de las Diputaciones convierte en prácticamente innecesaria la fusión voluntaria de los mismos. Y, por otra parte, considero que si las Diputaciones, o entidades adjudicatarias privadas, van a percibir las cuantías de las tasas que los municipios venían cobrando por la prestación de dichos servicios (manifiestamente insuficientes), el traspaso forzoso de la gestión de los servicios municipales a las Diputaciones implica o bien, el traspaso del problema de financiación de las EELL a las provinciales si éstas optan por la gestión directa (en tal caso, ¿con que nuevos recursos contarán las Diputaciones?), o bien el traspaso del problema de financiación de dichos servicios a las entidades adjudicatarias privadas si las Diputaciones se deciden por la gestión indirecta (en tal caso, dichas entidades tendrán que rebajar la calidad de los servicio o introducir medidas de copago para garantizar su sostenibilidad).

Sobre esta última medida, MELLADO RUIZ manifiesta que: "El razonamiento, al menos político, no carece de sentido: de acuerdo con el conocido principio de 'una Administración, una competencia', y el de capacidad y suficiencia presupuestarias y de gestión, aquellos servicios locales que sean ineficientes o inadecuados habrán de ser prestados por una Administración que, con mayor capacidad y ámbito de actuación, asegure, a través de la prestación conjunta y plural de los mismos, una buena gestión en términos de eficiencia económica. Pero ¿y si las Diputaciones Provinciales tampoco tienen capacidad para su prestación? El precepto no admite posibilidades. Atribuye directamente las competencias a las mismas"⁷¹⁸.

También se muestran contrarios al nuevo papel asignado a las Diputaciones SUÁREZ PANDIELLO, PEDRAJA y CORDERO, para quienes "la solución que pretende el Gobierno a este problema no nos resulta convincente [...] Parece que se quiere potenciar el papel de unas instituciones que, si bien están consagradas en el texto constitucional

⁷¹⁸ MELLADO RUIZ, Lorenzo (2012): Ob. cit., p. 10.

como poderes locales básicos, su funcionamiento actual deja mucho que desear y requieren, en todo caso de un serio debate sobre su futuro, tanto desde el punto de vista de sus competencias como del de su representatividad democrática. Concretamente, lo que más nos llama la atención de la propuesta en los términos actuales es el déficit democrático que incorpora, al traspasar buena parte de la capacidad de decisión sobre asuntos que les competen desde los residentes de los municipios pequeños hacia el conjunto de los residentes en la provincia (o isla), incluidos los de las ciudades de mayor dimensión, con intereses sustancialmente diferentes"⁷¹⁹.

En mi opinión, la simple integración de los servicios municipales deficitarios de varios pequeños municipios bajo una única entidad encargada de su gestión (ya sea directamente por las Diputaciones o indirectamente por adjudicatarios del sector privado) no implica automáticamente la viabilidad económica del servicio resultante. La baja y dispersa población, las distancias entre núcleos habitados o la orografía del terreno son circunstancias que no se alteran como consecuencia de la gestión integrada de los servicios básicos de varios municipios, de modo que dichas circunstancias seguirán influyendo en la determinación de los costes del servicio que resulte de la fusión. Además, si tal rebaja de costes fuera posible, en la actualidad ya existen posibilidades jurídicas de mancomunar servicios o acordar convenios de gestión compartida, entre los mismos municipios, soluciones vigentes igual de óptimas y de implementación más sencilla.

Por su parte, el Comité de las Regiones de la Unión Europea, ha dictaminado recientemente que observa con preocupación la situación de la autonomía local en algunos países europeos, motivada por las reformas emprendidas por los gobiernos nacionales para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, las cuales han conllevado la desnaturalización de los fundamentos democráticos de la autonomía local. En este sentido, el Comité se opone a las medidas centralizadoras de los Estados para simplificar, reducir o eliminar estructuras subnacionales, basadas en la errónea suposición de que los servicios públicos resultan menos onerosos si se trasladan

⁷¹⁹ SUÁREZ PANDIELLO, J., PEDRAJA CHAPARRO, F., y CORDERO FERRERA, J.M. (2012): Ob. cit., p. 9.

a un nivel superior de gobierno. Para dicho Comité, lo que en realidad ocurre es una merma de la democracia local⁷²⁰.

En este sentido, la CEAL manifiesta en su preámbulo que las EELL son uno de los principales fundamentos de un régimen democrático y que su existencia, investidas de competencias efectivas, permite una administración más eficaz y a la vez próxima al ciudadano. Y añade, que la defensa y el fortalecimiento de la autonomía local, en los diferentes países de Europa, representan una contribución esencial en la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder.

Este déficit democrático será mayor en el caso de los municipios de menos de 20.000 habitantes. ¿Qué sentido tendrá elegir a unos representantes políticos a nivel municipal, si éstos no van a poder decidir nada sobre la gestión y explotación de los servicios básicos municipales (que afectan directamente a la calidad de vida de sus habitantes), ya que aquéllas van a corresponder por imperativo legal a las Diputaciones (entes administrativos no elegidos directamente por los ciudadanos)? ¿Como van a asumir los ediles municipales la responsabilidad de la prestación de unos servicios municipales sobre los cuales han quedado despojados de competencia real? ¿Quién y como se van a fiscalizar los servicios públicos municipales prestados por parte de entidades adjudicatarias privadas, con el objetivo de garantizar que tales servicios mantengan la calidad y garantías de los servicios públicos?

Por todo lo expuesto, en relación con las tres medidas contenidas en el actual Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, y más allá de la voluntad del Gobierno de reducir los gastos municipales y cumplir con el principio de estabilidad presupuestaria, considero que detrás de dichas medidas existe una clara voluntad de debilitar los poderes locales y favorecer la iniciativa privada. Es decir, reducir o eliminar una parte significativa de las atribuciones, potestades y niveles de representación de los municipios españoles y permitir el acceso del sector privado a la explotación de los servicios públicos locales. Por de pronto, se opta por la sustitución

⁷²⁰ Recomendaciones 20, 21 y 22, del Dictamen del Comité de las Regiones (2013/C 139/08), de 12 de abril de 2013: La descentralización en la Unión Europea y el lugar del autogobierno local en la elaboración y ejecución de las políticas de la UE.

de los órganos de decisión de las Corporaciones municipales (sobre todo en el caso de los municipios pequeños, que son la mayoría) a favor de las Administraciones territoriales "superiores" (en este caso las Diputaciones), como si entre ellas mediaran relaciones de jerarquía, en lugar de las de coordinación y colaboración previstas por la actual legislación de Régimen Local⁷²¹. Además, una vez "perpetrada" dicha sustitución, el más que probable destino de los servicios básicos municipales será el sector privado, dado que en la actualidad las Diputaciones provinciales carecen de medios humanos, técnicos y económicos para asumir la gestión directa de los mismos.

Además considero que este conjunto de medidas no sólo infringen el principio de subsidiaridad, establecido en el TUE⁷²², al quebrantar el principio de máxima proximidad entre Administración y administrados, sino que también van en contra del actual modelo de organización territorial del Estado, consagrado por la CE⁷²³, constituido por municipios que tienen que gozar de autonomía para la gestión de sus intereses, al mismo nivel que las restantes Administraciones territoriales (CCAA y provincias). Al mismo tiempo, quebrantan el sistema democrático de representación política, ya que los Ayuntamientos son la base de dicho sistema, al ser la Administración representativa más cercana a los ciudadanos⁷²⁴, (través de la cual éstos pueden participar de forma directa en la gestión de los asuntos públicos), mientras que

⁷²¹ Destacar el art. 36.1 de la LRBRL, que establece, entre las competencias de las Diputaciones provinciales, la coordinación de los servicios municipales; la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios; y la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social en el territorio provincial.

⁷²² El art. 5.3 del TUE establece que, en virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión. Sobre esta cuestión, STEIN manifiesta: "aquello que cada persona pueda hacer por su propia iniciativa y con sus propias fuerzas no debería sustraerse ni ser atribuido a la sociedad y que aquello que los entes inferiores puedan realizar y conducir a buen puerto no debería ser absorbido por los entes superiores, porque toda actividad social es por naturaleza subsidiaria". Según STEIN, Torsten (1995); "El principio de subsidiaridad en el Derecho de la Unión Europea", en la *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 90, p. 71.

⁷²³ Según el art. 137 de la CE, el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y CCAA. Todas ellas, entidades que gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, sin establecer jerarquías o diferencias entre ellas.

⁷²⁴ El art. 140 de la CE establece que los municipios gozarán de personalidad jurídica plena. Que su gobierno y administración corresponderá a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Y que los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal.

las Diputaciones son órganos de representación indirecta, ya que sus miembros no son elegidos directamente por la ciudadanía.

Considero que, en aras de una gestión económica más eficiente de los servicios municipales se atenta contra la legitimidad político-democrática de los municipios, contra su razón de ser, que no es otra que la de ser entidades básicas de representación y gestión de los intereses públicos en sus respectivos territorios. Llevando estas medidas al absurdo ¿Qué necesidad hay de cualquier Ayuntamiento, si una Diputación o cualquier otra entidad pública o privada puede encargarse de la gestión mancomunada de los servicios públicos de varios municipios? Considerar los Ayuntamientos como meras organizaciones prestadoras de servicios implica quitarles el carácter de entidades políticas de representación y gestión de los asuntos públicos locales, es decir, reducir a la mínima expresión su carácter de poderes locales.

Para terminar este apartado, propongo las siguientes medidas alternativas al Proyecto de Reforma de la Administración Local:

1ª) Concretar las competencias municipales. Se trata de definir cuáles son las competencias propias de los Ayuntamientos con la máxima concreción de su contenido material. Una vez definidas con precisión, el objetivo del sistema de financiación local será lograr los recursos económicos necesarios para sufragar los gastos generados por el ejercicio de dichas competencias. La suficiencia financiera de las Haciendas Municipales empieza por los servicios básicos locales, los cuales tienen que quedar cubiertos con los recursos propios de los Ayuntamientos.

2ª) Establecer convenios entre los municipios y las CCAA para la gestión de los llamados servicios impropios, cuyos costes se repartirán entre ambas Administraciones. Se trata de no restringir o impedir a los Ayuntamientos la prestación de servicios complementarios a los básicos que, en todo caso, pudieran corresponder a las CCAA. Admitiendo que no es posible ni viable que las EELL soporten en solitario, por la vía de hecho, los gastos de estos servicios, y considerando que tampoco es posible ni viable que las CCAA se hagan cargo en exclusiva, por la vía de derecho, de tales gastos, la posibilidad/obligación de establecer convenios entre ambas Administraciones para

prestar conjuntamente los servicios impropios permite: a) el mantenimiento de los servicios actuales; b) el reparto de los costes entre los dos niveles de Administración; y c) el mantenimiento de la autonomía local sobre la gestión y explotación de dichos servicios.

3ª) Mantener los municipios actuales, sin impedir la fusión voluntaria de municipios en aquellos supuestos que los Ayuntamientos decidan tomar la iniciativa. Establecer incentivos para que los municipios (y sus habitantes) obtengan beneficios reales del proceso de fusión es positivo, pero el aumento de transferencias directas, como incentivo económico, no sólo debe producirse por parte del Estado sino también por parte de las CCAA. Además, el apoyo y colaboración de las Diputaciones a estas nuevas entidades municipales debe ser máximo.

4ª) Favorecer la agrupación voluntaria de municipios para gestionar servicios de forma mancomunada, de modo que no sea necesario renunciar a su existencia como tales ni tampoco a su soberanía local. Los municipios interesados, atendiendo a criterios de viabilidad y eficiencia económica, deben unirse o mancomunarse para decidir sobre la gestión y explotación de los servicios municipales de su interés (por ejemplo, mediante reuniones de Alcaldes y/o técnicos municipales, contando con el asesoramiento técnico de las Diputaciones) para buscar las fórmulas que permitan realizar dichos servicios de la forma más eficiente. Una vez acordadas tales fórmulas, las Diputaciones serán las encargadas de llevar a cabo las decisiones adoptadas por los municipios de forma mancomunada. De este modo, los municipios no pierden su razón de ser (entidades políticas representativas de los intereses de sus respectivos vecinos), y las Diputaciones asumen su verdadero papel de entidades supramunicipales de apoyo y colaboración.

5ª) Concretar el papel de las Diputaciones Provinciales como entes encargados de coordinar y apoyar a los municipios, no desde una relación de jerarquía sino de colaboración y asistencia a los Ayuntamientos. De acuerdo con los apartados precedentes, y con el objetivo de dar el máximo sentido a las funciones de los entes provinciales, es necesario aprovechar unos organismos pensados precisamente para

solucionar los problemas y cubrir las necesidades de los municipios. Más que aumentar las subvenciones o transferencias de dinero, se trata de dar mayor apoyo técnico y administrativo a los entes locales que carecen de ellos. (Por ejemplo, las Diputaciones deberían encargarse de distintos procesos administrativos municipales, como los de compras o contratación de servicios -mancomunados o no-, de contratación de personal, etc., a partir de las peticiones de los propios Ayuntamientos).

6ª) Incrementar el control financiero de los servicios y exigir la rendición de cuentas anuales de los mismos, no sólo ante los órganos de fiscalización del Estado y las CCAA sino también ante los ciudadanos. Los Ayuntamientos y las Diputaciones prestan servicios para mejorar la calidad de vida de sus vecinos, pero también son responsables ante ellos de sus decisiones y actuaciones, y del uso de los impuestos que sufragan el funcionamiento de ambas Administraciones (de modo que los Ayuntamientos no sólo tienen que gestionar bien -perfil técnico- sino que tienen que gestionar de acuerdo con los intereses y voluntades de sus vecinos -perfil político-). En este sentido, debe imperar la cultura de trabajar por y para los ciudadanos, pero también la de gracias a los ciudadanos. La transparencia en la toma de decisiones y la gestión de los asuntos públicos debe llegar hasta la rendición de cuentas por las actuaciones realizadas, es decir, explicar como se ha gastado el dinero público y cuales son los objetivos alcanzados. La combinación entre un estricto control financiero de las cuentas municipales (por parte de los interventores y los órganos externos de fiscalización) y un control político de los resultados de las actuaciones administrativas (por parte de los ciudadanos) tienen que permitir un cambio de rumbo en la gestión y gobernanza de la Administración Local.

2. Propuestas de reforma de los tributos propios.

En el Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, analizado en el apartado anterior, no se contempla ningún cambio en el sistema tributario municipal, ni se plantea modificación alguna de las figuras tributarias establecidas por la LRHL. Tal y como ya he indicado en varias ocasiones, si el objetivo es lograr la suficiencia financiera de las Haciendas Municipales, además de replantear el sistema de competencias de los Ayuntamientos es necesario mejorar la capacidad recaudatoria de sus ingresos. Una vez realizadas las propuestas de reforma sobre el marco competencial de los municipios, procede ahora formular propuestas de reforma en el ámbito tributario que permitan potenciar los recursos económicos de las Haciendas Municipales. En este sentido, soy partidario de reformas dirigidas claramente a aumentar la recaudación tributaria pero que sean de fácil implementación, en aras de lograr una buena aceptación por parte de las EELL y facilitar su puesta en práctica.

En primer lugar, considero que no es necesaria una reforma de la estructura del actual sistema de financiación municipal⁷²⁵. La cantidad y variedad de las fuentes de ingresos existentes al servicio de las Haciendas Municipales, junto a la definición de los recursos fundamentales para que aporten una parte significativa de sus ingresos, configuran un sistema tributario diversificado y con una gran potencialidad recaudatoria, a partir del cual los municipios pueden aspirar a alcanzar la cobertura de todos sus gastos. Además, la modificación de las bases del sistema de financiación

⁷²⁵ En opinión de CALVO ORTEGA: “La gestión de los sistemas tributarios municipales debe ser sencilla y, en definitiva, adecuada a sus Administraciones que, salvo en caso de grandes municipios, quedan lejos de la extensión, preparación y organización de las Administraciones general y autonómica”. En cuanto a las actuales figuras impositivas municipales, considera que “son figuras que se adecuan a los principios de imposición local: territorialidad, limitación de la doble imposición, gestión no compleja y sometimiento a los principios tributarios”. En CALVO ORTEGA, Rafael (2010): Ob. cit., pp. 74 y 85. Por su parte, SUÁREZ PANDIELLO es partidario del pragmatismo de sentar la reforma del sistema tributario municipal sobre unas bases conocidas y razonables. En este sentido, considera que existe cierto consenso entorno a un balance no negativo de la LRHL, de modo que cualquier reforma tributaria local tiene que partir de ésta y respetar su actual configuración. En SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2001): “Las Haciendas Locales en el umbral del siglo XXI”, en la *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, núm. 2, p. 25. Mientras que la FEMP concluye que el nuevo sistema fiscal municipal “debería mantener la totalidad de los tributos actualmente vigentes, si bien todos ellos requieren de modificaciones técnicas al objeto de dotarles de mayor coherencia, capacidad recaudatoria y adaptación a la realidad”, en VVAA (2008): Ob. cit., p. 289.

municipal precisaría de una reforma constitucional que, a la vista de los antecedentes en esta materia, parece muy poco probable⁷²⁶.

En este sentido, no hay que olvidar que el art. 142 de la CE establece que el sistema de financiación municipal está constituido por los tributos propios, las transferencias procedentes del Estado y las procedentes de las CCAA. Mientras que, en relación con las transferencias procedentes de otras Administraciones, toda mejora parte de un aumento de las cuantías de las mismas (especialmente para los municipios con menos población), en relación con los tributos propios considero que es necesario realizar algunos ajustes o reformas para aumentar sus niveles de ingresos. Al mismo tiempo, también es preciso reducir algunos costes de gestión, así como evitar, en la medida de lo posible, la litigiosidad.

En todo caso, hace falta potenciar las actuales figuras impositivas municipales y aumentar el volumen de recursos económicos que generan. Por tal motivo, mientras que respecto al IBI e IAE (que en mi opinión deberían ser los impuestos municipales más importantes en volumen de ingresos) realizo propuestas orientadas a aumentar sus niveles de recaudación; en relación con el IVTM, ICIO e IIVTNU, además de realizar propuestas para mejorar sus ingresos, también formulo otras dirigidas a reducir algunos costes de su gestión. De este modo, los recursos humanos, técnicos y económicos que actualmente se emplean para aplicar dichos impuestos puedan destinarse a gestionar otros procedimientos tributarios (por ejemplo actividades de comprobación e inspección de tributos), o incluso a otras finalidades.

2.1 Propuestas de reforma del IBI.

⁷²⁶ Desde su aprobación en 1978, la CE se ha modificado sólo en dos ocasiones, y siempre por cuestiones relacionadas con la pertenencia de España a la UE. En 1992, se modificó el art. 13.2 de la CE, para permitir a los ciudadanos de la UE residentes en España que puedan elegir y ser elegidos en las elecciones municipales. Mientras que, en 2011, se modificó el art. 135 de la CE, para garantizar la estabilidad presupuestaria de las cuentas públicas y reforzar el compromiso de España con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la zona euro.

En el segundo apartado del cuarto capítulo de esta tesis, se ha constatado la importancia del IBI para las Haciendas Municipales, en cuanto a los recursos económicos que genera. Este impuesto representó en 2011 el 64% de los ingresos impositivos de los Ayuntamientos y cerca del 23% de sus ingresos totales. Por consiguiente, cualquier reforma que se proyecte sobre el IBI tiene una gran trascendencia sobre las arcas municipales.

1ª) La primera propuesta de reforma del IBI se refiere a la determinación del valor de su base imponible. En este sentido, el IBI grava el valor de los bienes inmuebles, ya sean de naturaleza urbana o rústica, de modo que la capacidad contributiva de los sujetos pasivos se determina en función del valor económico de sus propiedades inmobiliarias⁷²⁷. Sin embargo, actualmente la base imponible para determinar la cuota del impuesto no es el valor real o de mercado de los inmuebles sino que está constituida por el valor catastral⁷²⁸, que es un valor objetivo determinado por la propia Administración⁷²⁹.

Mediante la siguiente tabla y gráfico, de elaboración propia, se contrasta la evolución de los precios medios de mercado de las viviendas⁷³⁰ con los valores medios catastrales de las mismas⁷³¹, y poder observar el desajuste entre ambos valores.

⁷²⁷ Según lo dispuesto por el art. 60 del TRLRHL.

⁷²⁸ De acuerdo con el art. 23.1 de la LCI, para la determinación del valor catastral se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- a) La localización del inmueble, las circunstancias urbanísticas que afecten al suelo y su aptitud para la producción.
- b) El coste de ejecución material de las construcciones, los beneficios de la contrata, honorarios profesionales y tributos que gravan la construcción, el uso, la calidad y la antigüedad edificatoria, así como el carácter histórico-artístico u otras condiciones de las edificaciones.
- c) Los gastos de producción y beneficios de la actividad empresarial de promoción, o los factores que correspondan en los supuestos de inexistencia de la citada promoción.
- d) Las circunstancias y valores del mercado.
- e) Cualquier otro factor relevante que reglamentariamente se determine.

⁷²⁹ Según el art. 23.2 del RDLeg. 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, el importe del valor catastral no puede superar el valor de mercado, entendiendo por tal el precio más probable por el cual podría venderse, entre partes independientes, un inmueble libre de cargas.

⁷³⁰ Datos obtenidos en la web del Ministerio de Fomento [en línea]: <http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/ESTADISTICAS_Y_PUBLICACIONES/INFORMACION_ESTADISTICA/Vivienda/Estadisticas/default.htm> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

- Valores medios m² vivienda mercado/catastral.

* euros/m²

| | Valor mercado* | Valor catastral* |
|---------------------------|----------------|------------------|
| 2004 | 1.456,2 | 465,1 |
| 2005 | 1.685,4 | 488,5 |
| 2006 | 1.887,6 | 527,5 |
| 2007 | 2.024,2 | 551,1 |
| 2008 | 2.101,4 | 611,6 |
| 2009 | 1.958,1 | 658,4 |
| 2010 | 1.865,7 | 686,5 |
| 2011 | 1.777,6 | 699,8 |
| 2012⁷³² | 1.649,3 | 735,0 |

Tabla 67

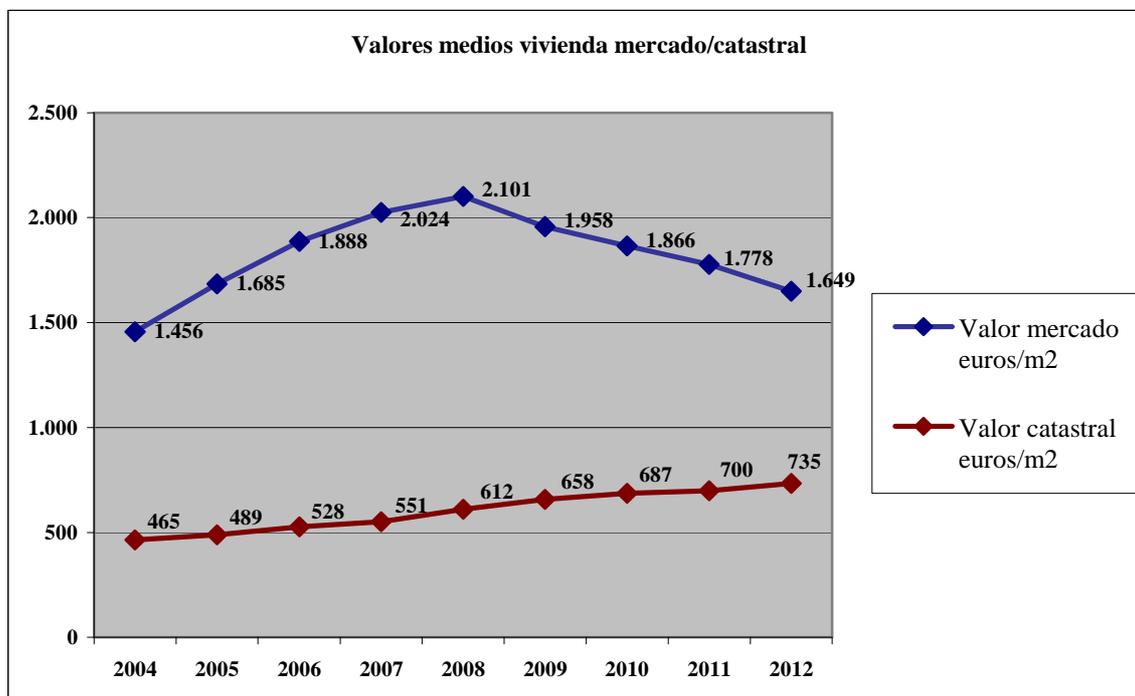


Gráfico 67

⁷³¹ Datos obtenidos en la web del Catastro Inmobiliario [en línea]: http://www.catastro.meh.es/esp/estadisticas_2.asp [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

⁷³² En esta ocasión, los datos disponibles en las dos fuentes citadas anteriormente alcanzan hasta el ejercicio 2012.

En este gráfico se puede observar lo siguiente:

- Los precios medios del mercado inmobiliario siempre están muy por encima de los valores medios catastrales.
- El comportamiento de los precios medios del mercado inmobiliario está muy vinculado con los ciclos de la economía (con una subida de precios del 44% ente 2004 y 2008, período de expansión económica, y una caída de los mismos del 21% entre 2008 y 2011, situación de crisis económica). En cambio, el comportamiento de los valores catastrales se muestra mucho más estable, con una subida sostenida pero moderada a lo largo del período de 2004 a 2012 (con incrementos anuales de entre el 5% y 7%).
- En el año 2007 se produjo la mayor distancia entre ambos valores, cuando los precios medios del mercado cuadruplicaron el valor medio catastral. En cambio, fruto de la crisis inmobiliaria, los valores medios del mercado han bajado hasta representar "sólo" el doble de los valores medios catastrales en 2011.

Como ya he señalado en el citado segundo apartado del cuarto capítulo, una de las principales críticas hacia el IBI es el uso de valores catastrales en lugar de valores reales de mercado, como base imponible para determinar las cuotas tributarias del impuesto. La disparidad entre ambos valores provoca la liquidación de cuotas injustas (ya que las cuotas no responden al valor real del mercado inmobiliario, de modo que la verdadera capacidad contributiva de los sujetos pasivos queda alterada) y además generan una menor recaudación (ya que dichas cuotas son inferiores a las que resultarían de aplicar los valores reales de mercado).

El uso de valores objetivos, determinados por la propia Administración, responde a la necesidad de simplificar la gestión tributaria en aquellos casos que la valoración real de los hechos imposables es una tarea ingente o muy costosa para la Administración. En el caso del IBI, la gran cantidad de bienes inmuebles⁷³³ y la continua evolución de los precios de mercado, precisarían de un aparato administrativo

inasumible para conocer y mantener permanentemente actualizados los valores reales de todo el parque inmobiliario español.

Sin embargo, me sumo a las voces⁷³⁴ que defienden la propuesta de utilizar los valores reales de mercado de los inmuebles para determinar la exacción del IBI⁷³⁵. No se trata de prescindir del valor catastral sino de utilizar el valor real de mercado cuando se ponga de manifiesto. En este sentido, entiendo que el mejor momento para conocer el valor de mercado de un inmueble es cuando se transmite, ya que es entonces cuando se determina su valor real (o precio) y se plasma en una escritura pública. A partir de ese instante, se puede utilizar el valor real o de mercado como nuevo valor de referencia para el IBI.

Actualmente, las transmisiones de los inmuebles se comunican a la AEAT (cuando las personas físicas presentan su declaración del IRPF⁷³⁶); a las CCAA (para liquidar el ITPyAJD⁷³⁷), así como a los mismos Ayuntamientos (para liquidar el IIVTNU⁷³⁸). Es decir, todas las Administraciones conocen los valores reales de los inmuebles cada vez que éstos se transmiten. Por consiguiente, no tendría que resultar

⁷³³ En 2012, se emitieron en España 36.452.943 de recibos de IBI urbana, según los datos obtenidos en la web del Portal de la Dirección General del Catastro, [en línea]: <http://www.catastro.minhap.es/esp/estadisticas_4.asp> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

⁷³⁴ En este sentido, la FEMP considera que: “la aproximación de los valores catastrales a los reales de la forma más suave y pacífica debe ser un objetivo fundamental de cualquier reforma de la Hacienda Local a medio plazo”. En VVAA (2008): Ob. cit., p. 291. En la misma línea se ha manifestado SÁNCHEZ GALIANA, que es partidario de un nuevo sistema para determinar los valores de los inmuebles, a partir del precio declarado en el momento de adquisición de los mismos, y con mecanismos supletorios de actualización de valores para aquellos inmuebles que no sean objeto de transmisión. En SÁNCHEZ GALIANA, José Antonio (2010): “La necesaria reforma tributaria de las Haciendas Locales: algunas consideraciones sobre la imposición municipal”, en *Quincena Fiscal Aranzadi*, núm. 9, p. 6. También se muestran partidarios del uso en el IBI de valores referenciados al mercado, BOSCH ROCA y SOLÉ OLLÉ (2013): Ob. cit., p.8.

⁷³⁵ Véase SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2008); Ob. cit., p. 291; RUIZ GARIJO, Mercedes (2009): Ob. cit., p. 39; y CALVO ORTEGA, Rafael (2010): Ob. cit., p. 89.

⁷³⁶ Según el art. 35 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del IRPF, los sujetos pasivos declararán, a efectos de dicho impuesto, el valor de transmisión del inmueble objeto de transmisión que será el valor real por el que la enajenación se hubiese efectuado.

⁷³⁷ En este caso, el art. 10 del RDLeg. 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del ITPyAJD, dispone que la base imponible de este impuesto está constituida por el valor real del bien transmitido.

⁷³⁸ Según dispone el art. 110.3 del TRLRHL, a la declaración que realicen los sujetos pasivos del IIVTNU ante los Ayuntamientos respectivos se acompañará el documento en el que consten los actos o contratos que originen la exacción del impuesto (léase escritura pública en el caso de transmisiones de inmuebles).

demasiado complicado aprovechar dichas declaraciones para recoger los valores reales declarados y utilizarlos para reemplazar los valores catastrales preasignados, adecuando de esta manera la base imponible del IBI a la verdadera capacidad económica de los sujetos pasivos.

En ningún caso desaparecerá el valor catastral del inmueble, ni tampoco dejará de actualizarse como consecuencia de una revisión catastral o de una disposición legal, ya que éste seguirá utilizándose como valor de referencia de aquellos inmuebles cuyo valor real fuera ignorado por la Administración, mientras no sean objeto de transmisión. Además, su pervivencia es necesaria ya que el valor catastral no se utiliza únicamente para determinar la cuota del IBI, también se utiliza para el cálculo de otros impuestos (IRPF, ITPyAJD, etc.), así como en otros procedimientos administrativos (como por ejemplo en la valoración de los bienes objeto de una expropiación).

No obstante, considero necesario establecer límites a las cuantías de dichos valores reales de mercado, puestos de manifiesto en el momento de la transmisión de los inmuebles, para evitar liquidaciones que pudieran resultar no equitativas. En primer lugar, debe existir un límite inferior, de modo que el valor catastral prevalezca en el caso de que el valor declarado fuera menor. Se trata de evitar precios pactados al margen de los valores medios del mercado o declaraciones fraudulentas. Además, se trata de impedir liquidaciones del IBI inferiores a las de inmuebles parecidos pero cuyo valor sigue siendo el valor catastral por no haberse transmitido. También es necesario fijar un límite superior, de modo que el valor real aplicable en ningún caso supere el doble del valor catastral⁷³⁹. Se trata de evitar precios especulativos o coyunturales que tampoco respondan a los valores medios del mercado. El objetivo es impedir liquidaciones del IBI desmesuradas en comparación con otros inmuebles similares por el hecho de que algunos de ellos se han transmitido y otros no.

Con esta primera propuesta, se consiguen acercar los valores de los inmuebles a los valores reales del mercado mediante un proceso de actualización relativamente

simple y continuo, a la vez que se logra un aumento de la recaudación de las cuotas del IBI en función de la evolución de los valores reales de los inmuebles (aplicando los límites propuestos anteriormente, en algunos casos se podría llegar a recaudar el doble de la cuota del IBI). Todo ello, sin un incremento significativo de los costes de gestión del impuesto.

2ª) La segunda propuesta de reforma del IBI está relacionada con los tipos impositivos del impuesto. En el gráfico 19 se observa como los tipos medios aplicados en el IBI se encuentran alejados de los máximos legalmente permitidos (en el caso de los bienes urbanos, el tipo medio aplicado en 2011 fue del 0'68715% frente al máximo legal permitido del 1'10%. Es decir, el tipo medio aplicado estaba cerca del 60% del tipo máximo posible). Resulta algo paradójico que por parte de algunos Ayuntamientos se denuncie la falta de recursos económicos cuando éstos disponen de un amplio margen para mejorar la recaudación de su principal impuesto, a través de un simple acuerdo municipal de subida del tipo de gravamen. Precisamente, en aras de la autonomía municipal, los municipios tienen la capacidad normativa para regular algunos aspectos de sus tributos propios (como es el caso del tipo impositivo) y poder adecuar la cuantía de los ingresos municipales a la de los gastos que dichos municipios soportan. No obstante, el principal inconveniente de ejercer dicha potestad (y de subir los impuestos) es el coste político de tal medida, ante lo cual muchos equipos de gobierno municipales se muestran reacios.

A la vista de esta situación, el Gobierno acordó la subida de los tipos impositivos del IBI mediante el RDL 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. Concretamente, el art. 8 de la citada norma dispuso la siguiente subida generalizada de los tipos de gravamen sobre el IBI: el 10%, en aquellos municipios que hubieran revisado sus valores catastrales antes de 2002, y el 6% en los municipios que lo hubieran hecho después de aquel año. Obviamente, la subida de los tipos impositivos del IBI provocó una subida de las cuotas liquidadas por este impuesto en los mismos

⁷³⁹ Recordar que, mediante la Orden de 14 de octubre de 1998, de aprobación de los módulos y coeficientes para determinar el valor catastral de los inmuebles, se estableció que los valores catastrales no pueden superar el 50% de los valores del mercado.

porcentajes. Esta subida afectó a todos los municipios españoles, indistintamente de su situación financiera.

Dado que el margen para incrementar los tipos sigue siendo amplio, y teniendo en cuenta que la mayoría de Ayuntamientos siguen teniendo problemas de suficiencia financiera, soy partidario de establecer un mecanismo legal de actualización de los tipos de gravamen del IBI cuando el resultado presupuestario del Ayuntamiento sea deficitario. Se trata de forzar a los municipios con problemas de suficiencia financiera para que afronten sus problemas económicos y respondan con medidas a su alcance (como es la potestad de modular sus propios tributos). Con esta segunda propuesta, es posible aumentar los ingresos procedentes del IBI en aquellos municipios cuya situación financiera sea deficitaria, sin necesidad de incluir en la misma medida a otros municipios cuyas cuentas públicas estén en mejores condiciones.

En todo caso, las dos propuestas de reforma del IBI precisan de una modificación de la LRHL por parte del Estado, que es quién tiene la potestad para legislar sobre esta materia.

2.2 Propuestas de reforma del IAE.

Tal y como se afirma en el apartado tercero del cuarto capítulo de esta tesis, el IAE llegó a ser el segundo impuesto en importancia para las arcas municipales en cuanto a volumen de ingresos. No obstante, también se ha constatado que, tras las modificaciones realizadas en 2004⁷⁴⁰, el IAE se vio relegado al último lugar entre los impuestos municipales. El principal motivo de la importante caída de sus ingresos fueron las exenciones subjetivas acordadas legalmente a favor de una parte significativa de los contribuyentes sujetos al impuesto (quedaron exentas todas las personas físicas, así como las sociedades mercantiles con un INCN inferior al millón de euros, los cuales

⁷⁴⁰ Modificaciones introducidas por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la LRHL.

representan más del 90% de los sujetos pasivos del IAE), concentrando la obligación de pago de este impuesto a un grupo reducido de sujetos pasivos.

Dichas exenciones son más que discutibles en términos de justicia tributaria, dado que introducen graves discriminaciones entre los sujetos pasivos del impuesto. En primer lugar, quedaron fuera de la obligación de contribuir todas las personas físicas (entre los cuales profesionales de elevada capacidad económica) por el único hecho subjetivo de ejercer la actividad con carácter autónomo, pero sin tener en cuenta si generaban beneficios o no. Por otra parte, se optó por eximir a las empresas mercantiles cuya cifra de negocios no llegase al millón de euros, pero este indicador es inadecuado para medir la actividad económica de las mismas, dado que son compatibles cifras de negocios superiores al millón de euros con pérdidas económicas. Por consiguiente, con la aplicación de estas exenciones, el IAE no sólo perdió capacidad recaudatoria sino que además se convirtió en un impuesto claramente injusto y nada respetuoso con el principio de capacidad económica.

En relación con este impuesto, considero que es necesario recuperar su anterior capacidad recaudatoria eliminando las exenciones introducidas en 2002 y gravar de nuevo todas las actividades económicas que se ejercen en los municipios, ya sean de personas físicas o jurídicas. No obstante, si las actuales exenciones me parecen injustas por no basarse en criterios de capacidad económica, el anterior modelo del IAE tampoco resultaba equitativo, ya que no basaba la determinación de las cuotas tributarias en los beneficios generados por cada actividad sino en un presunto beneficio medio determinado por la Administración y, por lo tanto, alejado de la realidad económica de cada sujeto pasivo⁷⁴¹.

En este sentido, considero más justo y respetuoso con el principio de capacidad económica que la liquidación del impuesto se vincule con los beneficios generados por

⁷⁴¹ La cuota tarifa del IAE no puede exceder del 15% del beneficio medio presunto de la actividad gravada (art. 85.1.4 del TRLRHL), siendo aquí cuando se delata, tal y como pone de manifiesto PAGÈS I GALTÉS, que el objeto-fin del tributo es gravar el resultado de la actividad en forma de beneficio, lo que no impide que se grave el ejercicio de la actividad con independencia de cual sea su resultado económico, lo que pugna manifiestamente con el principio de capacidad económica recogido en el art. 31.1 de la CE. En PAGÈS I GALTÉS, Joan (1995): Ob. cit., p. 335.

las actividades económicas gravadas por el IAE⁷⁴². Es decir, soy partidario de mantener la actual configuración del IAE de determinación de las cuotas tributarias a partir de unos elementos relacionados con cada actividad, pero en lugar de utilizar un coeficiente de ponderación según el INCN para determinar la cuota a ingresar, propongo utilizar uno vinculado a los beneficios generados por la actividad, de acuerdo con las cifras de beneficios declaradas en el IRPF (las personas físicas) y en el IS (las personas jurídicas). En el caso de no generarse beneficios, podría optarse por eximir del pago del IAE a los sujetos que declaren pérdidas o por el pago de una cuota mínima.

A partir de los datos facilitados por la AEAT sobre las declaraciones anuales del IRPF⁷⁴³ y del IS⁷⁴⁴, he elaborado las siguientes tablas y gráficos para constatar las cuantías y evolución de los rendimientos de las actividades económicas de las personas físicas⁷⁴⁵ (en el caso del IRPF), y de los resultados contables de las sociedades mercantiles⁷⁴⁶ (en el caso del IS).

- Evolución rendimiento actividades económicas en el IRPF.

⁷⁴² Beneficios o rendimientos que los obligados tributarios generan, en el supuesto de personas físicas, a través de sus declaraciones en el IRPF, mientras que las sociedades mercantiles lo hacen a través de sus declaraciones en el IS.

⁷⁴³ Datos estadísticos obtenidos en la web de la AEAT [en línea]: <http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/Estadistica_de_los_declarantes_del_IRPF.shtml> [Consulta: el 25 de septiembre de 2013].

⁷⁴⁴ Datos estadísticos obtenidos en la web de la AEAT [en línea]: <http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/Estadistica_por_partidas_del_impuesto_sobre_Sociedades.shtml> [Consulta: el 25 de septiembre de 2013].

⁷⁴⁵ De acuerdo con el art. 27, de la LIRPF, se consideran rendimientos de actividades económicas aquellos que, procediendo del trabajo personal y del capital conjuntamente, o de uno solo de estos factores, supongan por parte del contribuyente la ordenación por cuenta propia de medios de producción y de recursos humanos o de uno de ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios.

⁷⁴⁶ Según el art. 10.3 de la LIS, la base imponible de este impuesto se determina mediante el resultado contable de la sociedad, de acuerdo con las normas previstas en el Código de Comercio y demás leyes relativas a su determinación.

* importes en euros

| | Número declaraciones actividades | Rendimientos positivos* (A) | %A/ A+B | Rendimientos negativos* (B) | %B/ A+B |
|-------------|---|--|--------------------|--|--------------------|
| 2004 | 1.427.706 | 16.431.329.773 | 94,5 | 962.318.466 | 5,5 |
| 2005 | 1.459.572 | 17.272.733.058 | 94,1 | 1.080.838.917 | 5,9 |
| 2006 | 1.481.626 | 18.680.653.171 | 94,7 | 1.041.599.476 | 5,3 |
| 2007 | 1.507.176 | 19.481.403.782 | 95,6 | 903.100.388 | 4,4 |
| 2008 | 1.500.667 | 17.002.648.824 | 93,7 | 1.138.206.488 | 6,3 |
| 2009 | 1.468.812 | 15.204.880.252 | 93,8 | 1.004.760.871 | 6,2 |
| 2010 | 1.472.600 | 14.601.986.627 | 93,5 | 1.010.386.788 | 6,5 |
| 2011 | 1.490.332 | 13.333.198.441 | 92,4 | 1.101.383.332 | 7,6 |

Tabla 68

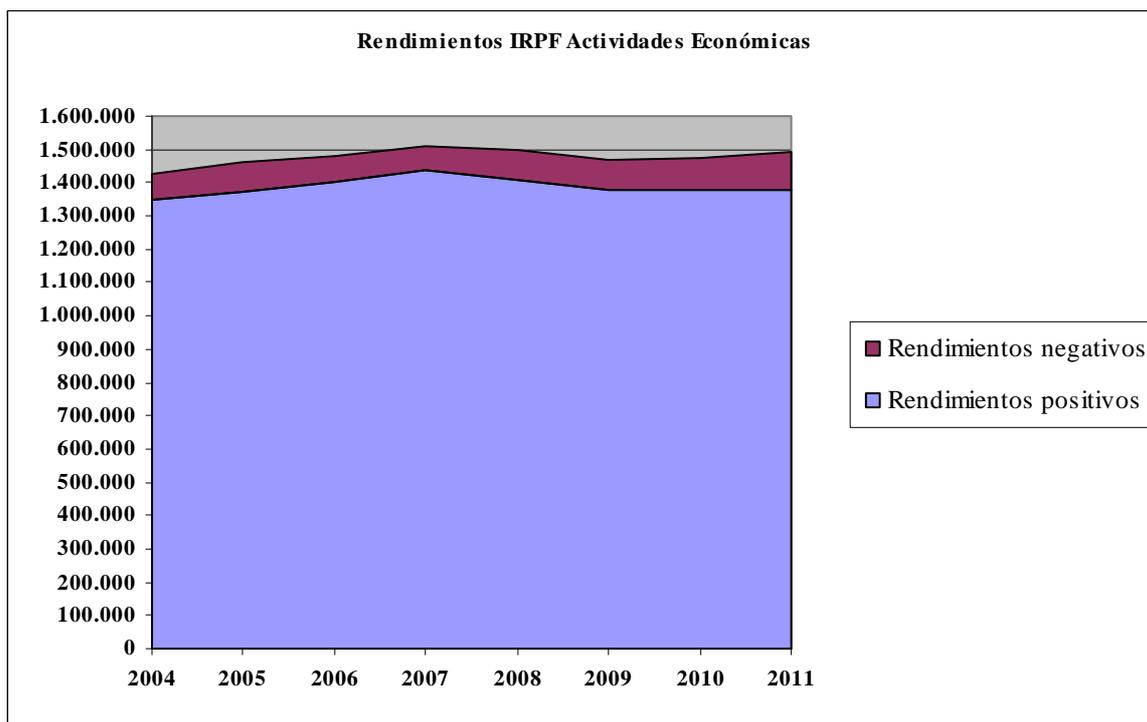


Gráfico 68

A la vista de estos datos, quiero resaltar lo siguiente:

- A pesar de que el número de declaraciones presentadas ha sufrido un leve descenso (el número de declaraciones ha caído un 6% entre 2007, el año con mayor número de declaraciones, y 2004, el año con una cifra menor), los rendimientos

positivos han caído cerca del 32%, entre los años 2007 a 2011. Es decir, el número de personas físicas que ejercían una actividad económica ha descendido ligeramente, mientras que los beneficios que generaron han caído casi un tercio. Vuelven a ser evidentes los efectos de la crisis económica, esta vez en los autónomos y profesionales.

- A pesar de la importante caída de los beneficios de las personas físicas que ejercen una actividad, el porcentaje de rendimientos negativos declarados ha crecido solamente el 3% entre 2004 y 2011. Esta aparente contradicción se explica por la práctica habitual de los autónomos que entran en pérdidas de presentar casi de inmediato la baja de la actividad, de modo que dejan de declarar al IRPF en breve tiempo, impidiendo que el número de declaraciones con rendimientos negativos se acumulen.

- Evolución resultados contables en el IS.

* importes en euros

| | Número declaraciones | Resultado contable positivo* (A) | %A/ A+B | Resultado contable negativo* (B) | %B/ A+B |
|-------------|---------------------------------|---|--------------------|---|--------------------|
| 2004 | 999.593 | 130.342.786.031 | 79,3 | 33.926.254.076 | 20,7 |
| 2005 | 1.065.424 | 164.497.363.429 | 80,7 | 39.460.216.543 | 19,3 |
| 2006 | 1.144.908 | 209.641.671.360 | 82,8 | 43.462.913.587 | 17,2 |
| 2007 | 1.248.719 | 218.019.021.601 | 80,0 | 54.378.533.025 | 20,0 |
| 2008 | 1.249.470 | 182.157.209.105 | 59,6 | 123.222.153.346 | 40,4 |
| 2009 | 1.228.628 | 182.076.197.560 | 66,3 | 92.420.815.501 | 33,7 |
| 2010 | 1.216.937 | 164.164.119.570 | 62,9 | 96.783.915.558 | 37,1 |
| 2011 | 1.206.156 | 145.215.526.706 | 51,4 | 137.419.025.337 | 48,6 |

Tabla 69

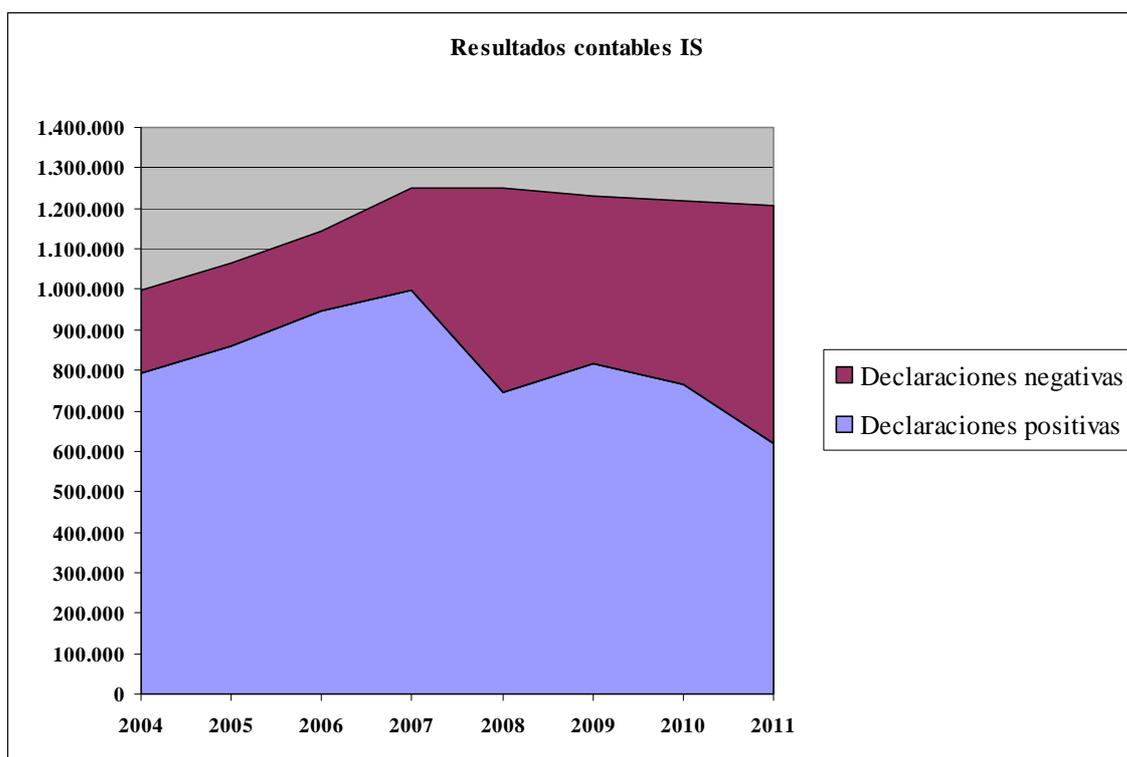


Gráfico 69

A partir de estos datos, constato lo siguiente:

- Durante los años con crecimiento económico (hasta 2007), el número de declaraciones y el porcentaje de resultados positivos alcanzaron su máximo (80% y 83% respectivamente), mientras que el porcentaje de declaraciones negativas estuvo en su mínimo (17%). En cambio en 2011, después de varios años con crisis económica, el número de declaraciones y el porcentaje de resultados positivos han caído un 4% y 34% respectivamente, mientras que el porcentaje de resultados negativos ha subido un 139%. Es decir, a pesar de que el número de empresas que realizaban una actividad descendió muy ligeramente, las que estaban en situación de números rojos creció considerablemente. Por consiguiente, la cuantía de declaraciones presentadas al IS, al mismo tiempo que los porcentajes de los resultados contables positivos y negativos, están claramente ligados a la evolución de la economía.

- Sin embargo, las sociedades mercantiles suelen planificar su actividad a medio y largo plazo mediante planes plurianuales, de modo que cuando entran en pérdidas no suelen cerrar de forma inmediata, sino que ponen en marcha nuevos planes de viabilidad o de reestructuración. Esta circunstancia implica que las declaraciones negativas se

puedan acumular durante varios ejercicios, a diferencia de lo que ocurre con las personas físicas.

Vistos los comportamientos de ambos impuestos estatales, el hecho de vincular el IAE al resultado económico de las actividades gravadas (ya sean ejercidas por personas físicas o jurídicas) lo convierte en un impuesto más cíclico y menos estable, ya que las cuotas a liquidar son menos previsibles y con mayores oscilaciones en función de la evolución de la economía (a diferencia de las actuales cuotas que se determinan a partir de unas tarifas fijas e iguales para todos los sujetos pasivos). No obstante, entre estabilidad en los ingresos y equidad entre los obligados tributarios, considero que es preferible la segunda.

En todo caso, la ampliación de la base subjetiva del impuesto (del actual 10% de los sujetos pasivos a la totalidad de los mismos), junto a la relativa estabilidad en el número de personas y empresas que siguen ejerciendo una actividad a pesar de la crisis, auguran un importante aumento de la recaudación de este impuesto tras la reforma propuesta. De este modo, el IAE recuperaría la segunda posición entre los impuesto municipales, tras el IBI, y participaría de forma más activa en el logro de la suficiencia financiera de las Haciendas Municipales.

En este caso, la reforma propuesta del IAE requiere un cambio legislativo del TRLRHL por parte del Estado, que es quien tiene la potestad para realizarlo en cumplimiento del principio de reserva de ley.

2.3 Propuestas de reforma del IVTM.

En el gráfico 39 se observa como el IVTM es actualmente el segundo impuesto municipal en importancia por el volumen de ingresos que genera (en 2011 superó el 14% de los ingresos impositivos municipales). También se ha constatado que la exacción de este impuesto no presenta muchos problemas de aplicación, ni existe una gran litigiosidad. En este sentido, la determinación de la capacidad contributiva de los

sujetos pasivos a partir de la potencia de los vehículos, junto a la cuantificación de las cuotas en función de la capacidad contaminante de los mismos, configuran un impuesto respetuoso con los principios tributarios de capacidad y justicia tributaria, así como fomentan comportamientos de los ciudadanos favorables al medio ambiente. Sin embargo, considero factibles algunas reformas dirigidas a mejorar el rendimiento de este impuesto.

1ª) La primera propuesta de reforma del IVTM está relacionada con el coeficiente máximo que los Ayuntamientos pueden aplicar para modular las cuotas a liquidar⁷⁴⁷. En aras de mejorar su potencial recaudatorio, sería beneficioso para las arcas municipales aumentar el coeficiente que se aplica sobre las cuotas para incrementar su valor, pasando del actual 2 al 3, lo que ampliaría el margen del que disponen los Ayuntamientos para modular las cuantías de las cuotas.

2ª) En segundo lugar, otra reforma que considero positiva en este impuesto es un cambio en su gestión. La Disposición adicional primera del TRLRHL establece la posibilidad de que las CCAA puedan exigir un impuesto autonómico sobre la materia imponible gravada por el IVTM, aunque entonces deberían compensar a los municipios de su territorio por la pérdida de dicho impuesto, ya fuera mediante subvenciones incondicionadas o mayores participaciones en sus tributos. En ningún caso, dichas compensaciones pueden suponer una minoración de los ingresos que los Ayuntamientos estuvieran obteniendo por la exacción del IVTM, ni tampoco una merma en sus posibilidades de crecimiento futuro por dicho impuesto.

Transcurridos más de 9 años, esta disposición no se ha llevado a la práctica en ninguna CA. Aprovechando su planteamiento, considero que, en lugar de crear un nuevo Impuesto sobre Vehículos de ámbito autonómico que sustituya a los IVTM de todos los municipios, cabe la posibilidad de que los Ayuntamientos cedan a los órganos tributarios de las respectivas CCAA la gestión de este impuesto⁷⁴⁸, de modo que sean

⁷⁴⁷ En aplicación del art. 95.4 del TRLRHL, los ayuntamientos podrán incrementar las cuotas fijadas en el apartado 1 de este artículo mediante la aplicación sobre ellas de un coeficiente, el cual no podrá ser superior a 2.

⁷⁴⁸ Sobre esta medida, SUÁREZ PANDIELLO ya señaló en su día que el IVTM es un impuesto “costoso de gestionar” y que sería bueno “centralizar el impuesto, subiéndolo a nivel de las comunidades autónomas”,

las Haciendas Autonómicas las encargadas de su mantenimiento y recaudación, y de entregar posteriormente las cuantías recaudadas a las correspondientes Haciendas Municipales⁷⁴⁹. De este modo, se reducirían significativamente los costes de los Ayuntamientos en relación con este impuesto y se agilizarían los trámites de su gestión⁷⁵⁰.

La primera propuesta de reforma del IVTM, sobre el aumento del coeficiente municipal para incrementar las cuotas del impuesto, implica una modificación del art. 95.4 del TRLRHL, reforma a cargo del Estado en aplicación del principio de reserva de ley. En cambio, la segunda propuesta, sobre la cesión de la gestión del IVTM a las CCAA, no implica ningún cambio normativo, dado es posible mediante la celebración de convenios de colaboración entre las Haciendas Municipales y las Autonómicas. En todo caso, el desarrollo y configuración del IVTM sigue estando en manos de los Ayuntamientos a través de las correspondientes Ordenanzas Fiscales. Por consiguiente, los Plenos municipales continuarán fijando las tarifas, cuotas, exenciones y demás elementos tributarios del impuesto, y éstos únicamente deberán ser comunicados a la correspondiente CA para que proceda a su correcta exacción.

2.4 Propuestas de reforma del ICIO.

tal y como prevé la LRHL. En SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2001): Ob. cit., p. 27. En el mismo sentido, la Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales, en su Informe de 3 de julio de 2002, apuntó la necesidad de valorar los costes de gestión de este impuesto a la luz de la importancia recaudatoria del mismo. Informe disponible en la web de la FEMP [en línea]: <<http://www.femp.es/files/566-423-archivo/INFORM~2.PDF>> [Consulta: el 29 de septiembre de 2013]. También comparte la opinión de ubicar este impuesto en el ámbito de las CCAA, SÁNCHEZ GALIANA, José Antonio (2010): Ob. cit., p. 12.

⁷⁴⁹ De hecho, esta propuesta se enmarca en las previsiones del art. 106.3 de la LRRL, que afirma la competencia de las EELL para la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios, sin perjuicio de las delegaciones que puedan otorgar a favor de las respectivas CCAA. En la misma línea, el art. 7 del TRLRHL dispone que las EELL podrán delegar en la CA las facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación tributarias.

⁷⁵⁰ Por ejemplo, en la actualidad, la Dirección General de Tráfico tiene que comunicar a cada Ayuntamiento las alteraciones en la titularidad de los vehículos de su demarcación (cambios de nombre y bajas fundamentalmente). En lugar de miles de comunicaciones a otros tantos municipios, éstas se reducirían a los órganos tributarios de las CCAA, en caso de prosperar esta propuesta.

De acuerdo con los datos observados en el apartado quinto del capítulo cuarto de esta tesis, en 2011 el ICIO significó poco más del 15% de los ingresos de los Ayuntamientos (cuando en 2006 llegó a representar más del 5% de los mismos). Por consiguiente, se trata de un impuesto claramente en recesión y muy ligado a la coyuntura económica, sobretudo a la del sector inmobiliario y de la construcción. No obstante, por mínimos que sean los ingresos que genera, no dejan de ser recursos necesarios para lograr la suficiencia financiera de los municipios y, a no ser que los costes de gestión del impuesto llegaran a superar a los importes recaudados, no recomiendo su desaparición.

En todo caso, cabe recordar que la economía se mueve en procesos cíclicos de crecimiento y recesión, de modo que en el futuro este impuesto puede volver a jugar un papel importante dentro del sistema de tributos locales⁷⁵¹. También se ha constatado que se trata de un impuesto con una importante litigiosidad, sobretudo en relación a la determinación del coste real y efectivo de las obras que sirve de base para determinar la cuota a liquidar.

1ª) La primera reforma va dirigida a una mejor delimitación legislativa del concepto de coste real y efectivo de las obras para subsanar el problema de su determinación, a la vista de la incesante y contradictoria jurisprudencia sobre esta cuestión. En este sentido, propongo que se utilice el coste soportado por el contratista antes de impuestos, es decir, el mismo que sirve de base para determinar el IVA. Las facturas y certificaciones de obra utilizadas para liquidar el IVA servirán para calcular y liquidar el ICIO, aplicando los mismos criterios interpretativos sobre qué se considera coste de las obras. De este modo terminarán las discusiones sobre qué elementos o actividades deben incluirse o no en la base imponible de este impuesto.

2ª) La segunda propuesta de reforma del ICIO está relacionada con el tipo impositivo. En el gráfico 28, se observa como los tipos de gravamen aplicados en este

⁷⁵¹ Al tratarse de un impuesto cuya recaudación es muy procíclica, es decir, que en momentos alcistas de la economía supone una fuente de recursos importantes para los Ayuntamientos, no se le puede dejar de considerar como un buen impuesto en términos recaudatorios, a la vez que “barato” en términos de popularidad, ya que afecta a un número muy reducido y ocasional de contribuyentes. En SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2001): Ob. cit., p. 27.

impuesto se encuentran cerca de los máximos legalmente permitidos (el tipo medio aplicado en 2011 fue del 3'48% frente al máximo legal permitido del 4%. Es decir, el tipo medio aplicado representa cerca del 90% del tipo máximo posible). A la vista de estos datos, considero oportuno aumentar el máximo legal del tipo impositivo del ICIO (por ejemplo hasta el 5%⁷⁵²) lo que daría mayor margen a los municipios con problemas de financiación para mejorar sus ingresos.

3ª) La tercera propuesta de reforma no está relacionada directamente con el ICIO, sino con las tasas urbanísticas⁷⁵³. En este sentido, considero que tendrían que revisarse las tasas por servicios urbanísticos para aumentar sus cuantías e incrementar los ingresos procedentes de la actividad urbanística, basándose en un aumento del coste unitario de los servicios técnicos ante la menor tramitación de licencias urbanísticas. Si además se tiene en cuenta que las tasas por servicios urbanísticos suelen autoliquidarse antes que el ICIO (el devengo de las tasas coincide con la solicitud del permiso de obras, mientras que el ICIO se ingresa una vez iniciadas aquéllas⁷⁵⁴), con esta medida se consigue aumentar y adelantar el cobro de una parte de los ingresos tributarios generados por la actividad urbanística.

Mientras que la puesta en práctica de las dos primeras medidas, modificar la definición de la base imponible y el límite legal del tipo impositivo del ICIO, corresponden al Estado en cumplimiento del principio de reserva de ley; determinar el porcentaje del tipo impositivo de la tasa por servicios urbanísticos corresponde

⁷⁵² La FEMP propuso aumentar el margen superior del abanico de tipos del actual 4% al 5%. VVAA (2008): Ob. cit., p. 297. En idénticos términos se manifestó la Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales, en su informe de 3 de julio de 2002: "Debe plantearse la conveniencia o no de elevar los tipos máximos, a fijar por los Ayuntamientos, previstos en la normativa vigente, teniendo en cuenta que una elevación de dichos tipos máximos no implicaría necesariamente un incremento de los mismos, sino que permitiría un mayor margen a las EELL para asumir, en su caso, la responsabilidad de elevar el tipo impositivo. Por otra parte, cabría plantear la posibilidad o conveniencia de suprimir la diferencia de tipos máximos fijados por la Ley en función de la población de derecho de cada municipio".

⁷⁵³ Tal y como recuerda PAGÈS I GALTÉS, "con el ICIO se grava la realización de la generalidad de las obras, instalaciones y construcciones ejecutadas en el término municipal, siempre que necesiten licencia municipal y con independencia de su obtención, mientras que con la tasa se grava el otorgamiento (o, en su caso, simplemente la tramitación con independencia de que se conceda o no) de licencia municipal de obras en correspondencia al servicio prestado por la Administración. En PAGÈS I GALTÉS, Joan (1994): *El ICIO y la licencia de obras: actividades inmobiliarias y tributos*. Editorial Tecnos, Madrid, p. 11.

exclusivamente a los Ayuntamientos, en aplicación de su potestad normativa para crear tasas para financiar sus propios servicios⁷⁵⁵.

2.5 Propuestas de reforma del IIVTNU.

En el sexto apartado del cuarto capítulo de esta tesis, se ha observado la favorable participación del IIVTNU en la consecución de la suficiencia financiera de las Haciendas Municipales. A pesar de tener un comportamiento algo cíclico (al estar algunos de sus hechos impositivos ligados a la actividad inmobiliaria), su volumen de ingresos durante el período 2004 a 2011 se mantuvo entre el 8% y 10% del total de ingresos impositivos. Incluso en algunos ejercicios superó a los ingresos del IAE y del ICIO. Además, se ha constatado que se trata de un impuesto con una baja litigiosidad. Todo ello convierte a este impuesto en una figura a mantener dentro del sistema tributario municipal.

El IIVTNU grava el incremento de valor que experimentan los terrenos urbanos en el momento de transmitir su propiedad⁷⁵⁶. Cuando dicha transmisión ocurre, los sujetos pasivos tienen que presentar ante el Ayuntamiento que corresponda una declaración tributaria para que se practique la oportuna liquidación. El valor de los terrenos que se usa para calcular la cuota a ingresar es el valor catastral que los mismos

⁷⁵⁴ Según el art. 102.4 del TRLRHL, el ICIO se devenga en el momento de iniciarse la construcción, instalación u obra.

⁷⁵⁵ En todo caso, será necesario elaborar el preceptivo informe técnico-económico que acompañe la correspondiente Ordenanza Fiscal, con el objeto de valorar el coste del servicio y el grado de cobertura de la tasa (art. 25 del TRLRHL), la cual, con carácter general, no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida (art. 24.2 del TRLRHL). En este sentido, PAGÈS I GALTÉS reconoce que “la memoria económico-financiera, dada su finalidad de justificar las tarifas a aplicar, difícilmente computará ‘costes reales’, sino ‘costes previsibles’ del servicio o actividad, los cuales se calculan de forma ‘preventiva’, partiendo, en su caso, de los costes ‘históricos’, teniendo en cuenta que, junto a los costes ‘fijos’, suelen existir costes ‘variables’ que dependen del volumen de la actividad. Y que, en todo caso, se tendrán en cuenta, no tan sólo los costes necesarios para el mantenimiento del servicio en el ejercicio considerado, sino, además, todos aquellos que en base a un presupuesto y proyecto singular se estimen necesarios para el mantenimiento y desarrollo razonable del servicio en ejercicios futuros”. En PAGÈS I GALTÉS, Joan (1999): *La memoria económico-financiera de las tasas y precios públicos por servicios y actividades*. Marcial Pons, Madrid, p. 94.

⁷⁵⁶ Según lo establecido por el art. 104 del TRLRHL.

tienen asignado en el IBI⁷⁵⁷. Resulta que, simultáneamente, los mismos sujetos pasivos tienen que declarar por el idéntico hecho imponible ante la Comunidad Autónoma correspondiente para liquidar el ITPyAJD⁷⁵⁸ o el ISD⁷⁵⁹. Sin embargo, en ambos impuestos autonómicos, la base imponible está constituida por el valor real del bien transmitido⁷⁶⁰. Por consiguiente, a partir de un mismo hecho imponible, el contribuyente debe comunicar los datos a dos Administraciones distintas, las cuales a su vez utilizan valores diferentes para determinar las respectivas cuotas tributarias.

1ª) La primera propuesta de reforma del IIVTNU va dirigida en el mismo sentido que la anterior propuesta formulada sobre el IBI, en relación al uso de valores catastrales en lugar de valores reales. No se comprende porque, conociendo el valor real del bien transmitido, la Hacienda Municipal tiene que renunciar al mismo y utilizar en su lugar el valor catastral para determinar la cuota del IIVTNU (como ya se ha constatado anteriormente de valor mucho inferior)⁷⁶¹. Por consiguiente, entiéndase en este punto reproducido todo lo manifestado en el precedente apartado sobre *Propuestas de reforma del IBI*, en relación con la propuesta de utilizar valores reales de mercado en lugar de valores catastrales, máxime si se tiene en cuenta que el hecho imponible del IIVTNU es la transmisión de inmuebles, precisamente cuando se pone de manifiesto su valor real.

⁷⁵⁷ De acuerdo con el art. 107.2 del TRLRHL.

⁷⁵⁸ El art. 51 de la LITPyAJD dispone que los sujetos pasivos de este impuesto están obligados a presentar, ante la Administración encargada de su liquidación, los documentos comprensivos de los hechos imponibles objeto de gravamen.

⁷⁵⁹ De acuerdo con el art. 5 de la LISD, los sujetos pasivos de este impuesto están obligados a declarar las adquisiciones *mortis causa* y las donaciones lucrativas *inter vivos*.

⁷⁶⁰ Tal y como dispone el art. 10.1 de de la LITPyAJD, y el art. 9 de la LISD.

⁷⁶¹ SUÁREZ PANDIELLO se ha pronunciado en contra del mal llamado “valor real del incremento” del actual IIVTNU, al venir definido en términos objetivos a partir del valor catastral, en lugar de gravar la plusvalía real que se genera en el momento de la transmisión. En SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2001): Ob. cit., p. 27. También la FEMP se mostró partidaria de transformar este impuesto en uno nuevo “sobre las plusvalías inmobiliarias que gravase el incremento real del valor obtenido y que no se circunscribiera sólo al terreno, sino también a las construcciones”. En VVAA (2008): Ob. cit., 297. En la misma línea, SÁNCHEZ GALIANA considera muy discutible que para el cálculo de la base imponible del IIVTNU no se sometan a gravamen las plusvalías reales, de modo que su aplicación puede llevar a resultados absurdos o muy apartados de la realidad. Véase SÁNCHEZ GALIANA, José Antonio (2010): Ob. cit., pp. 15-16. Mientras que BOSCH ROCA y SOLÉ OLLÉ son favorables a modificar el cálculo de la base imponible del IIVTNU, de manera que el incremento de valor que se grave sea el real y no una estimación, como sucede en la actualidad. BOSCH ROCA, Núria y SOLÉ OLLÉ, Albert (2013): Ob. cit., p. 8.

Además, si se aplican valores reales, es posible la exacción del impuesto en las transmisiones de inmuebles cuya antigüedad es inferior al año (actualmente dicha exacción no es posible, ya que el valor catastral permanece inalterable durante todo un mismo ejercicio⁷⁶²), de modo que se podrían gravar las operaciones claramente especulativas.

2ª) La segunda propuesta de reforma del IIVTNU va dirigida en el mismo sentido que la propuesta sobre el IVTM de cesión de su gestión a las CCAA. En este caso, considero que los Ayuntamientos también deberían delegar la gestión del cobro del IIVTNU a los órganos tributarios de las respectivas CCAA, de modo que sean las Haciendas Autonómicas las encargadas de su recaudación y posterior entrega de las cuantías recaudadas a las correspondientes Haciendas Municipales⁷⁶³. De este modo, se reducirían los costes de gestión de los Ayuntamientos en relación con este impuesto y se agilizarían los trámites.

Esta cesión, además, permitiría mejorar el nivel de recaudación del impuesto⁷⁶⁴. Resulta que los notarios se hacen cargo de declarar y liquidar las deudas correspondientes del ITPyAJD o del ISD (en las correspondientes oficinas liquidadoras, sitas en los Registros de la Propiedad) en nombre de los sujetos pasivos, durante la tramitación de las escrituras públicas que formalizan las transmisiones de propiedad. Ello conlleva que el cumplimiento de la obligación de pago de los impuestos autonómicos citados sea muy elevado⁷⁶⁵. En cambio, son los propios contribuyentes los que tienen que hacerse cargo de presentar las declaraciones del IIVTNU ante los correspondientes Ayuntamientos, una vez formalizadas las escrituras de transmisión. La

⁷⁶² El IBI tiene carácter periódico, coincidiendo su período impositivo con el año natural y produciéndose su devengo el primer día del período impositivo. En consecuencia, una vez producido el devengo, cualquier alteración física, económica o jurídica de los bienes (como una modificación del valor catastral) surtirá efectos en los períodos impositivos siguientes. Véase FERREIRO LAPATZA, José Juan; MARTÍN FERNÁNDEZ, Javier; SARTORIO ALBALAT, Susana, y RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, Jesús (2006): Ob. cit., p. 393.

⁷⁶³ Delegación ya prevista por el art. 106.3 de la LRBRL y el art. 7 del TRLRHL.

⁷⁶⁴ Según los datos de la gráfica 40, el porcentaje de recaudación de los impuestos potestativos (ICIO y IIVTNU) sólo alcanzó el 79% en 2011.

⁷⁶⁵ En el caso de Catalunya, durante el período 2008 a 2011, en ningún ejercicio se despacharon menos del 97% de las declaraciones presentadas a efectos de liquidar el ITPyAJD. Datos obtenidos de las Memorias de 2008, 2009, 2010 y 2011, de la *Agència Tributària de Catalunya* [en línea]: <<http://www.atc.gencat.cat/web/guest/memories;jsessionid=E2E3D9886329A07105D89BB089C8DC4A.liferay1>> [Consulta: el 24 de octubre de 2013].

consecuencia de esta diferencia en el proceso de declaración-liquidación de los impuestos es, en la práctica, un menor cumplimiento espontáneo por parte de los obligados a liquidar el IIVTNU y, por consiguiente, una menor recaudación del impuesto municipal.

De prosperar esta propuesta, si el IIVTNU se declarase y liquidase por los notarios, en el mismo momento y oficinas liquidadoras (sitas en los Registros de la Propiedad), dónde se declaran e ingresan el ITPyAJD o el ISD, no sólo se adelantaría el cobro del impuesto municipal sino que también aumentaría indudablemente el porcentaje de recaudación efectiva del mismo. Además de los consecuentes ahorros generados por la cesión de la gestión y recaudación del impuesto.

3ª) La tercera propuesta de reforma del IIVTNU está relacionada con los tipos impositivos del impuesto. En el gráfico 21 se observa como los tipos de gravamen aplicados se encuentran cerca de los máximos legalmente permitidos (el tipo medio aplicado en 2011 superó el 27% frente al máximo legal permitido del 30%. Es decir, el tipo medio aplicado está por encima del 90% del tipo máximo posible). En el caso de mantener el uso de los valores catastrales como base del cálculo de este impuesto, estimo que entonces sería necesario aumentar el máximo legal del tipo impositivo del IIVTNU (por ejemplo hasta el 35%) lo que daría mayor margen a los municipios con problemas de financiación para mejorar sus ingresos.

La utilización de valores reales en lugar de los valores catastrales, así como la modificación del límite legal del tipo impositivo del IIVTNU, implican modificaciones normativas que corresponden al Estado, en cumplimiento del principio de reserva de ley, las cuales requieren una modificación de los arts. 107.2 y 108.1 del TRLRHL. En cambio, no es necesaria ninguna modificación legal para ceder la gestión de la recaudación de este impuesto a las CCAA, ya que esta medida requiere la formalización de convenios de colaboración entre las Haciendas Municipales y las Autonómicas. En todo caso, el desarrollo y configuración del IIVTNU seguirá en manos de los Ayuntamientos a través de sus Ordenanzas Fiscales. Por consiguiente, los Plenos municipales fijarán los tipos, coeficientes, exenciones y demás elementos tributarios del

impuesto, y únicamente deberán comunicarlos a la correspondiente CA para que proceda a su correcta exacción.

2.6 Propuestas de reforma del pago de los tributos.

Los impuestos obligatorios (IBI, IAE e IVTM), así como algunas tasas (por la recogida de basuras, la ocupación o uso del dominio público, la entrada de vehículos a través de las aceras, etc.) son tributos que se gestionan mediante padrones fiscales, es decir, registros o archivos tributarios en los que constan los sujetos pasivos y los elementos tributarios necesarios para determinar y liquidar periódicamente las cuotas tributarias correspondientes. La gestión de dichos padrones implica su mantenimiento mediante la presentación por parte de los sujetos pasivos de declaraciones de alta, baja y variaciones de datos que están obligados a realizar, de acuerdo con los actos de trascendencia tributaria que realicen. Una vez que los sujetos pasivos se han dado de alta en los padrones fiscales correspondientes, periódicamente se liquidan las cuotas tributarias a partir de los elementos contenidos en los mismos (habitualmente cada año), mediante el envío masivo de avisos de pago a los domicilios de los sujetos pasivos, a los cuales se les concede un plazo mínimo de dos meses para que procedan a su desembolso⁷⁶⁶.

En el gráfico 40 se ha observado que, en 2011, el índice de recaudación de los impuestos obligatorios está alrededor del 85%, mientras que el de las tasas se encuentra cerca del 76%. Es evidente que los índices de recaudación de los tributos municipales puede y debe mejorar a la vista de las cuantías de dichos porcentajes. En el ámbito de la gestión de la recaudación de los tributos en período voluntario, propongo un sistema novedoso de cobro de tributos, que se ha puesto en práctica con relativo éxito en el Ayuntamiento de Reus⁷⁶⁷. Se trata del pago especial a plazos de los tributos municipales

⁷⁶⁶ El art. 62.3 de la LGT establece un plazo mínimo de dos meses para el pago en período voluntario de las deudas de notificación colectiva y periódica.

⁷⁶⁷ Este sistema de pago especial a plazos está regulado por los arts. 75 y ss. de la Ordenanza Fiscal General de Gestión, Recaudación e Inspección de los tributos y otros ingresos de Derecho público local, la cual está disponible en la web del Ayuntamiento de Reus [en línea]:

a lo largo del ejercicio que, a parte de facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, confiere al Ayuntamiento algunas ventajas.

El sistema de pago especial a plazos de los tributos municipales en Reus consiste en la posibilidad de fraccionar el pago de los tributos de cobro periódico (aquellos que proceden de un padrón fiscal, como los citados IBI, IAE e IVTM, así como las tasas anteriormente señaladas) y abonarlos en diez mensualidades (de febrero a octubre), por parte de aquellos contribuyentes que lo soliciten. Los requisitos son: a) no tener deudas con la Hacienda Municipal; b) domiciliar en una entidad bancaria el pago de las mensualidades; c) y cumplir con los pagos mensuales para seguir disfrutando del sistema de pago especial. Los beneficios para los contribuyentes son evidentes: realizar el pago fraccionado de los tributos municipales a lo largo de casi todo el año, sin intereses ni obligación de presentar avales o garantías. Mientras que la principal ventaja del Ayuntamiento es la mejora en los niveles de recaudación de los tributos incluidos en este sistema de pago especial. El hecho de fraccionar el cobro, mediante domiciliación bancaria, junto a la obligación de estar al corriente de pago con la Hacienda Municipal para acogerse y mantenerse en este sistema, son circunstancias que favorecen el aumento de la voluntariedad en el pago de los tributos municipales y permiten un mayor cumplimiento de las previsiones de ingresos tributarios⁷⁶⁸.

Este sistema de pago especial, se combina con otro sistema de pago adelantado, aprovechando los beneficios fiscales previstos por el TRLRHL⁷⁶⁹, entre los cuales, la posibilidad de fijar una bonificación sobre las cuotas tributarias de hasta el 5%, a favor de los sujetos pasivos que anticipen el pago de sus obligaciones tributarias. De este modo, en el caso del Ayuntamiento de Reus, aquellos contribuyentes que durante el mes

<<https://serveis.reus.cat/objecte.php?tipus=ordenances&ordenansa=35974&codi=29559>> [Consulta: el 25 de octubre de 2013].

⁷⁶⁸ La posibilidad de asegurar el cobro futuro de una parte de los tributos municipales, mediante este sistema de pago especial, garantiza a la Hacienda Municipal la recaudación de una parte de las previsiones de ingresos tributarios realizadas en los Presupuestos municipales. A la vez que mejora la gestión de la Tesorería, ya que el grado de cumplimiento de los pagos acogidos a dicho sistema es mucho mayor que el de los pagos realizados durante los plazos habituales de cobro periódico.

⁷⁶⁹ Los Ayuntamientos podrán establecer una bonificación de hasta el 5% de la cuota a favor de los sujetos pasivos que domicilien sus deudas de vencimiento periódico en una entidad financiera, anticipen pagos o realicen actuaciones que impliquen colaboración en la recaudación de ingresos, según lo establecido por el art. 9.1 del TRLRHL.

de enero abonan la totalidad de sus tributos municipales anuales, ven reducidas las cuantías de los mismos en el porcentaje citado. La ventaja de los contribuyentes es evidente, consiguen un descuento sobre sus tributos (y por consiguiente ven reducida su presión fiscal), mientras que la ventaja del Ayuntamiento es poder adelantar y garantizar el cobro de una parte de los tributos municipales a principios del ejercicio.

Estas medidas permiten, con apenas costes administrativos, que los contribuyentes cumplan con mayor facilidad sus obligaciones tributarias, de acuerdo con sus necesidades y posibilidades, y que los Ayuntamientos puedan asegurar una parte del cobro de sus ingresos tributarios, mejorando sus índices de recaudación⁷⁷⁰.

2.7 Resultados.

Una vez realizadas las propuestas de reforma sobre el marco competencial de los municipios, así como las propuestas de reforma de los distintos tributos municipales, se formulan los siguientes resultados sobre el impacto de dichas propuestas de reforma respecto a la suficiencia financiera municipal.

1º) Para lograr la suficiencia financiera de las Haciendas Municipales, en primer lugar se tienen que redefinir las competencias municipales con el objetivo de delimitar sus servicios y actividades. Sólo con un marco competencial claro y preciso será posible cuantificar de forma acertada el techo de gasto de los municipios. Una vez realizada dicha redefinición, será posible abordar con acierto la configuración de un sistema de financiación municipal que dote de suficiencia económica a las EELL.

⁷⁷⁰ En el caso del Ayuntamiento de Reus, 15.921 contribuyentes están acogidos al Pago especial a plazos en 2013, lo que significa casi el 24% del total de contribuyentes y más del 12% del total de los ingresos tributarios de este ejercicio. Por su parte, un total de 5.257 contribuyentes optaron por el pago avanzado de los tributos en el mismo ejercicio, lo que representa casi el 8% del total de contribuyentes y más del 6% del total de los ingresos tributarios. En tres años, pues, se ha conseguido “fidelizar” más del 30% de los contribuyentes y asegurar más del 20% de los ingresos tributarios totales anuales. Actualmente, el índice de recaudación voluntaria del Ayuntamiento de Reus supera el 88%, por encima del 80% de media del conjunto de municipios españoles observado en el gráfico 40. *Datos facilitados por la Recaudación Municipal del Ayuntamiento de Reus.*

2º) El actual Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local plantea las siguientes reformas del Régimen Local: a) Terminar con las competencias impropias de los Ayuntamientos mediante la asignación de las mismas a las CCAA; b) Incentivar la fusión voluntaria de municipios con algunas ventajas fiscales y económicas; y c) Potenciar el papel de las Diputaciones provinciales para que coordinen la gestión de los servicios mínimos municipales de todos los municipios con una población inferior a los 20.000 habitantes.

3º) Las tres medidas son rechazables: a) Las CCAA no pueden asumir el coste de todos los servicios municipales impropios; b) La fusión voluntaria de municipios tendrá un escaso seguimiento ya que en la práctica supone la desaparición de los Ayuntamientos como entes políticos y de representación; y c) Las Diputaciones no podrán asumir la gestión directa de todos los servicios mínimos municipales y, por consiguiente, la mayoría pasarán a manos privadas.

4º) En materia de Régimen Local propongo: a) Concretar las competencias municipales delimitando claramente su contenido material; b) Promover la firma de convenios entre las EELL y las CCAA para la gestión y el pago compartidos de las competencias impropias; c) Favorecer la agrupación voluntaria de municipios para gestionar servicios de forma mancomunada de manera más eficiente, sin renunciar a los órganos representativos y de gobierno municipal; d) Redefinir el papel de las Diputaciones para que su principal objetivo sea coordinar y apoyar a los municipios; e) Profesionalizar las plantillas de los municipios para mejorar el desempeño de sus empleados; y f) Incrementar el control financiero de los servicios y exigir la rendición de cuentas anuales de los mismos, para ganar en eficiencia y transparencia.

5º) Mientras que las mejoras de las transferencias del Estado y las CCAA pasan en todo caso por un aumento de los recursos (especialmente para los municipios con menor población); los tributos municipales pueden y deben ser objeto de modificaciones para mejorar su recaudación. En este sentido, con carácter general, propongo la subida de los coeficientes que limitan el importe máximo de las cuotas del IVTM, ICIO e IIVTNU, para que los municipios dispongan de un mayor margen para incrementar sus

ingresos. Por otra parte, y en relación con el IBI y el IIVTNU, considero necesario que se utilice el valor real de mercado en lugar del valor catastral, para determinar la base imponible de los mismos, cuando aquél se ponga de manifiesto como consecuencia de la transmisión de los inmuebles. En cuanto al IAE, propongo eliminar las actuales exenciones subjetivas de las personas físicas y volver a gravar el 100% de los sujetos pasivos, aunque para la determinación de las cuotas del impuesto se deberán tener en cuenta los beneficios generados por la actividad. Por último, en relación con el ICIO, la delimitación legal del concepto de coste real de las obras, además de la potenciación de las tasas por servicios urbanísticos, permitirán mejorar los ingresos tributarios procedentes de la actividad urbanística.

6º) En cuanto a la gestión de los impuestos, propongo la cesión de la gestión de la recaudación del IVTM y del IIVTNU a las respectivas CCAA, con el consecuente ahorro de costes económicos. Al mismo tiempo, soy partidario de ampliar las modalidades de recaudación en período voluntario para facilitar el cumplimiento espontáneo del pago de los tributos municipales por parte de los contribuyentes. A cambio, los Ayuntamientos "fidelizarán" a parte de contribuyentes y asegurarán el cobro de una porción de sus ingresos tributarios previstos, permitiendo mejorar sus índices de recaudación.

VII. CONCLUSIONES.

VII. CONCLUSIONES

A la vista de todo lo expuesto y teniendo en cuenta los resultados parciales obtenidos a lo largo de los sucesivos capítulos de la presente tesis, para finalizar formulo las siguientes conclusiones, en relación con la suficiencia financiera de las Haciendas Municipales:

1ª) El siglo XIX significó para España el progresivo abandono del Antiguo Régimen y la implantación de un nuevo Estado liberal, con una base más democrática y sujeto a Derecho. Esta transformación no resultó nada fácil dadas las resistencias de los estamentos privilegiados contrarios a perder sus prerrogativas. La transformación de la Hacienda Pública también fue una tarea ardua y llena de reformas y contrarreformas. El sistema fiscal heredado de la Edad Media no se consiguió reformar completamente hasta 1845. La deficitaria situación de la Hacienda Estatal provocó que los sucesivos gobiernos liberales solventasen sus problemas financieros a costa de los recursos de los Ayuntamientos. La desamortización de los bienes comunales de los municipios en 1855, junto a la incautación de los recargos municipales sobre la contribución general en 1871, son las principales muestras de un conjunto de medidas que, a lo largo del siglo, condenaron las Haciendas Municipales a una situación de absoluta subordinación a la Hacienda General y de permanente insuficiencia financiera.

2ª) A pesar de los distintos sistemas políticos que se sucedieron durante el siglo XX (monarquía, república, dictadura y democracia), el devenir de los Ayuntamientos estuvo marcado por una misma constante: alcanzar la suficiencia financiera. Todas las reformas fiscales basaron su razón de ser en la constatación del fracaso de la legislación precedente en, precisamente, la falta de consecución de la suficiencia financiera de las Haciendas Municipales. Tan sólo en la última etapa democrática, que arrancó con la Constitución de 1978, se puede hablar de cierto avance en materia de autonomía local y suficiencia financiera, gracias a la promulgación de la LRBRL y la LRHL, pero en cualquier caso tardío e insuficiente. Una vez realizada la aproximación histórica a las Haciendas Municipales, durante los siglos XIX y XX, resulta que los problemas

económicos y de falta de suficiencia financiera de los Ayuntamientos fueron constantes y no lograron ser resueltos en ningún momento.

3ª) Analizar el actual sistema de financiación municipal implica en primer lugar examinar el marco jurídico que lo regula. En este sentido, las Haciendas Municipales se rigen por el principio de estabilidad presupuestaria (de modo que los ingresos locales tienen que igualarse con los gastos, en busca del equilibrio o superávit presupuestario); por el principio de autonomía local (con carácter general, los Ayuntamientos tienen que poder organizarse y regularse por si mismos, mientras que en el ámbito hacendístico tienen que poder disponer y gestionar sus propios ingresos y gastos); por el principio de reserva de ley (el Estado tiene la potestad de establecer y regular la configuración básica o general del Régimen Local y de sus Haciendas, a partir del cual las Corporaciones Locales pueden desarrollar o modular algunos aspectos, en aras de su autonomía); y por el principio de suficiencia financiera (entendido como la capacidad de disponer de los recursos suficientes para asegurar que los municipios puedan llevar a cabo sus fines).

4ª) A partir de los datos analizados, se ha constatado cierta falta de autonomía fiscal de las Haciendas Municipales, tanto en el ámbito de los ingresos (ya que en 2011, los recursos propios de los Ayuntamientos representaron menos del 60% del total de ingresos municipales, en relación con los recursos procedentes de terceros), como en el ámbito de los gastos (ya que, en el mismo ejercicio, las inversiones municipales a penas significaron el 16% del total de gastos municipales, en relación con los gastos corrientes). La falta de autonomía fiscal dificulta la consecución de la suficiencia financiera, ya que los municipios no controlan una parte importante de sus ingresos ni de sus gastos.

5ª) El examen del actual sistema de financiación de los municipios también implica analizar el conjunto de recursos económicos que lo configuran. En este sentido, el art. 142 de la CE define como recursos fundamentales de las Haciendas Municipales: los tributos propios, las participaciones en los ingresos del Estado y las participaciones en los ingresos de las CCAA. Según los datos analizados, los recursos fundamentales representaron cerca del 80% de los ingresos totales de los Ayuntamientos en 2011, lo

que demuestra la importancia de los mismos. No obstante, sus componentes no se comportaron de igual modo, ya que los ingresos por tributos propios representaron el 70% del total de ingresos por recursos fundamentales, mientras que las participaciones procedentes del Estado fueron el 23% y las participaciones de las CCAA el 7%. En cualquier caso, ni los recursos fundamentales, ni los ingresos corrientes, permiten la suficiencia financiera de las Haciendas Municipales, ya que no consiguen sufragar el conjunto de gastos que tienen los Ayuntamientos ni cubrir la totalidad de los costes de los servicios que prestan.

6ª) De la totalidad de transferencias que percibieron las Haciendas Municipales en 2011, el Estado aportó casi el 60% de los recursos procedentes de terceros, adquiriendo un papel preponderante en la financiación municipal, aunque sólo el 40% fueron verdaderas transferencias incondicionadas (de libre disposición para los Ayuntamientos), frente al 60% restante que fueron transferencias condicionadas (discrecionales y de obligada justificación). Ello significa una merma de la autonomía local, ya que los Ayuntamientos no pueden disponer libremente de una parte importante de tales recursos. El papel del Estado en la financiación de los municipios es fundamental y actualmente es su principal valedor en el intento de conseguir la suficiencia financiera.

7ª) Por su parte, las transferencias procedentes de las CCAA representaron en el mismo ejercicio algo más del 25% de los recursos que los municipios recibieron de otras Administraciones, situando las Haciendas Autonómicas en un nivel secundario en la financiación municipal. De nuevo, las trasferencias incondicionadas sólo representaron el 40% del total de transferencias autonómicas, frente al 60% restante de transferencias condicionadas. Dicha proporción supone un menoscabo del principio de autonomía local porque la mayor parte de las transferencias autonómicas tampoco son de libre disposición de los municipios, al tener carácter finalista y estar su gasto sujeto a justificación. Por consiguiente, las CCAA juegan un papel secundario en la consecución de la suficiencia financiera municipal.

8ª) La suficiencia financiera de las Haciendas Municipales también depende de las actividades y servicios que los municipios presten en el ejercicio de sus competencias.

No obstante, como consecuencia de la extensa e imprecisa definición del ámbito competencial municipal contenida en la LRBRL, la mayoría de Ayuntamientos prestan servicios no sólo por habilitación u obligación legal, sino también para suplir la inactividad de otras Administraciones, o para responder a demandas insatisfechas de sus vecinos al tratarse de la Administración más cercana a ellos. En este sentido, alrededor de una cuarta parte de los servicios o actuaciones que realizan los Ayuntamientos se consideran no obligatorios o impropios, ya que no están expresamente contemplados o dispuestos en el marco competencial definido por la LRBRL, de modo que su financiación tampoco está prevista por el sistema de financiación municipal regulado por la LRHL.

9ª) Diversos indicadores atestiguan los problemas de financiación de las Haciendas Municipales. El resultado presupuestario es negativo a partir de 2008. La carga financiera (la suma de los intereses y las amortizaciones de los créditos pendientes de devolución) aumenta cada año. La deuda viva (lo que los Ayuntamientos deben a terceros) en relación con los ingresos corrientes alcanzó el 65% en 2011, mientras que las obligaciones pendientes de pago con los proveedores siguen creciendo. Por contra, el ahorro neto (el dinero que queda en caja tras realizar todos los pagos) es prácticamente nulo, mientras que las inversiones municipales se han reducido significativamente en los últimos años.

10ª) La bonanza económica en general y el auge de la actividad urbanística en particular, hasta 2007, comportaron el incremento de los ingresos tributarios, especialmente de los tributos asociados a los sectores de la construcción e inmobiliario (tales como el ICIO, el IIVTNU y las Tasas urbanísticas), al mismo tiempo que un aumento de los recursos patrimoniales (por la venta de solares municipales). Durante el mismo período, el fácil acceso a los créditos bancarios también permitió a los municipios financiar grandes inversiones a cambio de endeudarse. Ambos factores permitieron a los Ayuntamientos presentar presupuestos con superávit y sufragar buena parte de sus gastos, hasta aquel ejercicio. Sin embargo, la irrupción de la crisis económica a partir del año 2008, provocó una caída significativa de la recaudación de todos los tributos en general, y de los asociados a la actividad urbanística en particular.

Así como también una disminución de las participaciones y demás transferencias procedentes del Estado y de las CCAA, por los menores ingresos de ambas Administraciones.

11ª) Los problemas financieros de las Haciendas Municipales en períodos de crisis económicas son evidentes, pero la aparente estabilidad y superávit alcanzados durante el *boom inmobiliario* vienen a confirmar que la posibilidad de alcanzar una situación de suficiencia financiera fue en todo caso coyuntural y ligada a los excepcionales buenos resultados de los ingresos procedentes de la actividad urbanística. En cambio, las carencias o deficiencias del sistema de financiación municipal serían subyacentes al comportamiento de la economía, indicando que la insuficiencia financiera sería en todo caso habitual en condiciones de estabilidad económica.

12ª) En estos momentos se está tramitando el Proyecto de Ley para reformar el Régimen Local. Los principales objetivos perseguidos por esta reforma son: a) Terminar con las competencias impropias de los Ayuntamientos, delimitando las competencias municipales y obligando las CCAA a que se hagan cargo de aquéllas; b) Promover la fusión voluntaria de municipios, concediendo incentivos económicos a cambio de renunciar a la soberanía local; y c) Potenciar el papel de las Diputaciones provinciales para que coordinen la prestación de los servicios mínimos obligatorios en los municipios de menos de 20.000 habitantes. Los problemas de financiación de las CCAA, junto a la resistencia de las Corporaciones Locales a desaparecer y la falta de medios de las Diputaciones para acometer directamente las nuevas tareas, no auguran un futuro de soluciones para los municipios sino de nuevos problemas. La solución pasa por la gestión compartida de los servicios municipales, ya sea con las CCAA en el caso de las competencias impropias, ya sea con otros municipios en el caso de querer optimizar recursos.

13ª) Si bien el sistema de financiación de los Ayuntamientos muestra una estructura sólida y con gran potencial recaudatorio, es necesario acometer algunas reformas en cada uno de los elementos que lo integran para lograr una mejora de los ingresos municipales y alcanzar la suficiencia financiera. En este sentido, respecto al

IBI y al IIVTNU, se debe de utilizar el valor real de los inmuebles en lugar del valor catastral, cuando aquél se ponga de manifiesto en el momento de su transmisión. En cuanto al IAE, se deben eliminar las actuales exenciones subjetivas de las personas físicas y volver a gravar la totalidad de los sujetos pasivos, aunque para determinar las cuotas del impuesto deberán tenerse en cuenta los beneficios generados por las actividades. Referente al IVTM y al IIVTNU, conviene traspasar su gestión a las CCAA para ahorrar costes. En relación con el ICIO, se debe delimitar legalmente el concepto de coste real de las obras, además de potenciar las tasas por servicios urbanísticos, para mejorar los ingresos tributarios procedentes de la actividad urbanística. Por último, es conveniente aumentar los límites máximos legales de los tipos impositivos del IVTM, ICIO e IIVTNU, para ampliar el margen de los Ayuntamientos para modular las cuantías de las respectivas cuotas a liquidar.

14ª) A partir de los resultados obtenidos en el capítulo sobre la PIE, considero necesario aumentar las cuantías de los fondos transferidos por el Estado a las EELL, especialmente las de los recursos destinados a los municipios del grupo 2 (aquellos cuya población no supera los 75.000 habitantes y no son capitales autonómicas ni provinciales), con el fin de reducir las diferencias con los municipios del grupo 1 (aquellos no incluidos en el grupo 2). En 2011, el importe medio de la PIE que percibieron los habitantes de los municipios del grupo 2 (136 euros) representó poco más de la mitad del importe medio de la PIE percibido por los habitantes del grupo 1 (267 euros).

15ª) En cuanto a los resultados obtenidos en el capítulo sobre las PICAS, también considero necesario un aumento generalizado de las cuantías que las CCAA transfieren a sus respectivas EELL, además de ampliar el porcentaje de las mismas con carácter incondicionado (es decir, de libre disposición para los Ayuntamientos), ya que en 2011 éstas apenas representaron el 52% del total de transferencias autonómicas. Además, y para evitar agravios comparativos entre ciudadanos de distintas CCAA, cabe formular una ley de bases estatal de reordenación de las PICAS que regule unas condiciones mínimas y comunes para todas las CCAA, de manera que sean verdaderos instrumentos de financiación al servicio de las Haciendas Municipales en todo el Estado.

16ª) Como conclusión final, el actual sistema de financiación municipal no permite la suficiencia financiera de los Ayuntamientos. Ahora bien, ello también se debe en parte a la mala definición del sistema competencial de los Ayuntamientos. Por consiguiente, por una parte, tienen que delimitarse mejor las competencias de los municipios para reducir sus gastos. Mientras que, por otra parte, teniendo en cuenta que la configuración del actual sistema de financiación tiene un gran potencial recaudatorio, tienen que reformarse parcialmente los distintos tributos municipales para aumentar sus ingresos. Ambas medidas tienen que conducir las Haciendas Municipales hacia la tan anhelada suficiencia financiera municipal.

VIII. BIBLIOGRAFÍA.

VIII. BIBLIOGRAFÍA.

ALBI CHOLBI, Fernando (1966): "Las derivaciones inmediatas de la crisis del municipalismo", en *Estudios de la vida local*, núm. 150, Madrid, pp. 801-869.

ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz (2002): "La Ley Municipal de 8 de enero de 1845 en la evolución del Régimen Local constitucional", en el *2º Seminario de Historia de la Administración*, INAP, Madrid, pp. 239-268.

ALONSO HERNÁNDEZ, Jesús (2002): "La Base Imponible en el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras. Reserva de Ley y Conceptos Jurídicos Indeterminados", en *Tributos Locales*, núm. 19, pp. 19-48.

ÁLVAREZ CORBACHO, Xoaquín (1998): "Déficit y deuda en las Corporaciones Locales de España", en el *Anuario da Facultade de Dereito*, Universidad de Santiago de Compostela, pp. 61-87.

ÁLVAREZ REY, Leandro (2001): "La crisis de la democracia republicana", en *Las claves de la España del siglo XX*. Sociedad Estatal España Nuevo Milenio, Madrid, pp. 127-150.

ARAGONESES BELTRÁN, Emilio (1994): *Ley comentada de las Haciendas Locales*, Ed. Deusto, Barcelona.

ARAGONESES BELTRÁN, Emilio (2003): "Incidencia del artículo 9.1 de la Ley 5/1987, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales, y otras disposiciones concordantes", en *La autonomía de los entes locales en positivo*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, pp. 93-113.

ARAGONESES BELTRÁN, Emilio (2005): "Problemas destacados del IAE", en *Series Claves del Gobierno Local*, núm. 4, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, pp. 155-240.

BALIGAND, Albert Von (1956): "El proyecto español de supresión de los Impuestos de consumo estatales y municipales", en *Revista de economía política*, núm. 16, pp. 190-225.

BELLO PAREDES, Santiago (2002): *Las ordenanzas locales en el vigente Derecho español*. INAP, Madrid.

BERMEJO Y GIRONÉS, Juan Ignacio (1975): "El Estatuto Municipal: antecedentes y motivaciones", en *Estudios conmemorativos del Cincuentenario del Estatuto Municipal*. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, pp. 53-94.

BERNIS CARRASCO, Francisco (1917): *La Hacienda Española. Los Impuestos. Cómo son en España, cómo son en otras haciendas y cómo deberían ser en la nuestra*. Minerva, Barcelona.

BOSCH ROCA, Núria (2001): *La hisenda municipal: línies de reforma*, Diputació de Barcelona, Barcelona.

BOSCH ROCA, Núria y ESPASA QUERALT, Marta (2006): *La Hisenda Local a la Unió Europea (UE-15)*. Diputació de Barcelona, Barcelona.

BOSCH ROCA, Núria y SÁNCHEZ, Guillermo (2003): "Una nota sobre el finançament de les grans ciutats", *Revista econòmica de Catalunya*, núm. 46, pp. 124-131.

BOSCH ROCA, Núria y SOLÉ OLLÉ, Albert (2013): "Una valoración preliminar de la reforma de la Administración Local en España", en el *Informe IEB sobre federalismo fiscal 12*, Institut d'Economia de Barcelona, pp. 12-19.

CABALLERO DOMÍNGUEZ, Margarita (1999): "El derecho de representación: sufragio y leyes electorales", en *Ayer*, núm. 34, pp. 41-63.

CABO DE LA VEGA, Antonio de (1995): "Nota sobre el bloque de de constitucionalidad", en *Jueces para la democracia*, núm. 24, Madrid, pp. 58-64.

CALDERÓN LÓPEZ, Pedro Antonio (2011): "Los gobiernos locales en España y el acceso al endeudamiento", ponencia en el *X Congreso de la Asociación de Ciencia Política y de la Administración*, Murcia.

CALVO ORTEGA, Rafael (1991): "Principios tributarios y reforma de la Hacienda municipal" en *VVAA: La reforma de las Haciendas Locales*, tomo I, Lex Nova, Valladolid, pp. 29-83.

CALVO ORTEGA, Rafael (1998): "Constitución y Haciendas Locales", en la *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 100, pp. 560-564.

CALVO ORTEGA, Rafael (2010): *La Reforma de la Hacienda Municipal*. Editorial Aranzadi, Navarra.

CAMPOS LUCENA, María Soledad (2009): "La política fiscal y la contabilidad municipal en España: instrumentos de control de los recursos locales: 1745-1899", en *Contabilidad y Finanzas*, Vol. 19, núm. 34, pp. 167-186.

CÁRCABA GARCÍA, Ana (2001): "El uso de indicadores financieros en el análisis de la información contable pública", en la *Revista Asturiana de Economía*, núm. 21, pp. 177-207.

CARPIZO BERGARECHE, Juan (2009): "La base imponible en el IIVTNU", en *Tributos Locales*, núm. 90, pp. 13-19.

CARRERAS I ODRIOZOLA, Albert y TAFUNELL SAMBOLA, Xavier (2011): *Historia económica de la España contemporánea (1789-2009)*. Crítica, Barcelona.

CARRERAS I ODRIOZOLA, Albert y TAFUNELL SAMBOLA, Xavier (Coordinadores) (2005): *Estadísticas históricas de España. Siglos XIX-XX*, 2ª Edición, Fundación BBVA, Bilbao.

CASADO CASADO, Lucía; FUENTES I GASÓ, Josep Ramon; JARIA I MANZANO, Jordi, y PALLARÈS SERRANO, Anna (2010): *La externalización de las funciones de control e inspección en materia de protección del medio ambiente*. Editorial Atelier, Barcelona.

CASTELLS OLIVERES, Antoni Maria (2002): "Algunos comentarios sobre la reforma de las haciendas locales", en *Papeles de economía española*, núm.92, pp. 8-26.

COLAO MARÍN, Pedro Ángel (2011): *Autonomía municipal, ordenanzas fiscales y reserva de ley*. Bosch, Barcelona.

COMÍN COMÍN, Francisco (1996): *Historia de la Hacienda Pública II: España (1808-1995)*, Editorial Crítica, Barcelona.

COMÍN COMÍN, Francisco (2002): "La Hacienda Pública entre 1940 y 1959", en *Historia de la Hacienda en el siglo XX. Monografía de Hacienda Pública Española*, Madrid, pp. 169-190.

COMÍN COMÍN, Francisco, MARTÍN ACEÑA, Pablo y VALLEJO POUSADA, Rafael (2006): *La Hacienda por sus ministros. La etapa liberal de 1845 a 1899*. Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza.

Consejo de Europa (2011): *Local Government in critical times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future*. Editado por Kenneth Davey, Estrasburgo (Francia).

CORDERO FERRERA, José Manuel y MURILLO HUERTAS, Inés (2008): "La participación de los municipios en los ingresos de las Comunidades Autónomas", en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 53, pp. 39-63.

CRUZ MUNDET, José Ramón (1991): "El Municipio vasco a través de la historia", en *Bilduma*, núm. 5, pp. 9-30.

D'ANJOU GONZÁLEZ, Juan (1975): "El principio de cooperación en los Estatutos, Municipal y Provincial, de Calvo Sotelo", en la obra colectiva *Estudios Conmemorativos del Cincuentenario del Estatuto Municipal*. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 353-376.

DE AZCÁRATE MENÉNDEZ-MORÁN, Gumersindo (1877): *El self-government y la Monarquía doctrinaria*. Librerías de San Martín, Madrid.

DE CASTRO MONSALVE, Concepción (1979): *La Revolución Liberal y los municipios españoles (1812-1868)*. Alianza Editorial, Madrid.

DE LA CRUZ GIL, Álvaro (1998): "La garantía de la autonomía local", en *Administraciones públicas y Constitución: reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*. INAP, Madrid, pp. 831-844.

DÍEZ PICAZO, Luís y GULLÓN BALLESTEROS, Antonio (2005): *Sistema de Derecho Civil*, Vol. I (11ª edición), Editorial Tecnos, Madrid.

DIVÍ I TORNS, M. Teresa (1992): *Impuestos Locales*. EINIA, Barcelona.

DOMÍNGUEZ VILA, Antonio (2003): "Antecedentes históricos del Gobierno Local", en *El Municipio Constitucional*. INAP, Madrid, pp. 361-398.

ESTAPÉ RODRÍGUEZ, Fabià (2001): *La reforma tributaria de 1845. Estudio preliminar y consideración de sus precedentes inmediatos*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

ESTEBAN CABRERA, Manuel y SÁNCHEZ MALDONADO, José (2007): "Una propuesta de financiación municipal", en *Papeles de trabajo*, núm. 28, IEF, Madrid, pp. 1-63.

ESTEBAN DE VEGA, Mariano (1998): "El Estado y la Administración Central durante el reinado de Fernando VII", en *Historia Contemporánea*, núm. 17, pp. 81-117.

FARIÑA JAMARDO, José (1975): "La Hacienda Municipal en el Estatuto de Calvo Sotelo", en la obra colectiva *Estudios Conmemorativos del Cincuentenario del Estatuto Municipal*. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, pp. 567-578.

FERNÁNDEZ JUNQUERA, Manuela (2009): "La autonomía financiera local frente a las Comunidades Autónomas", en *Tributos Locales*, núm. 89, pp. 11-24.

FERREIRO LAPATZA, José Juan (1989): "Análisis constitucional de la nueva Ley Reguladora de las Haciendas Locales", en *Revista de Hacienda Autónoma y Local*, núm. 55-56, pp. 11-52.

FERREIRO LAPATZA, José Juan (Director) (1993): *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Marcial Pons, Madrid.

FERREIRO LAPATZA, José Juan (1993): "La Hacienda Local. Antecedentes históricos y situación actual. El marco constitucional" en *VVAA: Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Marcial Pons, Madrid, pp. 13-57.

FERREIRO LAPATZA, José Juan; MARTÍN FERNÁNDEZ, Javier; SARTORIO ALBALAT, Susana, y RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, Jesús (2006): "Los impuestos de las Entidades Locales", en *Derecho Tributario (Parte Especial. Sistema tributario. Los tributos en particular)*. Marcial Pons, Madrid, pp. 389-418.

FONT I LLOVET, Tomás (2005): "Estado autonómico y gobierno local: el inicio de un nuevo ciclo", en el *Anuario de Gobierno Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Públic, Barcelona, pp. 13-26.

FONTANA LÁZARO, Josep (1980): *La Hacienda en la Historia de España 1700-1931*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

FOSSAS ESPADALER, Enric y VELASCO CABALLERO, Francisco (2008): "España. El Gobierno Local", en *Régimen jurídico municipal en Iberoamérica*, UNAM, México, pp. 321-349.

FRESNEDA FUENTES, María Silvia y MALLADO RODRÍGUEZ, José Antonio (2003): "Nueva Ley de Haciendas Locales: Reflexiones sobre sus principales implicaciones", en *La empresa familiar en un Mundo Globalizado*, Vol. 4, Universidad de Santiago de Compostela, pp. 461-468.

FUENTES QUINTANA, Enrique (1990): *Las reformas tributarias en España*. Crítica, Barcelona.

GALÁN GALÁN, Alfredo (2001): *La potestad normativa autónoma local*, Editorial Atelier, Barcelona.

GALAPERO FLORES, Rosa (1999): "El sistema de financiación de los entes territoriales locales", en el *Anuario de la Facultad de Derecho*, Universidad de Extremadura, pp. 91-112.

GARCÉS SANAGUSTÍN, Mario (2005): *El poder local. La dialéctica política de la organización del poder local en perspectiva jurídica*. Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid.

GARCÍA AÑOVEROS, Jorge; LASARTE ÁLVAREZ, Javier, y PÉREZ ROYO, Fernando (1969): *Las Haciendas Locales en España: 1940-1965*. IEF, Madrid.

GARCÍA ARENAS, Susana (2007): "Particularidades en la inspección del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras", en *Tributos Locales*, núm. 73, pp. 69-82.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1986): *Reflexiones sobre la Ley y los Principios generales del Derecho*, Editorial Civitas, Madrid.

GARCÍA GARCÍA, Carmen (1996): "Las reformas de las Haciendas Locales en los primeros periodos constitucionales", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 93, pp. 431-444.

GARCÍA GARCÍA, Carmen y COMÍN COMÍN, Francisco (1995): "Reforma liberal, centralismo y haciendas municipales en el siglo XIX", en *Hacienda Pública Española*, núm. 133, pp. 81-106.

GARCÍA ROJAS, José Adrián (2002): "La Administración local en el Constitucionalismo histórico Español", en *Anales de la Facultad de Derecho*, núm. 19, La Laguna, pp. 23-40.

GARCÍA RUBIO, Fernando (2003): "La situación de las finanzas locales y sus perspectivas", en *VVAA: Las finanzas municipales como elemento de organización*, Dykinson, Madrid, pp. 271-298.

GÓMEZ BARAHONA, Alberto (1988): "Entes locales y desarrollo económico en España", en *Anales de Estudios Económicos y Empresariales*, núm. 3, pp. 147-160.

GONZÁLEZ MADRID, Damián Alberto y MARTÍNEZ LOZANO, Juan Miguel (2008): "La hacienda municipal del primer Franquismo (1940-1953)", en *Ayeres en discusión. Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Murcia, pp. 98-116.

GONZÁLEZ-POSADA BIESCA, Adolfo (1910): *Evolución legislativa del régimen local en España, 1812-1909*. Instituto de Estudios de Administración Local (reimpresión 1982), Madrid.

GONZÁLEZ-POSADA BIESCA, Adolfo (1916): *El Régimen Municipal De La Ciudad Moderna*. Editorial Suárez, Madrid

GONZÁLEZ PUEYO, José María (1990): *Manual de ingresos locales tributarios y no tributarios*, INAP, Madrid.

HERRERA MOLINA, Pedro M. (2008): "El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica: análisis sistemático y posibles líneas de reforma", en *Tributos Locales*, núm. 82, p. 11-29.

HORTAS RICO, Miriam (2011): *Finançament municipal i creixement urbà dispers a Espanya*, Diputació de Barcelona.

JORDÀ FERNÁNDEZ, Antoni (2009): "Antecedents històrics i jurídics de l'Administració local catalana", en *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, pp. 43-62.

JORDANA DE POZAS, Luís (1975): "Significación del Estatuto en la historia del municipalismo español", en *Estudios conmemorativos del Cincuentenario del Estatuto Municipal*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, pp. 11-32.

LAGO MONTERO, José María (2013): *La Reordenación de la Hacienda Local en la Segunda Descentralización*. Editorial Aranzadi, Navarra.

LASARTE ÁLVAREZ, Javier y ESEVERRI MARTÍNEZ, Ernesto (1980): "Las haciendas locales ante las autonomías", en *Revista de Estudios Regionales*, número extraordinario, Vol. 2, pp. 629-650.

LASARTE ÁLVAREZ, Javier y RAMOS PRIETO, Jesús (2010): "El Impuesto sobre Actividades Económicas: un tributo local con síntomas de inconstitucionalidad", en *Tributos Locales*, núm. 97, pp. 47-114.

LÓPEZ ARRIBAS, César (2009): "La reorganización territorial", en *Reformar la administración territorial: municipios eficientes y viables*. Netbiblo, Madrid, pp. 185-203.

LÓPEZ DÍAZ, Antonio (2003): "La cooperación económica y sus instrumentos a la luz de la autonomía provincial. Especial referencia a los conceptos de inversiones reales y transferencias corrientes de servicios", en *La autonomía de los entes locales en positivo*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, pp. 135-186.

LÓPEZ ESPADAFOR, Carlos María (2006): *La necesaria reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas: su articulación como recurso de las Haciendas Locales y su coordinación dentro del Sistema Tributario Español*, Documentos núm. 15, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

LÓPEZ LEÓN, Javier (2006): "La liquidación definitiva en el ICIO y los medios de prueba documentales. Especial referencia a la contabilidad", en *Tributos Locales*, núm. 59, pp. 49-62.

LOZANO SERRANO, Carmelo (1977): "Los impuestos municipales en la reforma de la Hacienda local", en *Anales de Derecho*, núm. 1, pp. 119-140.

LOZANO SERRANO, Carmelo (1982): "La Autonomía Financiera Municipal en Materia de Gastos: Tendencias del Ordenamiento", en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 12, pp. 119-129.

MARTÍN FERNÁNDEZ, Javier (2010): "Algunas reflexiones sobre el hecho imponible de las tasas locales", en *Quincena Fiscal Aranzadi*, núm. 14, pp. 13-36.

MARTÍN NIÑO, Jesús (1966): "La Ley de Arbitrios Provinciales y Municipales de 1870. Un precedente del impuesto sobre la renta", en *Moneda y Crédito*, núm. 96, Madrid, pp. 33-70.

MARTÍN NIÑO, Jesús (1972): *La Hacienda Española y la Revolución de 1868*. Estudios de Hacienda Pública, Madrid.

MARTÍN QUERALT, Juan (1988): "La participación en ingresos estatales", en *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo II, Civitas, Madrid, pp. 2194-2197.

MARTÍNEZ LUGO, Miguel Ángel (2010): "El régimen jurídico del endeudamiento de las Entidades Locales y las restricciones para su ejercicio en 2011", en el *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2010*, Zaragoza, pp. 213-242.

MARTORELL LINARES, Miguel (2002): "Tiempos de superávit y desgravaciones. 1900-1914", en *Hacienda Pública Española*, núm. extra, pp. 25-54.

MAS FONTCUBERTA, Daniel; SALINAS PEÑA, Paula y VILALTA FERRER, Maria Teresa (2011): *Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona.

MAS HESSE, Margarita y TRONCOSO RAMÓN, Rafael (1987): "La práctica del poder moderado durante el reinado de Amadeo I de Saboya", en la *Revista de Estudios Jurídicos* (Nueva Época), núm. 55, pp. 237-271.

MATEOS RODRÍGUEZ, Miguel Ángel (1991): "Fuentes y metodología para el estudio electoral de la II República española", en *Ayer*, núm. 3, pp. 139-164.

MEDINA GUERRERO, Manuel (2003): "Los recursos financieros de las diputaciones provinciales y la relación con su régimen competencial", en *VVAA: La autonomía de los entes locales en positivo*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, pp. 53-91.

MELLADO RUIZ, Lorenzo (2012): "Notas críticas sobre el Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: entre la reforma y la intervención", en la *Revista del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional*, núm. 17, pp. 1-36.

MOCHÓN LÓPEZ, Luis (1991): "Haciendas locales y participación en tributos del Estado", en *Revista de Estudios Regionales*, núm. 29, pp. 135-155.

MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco (1986): "La reforma del Régimen Local en España", en la *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 18-19, pp. 259-286.

MONASTERIO ESCUDERO, Carlos (2010): *El laberinto de la Hacienda Autonómica*. Editorial Aranzadi, Navarra.

MORAL RUIZ, Joaquín (1975): *Hacienda y sociedad en el Trienio Constitucional*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

MORAL RUIZ, Joaquín (1984): *Hacienda Central y Haciendas Locales en España, 1845-1905*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

MORAL RUIZ, Joaquín (1984): "Repercusiones de la amortización civil en las Haciendas Locales", en la *Revista de Hacienda Pública Española*, núm. 87, Madrid, pp. 311-321.

MORALA GÓMEZ, M^a Belén y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, José Miguel (2006): "Análisis de entidades públicas mediante indicadores: Instrumento de rendición de cuentas y demostración de responsabilidades", en la *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de León (PECVNIA)*, pp. 79-100.

MORÁN BAYO, Juan (1931): *Hacia la revolución agraria española: tres agraristas españoles: Jovellanos, Fermín Caballero, Costa*. Imprenta La Unión, Córdoba.

MORELL OCAÑA, Luís (2002): "El Municipio Constitucional y la Instrucción de 1813", en *El Municipio Constitucional*, INAP, Madrid, pp. 121-145.

MOYANO JIMÉNEZ, Florentí (2012): "De la postguerra al centenari: la lluita d'una empresa de gas per adaptar-se a temps difícils (1939-1954)", en *Un model d'empresa energètica local: Gas Reusense (1854-1969)*. Fundació Gas Natural, Barcelona, pp. 221-268.

MOYANO JIMÉNEZ, Florentí (2012): "L'últim trajecte: la fi de l'aventura d'una empresa energètica local (1955-1969)", en *Un model d'empresa energètica local: Gas Reusense (1854-1969)*. Fundació Gas Natural, Barcelona, pp. 269-326.

NIETO GARCÍA, Alejandro (1996): *Los primeros pasos del Estado constitucional*. Ariel, Barcelona.

NÚÑEZ PÉREZ, Guillermo (2007): "Sobre el concepto de Autonomía Municipal en la Constitución de 1978", en la *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 134, pp. 285-310.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique (2003): "El municipio español entre 1856 y 1869", en *La Administración Local Española entre Progresistas y Moderados*, FEMP e INAP, Madrid, pp. 433-481.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique (2003): "El Régimen Local durante el autoritarismo. 1936-1975", en *Municipios y Provincias. Historia de la Organización Territorial Española*. INAP, Madrid, pp. 573-613.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique (2003): "Los Estatutos de Calvo Sotelo y la Administración Local del periodo republicano. 1926-1939", en *Municipios y Provincias: Historia de la Organización Territorial Española*, FEMP e INAP, pp. 537-571.

ORTIZ DÍAZ, José (1975): "La variedad local, el régimen de Carta y las reformas gerenciales de gobierno en el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo", en la obra colectiva *Estudios conmemorativos del Cincuentenario del Estatuto Municipal*. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, pp. 307-318.

PAGÈS I GALTÉS, Joan (1993): "Las tasas en particular", en FERREIRO LAPATZA, José Juan (Director) (1993): *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Marcial Pons, Madrid, pp. 443-484.

PAGÈS I GALTÉS, Joan (1994): *El ICIO y la licencia de obras: actividades inmobiliarias y tributos*. Editorial Tecnos, Madrid.

PAGÈS I GALTÉS, Joan (1995): *Manual del Impuesto sobre Actividades Económicas*. Marcial Pons, Madrid.

PAGÈS I GALTÉS, Joan y ARAGÓN SÁNCHEZ, Francesc (1998): *Càlcul del nivell d'endeutament local*. Marcial Pons, Madrid

PAGÈS I GALTÉS, Joan (1999): *La memoria económico-financiera de las tasas y precios públicos por servicios y actividades*. Marcial Pons, Madrid.

PAGÈS I GALTÉS, Joan (2006): *Tratado de ordenanzas fiscales*. Marcial Pons, Madrid.

PAGÈS I GALTÉS, Joan (2007): *Financiación autonómica, local y sectorial en el nuevo Estatuto de Cataluña*. Marcial Pons, Madrid.

PARADA VÁZQUEZ, José Ramón (2007): *La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal*. Editorial Aranzadi, Navarra.

PARADA VÁZQUEZ, José Ramón (2007): "La segunda descentralización. Del Estado Autonómico al Municipal", en *Reforma y retos de la Administración Local*, Fundación Caja Rural de Toledo, Madrid, pp. 15-80.

PAREJO ALFONSO, Luciano (2004): "Una visión sobre el gobierno local", en *La reforma de la Ley de bases del régimen local*, Anuario del Gobierno Local, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, pp. 55-95.

PEDRAJA CHAPARRO, Francisco y CORDERO FERRERA, José Manuel (2010): "Las participaciones locales en los tributos de las Comunidades Autónomas: una revisión crítica", ponencia en la XXXVI Reunión de Estudios Regionales, de la Asociación Española de Ciencia Regional, Badajoz.

PEDRAJA CHAPARRO, Francisco y SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2004): "La última 'reforma' de la participación municipal en los tributos del Estado: un análisis cualitativo", en *Papeles de Economía Española*, núm. 100, pp. 77-89.

PÉREZ ROYO, Fernando (Director) (2013): "Los impuestos municipales", en *Curso de Derecho Tributario, Parte Especial*, 7ª edición. Tecnos, Madrid, pp. 999-1059.

PLAZA VÁZQUEZ, Amancio (1998): "El difícilmente aplicable y discutido valor jurídico del límite del coste del servicio respecto al importe exigible de las tasas", en *Jurisprudencia Tributaria Aranzadi*, Vol. II.

PORTILLO NAVARRO, M^a José (1997): "Evolución del sistema impositivo español desde 1845 hasta la 'Reforma Tributaria Silenciosa' de Flores Lemus", en *Anales del Derecho*, núm. 15, Universidad de Murcia, pp. 129-149.

PORTILLO NAVARRO, M^a José (2010): "La tributación local y su recaudación: Un análisis de la potestad normativa y de la eficacia de la gestión recaudatoria", en *Tributos Locales*, núm. 93, pp. 63-76.

POU BELL, Virginia (2007): "El impacto del mercado inmobiliario en las finanzas públicas", en *Situación Inmobiliaria*, del Servicio de Estudios Económicos del BBVA, Bilbao.

POVEDA BLANCO, Francisco (2005): "Los impuestos municipales en España: pasado y presente", en *La financiación de los municipios: Experiencias comparadas*, Dykinson, Madrid, pp. 285-380.

PRIETO ESCUDERO, Germán (1971): "La burguesía, beneficiaria de las desamortizaciones", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 179, pp. 65-84.

PURAS GIL, Fernando María y RAZQUÍN LIZARRAGA, Martín María (1991): "Una solución al 'minifundismo' local", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 250, pp. 313-332.

RAMALLO MASSANET, Juan y ZORNOZA PÉREZ, Juan (1993): "Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas Locales", en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 259, pp. 499-516.

RAMÍREZ RUIZ, Raúl (2008): *Caciquismo y endogamia. Un análisis del poder local en la Restauración*. Editorial Dykinson, Madrid.

RAMOS PRIETO, Jesús (2008): "Aspectos constitucionales de un recurso fundamental para la suficiencia de medios de las haciendas locales", en *La participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas*, de la Serie Claves del Gobierno Local, núm. 10, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, pp. 41-145.

RAMOS PRIETO, Jesús (2008): "Los fondos autonómicos de cooperación o financiación local", en *La participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas*, de la Serie Claves del Gobierno Local, núm. 10, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, pp. 239-485.

RAMOS PRIETO, Jesús (2008): "Alternativas para configurar la participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas", en *La participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas*, de la Serie Claves del Gobierno Local, núm. 10, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, pp. 487-556.

RAMOS PRIETO, Jesús (2009): "La participación de las Haciendas Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma. Estado de la cuestión en Andalucía", en *Revista de Estudios Regionales*, Vol. Ext. VIII, pp. 241-270.

RAMOS PRIETO, Jesús (2010): "El proyecto de ley de participación de las entidades locales en los tributos de las Comunidades Autónomas: Algunas consideraciones", en *Revista de Estudios Regionales*, núm. 87, pp. 233-251.

RANCAÑO MARTÍN, María Asunción (2011): "La suficiencia financiera local: los tributos propios, las participaciones y la aplicación tributaria local", en *Nueva Fiscalidad*, núm. 3, pp. 9-58

RANCAÑO MARTÍN, María Asunción (2011): "La aplicación de los impuestos locales cuya base imponible se determina en función del valor catastral", en *Tributos Locales*, núm. 98, pp. 59-84.

RÉ SORIANO, David y PORTILLO NAVARRO, María José (2010): *La participación en los tributos del Estado de las Entidades Locales en el marco de la financiación local*. Cátedra de la Hacienda Territorial y del Observatorio de la Hacienda Territorial, Murcia.

REBOLLO PUIG, Manuel (2008): "La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes", en *Revista Española de Administración Local*, núm. 308, Madrid, pp. 151-206.

RIVERO ORTEGA, Ricardo (2001): "Autonomía local y competencias: Castilla y León en el escenario previo al pacto local", en la *Revista de estudios de la administración local*, núm. 286-287, pp. 91-134.

RODRÍGUEZ ACEVEDO, José Manuel (2009): "El caciquismo en los años de la Segunda República", en *Caciquismo y cuestión agraria en Tenerife (1890-1936)*. Ediciones Idea, Santa Cruz de Tenerife, pp. 1157-1216.

RODRÍGUEZ DE HARO, Francisco (1975): "Savia y vivencia de la obra municipalista de Calvo Sotelo", en la obra colectiva *Estudios conmemorativos del cincuentenario del Estatuto Municipal*. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, pp. 109-132.

RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, Jorge (2003): "Evolución de la aplicación de los principios contenidos en la Carta Europea de Autonomía Local por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo", en el *Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, pp. 47-60.

RUBIO DE URQUÍA, José Ignacio y ARNAL SURÍA, Salvador (1996): *Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, 2ª edición, Publicaciones Abellá, Madrid.

RUBIO LLORENTE, Francisco (1989): "El bloque de constitucionalidad", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, pp. 9-37.

RUEDA HERNANZ, Germán (1997): *La desamortización en España: un balance (1766-1924)*. Editorial Arco Libros, Madrid.

RUIZ GARIJO, Mercedes (2003): "El principio de equivalencia en las tasas y la necesaria correspondencia entre el coste del servicio y la cuantía de la tasa", en *Jurisprudencia Tributaria Aranzadi*, núm. 7.

RUIZ GARIJO, Mercedes (2009): "Los recursos financieros locales. Propuesta de reforma", en *Tributos Locales*, núm. 87, pp. 37-52.

SAINZ DE BUJANDA, Fernando (1987): *La Contribución Territorial Urbana. Trayectoria histórica y problemas actuales*, Consejo General de Cámaras de la Propiedad Urbana de la Comunidad Valenciana, Valencia.

SÁNCHEZ BLÁZQUEZ, Víctor Manuel (2003): "¿Cuál es el hecho imponible en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica? Reflexiones a partir de determinados supuestos específicos", en *Hacienda Autónoma y Local, III Seminario Iberoamericano de Derecho Tributario*, Tórculo Ediciones, Santiago de Compostela.

SÁNCHEZ GALIANA, Carlos M^a (2002): *La fiscalidad inmobiliaria en la Hacienda Municipal*. Editorial Comares, Granada.

SÁNCHEZ GALIANA, José Antonio (2010): "La necesaria reforma tributaria de las Haciendas Locales: algunas consideraciones sobre la imposición municipal", en *Quincena Fiscal Aranzadi*, núm. 9, pp. 1-18.

SÁNCHEZ MALDONADO, José y SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2007): "Hacienda Local y Urbanismo. ¿Es tan grave como lo pintan?", en *Clm.economía*, núm. 11, Asociación de Economía de Castilla-La Mancha, pp. 245-264.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1990): *La Autonomía Local*. Editorial Civitas, Madrid.

SÁNCHEZ PINO, Antonio José (2001): "El sujeto pasivo del Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica en la Jurisprudencia", en *Carta Tributaria*, núm. 7, pp. 1-16.

SANTIAGO IGLESIAS, Diana (2012): "La reforma del mapa local español a debate: la fusión de Municipios", en *Istituzioni del Federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, núm. extra 1, Roma, pp. 167-190.

SARTORIO ALBALAT, Susana (1993): "Los precios públicos en particular", en FERREIRO LAPATZA, José Juan (Director) (1993): *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Marcial Pons, Madrid, pp. 485-543.

SIMÓN ACOSTA, Eugenio (1982): "El principio de suficiencia en la Hacienda Local", en VVAA: *Autonomía y financiación de las Haciendas Locales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 473-497.

SIMÓN SEGURA, Francisco (1973): *La Desamortización Española del Siglo XIX*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

SOSA WAGNER, Francisco (2003): "La evolución legislativa del municipio constitucional", en el *II Seminario de Historia de la Administración*, INAP, Madrid, pp. 203-218.

SOSA WAGNER, Francisco y DE MIGUEL GARCÍA, Pedro (1985): *Las competencias de las Corporaciones locales*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

STEIN, Torsten (1995); "El principio de subsidiaridad en el Derecho de la Unión Europea", en la *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 90, pp. 69-84.

SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2000): "La corresponsabilidad fiscal de las entidades locales", en *Papeles de Economía Española*, núm. 83, pp. 208-231.

SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2001): "Las Haciendas Locales en el umbral del siglo XXI", en la *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, núm. 2, pp. 10-31.

SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2005): "Hacia una financiación municipal más justa", en el *V Foro Alicante 2005. Ideas+Debates sobre financiación territorial*, Diputación de Alicante.

SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2005): "La nueva financiación local: ¿un modelo permanente?", en *VVAA: Las Haciendas Locales: situación actual y líneas de reforma*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, pp. 117-138.

SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2005): "Un cuarto de siglo de Hacienda local democrática en España: luces, sombras y perspectivas de futuro", en *Financiación de los municipios. Experiencia comparada*. Dykinson Madrid, pp. 39-94.

SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2007): "Insuficiencia relativa, gastos impropios y financiación local", en *Papeles de Economía Española*, núm. 113, pp. 241-252.

SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2008): "Esfuerzo fiscal municipal y aportación del usuario al coste de los servicios", en el *XV Encuentro de Economía Pública*, Salamanca, 7 y 8 de febrero.

SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2008): *La financiación local en España: Radiografía del presente y propuestas de futuro*. FEMP, Salamanca.

SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2009): "Las claves de la financiación local", en *La distribución territorial de España: autonomías y municipios. Reflexiones*. Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, Oviedo, pp. 141-163.

SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2011): "Crisis económica y reforma de la Hacienda Local en España", en el *XXIII Seminario Regional de Política Fiscal*, Santiago de Chile, 18-21 de enero de 2011.

SUÁREZ PANDIELLO, Javier, PEDRAJA CHAPARRO, Francisco, y CORDERO FERRERA, José Manuel (2012): "Finanzas locales, crisis y ajuste: análisis y propuestas", ponencia en la *III Conferencia sobre Federalismo y Descentralización en España*, celebrada en Santiago de Compostela, los días 16-17 de octubre de 2012, organizado por la Universidad de Vigo.

SUÁREZ RINCÓN, Victoriano Ángel (2010): "Suficiencia versus eficiencia económica de las Entidades Locales", en *Auditoría Pública*, núm. 52, pp. 79-88.

TEJERIZO LÓPEZ, José Manuel (1989): "La Ley Reguladora de las Haciendas Locales", en *Revista de Hacienda Autónoma y Local*, núm. 55-56, Madrid, pp. 97-118.

TERÉ PÉREZ, Alejandro (2006): "La gestión del urbanismo y la financiación de las Entidades Municipales", en la *Revista Española de Control Externo*, núm. 23, pp. 39-59.

TUSELL GÓMEZ, Javier y CHACÓN ORTIZ, Diego (1987): *La Reforma de la Administración Local en España: 1900-1936*, 2ª edición, INAP, Madrid.

VALLEJO POUSADA, Rafael (1999): "Actores y naturaleza de la reforma tributaria de 1845", en *Revista de Economía Aplicada*, Vol. VII, núm. 21, pp. 5-28.

VALLEJO POUSADA, Rafael (2000): "Los amillaramientos como fuente estadística: una visión crítica desde la contribución territorial", en *Historia Agraria*, núm. 20, pp. 95-122.

VALLEJO POUSADA, Rafael (2001): *Reforma tributaria y fiscalidad sobre la agricultura en la España liberal (1845-1900)*. Prensas Universitarias de Zaragoza.

VALLEJO POUSADA, Rafael (2004): *La Hacienda del desarrollismo, 1959-1975*. XI Encuentro de Economía Pública, Barcelona.

VALLEJO POUSADA, Rafael (2008): "Autonomía y Hacienda autonómica catalana durante la Segunda República y la Guerra Civil, 1931-1939", en la obra colectiva *Economía y economistas en la guerra civil*. Galaxia Gutenberg, Barcelona, pp. 983-1024.

VARONA ALABERN, Juan Enrique (1992): "Gestión catastral y autonomía financiera local", en la *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, Vol. 42, núm. 220, pp. 715-764.

VELASCO CABALLERO, Francisco (2012): "Reforma del régimen local: la nueva cultura política de la intervención". Editorial del *Boletín del Instituto de Derecho Local*, segundo cuatrimestre 2012, núm. 42.

VICENS VIVES, Jaime (1982): *Historia social y económica de España y América*. Vol. V, Ed. Vicens-Vives, Barcelona.

VIÑAS MEY, Carmelo (1933): *La reforma agraria en España en el siglo XIX*, El Eco Franciscano, Santiago de Compostela.

VILALTA FERRER, Maria Teresa (2005): "La financiación local ante la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña", en *VVAA: Anuario del Gobierno Local 2005*, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 153-176.

VVAA (2002): *Informe de la Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales*, de 3 de julio de 2002.

VVAA (2006): *La situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*, FEMP, Madrid.

VVAA (2008): *La financiación local en España: Radiografía del presente y propuestas de futuro*, FEMP, Madrid.

VVAA (2010): *La falacia de los impuestos bajos en España*, Instituto Juan de Mariana, Madrid.

ZORNOZA PÉREZ, Juan (2008): "La regulación de las participaciones locales en ingresos en las Comunidades Autónomas: una exigencia constitucional", en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 33, INAP, pp. 11-46.

IX. WEBGRAFÍA.

IX. WEBGRAFÍA.

- Banco de España [en línea]: <<http://www.bde.es>> [Consulta: el 29 de septiembre de 2013].

- Boletín Oficial del Estado [en línea]: <<http://www.boe.es>> [Consulta: el 29 de septiembre de 2013].

- Catastro inmobiliario [en línea]: <<http://www.catastro.meh.es>> [Consulta: el 29 de septiembre de 2013].

- Congreso de los Diputados [en línea]: <<http://www.congreso.es>> [Consulta: el 29 de septiembre de 2013].

- Consejo General del Poder Judicial [en línea]: <<http://www.poderjudicial.es>> [Consulta: el 29 de septiembre de 2013].

- Dirección General del Catastro [en línea]: <<http://www.catastro.minhap.es>> [Consulta: el 29 de septiembre de 2013].

- Euribor.com [en línea]: <<http://www.euribor.com>> [Consulta: el 29 de septiembre de 2013].

- Expansion.com [en línea]: <<http://www.expansion.com>> [Consulta: el 29 de septiembre de 2013].

- Finanzas.com [en línea]: <<http://www.finanzas.com>> [Consulta: el 29 de septiembre de 2013].

- Gaceta de Madrid [en línea]: <<http://www.boe.es/buscar/gazeta.php>> [Consulta: el 29 de septiembre de 2013].

- Instituto Nacional de Estadística [en línea]: <<http://www.ine.es>> [Consulta: el 29 de septiembre de 2013].

- Localret.cat [en línea]: <<http://www.localret.cat>> [Consulta: el 29 de septiembre de 2013].

- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte [en línea]: <<http://www.educacion.gob.es>> [Consulta: el 29 de septiembre de 2013].

- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas [en línea]: <<http://www.minhap.gob.es>> [Consulta: el 29 de septiembre de 2013].

- Ministerio de Fomento [en línea]: <<http://www.fomento.es>> [Consulta: el 29 de septiembre de 2013].

- Oficina Virtual para la coordinación financiera con las Entidades Locales [en línea]: <<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/OVEntidadesLocales.aspx>> [Consulta: el 29 de septiembre de 2013].

- Real Academia de la Lengua Española [en línea]: <<http://www.rae.es>> [Consulta: el 29 de septiembre de 2013].

- Tribunal Constitucional, buscador de jurisprudencia [en línea]: <<http://hj.tribunalconstitucional.es>> [Consulta: el 29 de septiembre de 2013].

- Tribunal Supremo, buscador de jurisprudencia [en línea]: <<http://www.poderjudicial.es/search/index.jsp>> [Consulta: el 29 de septiembre de 2013].

- vLex.es [en línea]: <<http://vlex.es>> [Consulta: el 29 de septiembre de 2013].

- Westlaw.es [en línea]: <<http://www.westlaw.es>> [Consulta: el 29 de septiembre de 2013].

X.
ANEXOS.

1) Jurisprudencia.

- **Tribunal de Justicia de la Unión Europea:**

- STJUE (Sala Cuarta) de 12 de julio de 2012.

- **Tribunal Constitucional:**

- STC 4/1981, de 2 de febrero.
- STC 10/1982, de 23 de marzo.
- STC 84/1982, de 23 de diciembre.
- STC 179/1985, de 19 de diciembre.
- STC 19/1987, de 17 de febrero.
- STC 214/1989, de 21 de diciembre.
- STC 96/1990, de 24 de mayo.
- STC 221/1992, de 11 de diciembre.
- STC 331/1993, de 12 de noviembre.
- STC 185/1995, de 14 de diciembre.
- STC 109/1998, de 21 de mayo.
- STC 224/1999, de 13 de diciembre.
- STC 233/1999, de 16 de diciembre.
- STC 104/2000, de 13 de abril.
- STC 159/2001, de 5 de julio.
- STC 48/2004, de 25 de marzo.
- STC 45/2007, de 1 de marzo.
- STC 31/2010, de 28 de junio.
- STC 134/2011, de 20 de julio.

- **Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso):**

- STS 1486/1989, de 19 de noviembre.
- STS 224/1996, de 20 de enero.
- STS 1131/1998, de 20 de febrero.
- STS 1543/1999, de 6 de marzo.
- STS 5474/1999, de 28 de julio.
- STS 7122/1999, de 11 de noviembre.
- STS 7201/1999, de 15 de noviembre.
- STS 501/2007, de 29 de enero.
- STS 5518/2007, de 16 de julio.
- STS 9032/2007, de 19 de diciembre.
- STS 1358/2009, de 12 de febrero.
- STS 8015/2009, de 20 de julio.
- STS 5495/2009, de 29 de mayo.
- STS 810/2010, de 5 de febrero.
- STS 2666/2010, de 14 de mayo.
- STS 4265/2010, de 14 de junio.
- STS 6485/2012, de 10 de octubre.
- STS 6484/2012, de 15 de octubre.