



VIII Congreso  
Iberoamericano  
de Municipalistas  
Guayaquil. Ecuador

**«SISTEMAS DE FINANCIACIÓN DE  
LOS GOBIERNOS LOCALES»**

*Dr<sup>a</sup> María José Fernández Pavés  
Titular de Derecho Financiero y Tributario  
Universidad de Granada (España)  
Subdirectora de la Maestría UIM  
en “Dirección y Gestión Pública Local”*  
[fpaves@ugr.es](mailto:fpaves@ugr.es)

## **RESUMEN:**

Qué duda cabe que la prestación de los servicios públicos necesarios además de forma adecuada, el lograr las infraestructuras precisas a utilizar para el desarrollo de la vida cotidiana y, en general, el dar cobertura y satisfacción a todas las necesidades públicas, expectativas de vida, metas propuestas e interés general en definitiva por llevar una vida lo más confortable, agradable y mejor posible, pues en última instancia, lo que se persigue por todos es el bienestar y la calidad de vida, en un ambiente saludable, próspero y desarrollado, con expectativas de crecimiento y de futuro; todo esto, decimos, necesita de dinero, de recursos económicos, de ingresos locales en definitiva, que cubran los gastos que ocasiona prestar esos servicios necesarios, desarrollar esas infraestructuras precisas y aumentar el bienestar y nivel de vida ciudadano. Para ello, consideramos que debe darse:

- un respaldo decidido a las necesidades existentes de recursos que tienen los municipios de cualquier país.
- pero también, apostar firme y valientemente el propio municipio por su desarrollo, autonomía y aún asunción de mayoría de edad.
- sin perder de vista además, que tan importante como recaudar, y hacerlo en cantidad suficiente, es gastar con mesura y adecuadamente.

## **ÍNDICE:**

### **I. Planteamiento del tema**

### **II. Principios fundamentales del sistema de financiación local**

- A) La autonomía local, la autonomía financiera y la suficiencia de recursos**
- B) Los demás principios aplicables al sistema de financiación local**

### **III. Recursos financieros locales**

- A) Los tributos propios de las Corporaciones locales**
  - 1.- Modalidades de impuestos locales**
  - 2.- Vigencia del principio de legalidad tributaria**
  - 3.- Las tasas locales y las contribuciones especiales**
- B) La cesión parcial de tributos nacionales**
- C) La participación en tributos de otros entes y demás transferencias**
- D) Los posibles nuevos “yacimientos de recursos”: los recargos tributarios**

### **IV. El modelo recaudatorio local**

### **V. Conclusiones**

## **I. Planteamiento del tema**

Qué duda cabe que el municipio es el lugar donde viven los ciudadanos, los cuáles habitan en su pueblo o en su ciudad, y además desarrollan su trabajo, llevan sus hijos al colegio, compran lo que necesitan e incluso se divierten en un lugar, en un municipio que será al que pidan, reivindiquen e incluso exijan muchas veces, que les preste los servicios que necesitan y además de forma adecuada, que les brinde las infraestructuras precisas a utilizar para el desarrollo de su vida cotidiana y, en general, que le dé cobertura y satisfaga todas sus necesidades públicas, sus expectativas de vida, las metas y el interés general en definitiva por llevar una vida lo más comfortable, agradable y mejor posible; pues en última instancia, lo que se persigue por todos es el bienestar y la calidad de vida, en un ambiente saludable, próspero y desarrollado, con expectativas de crecimiento y de futuro. Y qué duda cabe, también, que todo eso necesita de dinero, de recursos económicos, de ingresos locales en definitiva, que cubran los gastos que ocasiona prestar esos servicios necesarios, desarrollar esas infraestructuras precisas y aumentar el bienestar y nivel de vida ciudadano.

Es por ello que con este breve estudio se pretende exponer sucintamente, cuáles son los pilares básicos que sustentan habitualmente los sistemas de financiación local en general, tomando como punto de referencia comparativo sobre el que girar la exposición, al modelo español dada nuestra formación; pero sin plantearlo realmente como un análisis directo de la situación actual en nuestro país, ni tampoco como la panacea o modelo ideal a imitar o seguir por otros países, ni mucho menos, dado que también conocemos sus inconvenientes, carencias y limitaciones que las tiene; sino, antes al contrario, como una simple referencia expositiva, casi podríamos decir como “excusa” de partida, para realizar una serie de reflexiones generales al respecto, so pretexto de su contenido y regulación, de cara a plantear propuestas de mejora. En este sentido, vamos a tratar sucesivamente tres cuestiones que nos parecen esos elementos esenciales sobre los que pivota el sistema de financiación local de cualquier país, o al menos algunos de los más significativos:

- En primer lugar, cuáles son los principios fundamentales sobre los que se debe fundamentar el sistema de financiación local, y qué anclaje jurídico deben tener dentro del ordenamiento jurídico nacional.
- En segundo término, de qué recursos financieros se obtienen los ingresos necesarios para sufragarlo, es decir, cuáles son las fuentes principales de obtención de ingresos locales.
- Y en tercer lugar, cuál es el modelo de gestión aplicativa de los tributos locales, como recursos fundamentales integrantes de dicho sistema, dada la trascendencia del mismo sobre su volumen recaudatorio global.

## **II. Principios fundamentales del sistema de financiación local**

Empezando por la primera de las tres cuestiones señaladas, existe la necesidad o al menos la conveniencia, de que los principios que fundamentan el sistema de financiación local de cualquier país, tengan un respaldo constitucional si es posible, o en todo caso al menos legal y normativo; para dotar de seguridad jurídica, transparencia y garantías a los entes locales que lo integran, así como finalmente, en última instancia también, a los ciudadanos que habitan en dichos municipios y que esperan de ellos la

cobertura de sus necesidades más importantes y básicas. Y ello es conveniente, sobre todo, si estamos tratando de los más tradicionales e importantes, en tanto que fundamentales principios de autonomía local, autonomía financiera y suficiencia de recursos; como igualmente sería también deseable, si ampliamos el espectro de referencia a otros criterios también de gran relevancia y trascendencia para el sistema de financiación local en su conjunto, como vamos a ver.

### **A) La autonomía local, la autonomía financiera y la suficiencia de recursos**

Dichos principios básicos son principalmente como hemos dicho, al existir un amplio consenso al respecto, los principios de autonomía local, incluyendo de manera significativa en ella al principio concreto de autonomía financiera; así como el principio de suficiencia financiera local, como criterios fundamentales en cualquier modelo de financiación local existente. Evidentemente, la autonomía local quedaría vacía de contenido, como una mera estructura jurídica sin relleno material, en un simple reflejo en el espejo sin imagen realmente que la proyectara, si no fuese acompañada necesaria e indefectiblemente de la consabida autonomía financiera local; puesto que, como todos sabemos, sin recursos, sin fondos disponibles, sin dinero en definitiva, no se puede hacer nada, no se puede ejercer ninguna competencia de verdad, no se pueden acometer obras, ni prestar servicios, ni desarrollar ninguna actividad, aunque teóricamente estuviesen, no sólo permitidas sino, incluso, incentivadas en su ejercicio y utilización por el modelo imperante.

Desde este punto de vista, además de su consagración constitucional o en todo caso al menos legal, es preciso que se dé el debido respeto a sendos principios de delimitación del sistema de recursos locales, tanto por el propio Estado central o gobierno nacional del país, como en su caso, por los otros niveles territoriales menores como gobiernos subregionales en general (Estados, Provincias...); dado que no bastaría su mera proclama normativa si solamente queda en eso, en una simple proclamación de principios pero formal, vacía, sin contenido jurídico y, por tanto, sin vinculatoriedad jurídica alguna, que implique la posibilidad de utilizar mecanismos de reacción jurídica en defensa de la posible vulneración de los mismos, en caso de ser ignorados, incumplidos o mermados por cualquier otra instancia de gobierno nacional, superior territorialmente al local, sea central o regional.

En este sentido, la Constitución española de alguna manera responde a ese modelo, aunque no plenamente, dado que no explicita propiamente el principio de autonomía financiera local; el cuál se ha ido deduciendo de una interpretación flexible e integradora de su contenido, asumida progresivamente tanto por los tribunales de justicia como por los propios poderes públicos en general. No obstante, el hecho de tener un reflejo expreso en nuestra máxima norma jurídica, tanto la autonomía local para la gestión de sus propios intereses<sup>1</sup>, como su suficiencia financiera a la hora de

---

<sup>1</sup> Según el art. 140 de la Constitución española, la misma «...*garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena...*»; al igual que por el art. 140-1º y 2º de ella, «*la provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios...*[y] *el gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo*».

cubrir los gastos públicos que ello origina<sup>2</sup>; es desde luego un logro muy importante, y una garantía fundamental para las Corporaciones locales españolas.

Además de ello, esa explicitación ha llevado a desarrollar toda una fuerte doctrina jurisprudencial y científica, en la cuál destaca la necesidad de respeto a sendos principios por parte, tanto del Estado español como de todas y cada una de las Comunidades Autónomas que lo constituyen y en las que se integran nuestros municipios; de tal manera que no puedan vulnerarse la autonomía local en su conjunto, ni la autonomía financiera en general (que rige fundamentalmente en el ámbito de los gastos, aunque algo menos en el de los ingresos, como vamos a ver), ni tan siquiera la suficiencia de recursos disponibles por parte de los entes locales, que deberán disponer de los medios económicos adecuados, bastantes o suficientes para atender a los fines que la ley les atribuye, en el ejercicio de sus funciones, competencias y decisiones; debiendo respetarse esa adecuación o bastantía de recursos a la hora de diseñar, regular y compatibilizar su sistema de financiación, en el marco del conjunto de los ingresos disponibles para todos los gobiernos públicos de nuestro país, sea estatal o central, sean autonómicos o bien locales.

Ello se plasmará en la práctica de nuestro sistema, fundamentalmente a la hora de diseñar el régimen jurídico aplicable a los tributos locales, a través de la legislación que establezca y regule cuáles han de ser dichos ingresos tributarios, por la vigencia que hay al respecto del principio de legalidad tributaria, común a todos los sistemas en general, que requiere de una ley para establecer y regular los elementos básicos, esenciales y fundamentales del régimen jurídico de los tributos, como vamos a ver; así como también, a la hora de diseñar y concretar el volumen global y los criterios de reparto que deben aplicarse a las transferencias sobre tributos estatales y autonómicos que correspondan a dichas Entidades locales, y que deben fijarse anualmente en los Presupuestos Generales del Estado así como deberían también, en los de todas y cada una de nuestras Comunidades Autónomas, aunque tendremos ocasión de referirnos más adelante al incumplimiento generalizado hasta la fecha de esta segunda exigencia constitucional.

## **B) Los demás principios aplicables al sistema de financiación local**

No obstante, junto a los anteriores, hay otra serie de principios jurídicos que también tienen bastante relevancia en el diseño y regulación aplicable al sistema de financiación local, como son de una parte, todos aquellos criterios que pretenden delimitar el marco concreto de actuación de cada municipio, marcado principalmente por su territorio donde ejerce sus competencias y funciones, en relación con el resto del país, como son el principio de territorialidad o el de solidaridad y unidad del mercado interno; así como por otro lado, los criterios que delimitan su margen de actuación en uno de los ámbitos principales de los cuáles obtener ingresos, los tributos locales, dado que es habitual en todos los ordenamientos jurídicos próximos, que se regulen una serie de principios tributarios (que han de respetar también ellos, al ser de aplicación general,

---

<sup>2</sup> El art. 142 de la Constitución española se inicia diciendo que *«las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas...»*.

por tanto), tales como el de capacidad económica o capacidad de pago, de legalidad tributaria ya referida, de igualdad, de justicia tributaria u otros relacionados con ellos<sup>3</sup>.

Los primeramente citados vienen a delimitar con toda claridad, cuál puede ser el ámbito territorial de actuación y, por tanto, de aplicación de las decisiones que acuerden tomar las Corporaciones locales en relación con su financiación; de tal manera que, por un lado, es normal que dicho espacio físico terrestre se circunscriba al territorio del municipio de que se trate, puesto que será en él donde deban aplicarse y exigirse el cumplimiento de sus decisiones, acuerdos y normas dictadas al respecto; gravando igualmente tan sólo, aquellos bienes que se encuentren situados, aquellas rentas o rendimientos que sean obtenidas o generados, aquellas actividades que sean desarrolladas, aquellos actos, operaciones o negocios que sean realizados, cerradas o acordados en su ámbito territorial de competencia.

Y por otra parte, no obstante lo anterior, dichas decisiones deben siempre imbricarse en un sistema de financiación nacional, que rige el país en su conjunto según los criterios económicos, monetarios, fiscales y financieros establecidos por el gobierno nacional; de tal manera que sea compatible con sus normas y objetivos, que respete sus dictados y que no implique medidas que rompan esa solidaridad interterritorial, ni que supongan tampoco una “competencia fiscal desleal”, podríamos decir, con otros municipios o territorios de la nación, ni desde luego, que desdibujen o contrarresten las metas a cubrir establecidas en general para el país.

Junto a ellos, hemos también referido esos otros criterios que en nuestro sistema concretamente entran bajo la denominación común de principios de justicia tributaria básicamente, y que son la generalidad en el pago de los tributos, la capacidad económica, la igualdad tributaria y la progresividad del sistema sin llegar a alcanzar carácter confiscatorio; los cuáles pretenden en su conjunto que la distribución en la concurrencia al sostenimiento o levantamiento de las cargas públicas por todos sea justa, es decir, en definitiva, que el reparto de las cargas tributarias entre los ciudadanos llamados a satisfacerlas responda a las exigencias de la justicia tributaria, para que el sistema sea equitativo y redistributivo a la vez. A los cuáles deben sumarse las habituales exigencias del principio de legalidad tributaria, tales como la reserva de ley en su establecimiento y regulación esencial, o la legalidad en la actuación Administrativa entre otras muchas y significativas manifestaciones de aquél; al cuál nos vamos a referir algo más detenidamente en breve, por lo que a ello nos remitimos.

### **III. Recursos financieros locales**

Además de lo anterior, para obtener la relación o elenco completo de las fuentes de ingresos o recursos que integran su sistema de financiación, debemos completar la simple referencia constitucional relativa tan sólo a los dos principales recursos económicos de los cuáles se nutren, sus tributos propios así como las participaciones en

---

<sup>3</sup> Según el art. 31-1º de la Constitución española, «*Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio*».

los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas<sup>4</sup>, dado que ésta es a todas luces insuficiente en cuanto a las fuentes de obtención de ingresos previstas para los municipios; y debemos hacerlo con el desarrollo ya a nivel legal que contiene nuestro Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, para obtener así el cuadro completo de todas las fuentes de ingresos posibles de que disponen las Corporaciones locales españolas<sup>5</sup>, que por otra parte, son las más habituales y comunes que pueden encontrarse en cualquier sistema de financiación local en general.

### **A) Los tributos propios de las Corporaciones locales**

Los dos principales recursos financieros de los que disponen las Corporaciones locales españolas, como hemos dicho, según los califica nuestra propia norma suprema, son sus tributos propios y las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas; a los cuáles se suman otras fuentes de ingresos a las que nos referiremos igualmente, pero ya de forma más escueta, dada la naturaleza del presente trabajo. Entre estas últimas, recientemente se han producido algunos cambios, como es el caso de las novedosas hasta la fecha, cesiones parciales de la recaudación de ciertos impuestos nacionales, fuente de recursos de los que ya disponían las Comunidades Autónomas de nuestro país, pero que sin embargo, suponen una novedad a nivel local, como vamos a ver.

#### **1.- Modalidades de impuestos locales**

Respecto de los primeros, como es habitual, pueden consistir tanto en impuestos (en este sentido, el más común es el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, existente con igual o parecida denominación en casi todos los países latinoamericanos, con las únicas excepciones de Cuba y El Salvador), como en tasas (a veces referidas también como derechos, este es el supuesto de México) como en su caso en contribuciones especiales locales (o contribuciones por mejoras como también se conocen en Guatemala o en Honduras); al ser las tres categorías comunes de tributos existentes en casi todos los países (aunque en algún supuesto, las tasas quedan curiosamente fuera de esta consideración, como es el caso de Guatemala).

Los impuestos suelen recaer sobre dos de las tres principales materias imponibles conocidas habitualmente en este ámbito: las actividades económicas (caso

---

<sup>4</sup> Continúa diciendo el art. 142 de la Constitución española ya citado, que las Haciendas locales, además de ser suficientes, «...se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participaciones en los del Estado y de las Comunidades Autónomas».

<sup>5</sup> Según el art. 2-1º del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo), «la hacienda de las entidades locales estará constituida por los siguientes recursos:

- a) *Los ingresos precedentes 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».*

del Impuesto sobre Actividades Económicas<sup>6</sup> español básicamente) y la tenencia de elementos patrimoniales concretos (como puede ser el ya citado IBI<sup>7</sup> respecto del patrimonio inmobiliario, aunque no solamente grave la propiedad inmueble en nuestro país, o del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica<sup>8</sup>, impuesto municipal en este caso a diferencia de bastantes países); restando la tercera materia imponible general u obtención de rentas, básicamente para el Estado, si bien es cierto que cedida parcialmente su recaudación a las Comunidades Autónomas y, muy recientemente, también a determinados municipios así como a las provincias, aunque en porcentajes muy reducidos de momento como vamos a tener ocasión de ver.

A ellos se unen en nuestro país el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras<sup>9</sup> (ICIO), así como el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana<sup>10</sup>, ambos relacionados con el ámbito urbanístico en cierta forma como vemos, pero que no obstante, pierden una oportunidad primordial de hacer partícipe a la comunidad de las plusvalías generadas con el desarrollo de la misma; dado que fundamentalmente el segundo, no grava realmente esas plusvalías generadas, en muchos casos y en gran medida, consecuencia sobre todo de la intervención pública, sino un tanto alzado calculado mediante fórmulas matemáticas de cierta complejidad, que se alejan totalmente del valor de dicho incremento de valor generado, para optar por la sencillez y, sobre todo, comodidad de una estimación exclusivamente objetiva.

---

<sup>6</sup> El art. 78 del TRLHL señala que «el Impuesto sobre Actividades Económicas es un tributo directo de carácter real, cuyo hecho imponible está constituido por el mero ejercicio, en territorio nacional, de actividades empresariales, profesionales o artísticas, se ejerzan o no en local determinado y se hallen o no especificadas en las tarifas del impuesto»; no obstante lo anterior, por el art. 82-1º,c) del mismo, «están exentos del impuesto: los siguientes sujetos pasivos:

*Las personas físicas.*

*Los sujetos pasivos del Impuesto sobre Sociedades, las sociedades civiles y las entidades del artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General tributaria (es decir, entes sin personalidad jurídica pero susceptibles de imposición), que tengan un importe neto de cifra de negocios inferior a 1.000.000 de euros (1.269.600 \$, al cambio del Banco Central Europeo de octubre de 2006).*

*En cuanto a los contribuyentes por el Impuesto sobre la Renta de no Residentes, la exención sólo alcanzará a los que operen en España mediante establecimiento permanente, siempre que tengan un importe neto de la cifra de negocios inferior a 1.000.000 de euros».*

<sup>7</sup> Según los arts. 60 y 61-1º de nuestro TRLHL, «el Impuesto sobre Bienes Inmuebles es un tributo directo de carácter real que grava el valor de los bienes inmuebles...[y] constituye el hecho imponible del impuesto la titularidad de los siguientes derechos sobre los bienes inmuebles rústicos y urbanos y sobre los inmuebles de características especiales:

- a) *De una concesión administrativa sobre los propios inmuebles o sobre los servicios públicos a que se hallen afectos.*
- b) *De un derecho real de superficie.*
- c) *De un derecho real de usufructo.*
- d) *Del derecho de propiedad.».*

<sup>8</sup> Según el art. 92-1º del TRLHL «el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica es un tributo directo que grava la titularidad de los vehículos de esta naturaleza, aptos para circular por las vías públicas, cualesquiera que sean su clase y categoría».

<sup>9</sup> Según el art. 100-1º del TRLHL: «El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras es un tributo indirecto cuyo hecho imponible está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, siempre que su expedición corresponda al ayuntamiento de la imposición».

<sup>10</sup> El art. 104-1º del TRLHL nos dice: «El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana es un tributo directo que grava el incremento de valor que experimenten dichos terrenos y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos».



## **2.- Vigencia del principio de legalidad tributaria**

En relación con los impuestos locales, surge fundamentalmente en nuestro país, la problemática que deriva de la ausencia de capacidad legislativa municipal, frente a los casos del Parlamento nacional o Cortes Generales (Congreso y Senado), y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas existentes (bajo diferentes denominaciones); que sí gozan precisamente de la facultad de dictar leyes, aplicables respectivamente en el territorio nacional, con vigencia por tanto para todo el Estado, o bien en el respectivo ámbito territorial de cada Autonomía, según sea el caso, pero normas legales al fin y al cabo, que cubren sin problemas las exigencias de la reserva de ley en materia tributaria.

Esto lleva a que realmente, la capacidad decisoria de los municipios españoles sobre sus propios tributos sea bastante limitada, dado que deben partir previamente de la existencia de una ley nacional o autonómica en su caso, que haya creado y regulado los aspectos y elementos básicos y fundamentales de su régimen jurídico; para que dentro del margen que la misma les permita y habilite, ellos puedan determinar la aplicabilidad o exigencia de dichos impuestos (desde luego en el caso de que sean de carácter potestativo, puesto que si son obligatorios no cabe esa facultad<sup>11</sup>), concreten y precisen determinados aspectos de su régimen jurídico (dentro de los márgenes y parámetros que les permita esa ley<sup>12</sup>, y atendiendo a los principios que establezca, eso sí), y escojan entre las varias alternativas o posibilidades en relación con algún otro aspecto de su regulación<sup>13</sup> (siempre de nuevo cuando la ley les otorgue esa facultad de actuación), respetando en todo caso sus dictados a la hora de ejercer cualquiera de estas facultades, así como a la hora de regular ellos ya directamente, aquellos otros aspectos reguladores de los impuestos locales, que no precisen de una ley para ello, al carácter del carácter esencial o fundamental que es el que determina su sometimiento a la reserva de legalidad tributaria.

## **3.- Las tasas locales y las contribuciones especiales**

Respecto de las tasas locales, por su parte, es una figura muy versátil y que puede e incluso debe, nos atrevemos a decir, llegar a alcanzar un papel muy significativo en la financiación de los servicios públicos que prestan las Corporaciones locales en general, tan abundantes, diversos y costosos pero, a la vez también, tan necesarios en todo caso; y que se ven incrementados en número y ampliados en desarrollo paulatinamente, con lo cuál, su coste de prestación y mantenimiento aumenta progresivamente de forma estable, continuada e imparable.

---

<sup>11</sup> Impuestos obligatorios son tres: el IBI, el IAE y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, los cuáles debe ser recaudados por todos los Ayuntamientos de nuestro país, por dicha naturaleza; junto a ellos, los otros dos citados, el ICIO y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana son potestativos en su exigencia, al igual que las tasas y las contribuciones especiales, por lo cuál, es facultad de cada Corporación local decidir si quiere aplicarlos, exigirlos y con ello recaudarlos en su término municipal o si, por el contrario, no lo hace, tomando para ello en el primer supuesto, el necesario Acuerdo de Imposición al respecto.

<sup>12</sup> En este sentido, el ejemplo más típico de ello es la posibilidad de fijar un tipo de gravamen concreto, dentro de los límites máximo y mínimo que permite la ley para determinar su porcentaje concreto.

<sup>13</sup> Como por ejemplo, cuando se recogen varias exenciones, bonificaciones o beneficios fiscales en general y, entre el elenco legal de los mismos, la Corporación decide cuáles aplica y cuáles otros no.

Por lo cuál, qué duda cabe, las tasas son una figura primordial para el mantenimiento de la suficiencia financiera local, en este caso, bajo el prisma de la corresponsabilidad que también compete a los propios Ayuntamientos en relación a la misma, dado que han de ser ellos en este caso, los que asuman frente a sus conciudadanos la responsabilidad de establecer y, sobre todo, exigir el pago de las tasas que correspondan por aquellos servicios públicos y actividades administrativas prestadas efectivamente a los administrados, y que le reportan un coste de mantenimiento y desarrollo considerable a la entidad local. Es cierto que no se trata de gravar en exceso al ciudadano, pero sí de que él también asuma su cuota o parte de cofinanciación de los servicios públicos, por denominarlo de alguna manera, de los cuáles disfruta, en la medida que pueda contribuir a ello; porque además, sólo de esta forma comprenderá el coste financiero que ello reporta a la Corporación, y asumirá un uso, consumo o utilización racional y adecuada de los mismos, en función de sus necesidades, al tener que participar en su cofinanciación con el pago de la tasa que le corresponda en cada caso.

Por otra parte, las contribuciones especiales locales llevan sufriendo en nuestro país un cierto declive generalizado, de alguna manera debido al correlativo auge de los ingresos provenientes del ámbito urbanístico (sobre el que hay otra ponencia específica en este Panel a cargo de D<sup>a</sup> Josefa Domínguez Clemares, a la cuál remitimos por tanto dichas consideraciones), junto también, a la considerable problemática y conflictividad práctica que conlleva su aplicación en nuestro caso, por la regulación normativa local establecida al respecto, que han dificultado y entorpecido mucho su exigencia y virtualidad tradicionalmente, haciéndolas muy poco “atractivas” a los gobiernos locales de turno.

No obstante, es de señalar también, que a nivel de América Latina, pueden resultar de la máxima utilidad, sobre todo cuando se consensúa con los ciudadanos y las asociaciones o comunidades que los representan realmente, cuáles son las verdaderas prioridades a desarrollar, qué obras hacen falta realizar, qué infraestructuras es preciso levantar y, en general, cuáles son las necesidades prioritarias de inversiones que deben irse acometiendo por la Corporación local, en la medida de sus posibilidades; pero contando para ello, eso sí, con la posibilidad de recaudar alguna contribución que, a pesar de no cubrir en muchos casos, ni mucho menos, el coste total de ejecución de la construcción, obra o infraestructura, sin embargo, sí que puede contribuir a posibilitarla, junto con el recursos a otras fuentes de financiación posibles, a las que también nos vamos a referir brevemente.

## **B) La cesión parcial de tributos nacionales**

Frente a lo anteriormente señalado, otro campo tributario en el que no participan prácticamente los entes locales de nuestro país es el de la imposición indirecta, a diferencia de bastantes países donde la situación es bien distinta; dado que actualmente, en la misma línea ya dicha, existe tan sólo una cesión en porcentaje muy bajo de algunas de dichas figuras impositivas, pero sin que haya ningún tributo propiamente local que recaiga sobre esta manifestación de riqueza (a excepción del ICIO ya referido).

Concretamente, respecto de la recaudación líquida del Impuesto sobre el Valor Añadido imputable a cada municipio como impuesto general que grava el tráfico

mercantil interno, intracomunitario y externo (entregas de bienes y prestaciones de servicios entre empresarios y profesionales, adquisiciones intracomunitarias e importaciones de bienes), se cede un porcentaje -concretamente el 1,7897%- a los Ayuntamientos; así como también, de la recaudación líquida imputable a cada municipio por los Impuestos Especiales sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco (es decir, todos los Impuestos Especiales de Fabricación menos el de Electricidad, y excluido también el otro Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte), les corresponde otra pequeña parte proporcional -el 2,0454%-.

En igual sentido, como vimos, tampoco existen tributos locales que graven la obtención de renta por los sujetos, operando de la misma manera anterior, a través de la cesión de un porcentaje reducido en relación con nuestro Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), es decir, aquel tributo que grava la obtención de todo tipo de rentas, rendimientos o remuneraciones por las personas físicas o naturales residentes en territorio nacional; concretamente, les corresponde por un lado el 1,6875% de la cuota de dicho impuesto a los considerados por la ley como grandes municipios<sup>14</sup> según se les suele denominar, y por otra, el 0,9936% de la misma cuota del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, para las provincias y entes asimilados a éstas.

### **C) La participación en tributos de otros entes y demás transferencias**

El papel de las transferencias también es importante, y aún puede decirse que necesario en cualquier modelo de financiación local; pero a pesar de ello, no deben ser sin embargo, la principal fuente de ingresos locales, por lo que supone de dependencia y menoscabo de su autonomía financiera, y aún incluso de la autonomía de gestión de las Entidades locales. En este sentido, las transferencias deben proceder tanto de los ingresos nacionales como de los autonómicos, por mandato constitucional que, como vimos, las considera como la segunda fuente fundamental de ingresos para las Corporaciones locales de nuestro país; sin embargo, este mandato está siendo todavía incumplido por estas últimas, dado que las Autonomías no han puesto en marcha hasta el momento los mecanismos necesarios para que sus respectivas Entidades locales reciban una participación en la recaudación de sus tributos, a través de sus presupuestos anuales.

Teniendo en cuenta que dicha participación en los tributos de las Comunidades Autónomas no es solamente un recurso enumerado en el sistema de fuentes que cita la legislación financiera local a nivel ordinario, además como uno de sus principales componentes, incluso al máximo rango normativo, sino que constituye un verdadero y auténtico derecho constitucional para los Entes locales, que aún no se ha desarrollado propiamente; se considera imprescindible acabar con esta situación de incumplimiento, máxime cuando su carácter de ingreso corriente, en tanto que no está afectado a ningún gasto en concreto sino que puede destinarse a financiar cualquiera indistintamente (a

---

<sup>14</sup> Los denominados habitualmente como de gran población, se definen en el art. 111 del TRLHL como aquellos municipios «...en los que concurra alguna de las siguientes condiciones:

- a) *Que sean capitales de provincia, o de Comunidad Autónoma, o*
- b) *Que tengan población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes. A estos efectos, se considerará la población resultante de la actualización del Padrón municipal de habitantes vigente a la entrada en vigor del modelo regulado en la presente sección».*

diferencia de las posibles subvenciones que puedan recibirse, o de los que pudieran considerarse, en su caso, como fondos sociales a percibir de las mismas), además del aumento progresivo y constante que están recibiendo los recursos públicos gestionados por las Autonomías, nos llevan a considerarlo un instrumento imprescindible e irrenunciable, de significación considerable e importancia recaudatoria previsible, en la posible remodelación del sistema de financiación local español. Pero aún más, creemos que ese modelo de participación en ingresos, tanto nacionales como regionales en general, sin afectación presupuestaria, debería ser considerado en cualquier sistema de financiación local mundial.

En cuanto a los llamados fondos sociales en general, es una figura que juega un papel relevante, qué duda cabe, en la financiación local pero, a la vez también, peligrosa en sí misma, en tanto que no deben eternizarse, pues se corre el riesgo de desincentivar el propio esfuerzo por el desarrollo que puedan llevar a cabo las Corporaciones locales en cada caso. Esta figura financiera puede tener mucho sentido y estar plenamente justificada en determinadas circunstancias y para ciertos ámbitos en concreto, dado que por ejemplo, la generación de grandes infraestructuras y de servicios públicos nuevos de amplia dimensión requiere de fuentes especiales en cierto sentido para su financiación; no obstante, insistimos en el peligro de convertirlos en ingresos corrientes y ordinarios, por la gran dependencia que pueden llegar a generar, así como por el paternalismo que acaban imponiendo, respecto de la toma de decisiones de los Entes locales, en muchas ocasiones.

Finalmente, como es lógico, las Corporaciones locales pueden recibir y de hecho lo hacen, subvenciones, ayudas o cualquier otro tipo de auxilio financiero de muy distintas procedencias que, pueden resultar de gran utilidad y conveniencia en determinadas ocasiones, pero que son fuentes esporádicas y poco previsibles de ingresos; por lo cuál, conviene no considerarlas como fuentes ordinarias de recursos para no llegar después, a tener que concertar posibles endeudamientos inevitables ante la falta de cumplimiento final sobre las expectativas generadas al respecto. No obstante, eso no quita la oportunidad que puede suponer en cualquier caso, concurrir e intentar conseguir todas aquellas subvenciones o ayudas que se puedan lograr; aunque como decimos, sin contar previamente con ellas hasta tanto no se confirme su consecución y, desde luego, sabiendo que no se consolidan ni siquiera suelen repetir habitualmente en el tiempo.

#### **D) Los posibles nuevos “yacimientos de recursos”: los recargos tributarios**

De cara a plantear posibles vías de modificación o reforma de nuestro sistema de financiación local, como según parece va a reabrirse de nuevo próximamente este proceso, que sirvan además de posibles ideas conductoras de cualquier otro procedimiento de cambio fuera de nuestras fronteras, queremos señalar que la forma o camino a seguir, debe ser siempre a través de la negociación o acuerdo a nivel nacional entre todos los sectores implicados; y como en cualquier otro proceso negociador, en éste también se hace necesaria la participación activa y el compromiso claro de todos los actores intervinientes, e interesa el consenso de las partes implicadas, entre otras cosas, para asegurar la aceptación posterior del sistema de financiación local que surja. Esto, además de resultar conveniente, también es obligado si atendemos al derecho que sienta la Carta Europea de Autonomía Local para las Entidades locales, de ser consultadas sobre las modalidades de adjudicación a éstas de los recursos redistribuidos.

En este sentido, en los últimos años han empezado a surgir en el panorama local español, al igual que en el internacional en términos generales, una serie de nuevos “yacimientos de riqueza”, de recursos que pueden proporcionar ingresos a las Corporaciones locales, como propuestas más que alternativas a la financiación local tradicional, complementarias, reforzadoras o coadyuvantes a la misma en tanto que perfectamente compatibles con ella; importados en bastantes ocasiones o al menos en una gran parte de ellas del tráfico privado, y que junto a las materias imponibles que actualmente no se explotan por la tributación local, siendo posibles y viables desde el punto de vista de nuestra legislación así como de nuestra realidad económica, se presentan otras como novedosas o más originales líneas de la financiación local en el futuro. Algunas de dichas medidas o “nuevos activos” en el haber local, esperamos que sean tomadas en consideración en el estudio pormenorizado que habrá de realizarse con carácter previo a esa ya anunciada de nuevo revisión global del sistema financiero local español, que se comenta desde momentos relativamente recientes.

Entre las primeras pueden citarse, sin afán de exhaustividad, los casi nada utilizados recargos sobre tributos de otras entidades públicas, la prevista pero aún no inaugurada participación en los tributos de las Comunidades Autónomas ya referida, o los poco y sobre todo muy mal utilizados recursos urbanísticos (sobre los que ya hemos hecho la remisión oportuna); de igual modo, entre las otras más novedosas pueden citarse, entre otras muchas posibles con seguridad, el gravamen sobre pisos y edificios desocupados, las tasas ecológicas contra la contaminación acústica o medioambiental, el gravamen sobre instalaciones de riego público, el gravamen sobre colocación de anuncios publicitarios (véase la Sentencia TJCE de 17 de febrero de 2005), las tasas por establecimientos turísticos, las llamadas tasas globales sobre grandes compañías suministradoras (gas, electricidad, telefonía fija o móvil...) o sobre aglomerados financieros con extensión nacional (entidades de crédito, compañías aseguradoras o avalistas...), los cánones progresivos sobre grandes concesionarios de servicios públicos (explotadores de autopistas, de estaciones de servicio, de infraestructuras hidráulicas o ferroviarias...).

Dichos recargos tributarios resultan constitucionalmente posibles, como claramente avaló nuestro Tribunal Constitucional, y legalmente amparados de forma explícita en nuestra legislación aplicable cuando se establezcan sobre los impuestos autonómicos o de otra Entidad local si así lo prevé la legislación autonómica, o sobre otros tributos, siempre que exista una ley habilitante, estatal o autonómica en este caso, según proceda; además, dicha figura está ya prevista y es utilizada en la actualidad en dos supuestos concretos, el recargo provincial sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas y el recargo metropolitano sobre el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Por tanto, dichos recargos pueden recaer sobre tributos nacionales o autonómicos e incluso de otras Entidades locales distintas de su destinataria, lo cuál podría resultar especialmente adecuado para las Entidades de ámbito inferior al municipio, en relación con los tributos del municipio en el cuál de integra territorialmente.

Se trata de una figura pseudotributaria que facilita y abarata considerablemente, al menos debe ser así en teoría, la recaudación del recurso, en cuanto su gestión es realizada por el ente titular del crédito tributario que corre con todos o la mayor parte de los costes de su gestión recaudatoria, sin que se incrementen realmente para él, pues debe llevarlos a cabo en todo caso para ingresar su tributo recargado por el Ente local;

ventaja que además se amplía en tanto la capacidad recaudatoria de la Entidad local más grande, la Comunidad Autónoma o el Estado según el caso, va siendo cada vez superior, sucesivamente mayor a la del municipio o Entidad local, al disponer de más medios para ello, así como por las propias ventajas que demuestran las economías de escala en general, reduciendo la morosidad y los costes añadidos de la recaudación forzosa.

Estos recursos pueden ser, por tanto, una vía adecuada de financiación también, e incluso de corrección financiera de desigualdades entre municipios en ciertos casos; mientras que, en sentido contrario a ellos, se puede argumentar, debemos reconocerlo, que favorecen principalmente a los Entes locales más ricos y con mayores recursos en manos de los ciudadanos, puesto que podrán afrontar más fácilmente y mejor el incremento que supone el recargo local, que generan además mucha resistencia fiscal por parte de los contribuyentes, sobre todo a medida que la carga tributaria que deba soportarse sea mayor, aumentando con ello la tensión fiscal global, y sobre todo, que coartan la autonomía financiera local, o por lo menos la restringen y no la favorecen, salvo que su regulación deje un margen de decisión y modulación suficientemente flexible para ello a las Corporaciones locales, a la hora de adoptarlos y concretarlos en su caso.

#### **IV. El modelo recaudatorio local**

Finalmente, la definición y aplicación subsiguiente de un determinado modelo recaudatorio local, es decir, cuál sea el sistema o procedimiento de gestión, aplicación y exigencia del pago utilizado para la recaudación de los tributos locales, tiene mucha más importancia de la que se le concede habitualmente en general; puesto que, como venimos diciendo, tiene mucha trascendencia ingresar una cuantía pecuniaria o volumen económico suficiente, es decir, disponer de bastantes recursos financieros, pero tan relevante como esto, resulta también administrar, gestionar y emplear en el gasto correspondiente esos fondos disponibles, esos ingresos obtenidos, de una forma adecuada, eficiente, transparente y eficaz.

Debe prestarse mucha atención al modelo de gestión recaudatoria empleado, al aprovechamiento y empleo de las grandes ventajas que aportan al respecto las nuevas tecnologías, así como también, a la cualificación adecuada del personal que ha de desarrollarlo al servicio del municipio, cuya estabilidad, independencia y cualificación profesional son imprescindibles, junto a unos criterios objetivos basados en el mérito y la capacidad para su selección y promoción interna. Una gestión eficiente en la actividad recaudatoria aportará mayores recursos al sistema, lo cuál pasa porque lleguen a calar, también en el ámbito local, los procesos de elaboración de las políticas públicas construidos por la ciencia de la Administración y, con ellos, la cultura de la planificación económica y financiera.

E incluso damos un paso más allá, puesto que consideramos que deben imponerse controles e incluso indicadores de gestión, en la medida en que ello sea posible, que tiendan a la eficacia y eficiencia en la prestación de todos esos servicios públicos prestados por la entidad local, dado que ya no se puede concebir la ejecución del gasto público al margen, no ya del principio de legalidad, lo cuál parece asumido en términos generales, sino también y además, de los conocidos como principios de la buena gestión financiera: la eficacia, la economía y la eficiencia financiera.

Junto a todo lo anterior, para terminar, la liberalización de ciertos recursos económicos locales también podría contribuir a mejorar la autonomía financiera, dados los inconvenientes que plantea a los gestores municipales la afectación de ciertos ingresos (especialmente en nuestro caso, los derivados de la actividad urbanística y patrimonial) a determinados gastos en concreto a través del presupuesto local, los cuáles con frecuencia, acaban eludiendo el mandato jurídico, por la complejidad que ello conlleva a la hora de desarrollar dicho procedimiento recaudatorio y de gestión y administración de fondos, hasta su empleo en los fines previstos de interés general; estas afectaciones, aunque resulten excepcionales en la legislación financiera y presupuestaria de nuestro país, bloquean la actividad económica local, impidiendo en ocasiones, superar situaciones de déficit presupuestario y financiero. Luego debería flexibilizarse la normativa al respecto, para que, de acuerdo con el principio de autonomía local, se deje en manos de los Ayuntamientos respectivos la fijación concreta de la afectación en cada caso de estos recursos.

## **V. Conclusiones**

Para culminar muy brevemente esta exposición, puesto que no pretendemos alargarla demasiado dadas sus características, queremos señalar tres ideas básicas, que podemos considerar como los ejes fundamentales de las cuestiones de fondo que nos han movido a elaborarla, y que hemos querido trasladar con la misma (esperamos haberlas expuesto clara y aún convincentemente a sus destinatarios), y que además condensan muy bien nuestro planteamiento al respecto:

- Respaldo decidido a las necesidades existentes de recursos que tienen los municipios de cualquier país.
- Pero también, apuesta firme y valiente del propio municipio por su desarrollo, autonomía y aún asunción de mayoría de edad.
- Sin perder de vista que tan importante como recaudar, y hacerlo en cantidad suficiente, es gastar con mesura y adecuadamente.

Dr<sup>a</sup> María José Fernández Pavés