



Revista de Estudios de la Administración

Local y Autonómica

E-ISSN: 1989-8975

real@inap.es

Instituto Nacional de Administración

Pública

España

Prieto Martín, Carlos

Financiación y Fondos Propios de los Municipios

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 305, septiembre-diciembre, 2007, pp. 217-245

Instituto Nacional de Administración Pública

Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576461194011>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Financiación y Fondos Propios de los Municipios

Carlos Prieto Martín

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES. EL CASO ESPAÑOL.—III. LA SEGUNDA DESCENTRALIZACIÓN O PACTO LOCAL. AÑO 2004.—IV. LA FINANCIACIÓN LOCAL.—V. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO.—VI. UNA REFLEXIÓN SOBRE LA POBLACIÓN.—VII. LOS RECURSOS DE LOS MUNICIPIOS.—VIII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Parece claro que no se puede hablar de financiación, de fondos propios o ajenos de cualquiera de los municipios, sin tener clarificadas cuales son sus competencias, potestades, facultades, asuntos o materias sobre las que desplegar la actuación pública. Como también resulta imprescindible adecuar la naturaleza de esos recursos así como su volumen a la realización de esas competencias.

Pero evidentemente, tampoco parece riguroso hablar de financiación para el ejercicio de esas competencias sin tener en cuenta el contexto en el que van a desarrollarse. Contexto definido como el conjunto de variables que van a determinar la actuación pública. Este contexto viene determinado por un espacio sobre el que desarrollar esa prestación, el «territorio» en su doble vertiente de orografía y sostenibilidad medioambiental, unos beneficiarios/demandantes de esa actuación con unas necesidades determinadas, la «población» (o lo que es lo mismo, los ciudadanos), ya sea de hecho o de derecho, una «organización» encargada, pero capaz, de prestarlos, la Administración Central, la Regional o la Local, por aplicación de sus respectivas competencias sujetas a los principios de subsidiariedad en su doble vertiente de proximidad y eficacia, y como no por el marco legal correspondiente.

Y todo ello en una situación que calificaba Xavier CISTERNAS, Gerente de la Fundación Pi i Sunyer, «*de gobierno de la incertidumbre*¹» en el sentido de tener que enfrentarse a nuevos problemas de solución compleja a necesidades cambiantes, con nuevos métodos, nuevas tecnologías, y posiblemente con nuevas fórmulas de gestión basadas en la calidad, en la gestión para la excelencia. Pero también siendo conscientes que la sociedad actual demanda incrementar su cuota de bienestar, nunca perderla, como también demanda una menor presión fiscal. Es evidente que conciliar ambas cosas no puede hacerse sino desde la mejora en la gestión.

¹ Artículo de Xavier CISTERNAS, «Los Ayuntamientos del futuro: más política y más gestión». Seminario sobre gestión pública local. «Descentralización funcional, territorial y virtual de los Servicios públicos locales. Ayuntamiento de Gijón. 2000. Varios Autores.

Los Ayuntamientos hoy por hoy tienen que enfrentarse a la escasez de recursos, a entornos variables y que interaccionan; en una sociedad que genera conflictos que no pueden resolverse aisladamente sino con el concurso de distintos niveles de administración o mediante el asociacionismo local.

Todo ello nos conduce inexorablemente a gestionar, a planificar el futuro de nuestras ciudades, a realizar una mejor gestión de los recursos de que disponemos, y a buscar fórmulas intensivas en ideas que no tienen por qué significar fórmulas intensivas en gasto sino más bien en gestionar los recursos escasos de manera inteligente. Que en definitiva es, como establecía Xavier CISTERNAS, «*diseñar un proyecto de ciudad*», lo que significa establecer «*objetivos, prioridades y asignar recursos*²».

II. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES. EL CASO ESPAÑOL

La Constitución Española de 1978 —en adelante CE— creó un Estado múltiple y descentralizado, distinguiendo tres niveles de administración y hacienda: Central, autonómico y local, este último subdividido en provincial y municipal. Además la Carta Magna estableció una lista de competencias exclusivas a cargo del Estado Central (art. 149.1.) y otras que pueden asumir las Comunidades Autónomas (art. 148 y 149.2 y 3.) —en adelante CCAA— cuyo marco competencial definitivo, de cada una de ellas, queda fijado en su correspondiente Estatuto de Autonomía.

Sin embargo, por lo que se refiere a las competencias locales, la CE se limitó a establecer, en su artículo 142, que «*las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones Locales respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las CCAA*».

Por otra parte el artículo 137 de la CE, establece que «*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las CCAA que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*».

De los anteriores textos la única referencia a la cuestión competencial local ciertamente bastante imprecisa son los términos «funciones» e «intereses», destacando del artículo 142 de la CE que dichas funciones vendrán determinadas por Ley y que las Haciendas Locales deberán proveer de recursos suficientes para su desempeño, identificando por una parte la naturaleza de los recursos más importantes³, «Tributos propios y participación en los Tributos del

² Ídem lo anterior.

³ Obsérvese que el término «fundamentalmente» del artículo 142 de la CE, deja abierta la posibilidad a otro tipo de recursos.

Estado y de las CCAA» pero también identificando claramente la responsabilidad de los otros niveles de Gobierno, Central y Regional, en su obligación de suministrarlos.

Pues bien, tenemos que acudir a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local⁴ —en adelante LBRL—, para obtener las siguientes conclusiones en relación con las competencias y servicios de los municipios:

- La legislación del Estado y la de las CCAA según sus competencias deberá asegurar a la Administración Local su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus interés, atribuyéndoles las competencias que proceda, en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a su capacidad de gestión. (Art. 2.1. LBRL).
- Las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente, deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que deban corresponder a la Administración Local en las materias que regulen. (Art. 2.2. LBRL).
- Se establecen las potestades de que gozan los municipios⁵ (Art. 4.1. LBRL).
- Las competencias de las Entidades locales son propias o atribuidas por delegación (Art. 7 LBRL).
- Procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones Públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicione relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas (Art. 10.2. LBRL).

⁴ Ley sobre la que se han ido introduciendo las continuas mejoras en materia de gobierno local.

⁵ 1. En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas:

- a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización.
- b) Las potestades tributaria y financiera.
- c) La potestad de programación o planificación.
- d) Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.
- e) La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.
- f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.
- g) La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.
- h) Las prelaciones y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las Comunidades Autónomas; así como la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes.

- Para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias los municipios puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal (Art. 25.1. LBRL).
- El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las CCAA, en un conjunto de materias (Art. 25.2.)⁶.
- Los Municipios pueden prestar por sí o asociados una serie de servicios obligatorios (Art.26.1.a. LBRL)⁷.
- Los Municipios prestan un conjunto de servicios obligatorios en función de su población (población superior a 5.000, 20.000 y 50.000) (Art. 26.1.b.c.d. LBRL)⁸.
- Las CCAA pueden eximir de la prestación de esos servicios obligatorios (Art. 26.2. LBRL).

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ a. En los Municipios con población superior a 5.000 «habitantes-equivalentes», además: Parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.
b. En los Municipios con población superior a 20.000 «habitantes-equivalentes», además: Protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
c. En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes-equivalentes, además: Transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

- Las Diputaciones (provincias e islas) pueden asistir a los Ayuntamientos para el establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos (obligatorios) (Art. 26.3. LBRL).
- La Administración del Estado, de las CCAA y otras Entidades locales podrán delegar en los Municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana. La disposición o el acuerdo de delegación debe determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como el control que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que esta transfiera. (Art. 27 LBRL)
- Los Municipios pueden 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 medio ambiente. (Art. 28 LBRL)
- Se declara la reserva en favor de las Entidades locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; suministro de calefacción; mataderos, mercados y lonjas centrales; transporte público de viajeros. El Estado y las CCAA, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante Ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios. (Art. 86 LBRL)

A pesar de lo anterior, desde la aprobación de la LBRL y desde distintos sectores municipalistas, entre los que se encuentra la Federación Española de Municipios y Provincias, se ha criticado el que, ni por parte del Estado, ni de las CCAA, al legislar en los ámbitos materiales señalados en el artículo 25 de dicha Ley, se haya procedido a desarrollar de forma sustantiva la atribución de competencias a los municipios, por lo que, durante este período (1985-2006), se ha venido generando un movimiento reivindicativo municipal para la consecución de un nuevo marco competencial que procure una mayor descentralización hacia los municipios. Este movimiento reivindicativo se inició con el llamado PACTO LOCAL o segunda descentralización⁹ cuyo origen se remonta a la VI Asamblea General Ordinaria de la FEMP, celebrada en Madrid del 9 al 11 de noviembre de 1995.

En esta Asamblea se marcó como uno de los principales objetivos del mandato que comenzaba tras las recientemente celebradas elecciones locales, el desarrollo del Pacto Local, para cuya consecución era imprescindible abrir un proceso de diálogo con el Gobierno de la Nación, con las CCAA y con los par-

⁹ Siendo la primera descentralización la que se deriva de la transferencia de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas.

tidos políticos para estimular su voluntad de reconocer a los municipios, provincias e islas, aquellas competencias que tanto por su capacidad como por la demanda ciudadana les corresponden y, consecuentemente, promover las Leyes estatales y autonómicas de transferencia o delegación de funciones a los Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares.

Fruto de esa iniciativa se aprobó la Ley 11/1999, de 21 de abril, de las medidas para el desarrollo del Gobierno local, impulsadas por el Gobierno de la Nación en el marco del denominado «Pacto Local» y más recientemente la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno local.

Reformas que en todo caso y pese a sus muchos beneficios no resolvieron el problema inicial cual es el clarificar el marco competencial de la Administración Local, acorde con los principios establecidos en la Carta Europea de Autonomía Local¹⁰ y de garantía de su suficiencia.

III. LA SEGUNDA DESCENTRALIZACIÓN O PACTO LOCAL. AÑO 2004

Al objeto de dar un nuevo impulso a la segunda descentralización, desde la Federación Española de Municipios y Provincias y de acuerdo con el actual Gobierno de la Nación se constituyó el 27 de julio de 2004 la «Comisión para la elaboración del libro Blanco del Gobierno local¹¹», con el objetivo de «efectuar una profunda reflexión sobre el papel de los gobiernos locales en la España del siglo XXI, que conduzca a una nueva Ley de Bases del Gobierno y la Administración Local, que aborde todos los aspectos básicos de dicho nivel de poder territorial, adaptándolos a las actuales necesidades y expectativas, ofreciendo el marco adecuado para la consolidación de la democracia local y del principio de subsidiariedad en los albores del siglo XXI».

Este trabajo, considera «necesario efectuar todos los esfuerzos necesarios para alcanzar el mayor consenso posible sobre las opciones de ordenación escogidas por el legislador y deberá «inspirarse en el acervo europeo en la materia recogido sustancialmente en el conjunto de Recomendaciones y Convenios del Consejo de Europa sobre la democracia local, y especialmente en la

¹⁰ La Carta Europea de Autonomía Local, aprobada en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y aprobada y ratificada por el Reino de España el 20 de enero de 1988, se define la autonomía local como el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. Asimismo, se señala que el ejercicio de las competencias públicas debe incumbrir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos

¹¹ http://www.femp.es/index.php/femp/noticias/documentos/primer_borrador_del_libro_blanco_para_la_reforma_del_gobierno_local

Carta Europea de la Autonomía Local, ratificada por España, como «constitución» europea del régimen local, así como en el principio de subsidiariedad y de proporcionalidad, consagrado en el acervo de la Unión Europea y en el proyecto de Constitución europea, y recoger aquellas variables de la acción de la Unión Europea que pueden contribuir a rediseñar el papel de los gobiernos locales».

En definitiva este Libro blanco cuyo anteproyecto de ley está pendiente de tramitación parlamentaria ha realizado un análisis detenido de la situación de gobierno local, alrededor de tres grandes ejes: las competencias, los niveles intermedios de gobierno y la organización y funcionamiento. Siendo la variable clave, como no podía ser de otra manera las competencias. La fijación de las competencias municipales permitirá evaluar su coste, precisar las funciones de los niveles intermedios y articular la organización y funcionamiento de los municipios para que puedan desempeñar con garantías las competencias que reciban.

Algunas de las propuestas que enlazan con el sistema de financiación son las siguientes:

- Definir con mayor precisión el «Principio de suficiencia financiera» del artículo 9.1. de la Carta Europea de Autonomía Local:» según el cual para el desempeño de sus competencias propias deberá proveerse a los gobiernos locales de un volumen de recursos suficientes de naturaleza incondicionada, que gestionarán libremente en ejercicio de su autonomía. También se considera conveniente que el diferente régimen competencial de los municipios se conecte con un sistema diverso de organización de los municipios, de mayor a menor complejidad, y con un sistema de financiación que permita visualizar el principio de conexión entre las competencias a ejercer y los recursos transferidos.
- Fomentar el asociacionismo municipal, mediante, por ejemplo, una mayor participación en los tributos estatales de los municipios así asociados y la preferencia en todo tipo de subvenciones estatales finalistas.
- Insuficiencia financiera crónica de municipios pequeños. Establecer un umbral de población para la creación de nuevos municipios, considerándose que un municipio no resulta sostenible por debajo de dicho umbral (5.000 habitantes; excepción de fusión o agregación de municipios existentes).
- Establecimiento de medidas de naturaleza financiera dirigidas a salvaguardar que las Entidades Locales ejerzan de un modo verdaderamente autónomo sus propias competencias.
 - Introducir un precepto general, referido a los recursos financieros de las entidades locales, donde quede configurada la participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas *como un derecho*

de las entidades locales a recibir financiación incondicionada en cuanto a su destino y periódica en su percepción, que consista en un porcentaje fijo del total de tributos recaudados por el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio económico inmediatamente anterior.

- Introducir específicas garantías de suficiencia financiera para los supuestos de *alteración del estatus competencial* en sentido ascendente estableciendo una fórmula que indicase que salvo los supuestos de aceptación voluntaria, toda transferencia o delegación competencial que se realice a favor de las entidades locales, así como toda encomienda de gestión, ha de acompañarse necesariamente de los recursos económicos y personales precisos para hacer frente a las nuevas tareas. En los casos de transferencia de competencias, deberá suministrarse recursos de naturaleza incondicionada.
- Garantía destinada a solventar los problemas que suelen plantearse cuando la competencia normativa y la competencia de gestión residen en niveles de gobierno diferentes, y el que ostenta la primera adopta una medida que supone un gasto para el ente que ha de proceder a su ejecución. En este sentido se propone que cuando la normativa estatal o autonómica entrañe la imposición de nuevos gastos a los gobiernos locales o la ampliación de los ya existentes deberá regular la forma en que se cubrirán tales cargas financieras.
- Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional mediante reducción de los quórum de legitimación para la interposición del conflicto tanto para las provincias como para los municipios. Legitimar a la Asociación de entidades locales para la interposición directa del conflicto en defensa de la autonomía local.

Y esta conexión de las competencias con la financiación de los municipios es imprescindible ya que como se recogía en el «Informe para la reforma de la Financiación de las Haciendas Locales¹²» de julio de 2002, «*como cuestión previa es necesario establecer que cualquier modelo debe partir del análisis de la posición que ocupan las EELL dentro de la organización territorial del Estado, del conjunto de competencias que son desempeñadas por ellas y de la posible evolución de esta situación*».

Y continuaba diciendo que «*debe considerarse que la regulación básica que se realice desde la Administración General del Estado, en el ejercicio de sus competencias, debe gozar de la suficiente flexibilidad como para permitir el desarrollo de realidades diversas, potenciando la autonomía de los Entes Locales y garantizando su marco de suficiencia*».

¹² http://www.femp.es/index.php/femp/areas_de_gesti_n/recursos_financieros_de_las_corporaciones_locales/haciendas_locales/documentos_de_inter_s

IV. LA FINANCIACIÓN LOCAL

Como se ha indicado la CE establece, en su artículo 142, que «*las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes¹³ para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones Locales respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las CCAA*».

Podríamos completar el anterior artículo de la Carta Magna con lo que establece el artículo 9.1. de la Carta Europea de Autonomía Local según la cual «*para el desempeño de sus competencias propias deberá proveerse a los gobiernos locales de un volumen de recursos suficientes de naturaleza incondicionada, que gestionarán libremente en ejercicio de su autonomía*».

En conexión con lo anterior el Tribunal Constitucional ha derivado del art. 142 CE, en conexión con el art. 137 CE, la existencia de la autonomía de gasto de los entes locales, «*entendiendo por tal la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias conferidas*» (STC 109/1998, FJ 10.º).

Como recoge el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno local en España «*la principal consecuencia que cabe extraer de esta línea jurisprudencial es que las fuentes ordinarias y permanentes de financiación de las competencias propias han de suministrar necesariamente ingresos que resulten de libre disposición para los entes locales, limitándose, pues, las subvenciones condicionadas a actuar como mecanismos de financiación meramente complementarios, que sólo pueden entrar en juego una vez que aquéllas han satisfecho el mandato de suficiencia financiera. Y por último, y no por ello menos importante, la autonomía de gasto se opone frontalmente a que pueda imponerse a las entidades locales la obligación de financiar, con sus propios recursos, las competencias cuya titularidad corresponda a otros niveles de gobierno (STC 48/2004, FFJJ 10.º y 11.º)*». Competencias que se han venido en denominar «impropias» y que conforma lo que la FEMP ha denominado «deuda histórica», que no es más que la expresión monetaria del sumatorio de deudas individuales correspondientes a la prestación por parte de los Entes Locales de servicios o funciones que son competencia de otras Administraciones.

Deudas que se han ido generando como consecuencia de esa indefinición de competencias a la que hemos aludido en apartados anteriores, y que se han producido como consecuencia de que mientras tras la aprobación de la Constitución Española, los sucesivos Gobiernos se dedicaron fundamentalmente al desarrollo y asentamiento de las nuevas administraciones, las CCAA, nego-

¹³ Principio de suficiencia financiera.

ciando con las mismas tanto los traspasos de competencias con su correspondiente financiación «ad hoc», las necesidades de los ciudadanos tanto de infraestructuras como sociales tuvieron que ser atendidas por los Ayuntamientos, como administraciones más próximas, importando poco si en esos momentos las competencias les eran propias o no o si disponían o no de la financiación suficiente.

Por consiguiente una de las primeras características del actual sistema de financiación es su insuficiencia, en los términos antes apuntados tanto como resultado del ejercicio de competencias impropias¹⁴ como por la prestación de nuevos servicios que responden a nuevas necesidades a satisfacer, y por tanto en la falta de conexión entre los servicios que se prestan y el coste de prestarlos por comparación con las fuentes de financiación.

Es decir no está fijado «objetivamente» un determinado nivel de financiación en función de los servicios que se prestan, si no ¿Por qué la LBRL establece en su artículo 26.2. y 3. que las CCAA pueden eximir de la prestación de los servicios obligatorios a los municipios o que la Diputaciones (provincias e islas) pueden asistir a los Ayuntamientos para el establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos (obligatorios)? ¿Si el sistema estuviera correctamente dimensionado respecto de su suficiencia no serían acaso excesivas estas cautelas?

Está claro que el problema se origina por el elevado número de pequeños Ayuntamientos del Estado español y por una cierta desconfianza a que el sistema de financiación no sea suficiente de ahí que también se propugne como una de las vías de solución del problema el asociacionismo local, incentivándolo con medidas financieras que lo favorezcan¹⁵; medidas que actualmente no existen. Pero también otra de las vías pasa por un papel más activo, de mayor implicación, de las CCAA (financiación sin condiciones) y de mayor especialización de las Diputaciones (provincias e islas) para poder ejercer su papel de aglutinador de esfuerzos.

V. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO¹⁶

La estructura territorial del Estado español viene determinada por el artículo 137 de la Constitución Española, el cual establece que «el Estado se organiza

¹⁴ Según un estudio realizado en el año 2006 por el Instituto de Economía de Barcelona fruto del acuerdo entre la Fundación Democracia y Gobierno local, el importe de las competencias no propias o denominadas «gastos de suplencia» que no son financiadas ascienden a 6.793 millones de euros.

¹⁵ Propuesta del actual Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local ya enunciada más arriba «Fomentar el asociacionismo municipal», mediante, por ejemplo, una mayor participación en los tributos estatales de los municipios así asociados y la preferencia en todo tipo de subvenciones estatales finalistas.

¹⁶ La superficie de España es de 505.000 kilómetros cuadrados.

territorialmente en municipios, en provincias y en las CCAA que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses.

Con la Constitución de 1978 se fijaba así una nueva organización territorial del Estado, siendo esta sin duda, como ya han manifestado numerosos académicos y estudiosos de la materia, la reforma más importante tras la división territorial de provincias ordenada por el entonces ministro de Fomento, Javier DE BURGOS en 1833¹⁷. Hoy así contamos además de con un Gobierno Central, con 17 CCAA, 2 ciudades autónomas, 50 provincias¹⁸ y 8111 municipios (ver cuadro siguiente). Estos últimos, siguiendo lo expresado por el artículo primero de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, son definidos como las Entidad locales básicas de la organización territorial del Estado.

Respecto de las CCAA estas tomaron como referencia la división provincial realizada en 1833 siendo el resultado de la agregación o mantenimiento como CCAA uniprovinciales, de provincias ya existentes sin que se modificaran los límites territoriales. No obstante, se puede decir que aunque las CCAA constituyen el segundo escalón en la Administración del Estado, las provincias siguen representando un importante papel en la actualidad por diversas razones como por ejemplo constituir la base territorial sobre la que se organiza la provisión de determinados servicios públicos.

Pero hablar de un territorio es algo más que hablar del reparto del Estado entre las distintas Administraciones que lo componen, también es hablar por ejemplo de su herencia histórica. En este sentido son especialmente oportunas las conclusiones del informe de la Fundación del BBVA, «La evolución económica de las provincias españolas (1955-1998)» publicado en diciembre de 2001, del cual se pueden extraer algunas conclusiones como las enumeradas a continuación.

La primera se refiere a que a pesar del tiempo transcurrido desde la división territorial llevada a cabo por Javier de Burgos en 1833, se han mantenido aquellos límites territoriales de las provincias hasta nuestros días, lo que en gran medida puede explicarse por la «voluntad de consenso de los responsables de la división territorial», así como la buena acogida de la reforma al haberse respetado las «características históricas, culturales y lingüísticas de la población», aunque con ello, como se recuerda, tuviera «como resultado un reparto muy irregular del territorio en función de su superficie¹⁹».

¹⁷ Real Decreto de 30 de noviembre de 1833.

¹⁸ El Real Decreto de Javier de Burgos dividió el Estado Español en 49 provincias; la número cincuenta se crea en 1927 al dividirse las islas canarias en dos provincias.

¹⁹ A diferencia, tal y como señala el informe, del patrón francés que «tuvo en cuenta un reparto territorial equivalente entre las mismas, resultando de ellas unidades administrativas de similar importancia y dimensión geográfica.

Además se expone que «durante el siglo XIX el reparto de la población sobre el territorio era más equilibrado que en la actualidad», debido a las siguientes razones: «El relativo aislamiento de los núcleos de población y las primitivas redes de transporte, la dependencia de la tierra de una sociedad eminentemente agrícola, la horquilla relativamente estrecha de diferencias salariales originada por una estructura productiva homogénea y, por lo tanto, la falta de incentivos para desplazarse geográficamente». Sin embargo como concluye el informe, «desde esa fecha, y como resultado de los cambios hacia una sociedad industrial y de servicios, la distribución de la población sobre el territorio cambia de forma notable, siguiendo la tendencia a la concentración que se observa en la actualidad».

También respecto de la riqueza del territorio «argumenta que el hecho de que las provincias ricas sean también las de menor superficie tiene su origen en la historia. En el año 1833 las provincias eran de desigual tamaño en términos de superficie, pero de similar tamaño en términos de población. Esta situación ha cambiado en el tiempo, aumentando los desequilibrios territoriales como consecuencia de la concentración de la actividad en un número reducido de provincias. Provincias que cuentan con menor superficie relativa siendo las que se han visto beneficiadas de los factores de localización²⁰».

Por otra parte, se señala que «pese a que el progreso es general y existe convergencia en las condiciones productivas, las provincias no convergen hacia niveles similares de renta per cápita y bienestar. Ello es debido a que las ventajas de partida del cuadrante nordeste peninsular se mantienen y la capacidad de atraer actividad a los territorios del arco mediterráneo y del valle del Ebro aumenta, y, con ello, también su capacidad de generación de renta y empleo».

Si bien la actuación del Estado corrige una parte de las diferencias en renta mediante políticas redistributivas que reducen la desigualdad en renta disponible e igualan la provisión de servicios públicos fundamentales entre provincias, sus efectos no llegan a anular los derivados del dinamismo del sector privado en los distintos territorios. Así pues, en los que se mantienen, pese a todo, una posición de atraso relativo, éste se debe a su peor punto de partida y a las dificultades para actuar como centros económicos y demográficos capaces de aglomerar más rápidamente actividad.

Dado además, que las provincias con mayores niveles de renta son más igualitarias en la distribución interna de la misma entre sus habitantes, los mayores niveles de ingreso van acompañados de ventajas adicionales en bienestar derivadas de la mayor igualdad social. Una implicación directa y relevante de estas conclusiones es, por tanto, la constatación, de nuevo, de que la generación de renta y empleo parece ofrecer como doble resultado una mejora de la renta y del bienestar. Por consiguiente, las políticas de crecimiento constituyen una vía eficaz para luchar contra la desigualdad, no sólo interterritorial, sino interpersonal.

²⁰ Factores que KRUGMAN (1991) los resume en los siguientes: a) la historia b) la extensión de la demanda y c) las dotaciones en infraestructuras.

Otro corolario de los resultados de la investigación es que las zonas más dinámicas son aquéllas en las que el proceso de acumulación de capital está más nítidamente liderado por la inversión privada atraída a localizarse sobre su territorio, y también que son estas zonas las que presentan los mayores niveles de productividad conjunta de los factores. Dado que ésta ha sido calculada teniendo en cuenta las aportaciones del sector público mediante las dotaciones de infraestructuras y la mejora del capital humano, las importantes diferencias de eficiencia que todavía se observan entre provincias plantean nuevas preguntas sobre qué otros factores explican esas diferencias que refuerzan o debilitan a unos territorios frente a otros, en su objetivo de atraer inversión y generar empleo y renta».

Como puede deducirse de este reciente informe las desigualdades territoriales hoy existentes vienen determinadas fundamentalmente por una herencia histórica que continúa condicionando el presente pese a los importantes esfuerzos que se vienen haciendo desde hace años por ejemplo en infraestructuras de comunicación que tanta trascendencia tienen para el desarrollo económico y la vertebración del territorio.

VI. UNA REFLEXIÓN SOBRE LA POBLACIÓN

El Estado español está constituido por 8.111 municipios de los cuales 6.876 son inferiores a 5.000 habitantes siendo sus capacidades y necesidades, a su vez, muy diferentes en ese heterogéneo conjunto poblacional.

El número de municipios, por tramos de población, es el siguiente:

Tramos de población	N.º municipios	Habitantes
Menos de 101 habitantes	968	59.925
De 101 a 250	1.607	266.867
De 251 a 1.000	2.306	1.206.604
De 1.001 a 2.000	956	1.359.127
De 2.001 a 5.000	1.019	3.165.550
Subtotal	6.876	6.058.073
De 5.001 a 10.000	538	3.716.869
De 10.001 a 20.000	344	4.867.406
De 20.001 a 50.000	221	6.583.993
De 50.001 a 100.000	74	5.147.839
De 100.001 a 500.000	52	10.282.131
Más de 500.000	6	7.454.797
Total	8.111	44.111.108

Fuente: FEMP.

El territorio constituye junto a la población (y la organización) el elemento constitutivo básico de los Municipios. Si consideramos, según algunas de las tesis, que el territorio es simplemente una esfera de vigencia, un espacio delimitado dentro del cual rige un ordenamiento o se aplica una competencia concreta, la población puede definirse como la colectividad de personas que viven en un término municipal, provincial y autonómico, pero que cada vez tiene mayor movilidad, careciendo de importancia las fronteras o los límites territoriales, no así los límites geográficos como es el caso de las islas.

En la normativa que regula la población²¹ se establece una clasificación de la misma en dos categorías distintas, las personas que habitualmente residen en el término municipal, población que se denomina «de derecho» y las que ocasionalmente se encuentren en el municipio, población que se denomina «de hecho».

Es claro que la población de derecho es la que tiene oficialmente la condición de vecino y que se determina por la inscripción en el Padrón de habitantes. La población «de hecho», en cambio no tiene tal consideración lo que ha provocado numerosas demandas de precisar más financiación, como, es el caso de los municipios turísticos, áreas metropolitanas y últimamente grandes ciudades.

Tenemos que convenir por tanto que la importancia de la población, del número legal de habitantes del Municipio, es determinante en diversas cuestiones legales, y fundamentalmente, respecto de la financiación de las actuaciones de la Administración Local, como por ejemplo:

- En la «Participación en los ingresos del Estado», como criterio fundamental de reparto de la principal transferencia proveniente de la Administración Central²²,
- En los «Fondos de Cooperación Local de las CCAA», como criterio discriminador de beneficiarios y criterio de reparto,
- Respecto de los servicios mínimos municipales que deben prestar los Ayuntamientos (art. 26 LRBRL)²³,
- Para fijar las categorías de los Ayuntamientos, lo que a su vez incide en la percepción de determinadas ayudas comunitarias (p.e. Programa Operativo Local y Fondo de Cohesión).

²¹ Las disposiciones que regulan esta materia se encuentran en los artículos 15 a 18 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen, artículos 12 a 17 del Texto refundido de disposiciones en materia de Régimen Local y artículos 53 a 57 de Reglamento de Población y Demarcación Territorial.

²² Con la reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, además actúa como discriminante a la hora de formar parte de los distintos sistemas de participación (Cesión, Participación por variables y turísticos).

²³ Si bien para la discriminación de los servicios mínimos por municipios se tiene en cuenta el número legal de habitantes, sin embargo la dispersión de la población en el territorio no es tenida en cuenta como criterio corrector. Como tampoco se tiene en cuenta la población «de hecho», salvo para el caso de los municipios turísticos.

- También se consideran datos oficiales a efectos de estadísticas de todo tipo y sirven para la elaboración del censo electoral.

Sin embargo y a pesar de la importancia de la variable población, como manifestaba un gestor local, el bajo índice de población lleva consigo una baja renta per cápita y una carencia de tejido productivo, con la incidencia negativa que ello lleva consigo en cuanto a la fiscalidad municipal. Sin olvidar, claro está la resistencia popular a las medidas municipales tendentes a desarrollar lo que algunos han venido en denominar el «recorrido fiscal²⁴»; problema que se acentúa en las municipalidades medianas y pequeñas.

VII. LOS RECURSOS DE LOS MUNICIPIOS

Por lo que se refiere a la vertiente jurídica financiera del régimen local, la Constitución por concurrencia de los artículos 149.1.18.^a (Bases del Régimen Jurídico) y 149.1.14 (Hacienda General y deuda del Estado), encomienda en primera instancia al Estado la concreción de su alcance y significado. Corresponde por tanto a la competencia estatal el diseño del sistema de financiación de las Entidades Locales. Fruto de la cual es el actual Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales²⁵ (RDL 2/2004, de 5 de marzo)²⁶. Normativa básica del Régimen Jurídico financiero dictada igualmente al amparo del artículo 133 de la CE que establece:

- La potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante Ley.
- Las CCAA y las Corporaciones Locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.
- Todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de Ley.
- Las administraciones públicas solo podrán establecer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las Leyes.

Pues bien, el artículo 2 del TRLRHL establece los siguientes recursos de la Hacienda de las Entidades Locales:

- a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.

²⁴ Pudiendo definirse como el margen de discrecionalidad de que dispone un Ayuntamiento para incrementar la presión fiscal.

²⁵ Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.

²⁶ http://www.femp.es/index.php/femp/areas_de_gestion/recursos_financieros_de_las_corporaciones_locales/haciendas_locales/informes_jur_dicos

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

Gran parte de estos recursos tienen un común denominador que les identifica como recursos afectados a la realización de determinados gastos específicos, como es el caso de los siguientes:

- Los Ingresos Patrimoniales, no pueden destinarse a financiar gasto corriente (Art. 5 TRLRHL).
- Las Subvenciones²⁷ se conceden para una finalidad específica en las condiciones y requisitos que el Ente concedente establece.
- Las operaciones de crédito, se pueden concertar tanto a corto²⁸ como a largo plazo²⁹, las primeras para atender necesidades transitorias de tesorería y las últimas destinadas a la financiación de inversiones y para la sustitución total o parcial de operaciones existentes. La Ley contempla dos excepciones a la financiación de inversiones como finalidad de las operaciones de crédito: financiar nuevos o mayores gastos corrientes expresamente declarados necesarios y urgentes, y la financiación, en determinadas circunstancias, de Remanente³⁰ de Tesorería Negativo.
- Contribuciones especiales.

La Hacienda de los municipios está constituida por gran parte de los recursos antes enumerados con las siguientes especialidades:

²⁷ La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, introduce una serie de obligaciones para los Entes Locales. Por otra parte el Ministerio de Economía y Hacienda condiciona la percepción de fondos comunitarios a estar al corriente en sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social.

²⁸ Que no excedan de un año.

²⁹ El Informe de para la Reforma de la Financiación de las Haciendas Locales consideraba que se «debería proceder a una redefinición de los conceptos de corto y largo plazo, sustituyéndolos por los conceptos de créditos de funcionamiento y créditos de financiación».

³⁰ Derechos pendientes de cobro menos Obligaciones pendientes de pago más Fondos Líquidos.

Tributos propios (Financiación propia)

La estructura de los ingresos tributarios, sin perjuicio de las especialidades de los regímenes financieros forales —País Vasco y Navarra— y de Canarias, es igual para todos los municipios. La última reforma eliminó³¹ las diferencias en la distinta capacidad que se concedía a los mismos (discriminación por población) para incrementar los tipos de gravamen o los coeficientes en las distintas figuras tributarias.

Impuestos

- a) Obligatorios, directos, reales y objetivos (Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Impuesto sobre Actividades Económicas e Impuesto sobre Vehículos de Tracción mecánica)
- b) Potestativos (Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras —indirecto— y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los terrenos de Naturaleza Urbana —directo—)
- c) Potestativo-«extinguido» a excepción de lo referente al aprovechamiento de los cotos de caza y pesca (Impuesto Municipal sobre Gastos Suntuarios). Su Base imponible se fija sobre el valor del aprovechamiento cinegético o piscícola.
- d) Recargos exigibles sobre impuestos de las CCAA o de otras EELL: No se aplica actualmente.

Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)

Impuesto que grava el valor de los bienes inmuebles, de titularidad municipal, proporcional³², periódico por recibo, sin que de puedan deducir cargas personales o reales³³, inspirado en el principio del beneficio y de gestión dual pues su gestión está vinculada a los datos (padrón) que suministra la Administración Central (Dirección General del Catastro del Ministerio de Economía de Hacienda). Constituye el impuesto más importante desde el punto de vista recaudatorio (16,31%³⁴).

³¹ Si bien se mantiene como en el caso del IBI la posibilidad de incrementar el tipo de gravamen en virtud de determinadas circunstancias tales como ser capital de provincia o de comunidad autónoma, que se preste el servicio de transporte urbano de superficie, que se presten más servicios de los establecidos en el artículo 26 de la LBRL o que el 80 por ciento de la superficie del municipio sea suelo rústico.

³² Es de aplicación una misma alícuota en cada término municipal aunque los tipos puedan ser diferentes.

³³ Aunque puede considerarse que la introducción de bonificaciones «personalizadas» indirectamente el impuesto.

³⁴ Liquidación de los presupuestos de los Municipios del año 2004. Porcentaje sobre el total de ingresos no financieros.

El hecho imponible lo constituye la titularidad de los derechos sobre los bienes inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales. La Base Imponible está constituida por el valor catastral³⁵ de dichos bienes que se fija por la Administración Central. Los Ayuntamientos disponen de autonomía para incrementar los tipos de gravamen³⁶ así como para aplicar las bonificaciones potestativas que determina la Ley.

Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)

Impuesto objetivo³⁷, que grava el mero ejercicio de la actividad económica³⁸ en el territorio nacional, se ejerzan o no en local determinado y se hallen o no especificadas en las Tarifas del impuesto; es municipal y las Diputaciones (provincias e islas) pueden aplicar un recargo, es periódico y de gestión compartida puesto que al igual que sucede con el IBI, se depende para su exacción de los datos (elaboración de la matrícula del impuesto) que obran en poder de la Administración Central (Agencia Estatal de Administración Tributaria del Ministerio de Economía y Hacienda) aunque esta puede delegar la elaboración del censo en los Ayuntamientos así como la inspección.

La cuota del impuesto es la resultante de aplicar a las Tarifas del Impuesto los coeficientes («de ponderación» —Ponderación del IAE para empresas con volumen de facturación superior al millón de euros según su cifra de negocios— y «de situación» del local dentro de cada término municipal atendiendo a la categoría de la calle) y bonificaciones previstas.

La reforma financiera del año 2003 dejó exentos del pago del impuesto a 2,2 millones de contribuyentes (Exención del pago del IAE para todas las personas físicas y para las empresas que facturen menos de un millón de euros al año, lo que supone que aproximadamente más del 92 por 100 de los contribuyentes dejan de pagar este impuesto). Esta situación motivó que por acuerdo con la FEMP se procediera a compensar a la Administración Local de la pérdida generada³⁹ por esa exención. Este impuesto supone el 3,35% del total de ingresos no financieros.

³⁵ Valor administrativo que suma el del suelo y el de la construcción.

³⁶ Los Ayuntamientos pueden establecer tipos de gravamen diferentes, en inmuebles urbanos, en función de los distintos usos de éstos (comercio, turismo, oficinas, etc.), con excepción de las viviendas. Para el resto de inmuebles, únicamente puede aplicarse, como máximo, al 10% de los inmuebles de mayor valor catastral.

³⁷ La objetividad del impuesto es discutible a raíz de la reforma de financiación del 2003.

³⁸ Excluidas las actividades agrícolas, ganaderas dependientes, forestales y pesqueras.

³⁹ Sin embargo los términos en los que concretó la fórmula de compensación fueron denunciados por la FEMP al considerar que no iban a compensar suficientemente a las Entidades Locales. Finalmente durante la legislatura 2004-2007 se llegó a un acuerdo con la FEMP para completar la compensación por pérdida recaudatoria del IAE con 120 millones más.

Impuesto sobre Vehículos de Tracción mecánica

Impuesto que grava la titularidad de los vehículos de esta naturaleza aptos para circular por las vías públicas; es periódico, de titularidad municipal, sin deducción de cargas reales o personales, de gestión municipal si bien dependiente de la Administración Central (Dirección General de Tráfico del Ministerio del Interior) por cuanto que el registro en el que se recogen dichos vehículos son de su competencia, compatible con la aplicación de tasas y precios públicos y armonizado⁴⁰. Este impuesto supone el 5,21% del total de ingresos no financieros.

La cuota del impuesto se exige con arreglo a un cuadro de tarifas. Los Ayuntamientos pueden incrementar las cuotas fijadas, estableciendo diferentes coeficientes⁴¹ a cada tramo de vehículos.

Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO)

Es un tributo potestativo indirecto, objetivo, real, proporcional⁴², de titularidad y gestión íntegramente municipal, instantáneo pues su devengo se produce con ocasión de un acto aislado y de ejecución instantánea no concordando su pago con un período impositivo determinado, que grava la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija la correspondiente licencia de obras o urbanística.

La base imponible está constituida por el coste real y efectivo de la construcción, instalación u obra, entendiendo como tal el coste de ejecución material. La cuota es la resultante de aplicar a dicha base el tipo de gravamen que cada Ayuntamiento fije, estableciéndose el límite del coeficiente en el 4%. Este impuesto supone el 5,07% del total de ingresos no financieros.

Impuesto sobre el Incremento de Valor de los terrenos de Naturaleza Urbana

Es un tributo potestativo directo, objetivo, real, de titularidad y gestión íntegramente municipal, instantáneo, que grava el incremento de valor que experimentan los terrenos en el momento de transmitir su propiedad.

⁴⁰ Directiva del Consejo 93/89/CEE, de 25 de octubre de 1993 relativa a la aplicación por los Estados miembros de los impuestos sobre determinados tipos de vehículos utilizados para el transporte de mercancías por carretera.

⁴¹ El coeficiente para cada caso no puede ser superior a 2.

⁴² El tipo de gravamen consiste en una alícuota fija que se aplica sobre toda la base imponible sin sufrir variación con el incremento o disminución de ésta.

La base imponible está constituida por el incremento de valor de los terrenos puesto de manifiesto en el momento del devengo y experimentado a lo largo de un período máximo de 20 años. Los Ayuntamientos pueden aplicar un tipo de gravamen que no puede exceder del 30 %. Dentro de este límite los Ayuntamientos no podrán fijar un solo tipo de gravamen o uno para cada uno de los períodos de generación del incremento de valor. Este impuesto supone el 3,18% del total de ingresos no financieros.

Tasas

Los Ayuntamientos pueden exigir y «establecer» tasas por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia y por la utilización privativa o el aprovechamiento especial de los bienes del dominio público municipal⁴³ siempre que se cumplan una serie de requisitos. Su importe no podrá exceder del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida. Estos tributos suponen el 10,98% del total de ingresos no financieros.

Impuesto Municipal sobre Gastos Suntuarios

Impuesto municipal «extinguido» a excepción de lo referente al aprovechamiento de los cotos de caza y pesca. Su base imponible se fija sobre el valor del aprovechamiento cinegético o piscícola. Este impuesto supone el 0,02% del total de ingresos no financieros.

Contribuciones especiales

Los Ayuntamientos pueden establecer y exigir contribuciones especiales «por la realización de obras o por el establecimiento o ampliación de servicios municipales. La base imponible de las contribuciones especiales está constituida, como máximo, por el 90 por ciento del coste que la entidad local soporte por la realización de las obras o por el establecimiento o ampliación de servicios. Estos tributos suponen el 0,64% del total de ingresos no financieros.

Participación en los Tributos del Estado

La última reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales estableció un nuevo modelo en función de su población de derecho y de su condición

⁴³ Con la excepción de los servicios siguientes: Abastecimiento de aguas en fuentes públicas, alumbrado de vías públicas, vigilancia pública en general, protección civil, limpieza de la vía pública y enseñanza en los niveles de educación obligatoria.

de capitalidad de provincia o región, de tal suerte que aquellos municipios con población igual o superior a 75.000 habitantes y que sean capitales de provincia percibirán a partir de 2004, anualmente, un porcentaje del Impuesto Estatal sobre la Renta de las Personas Físicas (1,6875%), del Impuesto sobre el Valora Añadido (1.7897%) y de los Impuestos Especiales (2,0454%) —denominado Cesión de Recaudación— más un Fondo Complementario de Financiación que evoluciona también anualmente con arreglo a un índice de evolución y que se calcula deduciendo el importe correspondiente a la cesión de Recaudación de la participación que resultaría de incrementar la participación en tributos del Estado anterior al año base, 2003, en el nuevo índice de evolución.

El resto de los municipios reciben su participación en función de tres «variables», la población (el peso de esta variable es del 75%) ponderada por unos coeficientes multiplicadores⁴⁴, el esfuerzo fiscal (12,5%) y el inverso de su capacidad recaudatoria (12,5%),

Aún existe una especialidad más, un modelo mixto, que perciben los municipios turísticos definidos de acuerdo a la Ley, con arreglo al sistema de variables de los anteriores municipios más un diferencial proveniente del 2,0454% de la cesión de recaudación de los Impuestos sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco. Este recurso supone el 21,96% del total de ingresos no financieros.

Participación en los Tributos de las CCAA

Tal y como reconoce el libro Blanco para la reforma del Gobierno local, *«la efectiva participación en los tributos de las comunidades autónomas no existe, salvo excepciones como en el caso de Canarias, o ha sido sustituida por subvenciones graciables en su concesión, condicionadas en su destino y no garantizadoras de la continuidad y regularidad de la prestación de los servicios públicos subvencionados, lo que incide de forma negativa en la suficiencia financiera de las entidades locales y en su potestad de planificación»*. El conjunto de transferencias corrientes (3,83%) y de capital (5,92%) de las Comunidades Autónomas supone el 9,75% del total de ingresos corrientes.

Otros Recursos

Prestaciones de derecho público (personal y de transporte)

Este recurso financiero no dinerario aunque rendible en dinero constituye un recurso que los Ayuntamientos menores de 5.000 habitantes pueden establecer si bien no es propio de un moderno sistema de financiación.

⁴⁴ Hasta 5.000 habitantes el 1,00; de 5.001 a 20.000 el 1,17; de 20.001 a 50.000, el 1,30 y de más de 50.000, el 1,40.

Precios públicos

La diferencia con las tasas es que mientras aquellas se establecen mediante el concepto de obligatoriedad o coacción, los precios públicos se construyen bajo la idea de voluntariedad además de constituir un recurso financiero y no tributario. Para la determinación de su importe el coste opera como límite mínimo, justo lo contrario de la tasa. Este recurso, bien por prestación de servicios (1,29%) o por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público (0,34%) supone el 1,63% del total de ingresos no financieros.

Descripción de ingresos y gastos de la liquidación de los presupuestos de los municipios

A continuación se recogen la descripción de los ingresos y gastos correspondiente a la liquidación de los presupuestos de los municipios del año 2004, último del que se disponen datos definitivos⁴⁵.

Por lo que se refiere al ámbito de los ingresos, a nivel nacional, destaca la prevalencia de la tributación tributaria propia (52,03%) sobre el resto de recursos (47,97%) aunque sea la Participación en los Tributos del Estado (21,96%)⁴⁶ el recurso más importante seguido del concepto de las Tasas y otros ingresos» (18,87%) y el impuesto sobre Bienes Inmuebles (16,31%). De un análisis exhaustivo por provincias y municipios, sobre todo los de escasa población, se comprobaría la mayor dependencia de estos últimos hacia las transferencias del Estado.

Por lo que se refiere a la vertiente del gasto, ocupa el primer lugar la Prestación de bienes públicos de carácter social (46,97% del presupuesto total de gasto) —y dentro de estos «vivienda y urbanismo» (15,83% del presupuesto total de gasto) y «Recogida de basuras y limpieza viaria» (6,50% del presupuesto total de gasto)— «Servicios de Carácter General» (13,57%) y de «Seguridad, Protección y Promoción Social» (el 10,41%).

⁴⁵ En la web del Ministerio de Economía y Hacienda se publican datos provisionales de ejercicios posteriores. Actualmente los últimos son los datos provisionales de los presupuestos de 2007.

⁴⁶ La suma de transferencias corrientes de las CCAA representa solamente el 5,92%.

Liquidación de los presupuestos de los Municipios. Año 2004
Total Nacional

Miles de euros

cta	Conceptos de Ingresos	Derechos Reconocidos Netos	% sobre Ingresos financieros	Derechos Reconocidos Netos	% sobre Ingresos no financieros
1	Impuestos directos	10.373.108	25,69	10.373.108	28,06
112	Impuesto sobre bienes inmuebles	6.029.061	14,93	6.029.061	16,31
113	Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica	1.924.800	4,77	1.924.800	5,21
114	Impuesto sobre incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana	1.176.377	2,91	1.176.377	3,18
13	Impuesto sobre actividades económicas	1.239.034	3,07	1.239.034	3,35
18	Otros impuestos directos (Imp. sobre casas deshabitadas de Navarra, etc.)	1.507	0,00	1.507	0,00
19	Impuestos directos extinguidos	2.328	0,01	2.328	0,01
2	Impuestos indirectos	1.887.322	4,67	1.887.322	5,10
282	Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras	1.872.734	4,64	1.872.734	5,07
283.00	Impuesto sobre gastos suntuarios (Cotos de caza y pesca)	8.937	0,02	8.937	0,02
283.06	Otros Impuestos indirectos	4.009	0,01	4.009	0,01
29	Impuestos indirectos extinguidos	1.642	0,00	1.642	0,00
3	Tasas y otros ingresos	6.977.223	17,28	6.977.223	18,87
30	Ventas	34.072	0,08	34.072	0,09
31	Tasas por prestación servicios y realización activ. competencia local	3.434.548	8,51	3.434.548	9,29
32	Tasas por utilización privativa o aprovech. especial dominio pub. local	660.194	1,64	660.194	1,79
34	Precios públicos por prestac. de servicios o realiz. activ. competencia local	475.392	1,18	475.392	1,29
35	Precios públicos por utiliz. priv. o aprov. espec. dominio pub. local (a ext.)	125.539	0,31	125.539	0,34
36	Contribuciones especiales	235.318	0,58	235.318	0,64

cta	Conceptos de Ingresos	Derechos Reconocidos Netos	% sobre Ingresos financieros	Derechos Reconocidos Netos	Miles de euros
					% sobre Ingresos no financieros
38	Reintegros	103.648	0,26	103.648	0,28
39	Otros ingresos	1.908.513	4,73	1.908.513	5,16
4	Transferencia corrientes	11.951.527	29,60	11.951.527	32,33
42	Del Estado	8.120.884	20,11	8.120.884	21,96
44	De Empresas de la Entidad Local	3.232	0,01	3.232	0,01
45	De Comunidades Autónomas	2.187.057	5,42	2.187.057	5,92
461	De Diputaciones, Consejos o Cabildos	1.365.275	3,38	1.365.275	3,69
462	De Ayuntamientos	56.784	0,14	56.784	0,15
463	De Mancomunidades	8.945	0,02	8.945	0,02
464	De Areas Metropolitanas	998	0,00	998	0,00
465	De Comarcas	10.358	0,03	10.358	0,03
466	De Entidades que agrupen municipios	1.145	0,00	1.145	0,00
467	De Consorcios	6.856	0,02	6.856	0,02
468	De Entidades Locales Menores	3.426	0,01	3.426	0,01
47	De Empresas Privadas	82.445	0,20	82.445	0,22
48	De Familias e Instituciones sin fines de lucro	58.904	0,15	58.904	0,16
49	Del Exterior	36.920	0,09	36.920	0,10
4t	Ajustes de consolidación	8.298	0,02	8.298	0,02
5	Ingresos patrimoniales	788.174	1,95	788.174	2,13
50	Intereses de títulos - valores	3.277	0,01	3.277	0,01
51	Intereses de anticipos y préstamos concedidos	4.007	0,01	4.007	0,01
52	Intereses de depósitos	84.303	0,21	84.303	0,23
53	Dividendos y participación beneficios	55.536	0,14	55.536	0,15
54	Rentas de bienes inmuebles	109.749	0,27	109.749	0,30
55	Productos de concesiones y aprovechamientos especiales	460.516	1,14	460.516	1,25

FINANCIACIÓN Y FONDOS PROPIOS DE LOS MUNICIPIOS

Miles de euros

cta	Conceptos de Ingresos	Derechos Reconocidos Netos	% sobre Ingresos financieros	Derechos Reconocidos Netos	% sobre Ingresos no financieros
57	Resultado de operaciones comerciales	17	0,00	17	0,00
59	Otros ingresos patrimoniales	70.769	0,18	70.769	0,19
6	Enajenación de inversiones reales	2.071.516	5,13	2.071.516	5,60
60	De Terrenos	1.766.390	4,38	1.766.390	4,78
61	De las demás Inversiones reales	305.126	0,76	305.126	0,83
7	Transferencias de capital	2.923.535	7,24	2.923.535	7,91
72	Del Estado	329.339	0,82	329.339	0,89
74	De Empresas de la Entidad Local	18.120	0,04	18.120	0,05
75	De Comunidades Autónomas	1.416.740	3,51	1.416.740	3,83
761	De Diputaciones, Consejos o Cabildos	541.142	1,34	541.142	1,46
762	De Ayuntamientos	12.641	0,03	12.641	0,03
763	De Mancomunidades	32.781	0,08	32.781	0,09
764	De Areas Metropolitanas	434	0,00	434	0,00
765	De Comarcas	15.451	0,04	15.451	0,04
766	De Entidades que agrupen municipios	7.074	0,02	7.074	0,02
767	De Consorcios	6.686	0,02	6.686	0,02
768	De Entidades Locales Menores	3.737	0,01	3.737	0,01
77	De Empresas Privadas	199.532	0,49	199.532	0,54
78	De Familias e Instituciones sin fines de lucro	118.146	0,29	118.146	0,32
79	Del Exterior	192.905	0,48	192.905	0,52
7t	Ajustes de consolidación	28.807	0,07	28.807	0,08
8	Activos financieros	92.156	0,23		
9	Pasivos financieros	3.309.106	8,20		
Total Ingresos		40.373.668	100,00	36.972.406	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales. Datos publicados en la web del Ministerio de Economía y Hacienda.

Liquidación de los presupuestos de los Municipios. Año 2004

Total Nacional

REALA 305 (SEPTIEMBRE-DICIEMBRE, 2007)

Funciones	Gastos de personal	Gastos en bienes cíctes y servicios	Gastos financieros	Transferencias corrientes	Inversiones reales	Transferencias de capital	Activos financieros	Pasivos financieros	Total Municipios	Miles de euros
0.—Deuda Pública	1.249	6.903	566.049	2.961	494	2.186	2.093	2.197.996	2.780.031	7.27
1.—Servicios de Carácter General	2.990.503	1.623.418	1.851	113.636	389.181	22.068	47.511	983	5.189.151	13.57
11.—Órganos de Gobierno	480.425	168.945	97	52.252	20.486	11.153	4.759	9	738.125	1.93
12.—Administración General	2.510.078	1.454.474	1.754	61.383	368.695	10.915	42.753	974	4.451.026	11.64
2.—Protección Civil y Seguridad Ciudadana	2.200.382	385.792	5	85.848	108.061	12.450	2.290	0	2.794.829	7.31
22.—Seguridad y Protección Civil	2.200.382	385.792	5	85.848	108.061	12.450	2.290	0	2.794.829	7.31
3.—Seguridad, Protección y Promoción Social	2.454.335	736.760	644	465.804	264.451	41.785	14.233	577	3.978.610	10.41
31.—Seguridad y Protección Social	1.834.850	480.374	421	305.254	114.120	27.680	13.236	478	2.776.433	7.26
321.—Promoción educativa	78.225	365.449	5	15.493	11.266	2.516	39	0	144.093	0.38
322.—Promoción de empleo	382.227	117.504	205	84.327	109.632	8.583	755	0	703.233	1.84
323.—Promoción y reinserción social	117.564	80.956	12	46.100	21.959	2.420	202	100	269.314	0.70
32a.—Otras Promociones sociales	41.469	21.378	1	14.630	7.474	586	0	0	85.537	0.22
4.—Producción de Bienes Públicos de Carácter Social	3.394.906	7.352.044	7.713	1.387.703	5.085.126	679.145	39.879	10.446	17.956.962	46.97
412.—Hospitales, Servicios asistenciales y Centros de Salud	1.392.330	73.764	476	21.159	54.015	5.300	108	252	294.403	0.77
413.—Acciones públicas relativas a la Salud	56.944	51.131	49	16.346	10.302	343	11	0	135.125	0.35
41a.—Otros servicios sanitarios	6.659	5.236	0	15.846	2.050	31	0	0	29.921	0.08

FINANCIACIÓN Y FONDOS PROPIOS DE LOS MUNICIPIOS

Funciones	Gastos de personal	Gastos en bienes, servicios y serv.	Gastos financieros	Transferencias corrientes	Inversiones reales	Transferencias de capital	Activos financieros	Pasivos financieros	Total Municipios	%
42a.– Educación preescolar	30.116	24.810	1	5.076	16.059	42	13	0	76.117	0,20
42b.– Enseñanza primaria y secundaria	373.988	362.476	72	71.953	234.983	4.522	333	1	1.048.328	2,74
42c.– Servicios de transporte, comedor, becas y ayudas	13.679	6.867	1	13.213	7.183	874	1	0	41.817	0,11
42d.– Otros servicios de Educación	128.209	149.255	73	17.948	111.993	1.301	59	308	409.146	1,07
43.– Vivienda y Urbanismo	1.082.761	1.586.717	5.746	119.966	2.697.583	537.961	12.324	8.100	6.051.158	15,83
441.– Saneamiento, abastecimiento y distribución de agua	88.912	552.653	20	55.470	305.879	21.082	1.271	28	1.025.314	2,68
442.– Recogida de basuras y limpieza viaria	185.846	1.917.402	614	270.489	97.677	7.509	5.599	29	2.485.164	6,50
443.– Cementerios y servicios funerarios	33.070	21.943	0	11.382	51.489	5.743	1.214	0	124.843	0,33
44a.– Otros servicios de bienestar social	165.620	660.417	69	68.835	146.376	10.350	510	6	1.052.183	2,75
451.– Promoción y difusión de la cultura	472.430	865.630	96	285.443	447.501	25.030	4.144	87	2.100.360	5,49
452.– Educación física, deportes y esparcimiento	426.858	731.029	443	266.881	655.736	41.671	12.257	1.446	2.136.321	5,39
453.– Arqueología y protección del Patrimonio Histórico-Artístico	37.550	51.632	33	13.816	63.860	4.406	87	165	171.549	0,45
46.– Otros Servicios comunitarios y sociales	152.934	290.983	19	133.883	182.441	12.981	1.948	24	775.213	2,03
5.– Producción de Bienes de Carácter Económico	321.519	624.523	434	353.922	1.722.772	197.241	81.989	36	3.302.435	8,64
511.– Carreteras, caminos vecinales y vías públicas urbanas	207.285	374.335	366	19.891	1.332.096	28.855	70.156	12	2.033.096	5,32
512.– Recursos hidráulicos	636	4.718	0	756	38.497	2.165	0	0	46.771	0,12
513.– Transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo	25.340	133.043	1	300.259	21.368	153.196	11.165	0	644.373	1,69
51a.– Otras Infraestructuras básicas y Transportes	14.905	26.022	23	7.654	218.878	4.952	394	0	272.829	0,71

Funciones	Gastos de personal	Gastos en bienes cíctes y serv	Gastos financieros	Transacciones corrientes	Inversiones reales	Transferencias de capital	Transferencias de capital	Activos financieros	Pasivos financieros	Total Municipios	%
52.–Comunicaciones	7.925	9.528	10	9.574	5.128	1.150	119	23	33.458	0,09	
531.–Desarrollo agropecuario	6.059	8.837	25	1.926	26.645	2.796	109	0	46.397	0,12	
533.–Mejora del medio natural	20.224	36.224	4	10.704	37.534	2.280	9	0	106.979	0,28	
53a.–Otras Infraestructuras agrarias	1.453	1.094	0	117	2.840	163	0	0	5.668	0,01	
54.– Investigación científica, técnica y aplicada	27.577	25.991	0	2.751	30.533	1.484	37	0	88.374	0,23	
55.–Información básica y Estadística	10.016	4.732	3	289	9.251	199	0	0	24.489	0,06	
6.–Regulación económica de carácter general	525.582	398.712	19.601	89.962	287.813	45.539	74.305	11.133	1.442.646	3,77	
61.–Regulación Económica	479.576	350.250	19.426	72.912	239.984	30.788	69.395	11.131	1.263.462	3,30	
62.–Regulación Comercial	45.334	47.672	99	14.591	47.116	6.665	4.845	0	166.323	0,44	
63.–Regulación Financiera	672	789	75	2.458	713	8.086	66	1	12.861	0,03	
7.–Regulación Económica de Sectores Productivos	68.767	159.440	82	63.598	168.320	29.978	13.019	129	503.333	1,32	
71.–Agricultura, Ganadería y Pesca	9.688	15.628	3	9.573	16.922	1.824	570	10	54.219	0,14	
72.–Industria	18.905	22.691	67	17.917	79.180	17.775	8.693	0	165.229	0,43	
73.–Energía	4.458	19.524	0	315	8.350	2.227	1.118	0	35.993	0,09	
74.–Minería	387	1.127	0	320	673	1	6	0	2.515	0,01	
75.–Turismo	35.329	100.468	12	35.473	63.194	8.151	2.633	118	245.377	0,64	
9.–Transferencias a Administraciones Públicas	1.581	3.379	87	239.745	1.173	38.160	283	390	284.798	0,74	
Total Presupuesto de Gastos	11.958.924	11.290.970	596.466	2.803.180	8.027.391	1.068.552	275.622	2.211.689	38.232.794	100,00	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales. Datos publicados en la web del Ministerio de Economía y Hacienda

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Española.
- Carta Europea de la Autonomía Local.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Ley 11/1999, de 21 de abril, de las medidas para el desarrollo del Gobierno local
- Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- Los Ayuntamientos del futuro: más política y más gestión». Autor: Xavier CISTERNAS. Seminario sobre gestión pública local. «Descentralización funcional, territorial y virtual de los Servicios públicos locales. Varios autores. Ayuntamiento de Gijón. 2000.
- Los Impuestos Municipales. Francisco POVEDA BLANCO. Editorial Tecnos. 2000.
- La evolución económica de las provincias españolas (1955-1998»). Fundación BBVA. 2001.
- Informe para la Reforma de la Financiación de las Haciendas Locales. Documento FEMP. 2002.
- Primer borrador del Libro blanco para la Reforma del Gobierno Local en España. Documento FEMP. 2005
- Guía de las Haciendas Locales. Varios autores. Editorial CISS. 2005.
- El gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicio 2003. Institut d'Economia de Barcelona - Centro de Recerca en Federalisme Fiscal i Economia Regional. Varios autores. 2006.