



**Universidad Internacional de La Rioja  
Grado en Ciencias Políticas y Gestión Pública**

---

# La modernización de la gestión tributaria en España Tax management updating in Spain

---

**Trabajo fin de grado presentado por:** María Teresa Diz Alonso.  
**Titulación:** Grado en Ciencias Políticas.  
**Director/a:** María del Pilar Paz-Peñuelas.

A Coruña  
6 de julio de 2017  
Firmado por:

CATEGORÍA TESAURÓ: Hacienda pública, administración local,  
tributo local, organización y gestión.

# ÍNDICE

<b>I. Abreviaturas.</b>	4
<b>II. Resumen.</b>	6
<b>III. Introducción.</b>	7
<b>IV. La modernización de la Administración Local en España.</b>	8
<b>IV.1. El concepto de modernización administrativa.</b>	8
<b>IV.2. La modernización de la administración Local</b>	12
<b>IV.3. La modernización como exigencia comunitaria</b>	15
<b>IV.4. La Administración Local Española.</b>	19
<b>IV.5. La Administración Local en el Estado de las Autonomías.</b>	20
<b>IV.6. La autonomía local reconocida en diferentes textos legales.</b>	22
IV.6.1. La Carta Europea de la Autonomía Local.	22
IV.6.2. El pacto local.	22
IV.6.3. La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local	23
IV.6.4. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local	24
IV.6.5. Las Leyes 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público.	28
IV.6.1. Incidencia de la normativa comunitaria en el ámbito tributario local.	30
<b>V. EL SISTEMA TRIBUTARIO MUNICIPAL</b>	31
<b>V.1. Los principios de la tributación local</b>	31
<b>V.2. El modelo de financiación actual</b>	36
<b>V.3. Ingresos y gastos públicos locales</b>	43
<b>V.4. La distribución de los ingresos públicos locales</b>	50
<b>V.5. La importancia de las Ordenanzas Fiscales en el sistema tributario local</b>	52
<b>V.6. Reflexiones sobre los ingresos públicos locales</b>	57
<b>VI. LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA LOCAL EN ESPAÑA.</b>	61
<b>VI.1. Inicio de la administración tributaria local</b>	61
<b>VI.2. La delegación de las competencias de gestión tributaria y recaudación.</b>	66
VI.2.1. Marco jurídico	66
VI.2.2. Desarrollo administrativo	70
VI.2.3. Gestión directa por la propia administración local	72
VI.2.4. Gestión directa por organismo autónomo local	72
VI.2.5. La colaboración de empresas externas	75
VI.2.6. Delegación de competencias en las Diputaciones Provinciales	76

---

<b>VII. Conclusiones.</b>	84
<b>VIII. Bibliografía.</b>	86
<b>IX. ANEXOS</b>	90
<b>IX.1. Tabla 1: Tipos de entes locales</b>	90
<b>IX.2. Tabla 2: Los empleados públicos en España.</b>	90
<b>IX.3. Tabla 3: Capacidad/necesidad de financiación</b>	91
<b>IX.4. Tabla 4: Tipos de Ingresos de los municipios.</b>	91
<b>IX.5. Tabla 5. Ingresos totales de los municipios para el año 2014.</b>	92
<b>IX.6. Tabla 6. La composición de los impuestos municipales.</b>	93
<b>IX.7. Tabla 7. Evolución de la eficacia recaudatoria por figuras tributarias.</b>	93

---

**I. ABREVIATURAS.**

AEAT: Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

AGE: Administración General del Estado.

ANCERT: Plataforma Tecnológica del Notariado.

CC.AA: Comunidades Autónomas.

C.E: Constitución Española.

CIS: Centro de Investigaciones Sociológicas.

DGCFCAEL: Dirección General de Coordinación de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.

DGT: Dirección General de Tráfico.

EBEP: Estatuto Básico del Empleado Público.

FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias.

IAE: Impuesto de Actividades Económicas.

IBI: Impuesto de Bienes Inmuebles.

ICIO: Impuesto de Construcción, Instalaciones y Obras.

IDABC: (Interoperable Delivery of Pan-European eGovernment Services to Public Administrations, Business and Citizens.

IEF: Instituto de Estudios Fiscales.

IMGS: Impuesto Municipal sobre Gastos Suntuarios.

INAP: Instituto Nacional de Administración Pública.

INE: Instituto Nacional de Estadística.

INSS: Instituto Nacional de la Seguridad Social.

IRPF: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

IVA: Impuesto sobre el valor añadido.

IVTM: Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica.

IIVTNU: Impuesto de Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

LBRL: Ley de Bases del Régimen Local.

LGT: Ley General Tributaria.

LGP: Ley General Presupuestaria.

LOEPSF: Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

LOFCA: Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. LOREG: Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

LPAC: Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

LRSAL: Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

NGP: Nueva Gestión Pública.

NTICs: Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación.

OAL: Organismo Autónomo Local.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

PICA's: Participación de los Ingresos de las Comunidades Autónomas.

PIE: Participación de los Ingresos del Estado.

RGTA: Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos.

RPT: Relación de Puestos de trabajo.

STT. Servicios Telemáticos Totales.

STC. Servicios Telemáticos a los Ciudadanos.

STJUE, sentencia del tribunal de Justicia de la Unión Europea.

TICs: Tecnologías de la Información y Comunicación.

TRLRHL: Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

UE: Unión Europea.

---

**II. RESUMEN.**

El gobierno local es un pilar fundamental en el desarrollo del Estado del Bienestar según el principio de máxima cercanía al ciudadano. Sin embargo, los municipios se encuentran con múltiples problemas para hacer posible este reto, entre ellos, precisamente su limitada capacidad financiera y el infra municipalismo.

Ante la imposibilidad de mantener el ritmo de crecimiento del gasto local (con el consiguiente aumento de la presión fiscal municipal y, posiblemente, los niveles de endeudamiento), las Entidades Locales se ven apremiadas a acometer procesos de modernización administrativa internos, como estrategia para convertirse en organizaciones más ágiles, eficientes, profesionalizadas y orientadas al servicio al ciudadano.

Por ello, han tenido que idear nuevas fórmulas administrativas para maximizar la eficacia de su gestión tributaria y recaudación. Con este estudio se pretende explicar las circunstancias de las Haciendas Locales y porque resulta beneficiosa la gestión supramunicipal de los ingresos tributarios para que, en aras de los principios de solidaridad, redistribución y equidad, los municipios puedan maximizar los recursos necesarios para el efectivo desarrollo de sus Políticas Sociales en un Estado del Bienestar.

**PALABRAS CLAVE:**

Hacienda pública, administración local, tributo local, organización, gestión.

**ABSTRACT:**

Local government is a basic mainstay for democratic Welfare States based on principle of maximum closeness to the citizen. However, municipalities are faced with many problems to make this challenge, including precisely its limited financial capacity and infra municipalism. Therefore, they had to devise new ways to maximize administrative efficiency of tax administration and collection.

It is impossible to maintain the pace of growth of local expenditure (with the consequent increase of the municipal fiscal pressure and, possibly, the levels of indebtedness), municipalities are forced to carry out internal administrative modernization processes, as a strategy to become organizations more agile, efficient, professional and service-oriented to the citizen.

By doing so, they have had to devise new ways to maximize the effectiveness of your tax management and collection. The aim of this study is to explain the circumstances of the local Haciendas and because it is beneficial municipal management of tax revenue for that, in furtherance of the principles of solidarity, redistribution and equity, municipalities can maximize the resources necessary for the effective development of social policies in a state of well-being.

**KEY WORDS:**

Inland Revenue, local government, local tax, organization, management.

### III. INTRODUCCIÓN.

El interés principal que ha movido a la elaboración de este trabajo es el estudio de los procesos de modernización administrativa en el ámbito local y en una cuestión tan importante como son los ingresos públicos. Y ello porque el adecuado desarrollo de la gestión tributaria local es fundamental para los gobiernos locales, en la medida en que los tributos propios constituyen una de sus fuentes principales de financiación, de la que se nutrirán las políticas públicas que destinarán a su ciudadanía.

La disciplina de la Ciencia Política y de la Administración ha tendido a centrarse en la distribución del gasto público, dando por determinado cómo se consiguen y gestionan los ingresos. El presente trabajo realiza un análisis sobre cómo se lleva a cabo la gestión tributaria local en nuestro país.

Todo Estado democrático debe tener entre sus misiones principales la de promover la función redistributiva y, para ello, se sirve como instrumentos de primer orden de la Hacienda Pública y del sistema fiscal. El Estado de bienestar solo se puede sostener con un equilibrado volumen de ingresos públicos que se ajuste a los previsibles gastos derivados de las políticas públicas.

También en la Administración Local la recaudación y la gestión de los tributos resultan fundamentales para su funcionamiento y dotan de más contenido y posibilidades a su democracia.

La fiscalidad local es el máximo instrumento de redistribución económica y social de un municipio, es quizás, la manera más directa por la cual la sociedad, a través de los poderes públicos, ejerce la solidaridad y puede prestar servicios de calidad a sus ciudadanos.

La creación en el Consejo de Ministros del viernes 10 de febrero de este año de la Comisión de expertos para la reforma de la Financiación Local, dependiente de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales pone de manifiesto la necesidad de la revisión y el análisis de los sistemas de financiación de las Entidades Locales para la posterior formulación de un nuevo modelo fundamentado en los principios de solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos.

La exposición de este trabajo está estructurada en tres partes claramente diferenciadas. La primera trata del planteamiento general de la modernización de la Administración local, la segunda contiene una descripción de los ingresos públicos de los municipios y la tercera parte describe la actualización de la gestión tributaria local en España y analiza su marco legal y competencial y cómo se está realizando.

---

## IV. LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN ESPAÑA.

### IV.1. El concepto de modernización administrativa.

En el caso español, la modernización administrativa ha de incluir tres planos conectados pero independientes:

- La flexibilidad organizativa y la agilización de la relación ciudadanía/clientela;
- La redefinición de la distribución territorial del poder, es decir, el que se clarifique la coordinación y definición de las relaciones entre los distintos niveles de la Administración;
- Las directrices y los acuerdos comunitarios.

En cuanto al primero de los planos, la flexibilidad organizativa y la orientación al cliente se han mostrado como principios del cambio tanto de la NGP como de la gobernanza.

La Nueva Gestión Pública, es un término acuñado en la década de los ochenta cuyo fundamento reside en la ideología neoliberal y su finalidad es la incorporación de los criterios de racionalización económica a la gestión pública utilizando criterios y procesos del sector privado para conseguir la disminución de las diferencias organizativas entre el sector público y privado a fin de incrementar la eficiencia del primero. La Nueva Gestión Pública introduce como elemento novedoso que, por medio de la aplicación de las ideas de la moderna gestión empresarial, se pueden solventar las disfunciones del sistema administrativo, es decir, a través de la eficacia, la eficiencia, la orientación al cliente, la calidad, etc.<sup>1</sup>

La gobernanza como concepto aparece a finales de los años noventa frente al modelo de Nueva Gestión Pública propuesto en los ochenta. La diferencia con respecto a la NGP es que la Gobernanza no impulsa una reforma que facilite una optimización técnica del sistema de gestión, sino que la alternativa pasa por novedosas formas de gobierno en red, en contraposición a la jerarquía tradicional propia de la administración pública. Así, junto con los objetivos del logro de la eficiencia y la eficacia, se pretende impulsar el fortalecimiento de la cohesión social y política, la participación, la cooperación y el compromiso ciudadano con la defensa del interés general. La gobernanza la entenderíamos como el ejercicio de la acción de gobierno, entendida como la gestión del complejo de instituciones, mecanismos, procesos y relaciones a través de los cuales los grupos y ciudadanos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, y resuelven sus diferencias<sup>2</sup>.

---

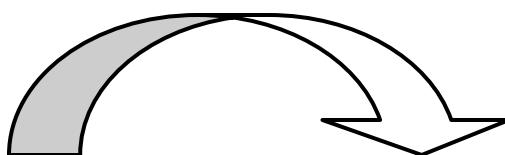
<sup>1</sup> Prats, J., 2005: De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo.

<sup>2</sup> Bar Cendón, 2001 «El Libro Blanco “La Gobernanza Europea” y la reforma de la Unión», en Gestión y Análisis de Políticas Públicas, nº 22, septiembre/diciembre.

También se entiende por la realización y desarrollo de los principios de participación, transparencia, responsabilidad, imperio de la ley, respeto de los derechos fundamentales, eficacia, equidad, consenso y visión estratégica.

El funcionamiento de la buena gobernanza se encuentra en lo que desde el Libro Blanco de Gobernanza Europea<sup>3</sup> se establece; así se establecen cinco principios: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Definiendo que el conjunto de estos principios es de vital importancia para la generación de una gobernanza democrática.

Para ilustrar las diferencias entre la NGP y la Gobernanza reproducimos el siguiente esquema<sup>4</sup>:



<b>De la Nueva Gestión Pública</b>	<b>A la gobernanza</b>
Transferencia de responsabilidades.	Reparto de responsabilidades
Adjudicación de prestaciones.	Activación de prestaciones
Privatización.	Autorresponsabilidad
Contratos (corto plazo).	Cooperación (largo plazo).
Dinero y competencia.	Integración de instrumentos de Gobierno como incentivos (mercado, comunidad, jerarquía).
Relaciones de intercambio económico.	Diálogo social y democrático
Optimización vertical.	Integración horizontal
Orientación al cliente	Compromiso ciudadano.

<sup>3</sup> Con el fin de impulsar una amplia dinámica democrática en la Unión, la Comisión, a través de la Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» [Diario Oficial C 287 de 12.10.2001], inicia una profunda reforma de la gobernanza y propone cuatro grandes cambios: implicar más a los ciudadanos, definir políticas y legislaciones más eficaces, comprometerse en el debate sobre la gobernanza mundial y, finalmente, centrar las políticas y las instituciones en objetivos claros.

<sup>4</sup> Werner Jann (2001).

Al margen de las diferencias citadas, ambas corrientes tratan de dar respuesta a la cambiante realidad del entorno que exige diversas y crecientes formas de colaboración, cooperación, coordinación entre los poderes públicos, así como entre estos y la sociedad civil y el entorno empresarial a lo largo del eje local-global. La flexibilidad organizativa y la orientación al cliente se han mostrado como principios del cambio tanto de la NGP como de la gobernanza.

En segundo lugar y dado el complejo mapa territorial sobre el que se sustentan las Administraciones públicas, parece más que razonable que cualquier proceso de reforma y/o modernización contemple una fluida relación entre los distintos niveles de gobierno. Los modelos organizativos y funcionales de la Administración pública local deben superar el uniformismo y ser flexibles para adaptarse a la diversidad de un país tan complejo en lo cultural, lo social, lo económico y lo identitario. La mejora en las relaciones intergubernamentales es una condición ineludible que se debe abordar, y, en este sentido, los mecanismos de cooperación básicos han de contener, cuando menos, los intercambios de información básicos y frecuentes, la coordinación y la colaboración técnica sobre los distintos poderes y las diferentes funciones, y, por supuesto, una lealtad o compromiso a los principios legales y constitucionales. No tiene sentido realizar modernizaciones en las distintas agencias o departamentos que olviden el componente relacional, ya que, aunque se consiga que un componente pueda ir a alta velocidad en flexibilidad y agilización de la gestión, esta se verá ralentizada cuando deba operar con otra sección que no lo contempla o bien con distinto grado de compromiso. En la actualidad, el concepto de relaciones intergubernamentales ha evolucionado hacia lo que llamamos la interoperabilidad.

Por último, la pertenencia de España a la Unión Europea (en adelante, UE) supedita el ordenamiento local al acervo comunitario en los aspectos funcionales, orgánicos e institucionales. En particular, los conceptos de Administración local o autonomía local tienen en la UE tres connotaciones esenciales:

- El reconocimiento de unos intereses particulares y propios de una colectividad
- La gestión de esos intereses por unas instituciones representativas y elegidas democráticamente
- La ausencia o limitación de los mecanismos de control o supervisión por parte de los poderes centrales.

Las sucesivas implementaciones de reforma administrativa en España tan solo se han limitado a un mero maquillaje o campañas publicitarias de lo que se refleja en las Administraciones occidentales, para dar la sensación de que se está haciendo algo.

Existen diferencias entre comunicar la propuesta de reforma, tomar la decisión de reformar, implementar dichas reformas y valorar los resultados que producen. En España podemos encontrar estas cuatro etapas en la siguiente secuencia: amplitud en la redacción de los libros blancos, varias leyes dirigidas a dar soporte legal a las reformas, un menor grado de implementación de esas leyes y reformas, y una completa falta de evaluación de los resultados.

La proliferación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (en adelante, NTIC o TIC) en todos los ámbitos, especialmente su presencia en la Administración local, suele utilizarse como pantalla reflectora de la modernización, creando una falsa percepción de la reforma que apenas engaña a nadie, pues la implantación de las tecnologías es más bien un medio que un fin en sí mismo.

Una verdadera reforma de la Administración pública española debe ir orientada hacia la simplificación de las estructuras administrativas, la reducción de los trámites administrativos que debe realizar la ciudadanía, la evitación de las duplicidades en las Administraciones públicas, la introducción de indicadores de gestión, la puesta en valor de la planificación estratégica y otras técnicas de Administración pública y la implantación de la función pública directiva profesional.

En lo que respecta a la reforma de la Administración pública local, se tiende a hacer coincidir con el nacimiento del desarrollo local en 1982. Se acepta en general que el estudio de los municipios viene siendo en España una materia escasamente desarrollada por las Ciencias Sociales. Por lo común, los municipios españoles han venido estudiándose desde una perspectiva estrictamente jurídica o, incluso histórica, todo lo más. De esta forma se está obviando el enfoque político-administrativo que los envuelve.

Aunque la Constitución de 1978 introdujo algunas características para la modernización de la Administración, la prioridad del Gobierno y el sector público, en aquellos primeros años de andadura democrática, consistía en llevar a buen término la transición política. En este sentido, los cambios hasta ese año solo afectaron a las instituciones predemocráticas básicas, dirigiendo la agenda política hacia la transformación o disolución de aquellas instituciones predemocráticas en regulares estructuras administrativas. En definitiva, a pesar de la profunda transformación social, económica y política de la transición, apenas se puede hablar de cambios sustanciales administrativos durante ese periodo.

Desde el final de la transición política, se han producido una serie de cambios sociales, económicos y estructurales entre los que cabría destacar los siguientes: la transformación de las estructuras sociales, haciéndolas más diversas y fragmentadas, la revalorización económica del papel del territorio, un sistema urbano más complejo, problemas sociales asociados a la pobreza y unas percepciones y demandas medioambientales más intensas y complicadas, la desindustrialización progresiva y la revalorización del capital humano, diferentes formas de producción y organización del trabajo, alternativas a los movimientos y demandas sociales por parte de la ciudadanía, una nueva praxis y dinámica de las relaciones intra y supranacionales, una relación entre lo rural y urbano, el envejecimiento progresivo de la población, etc.. A esto habría que añadir, cuando menos, los retos del multiculturalismo, fruto del fuerte fenómeno migratorio y los refugiados, y la brecha digital como consecuencia de la extensión en el uso de las TIC.

Sumemos a esto la profunda mutación política que tiene lugar con el proceso de instauración de las comunidades autónomas. Estos nuevos entes territoriales asumen nutridas competencias legislativas, ejecutivas y de gestión. Se ha dicho que la asunción por las comunidades autónomas de ese gran cúmulo de atribuciones y competencias ha generado uno de los procesos descentralizadores más importantes de la Europa contemporánea. Pero se trata de una descentralización parcial e

---

incompleta desde la perspectiva de la Administración local, ya que tanto el proceso constitutivo de las Comunidades Autónomas como el de las reformas estatutarias olvidan la proyectada gran descentralización a favor de los municipios que se anunció en el Pacto Local en 1998.

La reciente reforma del régimen jurídico de la Administración local, en el marco regulatorio de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, plantea como objetivos el logro de la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad para retomar la confianza y garantizar la financiación. Para ello, tomará como ejes de actuación la reducción de cargas administrativas, la aplicación de las nuevas tecnologías, la coordinación administrativa para evitar las duplicidades (una administración, una competencia) que implica una clarificación competencial, la reforma de los órganos de los gobiernos locales y la aplicación de la ley de transparencia. Se insta a que los gastos se ajusten a los ingresos<sup>5</sup>.

Así pues, y sobre la base de lo anteriormente expuesto, quisiera señalar que el sentido de este capítulo será exponer los principales hechos de referencia que han afectado a la modernización de la Administración local en España, para finalizar exponiendo unas valoraciones en el nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

#### IV.2. La modernización de la administración Local

La necesidad de la modernización en la Administración Local viene exigida por la actual coyuntura económica, en la que el sector público en general y los Ayuntamientos en particular deben enfrentarse al reto de la productividad.

En este sentido, es necesario destacar las potencialidades de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), que facilitan la optimización del funcionamiento interno de las Entidades Locales y agilizar la comunicación con el resto de Administraciones Públicas, lo que conlleva importantes beneficios sociales y económicos. De igual forma, las nuevas tecnologías permiten un mayor contacto con los ciudadanos y favorecen la integración de las zonas rurales y más aisladas.

Sin embargo, la modernización administrativa no se limita a la Administración electrónica, ni, en general, al uso de las nuevas tecnologías. La modernización administrativa supone un verdadero cambio cultural dentro de la Administración, que introduzca una mentalidad de dirección de equipos humanos para la consecución de unos objetivos.

En realidad, la modernización administrativa es mucho más, es un cambio cultural dentro de la Administración.

La modernización administrativa es un proceso que implica el desarrollo continuo de nuevos servicios y herramientas de gestión en la Administración con el objeto de satisfacer las expectativas y necesidades de los ciudadanos y gestores públicos respecto a la prestación de servicios.

---

<sup>5</sup> Exposición de motivos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

Para hacer efectiva la modernización administrativa es necesario el desarrollo de actuaciones en los siguientes ámbitos de actuación:

- Estrategia y planificación: Todo proceso de modernización/innovación ha de ser definido con precisión, sometido a un proceso de planificación, gestión y evaluación centralizado, abierto y participativo y liderado por un único órgano.
- Gestión por Procesos: Los procesos se han de constituir en el pilar fundamental de la nueva organización y la base de la modernización administrativa. Con respecto a los principios previstos en el ordenamiento jurídico, la aplicación de la gestión por procesos, orientada a los ciudadanos, debe convertirse en el modo natural de gestión y dirección de la Administración.
- Personas y Organización: Este nuevo modo de gestión y dirección requerirá, inevitablemente, cambios en la organización actual y en la forma de trabajar de las personas, de forma que se garantice la disposición de una estructura organizativa y un equipo de trabajo alineados con la nueva filosofía. En el ámbito organizativo es preciso afrontar cambios que tengan como objetivo principal la introducción de criterios de flexibilidad en la gestión. Bajo estas premisas, la Administración se ha de centrar principalmente en el diseño, planificación y gestión de políticas públicas y prestación de servicios de valor. Por el contrario, la ejecución de actividades, de menor valor y otros servicios de apoyo han de atribuirse al sector privado, bajo fórmulas de externalización (convenios, concesión, contratación, etc.).
- Soporte Legal: Este ambicioso proceso ha de estar dotado de un soporte normativo que garantice el principio de seguridad jurídica.
- Administración electrónica: La tecnología ha de ser considerada como un medio para hacer posible todo lo anterior. Por tanto, la modernización administrativa debe venir marcada por un objetivo esencial que es la puesta a disposición de los ciudadanos y directivos y empleados públicos de soluciones tecnológicas que contribuyan a mejorar los canales de atención al ciudadano y de acceso a los servicios públicos.
- Implantación y puesta a disposición de los gestores públicos, funcionarios y ciudadanos de una plataforma telemática que permita el inicio de expedientes, la cumplimentación de los trámites requeridos, el pago de impuestos, tasas y precios públicos y las resoluciones y notificaciones, en ambos sentidos ciudadano-Administración y Administración-ciudadano.
- Mejorar los procesos de trabajo internos, garantizando la participación previa de las unidades administrativas usuarias de las futuras soluciones en el diseño de las mismas.

- Garantizar la interoperabilidad de la información entre unidades de la Administración y entre éstas y otras instituciones públicas. De forma que la disposición de la información integrada y estructurada se constituya en la base para la toma de decisiones y en el punto de partida para la implantación del principio de racionalidad, eficacia y eficiencia en la gestión.
- Gestión del cambio y formación en la nueva forma de trabajar y el uso de las nuevas soluciones de forma que se garantice su uso y aplicación. La modernización de la gestión administrativa implica, necesariamente, la introducción de nuevas formas de trabajo y soluciones con las que el gestor público ha de estar familiarizado. Para ello, es necesario actuar en dos ámbitos principales: la comunicación y la formación. La introducción de soluciones innovadoras en la gestión pública no tendrá éxito si no se contemplan las necesidades del gestor público y, por supuesto, si este último no participa en la gestación de las mismas. La gestión de este cambio requerirá la introducción de nuevos métodos de trabajo en la Administración como la gestión por proyectos, la aplicación de criterios de calidad, el desarrollo de soluciones que tengan como base la compartición de información y la colaboración entre gestores, etc.
- Transparencia y Comunicación de la nueva cultura de trabajo de la organización los nuevos servicios y los nuevos canales de forma que se asegure su utilización por los ciudadanos y los gestores públicos. Hay que comunicar lo que se está haciendo, para qué se hace y cuáles son los resultados que se desean obtener, sólo de esta forma conseguiremos la participación e involucración de todos los que se van a ver afectados por el proceso de modernización.

Las entidades locales que sepan aprovechar los beneficios económicos y sociales de los procesos de modernización tendrán mayores posibilidades de constituirse en focos de atracción de recursos con los que desarrollar la economía local y mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos.

En definitiva, todas estas iniciativas plantean la necesidad de reflexionar respecto al papel de la administración pública local y la necesidad de modernizarse y transformar su gestión de forma que responda como:

- Una administración eficiente que cueste menos a sus ciudadanos.
- Una administración transparente, que aprende, evalúa, mide resultados y establece indicadores de gestión.
- Una administración profesional, fiable y segura.
- Una administración de calidad.
- Una administración electrónica.
- Una administración con menos y mejores normas.

#### IV.3. La modernización como exigencia comunitaria

El Derecho Europeo y el Derecho nacional no son solo dos Ordenamientos jurídicos que se relacionan, sino que aquel nos vincula en origen y absolutamente, porque tiene primacía sobre las leyes nacionales. Es evidente que el principal deber de observación y conocimiento de la normativa comunitaria corresponde al legislador, que es el competente para modificar las leyes y adaptarlas en cuanto fuere preciso a las Directivas y Reglamentos Europeos.

Para las empresas privadas resulta más clara la vinculación del Derecho Europeo, quizás porque las actuaciones que han merecido el reproche de los Tribunales Europeos, derivándose de ello el correspondiente perjuicio económico.

En el ámbito de la Administración Pública cuesta más sentir la preocupación por una inadecuada aplicación de las Directivas, si bien en materias como contratación resulta de gran impacto la transposición de las mismas.

La regulación particular del régimen de los tributos locales en principio está excluida de la competencia de la Unión Europea, pero puede ocurrir que de la normativa sectorial resulte la obligación de respetar un conjunto de límites y prescripciones comunitarias<sup>6</sup>.

Así, tres materias que son objeto de regulación en el marco europeo y que afectan directamente a las entidades locales son:

- La regulación del IVA.
- La Directiva Marco del Agua.
- La liberalización de los servicios funerarios.

Respecto al IVA, es un impuesto armonizado, que debe ajustarse a la Directiva 2006/112/CE. La Ley 28/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias, la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, y la Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras, introduce nuevos supuestos de no sujeción al impuesto, que suponen una mejor

<sup>6</sup> Así ha sucedido con la sentencia del TJUE de 12 de julio de 2012, relativa a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal Supremo español, en las que preguntaba si, en términos comunitarios, era posible aplicar una tasa municipal, por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, a los operadores de telefonía móvil.

El TJUE en base a las Directivas de Telecomunicaciones declaró que no se podía exigir la tasa a quienes no eran titulares de una red que materialmente ocupara el dominio público. Las consecuencias fueron de gran alcance, pues se han declarado nulas múltiples ordenanzas fiscales y ha quedado muy limitada la definición del hecho imponible de aquellas tasas. No obstante, todavía el legislador no ha modificado el artículo 20 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, determinando cuando se puede entender que existe, a los efectos de la imposición de tasas, aprovechamiento especial del dominio público local.

---

adaptación a la Directiva, pero, en virtud de la armonización, todavía debe ser revisado para mayor seguridad de los Ayuntamientos.<sup>7</sup>

En cuanto a la Directiva Marco del Agua, la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas tiene por objeto la protección del agua. Aunque no contiene una regulación de los servicios urbanos, si formula los principios que deben respetarse:

- El agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal.
- Es preciso proteger las aguas, con finalidad medioambiental y para garantizar el suministro de agua a la población en buen estado, con un sistema que sea sostenible, equilibrado y equitativo.
- La Directiva establece el principio de recuperación de costes en estos términos: "Los Estados miembros tendrán en cuenta el principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, y en particular de conformidad con el principio de que quien contamina paga".

A los Ayuntamientos les compete -siendo servicios públicos esenciales- la distribución de agua domiciliaria y el saneamiento y es fundamental tener en cuenta los principios de la Directiva, máxime a la hora de valorar el sistema de gestión.

Por último, como ejemplo del efecto que en la regulación concreta de un servicio nacional, puede tener el derecho europeo, nos referiremos a los servicios funerarios, cuya prestación ha experimentado un cambio radical a partir de la liberalización impuesta por el Real Decreto ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica y más tarde la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso a la productividad.

El Real Decreto ley 7/96 declara que se liberaliza la prestación de los servicios funerarios, si bien los ayuntamientos podrán someter a autorización la prestación de los servicios. Dicha autorización se concederá a todo solicitante que reúna los requisitos exigidos y disponga de medios materiales suficientes para efectuar el traslado de cadáveres; las normas que regulen los requisitos para la prestación de estos servicios no podrán establecer exigencias que desvirtúen la liberalización del sector.

Asimismo, se modificó el artículo 86.3 de la LBRL, excluyendo de los servicios reservados los servicios mortuorios.

---

<sup>7</sup> Algunos Ayuntamientos que liquidaron la tasa por recogida y eliminación de residuos comerciales, no aplicaron IVA por entender que el carácter tributario de la contraprestación exigida entraba dentro de los supuestos de no sujeción al impuesto y han sido objeto de inspección tributaria y sanción, justificándose la infracción en que se trataba de una actividad que vulneraba la libre competencia, actuación prohibida en términos de la Directiva.

No obstante la claridad aparente del cambio normativo, la transición a este modelo liberalizado está siendo conflictiva, por las condiciones excesivas para el establecimiento que algunos ayuntamientos y por las resistencias de los tradicionales agentes económicos que prestaban la actividad de servicios funerarios.

El papel de los ayuntamientos, al redactar las correspondientes ordenanzas municipales y establecer condiciones razonables de prestación del servicio es muy importante y los responsables locales se han de adaptar al nuevo marco legal.

Pero dentro de este apartado de la modernización de la gestión municipal como exigencia comunitaria es fundamental referirnos al nuevo reglamento europeo de protección de datos.

El Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 (en adelante REG-UE), relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, entró en vigor el 25 de mayo de 2016, pero no será aplicable hasta 25 de mayo de 2018; durante estos dos años debe continuar aplicándose en nuestro país la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (LOPDP) y su Reglamento de desarrollo aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre

El REG-UE será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. Por ello, exige la modificación de la vigente LOPDP.

El Reglamento Europeo pretende un cambio profunda, sustituyendo obligaciones formales y esquemas predeterminados por el principio general de responsabilidad de las personas físicas, jurídicas, públicas o privadas, que realizan el tratamiento de datos personales. Se añade gran complejidad a la aplicación de la normativa de protección de datos personales.

Las administraciones locales deberán estar atentas a las instrucciones se impartirán por las Autoridades de control (Agencia de Protección de Datos), así como por entidades supramunicipales y revisar el cumplimiento actual de los principios básicos de la protección de datos.

El cumplimiento del nuevo modelo de normativa de protección de datos de carácter personal par parte de las Entidades Locales, solo será posible si la Entidad Local cuenta con muchos recursos personales y económicos o alternativamente si la Administración Supramunicipal (por ejemplo la Diputación) ejerce su función de asistencia.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Por ejemplo, la puesta en práctica de las medidas de seguridad que regula el REG-UE, precisa de un asesoramiento sobre la protección de datos, que debería ser un profesional muy especializado que, contratado por la Diputación, preste sus servicios a varios Ayuntamientos).

Y por último enumerar las acciones desarrolladas por la Unión Europea en aras a la consecución de “la Sociedad de la Información”, que deben ser también tenidas en cuenta por los operadores locales<sup>9</sup>:

- La Agenda Digital para Europa, que se creó en mayo de 2010 para impulsar la economía europea aprovechando las ventajas económicas y sociales sostenibles del mercado único digital.

La administración electrónica se propone utilizar las tecnologías de la información y la comunicación para mejorar la calidad y accesibilidad de los servicios públicos. La administración electrónica puede reducir los costes tanto de las empresas como de las administraciones y facilitar las transacciones entre administración y administrados. Además, contribuye a que el sector público resulte más abierto y transparente, y los gobiernos más comprensibles y responsables para los ciudadanos.

- La Iniciativa i2010 con la que la Comisión aborda de manera integrada la sociedad de la información y las políticas audiovisuales en la Unión Europea. Su propósito es coordinar la acción de los Estados miembros para facilitar la convergencia digital y afrontar los desafíos vinculados a la sociedad de la información. Para elaborar este marco estratégico, la Comisión ha llevado a cabo una amplia consulta con las partes interesadas en torno a iniciativas e instrumentos anteriores, tales como e-Europa y la Comunicación sobre el futuro de la política reglamentaria europea en el ámbito audiovisual.

La Comisión propone tres prioridades que se debían haber alcanzado antes de 2010 para las políticas europeas de la sociedad de la información y los medios de comunicación: la consecución de un espacio europeo único de la información; el impulso de la innovación y de la inversión en el campo de la investigación en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y la consecución de una sociedad de la información y los medios de comunicación basada en la inclusión.

- El programa IDABC (Interoperable Delivery of Pan-European eGovernment Services to Public Administrations, Business and Citizens - Prestación interoperable de servicios paneuropeos de administración electrónica al sector público, las empresas y los ciudadanos) tiene por objeto prestar servicios paneuropeos de administración electrónica a las administraciones públicas, las empresas y los ciudadanos. El objetivo consiste en mejorar la eficacia de las administraciones públicas europeas y la colaboración entre ellas.

---

<sup>9</sup> Disponibles para consulta en la base de datos gestionada por la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea EUR-Lex.

IDABC formula como visión a largo plazo asegurar que todos los ciudadanos, empresas y administraciones tengan acceso a servicios de administración electrónica paneuropeos de cualquier administración, sin barreras, con independencia de que el servicio, la información o documentación asociada o necesaria como requisito previo para el servicio se encuentre bajo la responsabilidad de una administración local regional o nacional, o de una institución europea.

#### IV.4. La Administración Local Española.

La Administración local, que representa el tercer nivel de la Administración pública en España, tras el de la Administración general del Estado y la autonómica, resulta ser el nivel administrativo más complejo tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo (Carles Ramió Matas, 2010: Teoría de la Organización Y Administración Pública.). Ni siquiera existe una sola Administración local, sino una diversidad de entes locales entre los que destacan los municipios y las provincias, que dan cabida también a los entes forales en el País Vasco, a los consejos en Baleares, a los cabildos en Canarias, a las comarcas en Cataluña, a las mancomunidades de municipios y a las entidades metropolitanas<sup>10</sup>.

Este estudio, que trata sobre la modernización de la gestión tributaria local, se centrará en el municipio y la provincia: el primero, porque es el principal titular de los tributos locales, y el segundo, en cuanto al importante papel que desarrolla subsidiariamente para la mejor gestión de los mismos.

Las principales características del mapa local español son precisamente la fragmentación, la heterogeneidad y la atomización, lo que conlleva la existencia de un alto número de municipios de muy reducido tamaño poblacional, de extensión territorial limitada y de base esencialmente rural, además de una manifiesta tendencia a la creación de nuevos municipios, según datos del Registro de Entidades Locales de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> La regulación de las distintas entidades locales viene recogida en las siguientes normas:

- Constitución Española de 1978.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
- Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.
- 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.
- Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona.
- Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid.

<sup>11</sup> Tabla 1: Tipos de entes locales (Se incluye como anexo a este documento, apartado *Tabla 1: Tipos de entes locales*).

Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), conforme a la información referida a las cifras de población a 1 de enero de 2017, existen en España 8.124 municipios, de los cuales no alcanzan los 20.000 habitantes 7.722, lo que supone el 95,05% de los mismos. Cabe afirmar que un municipio por debajo de 20.000 habitantes no es económicamente viable ni eficiente, y en España hay 1.286 municipios con menos de 100 habitantes.

Las razones que explican este inframunicipalismo son la aplicación, en su momento, del modelo francés, que vinculaba municipio con núcleo de población independientemente de su tamaño y también a la vieja idea del siglo XIX y del romanticismo de la época que postulaba que, si cada nación ha de tener un Estado, un municipio y su población, a su vez, deberán tener un ayuntamiento.<sup>12</sup>

A esta situación habría que añadirle el impacto durante el siglo XX del movimiento migratorio relacionado con el éxodo rural, que ha generado una importante despoblación en la mayoría de los municipios.

Esta fase expansiva de creación de nuevos municipios se encuentra muy asentada en nuestro modelo territorial y solo tuvo como excepción algunas épocas del franquismo en las que la reducción del número de municipios se debió a la política de creación de pantanos y consiguiente destrucción o inundación del pueblo, así como al desarrollismo de los años sesenta, que provocó el proceso de éxodo rural y la posterior eliminación del municipio por ausencia de población. En cualquier caso, nótese el incremento, puesto que en 2002 había en España 8.101 municipios, frente a los 8.124 actuales.

Por tanto, forma parte de la idiosincrasia del mapa municipal español la resistencia a fusionar municipios debido al fuerte arraigo de la cultura de identificación localista de nuestro país.

#### IV.5. La Administración Local en el Estado de las Autonomías.

El modelo territorial que diseña la Constitución de 1978 reconoce la descentralización y transformación del conjunto de las Administraciones públicas.

El desarrollo del Estado de las autonomías se ha caracterizado básicamente por tres rasgos: primero, por el crecimiento progresivo de las comunidades autónomas; segundo, por la limitación del Estado a las funciones de soberanía; y tercero, por el crecimiento considerable, pero insuficiente, de la Administración local<sup>13</sup>.

En la actualidad se constata que la mayoría del personal que trabaja en las Administraciones Públicas lo hace en la autonómica, hecho lógico aunque no menos transcendental, ya que las administraciones ex novo han absorbido los colectivos más

---

<sup>12</sup> Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, 2013: El Gobierno y la Administración Local en España: Sobre las alteraciones de los términos municipales con especial referencia al caso Gallego.

<sup>13</sup> Tabla 2: Los empleados públicos en España (Se incluye como anexo a este documento, apartado *Tabla 2: Los empleados públicos en España*).

numerosos de la Administración pública, a saber, el personal docente y el sanitario. Entendemos que este es el principal motivo del descenso registrado en el personal de la Administración general del Estado, que se ha restringido casi en una cuarta parte. Asimismo, la Administración local experimenta un considerable aumento, no solo en términos absolutos, sino también relativos, aunque la importancia comparativa que adquiere el proceso autonómico eclipsa los incrementos de las estructuras locales. El personal local lo configuran aquellas personas que trabajan en los ayuntamientos, diputaciones, cabildos y consejos insulares.

Desde la perspectiva económica, con el proceso descentralizador la distribución del gasto público ha experimentado también unos cambios sustanciales. Así uno de los rasgos fundamentales de nuestro sector público es el alto grado de descentralización administrativa alcanzado. Actualmente, la mitad del gasto público es gestionado por las Administraciones territoriales. Tanto las comunidades autónomas como los ayuntamientos tienen una amplia presencia en la oferta de bienes y servicios más próximos al ciudadano, como sanidad y educación en el caso de las comunidades autónomas, y seguridad ciudadana, vivienda y servicios comunitarios, actividades culturales y recreativas, servicios sociales, transporte, etc., en las entidades locales. En cuanto al desglose del gasto público local por los entes que lo conforman, la mayor parte del gasto lo gestionan los ayuntamientos, seguido de las diputaciones de forales y, el resto de las diputaciones. Por último, están los consejos y los cabildos insulares.

En este apartado de la configuración de la administración local en el Estado de las Autonomías hay que hacer también mención a los problemas administrativos de los municipios. La autonomía local como se expresa en el artículo 137 de la CE supondría soberanía en la potestad normativa, para la disponibilidad de su propio personal, para la ordenación de sus ingresos y gastos y para su autoorganización.

Aunque en principio la LBRL fue generosa en lo que respecta a la autoorganización municipal, el desarrollo posterior ha sido más restrictivo. La potestad de autoorganización ha quedado bastante disminuida en nuestro ordenamiento, al estar subordinada tanto a la legislación del Estado como a la de las comunidades autónomas.

La legislación sectorial, estatal y autonómica, no se ha tomado nunca en serio el papel de las Administraciones locales, pues la lista de los servicios obligatorios se amplía o se reduce sin seguir una pauta clara.

La CE, a diferencia de lo que ocurre con los listados competenciales contenidos en los artículos 148 y 149 con relación a la distribución territorial del poder entre el Estado y la Comunidades Autónomas, no contiene referencia explícita alguna a las competencias locales. Y esta problemática de la limitada autonomía local en lo que respecta a su capacidad normativa y competencial también se extrae a autonomía económica. Pues no hay autonomía posible sin la suficiente capacidad financiera.

## IV.6. La autonomía local reconocida en diferentes textos legales.

### IV.6.1. La Carta Europea de la Autonomía Local.

La Carta Europea de la Autonomía Local es un Convenio Internacional aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 15 de octubre de 1985. España la rubricó ese mismo día, pero no fue ratificada por las Cortes Generales hasta el 20 de enero de 1988 y publicada como ley en el Boletín Oficial del Estado hasta el 24 de febrero de 1989, por lo que, tras este largo proceso, acabó siendo parte del derecho positivo español.

La Carta Europea de la Autonomía Local consagra el principio de la autonomía local: su reconocimiento legal, su contenido y desarrollo, resaltando especialmente los conceptos de suficiencia y autonomía financiera, el derecho a asociación y el derecho a la protección jurisdiccional de las entidades locales; por otro lado, también se recoge como medio necesario para reforzar el sistema democrático la efectiva aplicación del principio de subsidiariedad, que supone que el ejercicio de las competencias públicas debe incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos.

El derecho comunitario rompe una lanza a favor de los entes locales en cuanto señala la preferencia a la actuación de la autoridad representativa más próxima, que solo debe quedar desplazada cuando los efectos benéficos de una autoridad superior compensen la pérdida de integración democrática. Es más, solo cabría argumentar el traslado de competencias del nivel local al nivel autonómico cuando, por razón de su disponibilidad de medios, el primer nivel no fuera capaz de cumplir con los objetivos o fines públicos que se prevean en la legislación básica de los entes superiores. De esta forma, en presencia de suficiencia de medios, de acuerdo con lo establecido en la Carta Europea de la Autonomía Local, la actuación debe corresponder al ente local<sup>14</sup>.

### IV.6.2. El pacto local.

El movimiento reformador denominado pacto local surge de la asamblea de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP, en adelante) de 1993 en A Coruña, para atender las distintas reclamaciones concernientes a la clarificación competencial de las entidades locales. En 1995, una nueva asamblea de la FEMP retoma la cuestión creándose una Comisión para el Pacto Local. El Gobierno central recién constituido tras las elecciones generales de 1996 asumió el compromiso de hacerlo efectivo y así, en septiembre de ese mismo año, la FEMP aprobó el documento Bases para el pacto local, que remitió al Ministerio de Administraciones Públicas. Este documento, que contenía 96 peticiones relacionadas con distintos ámbitos de la acción pública, se basa en la idea de que la Administración local debe intervenir más activamente en el Estado autonómico, considerándola como la

<sup>14</sup> La Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 constituye el instrumento jurídico del Consejo de Europa que tiene como objetivo programático reconocer, promover y garantizar un estándar común y uniforme del principio de autonomía local en todos los estados miembros integrantes de dicha organización supranacional. Según expone el profesor Luciano Parejo, la Carta Europea de la Autonomía Local codifica “la imagen europea de la autonomía local”, en cuanto articula un específico concepto material de autonomía local, que permite reconocer a las entidades locales como poderes públicos constituidos democráticamente que tienen como misión ordenar y gestionar los asuntos públicos que afectan a intereses de la colectividad local, que conforma un modelo uniforme y coherente de régimen local, cuya defensa, fortalecimiento y salvaguarda compromete de forma común a todos los estados miembros del Consejo de Europa.

Administración ordinaria o común en tal Estado, en virtud del principio de subsidiariedad, lo cual propicia que deba tener competencias adecuadas. Estas Bases dieron lugar, a su vez, a las bases para la negociación del Acuerdo para el Desarrollo del Gobierno Local. Este Acuerdo, que se formalizó entre el Gobierno y la FEMP, impulsó la importante reforma legislativa del régimen local, que se plasmó en las correspondientes leyes aprobadas por las Cortes Generales en 1999.

La Ley 1/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) y otras medidas para el desarrollo del gobierno local, introduce cambios significativos en las estructuras municipales al tiempo que incorpora modificaciones en las provinciales al introducir mayores atribuciones a los presidentes de las diputaciones provinciales.

Este pacto local se concreta en un proceso tendente al fortalecimiento del poder local, a través del reforzamiento de su autonomía, con la finalidad esencial de lograr el desarrollo de las posibilidades del Gobierno local y la profundización en la capacidad de gestión de los entes locales. Tras esta reforma, se consigue un cierto cumplimiento de algunas aspiraciones de la desplazada Administración local española.

#### IV.6.3. La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local

La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local. Esta ley introduce una serie de reformas en el articulado de la LBRL, que afectan a todas las entidades locales, adiciona determinados preceptos y añade dos nuevos títulos a la LBRL: Título IX, Organizaciones para la cooperación entre las Administraciones públicas en materia de Administración local, y Título X, Régimen de organización para los municipios de gran población. En este sentido, esta ley trata de complementar las disfuncionalidades y carencias de la LBRL en lo que respecta al uniformismo legislativo en el que se mueve, haciendo hincapié en los retos democráticos de las entidades locales al potenciar la participación ciudadana.

En lo referente a las provincias, es destacable que en su Exposición de Motivos se resalte la «atribución de funciones de cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y de planificación estratégica en el territorio provincial, sin perjuicio de las demás competencias de otras Administraciones públicas en ese ámbito». Además, encontramos un reconocimiento a la constante y férrea labor de la institución provincial en el sentido de la «creciente importancia de los gobiernos locales contemporáneos en el que las diputaciones provinciales se han venido implicando de forma creciente en los últimos años». Este reconocimiento a la función de planificación estratégica provincial «resulta especialmente relevante en las zonas rurales donde la puesta en práctica de las políticas de desarrollo local está produciendo excelentes resultados».

Si bien, y en lo que respecta a la concreción de sus competencias, no se ha producido en la Ley de Modernización un sustancial tratamiento, pues nos encontramos con idéntica indeterminación que en la LBRL, al no establecerse claramente el elenco de competencias. Es más, la nueva función atribuida en la ley de 2003 de «cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y de planificación estratégica en el territorio provincial, sin perjuicio de las demás

competencias de otras Administraciones públicas en ese ámbito», constituye «una redacción desafortunada que no se sabe muy bien que añade de positivo a lo que ya existía.

El hecho de que no se haya abordado la dotación de las competencias provinciales desde un punto de vista de la propia provincia ha facilitado la reducción de sus intereses y que esta se haya tenido que contentar con ser la garantía de las funciones subsidiarias en relación con las competencias municipales y no tanto como una entidad local con servicios propios. Esta falta de reflexión sobre los intereses provinciales ha facilitado a otras administraciones asumir sus competencias potenciales.

#### IV.6.4. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

El problema fundamental que tienen los gobiernos locales es la disparidad estructural entre las competencias formalmente atribuidas y las realmente ejercidas o competencias impropias, que son aquellas prestadas por los municipios por delegación de otra administración superior sin que exista una dotación económica prevista para compensar los gastos que ocasiona en la administración ejerciente.

La falta de recursos financieros para hacer frente a ambas atribuciones de manera estructural y el excesivo número de entidades locales existentes, que no facilita la generación de economías de escala agrava aún más esta situación de una financiación insuficiente para hacer frente a la demanda prestacional por parte de la ciudadanía. Además y especialmente a partir de 2008 como consecuencia de la crisis económica y financiera, las entidades locales han experimentado una profunda transformación de su régimen jurídico en el nivel presupuestario y financiero: medidas contra la falta de recursos, control del déficit, límites al endeudamiento así como la consecución de la sostenibilidad financiera, económica y presupuestaria.

Así, transcurridos más de treinta y cinco años de vida constitucional y treinta años desde la entrada en vigor de la LBRL con sus respectivas modificaciones, el Gobierno central constituido tras las elecciones legislativas de noviembre de 2011 emprendió una nueva reforma del régimen local, que culminó con la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Con todo ello, se modificó la legislación municipal para adaptarse al artículo 135 de la Constitución, que en su nueva redacción de 2011 exige la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones públicas.

Con el objetivo de lograr la sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas, en el ejercicio 2012 se había aprobado la ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), de aplicación general a todas las Administraciones Públicas, que extendió sus efectos a nivel local con la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Esta ley se plantea como instrumento de control financiero que, entre otros asuntos, somete a los municipios y resto de entes locales a la ley de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de la administración en general, todo ello a pesar de ser este nivel de administración el que menos peso aporta en el cómputo del déficit público del conjunto de las

Administraciones Públicas en el ejercicio 2016, ya que según los datos publicados por el **Ministerio de Hacienda y Función Pública el 15 de abril de 2017 en el informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria<sup>15</sup>**, y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2016 las entidades locales cerraron el ejercicio con un superávit de 7.083 millones de euros, cifra que representa el 0,64 por ciento del PIB. Por lo tanto, de acuerdo a este dato, se ha cumplido el objetivo previsto para el conjunto de las Entidades Locales, habiéndose registrado en este caso una desviación positiva de 0,64 por ciento frente al 2,52 y 0,82 por ciento de déficit de la Administración Central y Autonómica<sup>16</sup>.

La reforma de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local persigue tres objetivos básicos: el primero, clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones; el segundo, racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; y, por último, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso para favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

En cuanto al primer objetivo de clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades y eliminar las competencias impropias, se pretende precisar aquellas que han de ser desarrolladas por los municipios, diferenciándolas claramente de las estatales o autonómicas. Por primera vez ordena y delimita las competencias de los municipios diferenciando entre competencias propias, delegables por las CCAA o Estado y permitiendo el desarrollo de aquellas otras siempre que cumpla con los requisitos exigibles por la LEPYSF y no se produzca duplicidad de ejecución del servicio por otra administración. Asimismo, y esto es de vital importancia, se garantiza por primera vez a los entes locales la financiación, de las competencias delegadas en ellos por las CCAA de forma concordante con las competencias realmente ejercidas, asegurando su cumplimiento mediante retenciones en las transferencias que correspondan a éstas por aplicación de su sistema de financiación propio. La eficacia de un nuevo sistema de financiación deberá ir acompañado por la eficiencia en la gestión de los bienes y servicios públicos, en este sentido la reforma regula un conjunto de medidas o actuaciones específicas.

Así, las competencias en materia de educación y sanidad de las entidades locales pasarían a las comunidades autónomas. En cualquier caso entendemos que el legislador deja abierta la posibilidad con la siguiente redacción: «Las entidades locales solo podrán ejercer competencias impropias, entendiendo por estas las distintas a las competencias propias y a las atribuidas por delegación, así como desarrollar actividades económicas, cuando no se ponga en riesgo financiero la

---

<sup>15</sup> La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera establece que el Ministro de Hacienda y Función Pública elevará al Gobierno dos informes (uno antes del 15 de abril y otro antes del 15 de octubre de cada año) sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio inmediato anterior, así como de la evolución real de la economía y las desviaciones respecto de la previsión inicial contenida en el informe al que se refiere el artículo 15.5 de esta Ley. Estos informes se elaboran sobre la base de la información disponible en la fecha de su elaboración y están disponibles para su consulta en la web del Ministerio de Hacienda y función Pública.

<sup>16</sup> Tabla 3: Capacidad/necesidad de financiación (Se incluye como anexo a este documento, apartado IX.3. *Tabla 3: Capacidad/necesidad de financiación*).

realización de las competencias propias, no haya duplicidades con las competencias autonómicas, y se garantice la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias o actividades económicas, respetando en todo caso el principio de eficiencia y el resto de los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. A estos efectos será necesario el informe previo de la comunidad autónoma en el que se señale la inexistencia de duplicidades y del interventor de la entidad local sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias». Lo que se entiende por riesgo financiero y eficiencia económica, su elasticidad y el margen de interpretación, puede llevar a situaciones similares a las que hemos tenido en los años pasados, de sobrecarga de competencias impropias sin la respectiva financiación. Entendemos, por tanto, que la propia indeterminación de la ley, que es precisamente lo que trata de corregir, no va sino a perpetuar ese cajón de sastre que son las competencias municipales.

En lo que atañe al segundo objetivo, no se prevé la supresión de municipios. En cualquier caso, sí que se suprimen las 3.725 entidades locales menores existentes y aquellas mancomunidades cuya sostenibilidad financiera no esté asegurada. Se trata de fomentar la agrupación de los mismos para la prestación de servicios y el fortalecimiento de las diputaciones provinciales.

Sin embargo, la ley deja indeterminado el proceso por el que se van a organizar y garantizar los servicios por parte de las agrupaciones y diputaciones. De igual modo, tampoco establece unas pautas claras para que las diputaciones refuerzen su papel más allá de lo que están haciendo hasta el momento.

Indudablemente, las medidas más incisivas se refieren al redimensionamiento del subsector público instrumental local, esto es, el referido a los entes dependientes y vinculados a las entidades locales. Con carácter general, estas medidas son de una complejidad elevada y de aplicación generalizada, con predeterminación de fechas y plazos que incluyen diversas excepciones, y eso que la propia tramitación parlamentaria rebajó las pretensiones iniciales. En particular, se destacan algunas medidas como la prohibición para constituir o participar en nuevas entidades dependientes o vinculadas, la limitación a realizar aportaciones patrimoniales o ampliaciones de capital en aquellas que tengan necesidades de financiación, la obligación del reequilibrio financiero para las entidades que realicen actividades económicas y la prohibición de crear o participar en entes vinculados o dependientes de segundo nivel.

En cuanto al régimen de las competencias delegadas<sup>17</sup> se introducen dos novedades; una, sólo se podrán delegar competencias cuando se mejore la eficiencia de la gestión pública, se contribuya a eliminar duplicidades y sea conforme con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; y dos, se vincula la delegación de competencias con la necesaria financiación de la actividad o servicio que se delega. De forma análoga, la decisión de las entidades locales de la gestión directa o indirecta de los servicios públicos<sup>18</sup> ha de estar vinculada a la sostenibilidad y eficiencia.

---

<sup>17</sup> Artículo 27 de la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL).

<sup>18</sup> Artículo 85.2 de la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL).

Para garantizar un control financiero-presupuestario más riguroso y transparente, y como novedad, las leyes sectoriales, incluidas las autonómicas, que determinan las competencias propias municipales deben ir acompañadas de una memoria económica<sup>19</sup>. Esta memoria ha de reflejar el impacto financiero sobre las Administraciones públicas afectadas y el cumplimiento del principio de sostenibilidad financiera del servicio o actividad de que se trate. Además, se fortalece la figura del interventor municipal, quien dependerá funcionalmente de la Administración general del Estado, se ajustarán las retribuciones (tanto de personal técnico como de representantes electos) y se limitará el número de concejales a treinta y cinco como máximo (aquellos con dedicación exclusiva se limitan al 12%) en todos los municipios.

Pero además del control del gasto en el que enfatiza la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, debe profundizarse en medidas que estabilicen los recursos de los que disponen los entes locales para responder a sus intereses y necesidades de suficiencia y autonomía, por lo que se hace necesaria la aplicación de una serie de medidas dirigidas a lograr el objetivo de alcanzar un sistema de financiación de la Administración Local suficiente y sólido.

Para conseguir una ampliación de la autonomía fiscal susceptible de generar una mayor suficiencia financiera, la redefinición de los tributos propios, impuestos y tasas para reforzar su vinculación a la capacidad de pago de los contribuyentes, con bases imponibles actualizadas, y en el caso de las tasas, para cubrir los costes de los servicios, así como establecer mejoras en la gestión de los diferentes tributos locales con el objetivo de simplificar y racionalizar el sistema tributario actualmente vigente por su insuficiente capacidad de maniobra ante circunstancias económicas como las que están teniendo lugar.

Junto a la revisión de los tributos es necesario redefinir el sistema de Participación en los Tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas, incorporando a los mismos variables o parámetros que incidan en los costes de prestación de los servicios de los pequeños municipios.

El análisis de los datos de las transferencias incondicionadas de PTE constata, que el actual sistema no es equidistributivo en términos per cápita. Los municipios que se financian a través del modelo de cesión, reciben mayores ingresos per cápita por esta vía que los acogidos al modelo de variables, favoreciendo de forma extraordinaria a los municipios de mayor población o capitales de provincia.

Por lo que respecta a la Participación en Tributos de las Comunidades Autónomas (PATRICA), señalar que la principal característica es su inexistencia en la mayoría de las Comunidades tal y como está definida en la Constitución, estableciéndose en el resto de comunidades distintos sistemas de colaboración y cooperación con las Entidades Locales con un alto componente discrecional por parte de las comunidades en cuanto a su dotación, evolución y criterios de distribución entre otros. Así pues, y en relación con la PATRICA, en primer lugar sería necesario extender a todas las comunidades este tipo de financiación, y en segundo lugar incrementar los porcentajes de participación de las entidades en los tributos de las

---

<sup>19</sup> Artículo 25.4 de la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL).

---

CCAA dada la actual situación de insuficiencia financiera por la que atraviesan la gran mayoría de municipios.

En conclusión, las últimas reformas en el ámbito local tienen un contenido fundamentalmente económico basado en la eficiencia en la gestión presupuestaria y olvidando aspectos como el fortalecimiento de la participación ciudadana, la garantía de la autonomía local, o la capacidad de las entidades locales de gestionar los recursos propios con mayor grado de autonomía o suficiencia financiera.

Aspecto que sí recogen las nuevas reglamentaciones que afectan a las entidades locales como son la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Pública; la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, y, por supuesto, la Ley 19/2013, de 9 diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

#### IV.6.5. Las Leyes 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público.

Las Leyes 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, han entrado en vigor el 2 de octubre de 2016. No obstante, las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a los dos años de entrada en vigor de la Ley, y por tanto el 2 de octubre de 2018.

Estas dos normas regulan de forma separada lo que se podría considerar el núcleo esencial del derecho administrativo. La Ley 39/2015 tiene por objeto regular las relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos, con el objetivo de implantar una Administración completamente electrónica e interconectada, y mejorar la tramitación de los procedimientos administrativos. En cambio la Ley 40/2015 tiene por objeto regular el funcionamiento interno de las distintas Administraciones Públicas y el resto del Sector Público. No obstante, hay alguna materia que se va a regular de modo interrelacionado en ambas normas como ocurre con la responsabilidad patrimonial, la potestad sancionadora o el uso de medios electrónicos.

La Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas regula los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, define el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria y las formas de participación pública en el mismo. Retoca los recursos administrativos, y simplifica y aclara plazos y otros aspectos de tramitación.

La 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público establece y regula las bases de este régimen, los principios del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas y de la potestad sancionadora, así como la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de su sector público institucional para el desarrollo de sus actividades.

La primera regula las relaciones externas y la segunda, las internas y la organización de la AGE. Y lo más importante, abordan la transformación digital de las administraciones públicas. Entre ambas se realiza un completo desarrollo de la administración electrónica, derogando las leyes anteriores, 30/1992 y 11/2007 y unificando la administración electrónica como principio de actuación del derecho administrativo, no sólo en las relaciones con los interesados, sino durante toda la tramitación de los expedientes internos.

El estudio II Estudio sobre e-administración local, realizado por llevado a cabo por la Asociación Pro Derechos Civiles, Económicos y Sociales<sup>20</sup> en España la brecha digital entre distintas ciudades se hace cada vez más grande.

La media por municipio de STT y STC es de 85 y 73 trámites respectivamente. Situándose 16 municipios por encima de la media y 33 por debajo de ella, con porcentajes sobre el término medio que oscilan entre el 407% y el 14% en el caso de los STT y entre el 363% y el 15% en el caso de los STC.

Entre el ayuntamiento en el que más operaciones vía digital pueden efectuarse y el que menos hay 338 operaciones de diferencia. Capitales como Zaragoza, Madrid o Valencia figuran a la cabeza de la digitalización con más de 300 operaciones posibles, mientras que por poblaciones urbanas como Murcia, Soria, Lugo o Palencia cuentan con menos de 30 operaciones. Según el estudio, no está suficientemente implantada la e-administración local con suficiente seguridad. Se debe garantizar la protección de datos, para incrementar la confianza de los usuarios y, por tanto, el uso de los servicios telemáticos.

Respecto a la autonomía local es especialmente importante el título VI: “de la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones”. Así, la LPAC introduce un nuevo Título sobre la iniciativa legislativa y potestad normativa de las Administraciones Públicas, que recoge los principios a los que debe ajustar su ejercicio la Administración titular. Es un Título importante para la Administración Local, ya que el ejercicio de su potestad reglamentaria se tiene que ajustar a lo previsto en él. Así<sup>21</sup>, por primera vez se establecen en una Ley, las bases con arreglo a las cuales ha de desenvolverse la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas para garantizar de modo adecuado la audiencia y la participación de los ciudadanos en la elaboración de normas y lograr así la predictibilidad y evaluación pública del ordenamiento jurídico, en aras a garantizar el principio de seguridad jurídica. Así el artículo 128 reconoce la potestad reglamentaria a los órganos de gobierno locales y recoge los principios de jerarquía

---

<sup>20</sup> ADECES es la Asociación pro Derechos Civiles, Económicos y Sociales. Constituida en octubre de 2004, es una entidad sin ánimo de lucro y de carácter plural. Desde su inicio tanto sus asociados como colaboradores son profesionales que desarrollan su labor en áreas diversas como energía, economía, derecho, sanidad, vivienda, urbanismo, arquitectura, telecomunicaciones... y, además, participan de manera activa en diversos ámbitos de la sociedad civil.

ADECES ha nacido con la vocación de aproximarse a múltiples temas, tantos como sus asociados o colaboradores sugieren, desde una perspectiva profesional y con la finalidad de afianzar, profundizar o innovar en el marco de los derechos ciudadanos de un modo acorde a la realidad socio-económica del mundo actual.

<sup>21</sup> Recogido en la Exposición de Motivos de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

normativa y reserva de Ley ya conocidos. De tal modo, que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar los preceptos de otra de rango superior, y por otra parte no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen como de competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Además, para conseguir un marco normativo de calidad, la Ley recoge en este título, las exigencias derivadas de las prácticas de "Better Regulation" y "Smart Regulation" impulsadas por la UE y la OCDE, y se configuran como principios informadores de toda la acción normativa de las Administraciones Públicas, principios por tanto que deberán observar las Entidades Locales en su actividad reglamentaria. El control del cumplimiento de estos principios se realizará por los tribunales en el ámbito de su control de la potestad reglamentaria.

#### IV.6.1. Incidencia de la normativa comunitaria en el ámbito tributario local.

En los últimos tiempos presenciamos una evidente incidencia práctica del derecho de la Unión Europea sobre el ámbito tributario, en general, y respecto de las Haciendas locales, en particular. Dicha circunstancia responde a la aplicación de una normativa que se caracteriza por su primacía en el escenario definido por la cesión de soberanía que comportó nuestra incorporación a la extinta Comunidad Económica Europea. Si bien la fiscalidad directa es competencia de los Estados miembros, estos deben ejercerla respetando el derecho de la Unión, en particular, las libertades fundamentales, la competencia, y la normativa sectorial que resulte de aplicación en cada caso.

En palabras de Ángela Acín Ferrer<sup>22</sup>, la incidencia del derecho de la Unión sobre un ámbito como el de los tributos locales –en principio excluido de su competencia– puede venir determinada a través de una concreta normativa sectorial que establezca la obligación de respetar todo un conjunto de límites y prescripciones comunitarias (como por ejemplo las directivas sobre telecomunicaciones).

Así ha sucedido con STJUE de 12 de julio de 2012 que resolvió las cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal Supremo Español, en las que preguntaba si, en términos comunitarios era posible aplicar una tasa municipal por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local en el caso de las operadoras de telefonía móvil. El TJUE, en base a las directivas de telecomunicaciones concluyó que no se podía exigir la tasa a quienes no eran titulares de una red que materialmente ocupara el dominio público.

<sup>22</sup> Ángela Acín Ferrer (2017), Incidencia práctica de la normativa Europea en la tributación local. Particular consideración al Reglamento Europeo de Protección de datos. Revista de Estudios Locales. Número 201.

## V. EL SISTEMA TRIBUTARIO MUNICIPAL

### V.1. Los principios de la tributación local

Dice Sainz de Bujanda, Fernando<sup>23</sup> que la materia financiera se constitucionaliza con el propósito de infundirle mayor estabilidad y fijeza. Se aspira la que las normas jurídicas de rango no constitucional, no puedan alterar ciertos principios a los que se atribuye un carácter configurador del sistema. Su alteración sólo podrá producirse, si es el caso, por el mismo poder que lo estableció, el poder constituyente, del que emana la norma suprema del ordenamiento, situada en el primero rango de la jerarquía.

De acuerdo con esa idea de estabilidad, la Constitución establece que los tributos que impongan y exijan las Corporaciones Locales deberán adecuarse a los propios principios constitucionales y a la Ley.

Por lo tanto, los principios relativos a los tributos locales se extraen de la lectura conjunta y armonizada de la Constitución y del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales aprobado por el RD Legislativo 2/2.004, de 5 de marzo, que contiene el régimen jurídico financiero básico de la Administración Local y, en lo relativo al sistema tributario local, sus preceptos desarrollan directamente el artículo 133 de la Constitución.

Y de ahí, se pueden enumerar los siguientes principios:

#### 1º Principio de reserva de Ley en materia tributaria:

El principio de reserva de Ley, contenido en los artículos 31.3 y 133 de la Constitución, se concreta en las siguientes afirmaciones:

- La Ley es la única norma con aptitud constitucional para establecer un tributo.
- La determinación de los elementos esenciales de un tributo ha de llevarse a cabo, también, por medio de la Ley.

Las afirmaciones expuestas no impiden que se aprueben normas de carácter reglamentario que desarrollen la Ley y colaboren con ella en su aplicación, siempre que no se vean afectados a los elementos esenciales configuradores del tributo, que segundo el artículo 8 de la Ley 58/2003 general tributaria, serían los siguientes:

- a) La determinación del hecho imponible, de la remuneración, de la base imponible y liquidable, la fijación del tipo de gravamen y de los demás elementos directamente determinantes de la cuantía de la deuda tributaria, así como el establecimiento de presunciones que no admitan prueba en contrario.

---

<sup>23</sup> Sainz de Bujanda, Fernando, Hacienda y Derecho (Fragmentos). Editorial: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- b) Los supuestos que dan lugar al nacimiento de deberes tributarios de realizar pagos a cuenta y su importe máximo.
- c) La determinación de los obligados tributarios previstos en el apartado 2 del artículo 35 de esta ley y de los responsables.
- d) El establecimiento, modificación, supresión y prórroga de las exenciones, reducciones, bonificaciones, deducciones y demás beneficios o incentivos fiscales.
- e) El establecimiento y modificación de los recargos y del deber de abonar intereses de demora.
- f) El establecimiento y modificación de los plazos de prescripción y caducidad, así como de las causas de interrupción del cómputo de los plazos de prescripción.
- g) El establecimiento y modificación de las infracciones y sanciones tributarias.
- h) El deber de presentar declaraciones y autoliquidaciones referidas al cumplimiento del deber tributario principal y la de pagos a cuenta.
- i) Las consecuencias que el incumplimiento de los deberes tributarios respeto a la eficacia de los actos o negocios jurídicos.
- j) Los deberes entre particulares resultantes de los tributos.
- k) La condonación de deudas y sanciones tributarias y la concesión de moratorias y quitas.
- l) La determinación de los actos susceptibles de reclamación en vía económico administrativa.
- m) Los supuestos en que proceda el establecimiento de las intervenciones tributarias de carácter permanente.

El principio de reserva de ley en materia de beneficios fiscales viene remarcado en el artículo 9 del TRLRHL, que dispone el siguiente:

#### Artículo 9. Beneficios fiscales, régimen y compensación.

1. No se podrán reconocer otros beneficios fiscales en los tributos locales que los expresamente previstos en las normas con rango de ley o los derivados de la aplicación de los tratados internacionales. No obstante, también se podrán reconocer los beneficios fiscales que las entidades locales establezcan en sus ordenanzas fiscales en los supuestos expresamente previstos por la ley. En particular, y en las condiciones que puedan prever las dichas ordenanzas, estas podrán establecer una bonificación de hasta lo cinco por ciento de la cuota a favor de los sujetos pasivos que domicilien sus deudas de vencimiento periódico en una entidad financiera, anticipen pagos o realicen actuaciones que impliquen colaboración en la recaudación de ingresos.

2. Las leyes por las cuales se establezcan beneficios fiscales en materia de tributos locales determinarán las fórmulas de compensación que procedan; las dichas fórmulas tendrán en cuenta las posibilidades de crecimiento futuro de los recursos de las entidades locales procedentes de los tributos respeto de los cuales se establezcan los mencionados beneficios fiscales. El anterior no será de aplicación en ningún caso cuando se trate de los beneficios fiscales a que se refiere el párrafo segundo del número 1 de este artículo.
3. Cuando el Estado otorgue moratorias o aplazamientos en el pago de tributos locales la alguna persona o entidad, quedará obligado a arbitrar las fórmulas de compensación o anticipo que procedan en favor de la entidad local respectiva<sup>24</sup>.

#### 2º Principio de territorialidad tributaria:

Las Administraciones Locales deben ejercer los poderes tributarios que les confiere la ley en el ámbito de su territorio, puesto que sus competencias siempre vienen otorgadas con este límite. Así, el artículo 6 del TRLRHL en sus apartados a) y b) establece:

Los tributos que establezcan las Entidades locales al amparo del dispuesto en el artículo 106.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, respetarán, en todo caso, los siguientes principios:

- a) No someter a gravamen bienes ubicados, actividades desarrolladas, rendimientos originados ni gastos realizados fuera del territorio de la respectiva Entidad.
- b) No grabar, como tales, negocios, actos o hechos celebrados o realizados fuera del territorio de la Entidad impositora, ni el ejercicio o las transmisiones de bienes, derechos o deberes que no nacieran ni hubieran de cumplirse en el referido territorio.

#### 3º Principio de la libre circulación de los bienes y las personas:

La Constitución, en la regulación de la organización territorial del Estado (Título VIII), establece como principio general que "ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español".

Desarrollando este precepto constitucional, el artículo 6 del TRLRHL, establece en su apartado c):

Los tributos que establezcan las Entidades locales al amparo del dispuesto en el artículo 106.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, respetarán, en todo caso, los siguientes principios:

---

<sup>24</sup> El Tribunal Constitucional (sentencias de 28 de octubre de 1.981 y de 4 de febrero de 1.983) admitió el principio de reserva de ley en materia tributaria de una forma flexible, permitiendo la colaboración reglamentaria en la concreción de los elementos esenciales a los que se hizo mención.

- c) No implicar obstáculo ninguno para la libre circulación de personas, mercancías o servicios y capitales, ni afectar de manera efectiva a la fijación de la residencia de las personas o a la situación de Empresas y capitales dentro del territorio español, sin que eso obste para que las Entidades locales puedan instrumentar la ordenación urbanística de su territorio.

#### 4º Principio de coordinación con la Hacienda estatal o autonómica:

El artículo 149.1.14º de la Constitución establece que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de "hacienda general". Tal competencia lo faculta para dictar disposiciones generales que deben ser acatadas y aplicadas por todas las Administraciones tributarias, respetando eso sí la autonomía financiera de la que disfrutan las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

La coordinación supone, como explicó el Tribunal Constitucional, la actuación conjunta de varios entes en la busca de los mismos fines. Quien tiene poder de coordinación disfruta también de cierto poder de dirección, en el sentido de imponer directrices de obligado cumplimiento.

La coordinación también impone la colaboración en las actividades de gestión, inspección y recaudación tributarias y de los demás recursos de derecho público.

Así lo entendió el legislador estatal al establecer el régimen de colaboración en materia tributaria y de otros ingresos de derecho público de las Entidades Locales, en la nueva redacción dada al artículo 8 del TRLRHL:

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 106.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las Administraciones tributarias del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales colaborarán en todos los órdenes de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales.

De igual modo, las Administraciones a que se refiere el párrafo anterior colaborarán en todos los órdenes de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los restantes ingresos de derecho público de las entidades locales.

#### 2. En particular, dichas Administraciones:

- a) Se facilitarán toda la información que mutuamente se soliciten y, en su caso, se establecerá, a tal efecto la intercomunicación técnica precisa a través de los respectivos centros de informática.
- b) Se prestarán recíprocamente, en la forma que reglamentariamente se determine, la asistencia que interese a los efectos de sus respectivos cometidos y los datos y antecedentes que se reclamen.

- c) Se comunicarán inmediatamente, en la forma que reglamentariamente se establezca, los hechos con trascendencia para los tributos y demás recursos de derecho público de cualquiera de ellas, que se pongan de manifiesto como consecuencia de actuaciones comprobadoras e investigadoras de los respectivos servicios de inspección.
- d) Podrán elaborar y preparar planes de inspección conjunta o coordinada sobre objetivos, sectores y procedimientos selectivos.

Lo previsto en este apartado se entiende sin perjuicio del régimen legal al que están sometidos el uso y la cesión de la información tributaria.

3. Las actuaciones en materia de inspección o recaudación ejecutiva que hayan de efectuarse fuera del territorio de la respectiva entidad local en relación con los ingresos de derecho público propios de ésta, serán practicadas por los órganos competentes de la correspondiente comunidad autónoma cuando deban realizarse en el ámbito territorial de ésta, y por los órganos competentes del Estado en otro caso, previa solicitud del presidente de la corporación.
4. Las entidades que, al amparo de lo previsto en este artículo, hayan establecido fórmulas de colaboración con entidades locales para la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos y demás ingresos de derecho público propios de dichas entidades locales, podrán desarrollar tal actividad colaboradora en todo su ámbito territorial e incluso en el de otras entidades locales con las que no hayan establecido fórmula de colaboración alguna.

#### 5º Principio de unidad formal: aplicación de las normas estatales en la gestión, inspección y recaudación de los tributos:

El artículo 10 y siguientes del TRLRHL establece que en la gestión, inspección y recaudación de los tributos locales se aplicarán las normas contenidas en la Ley general tributaria y la normativa reglamentaria de desarrollo.

La aplicación de esta legislación se hace sin perjuicio de la adaptación de esta a la organización y funcionamiento de cada Entidad, mediante la aprobación de las correspondientes Ordenanzas Fiscales. Estas mismas normas se aplican también a ciertos aspectos de la gestión (intereses de demora, recargos, recursos, revisión de oficio) y a la recaudación de los restantes ingresos locales de derecho público (no así las normas de inspección y las normas sobre infracciones y sanciones, que sólo se aplican a los ingresos de carácter tributario). Y así se establece:

«Artículo 10. En la exacción de los tributos locales y de los restantes ingresos de Derecho público de las Entidades locales, los recargos e intereses de demora se exigirán y determinarán nos mismos casos, forma y cuantía que en la exacción de los tributos del Estado.

«Artículo 11. En materia de tributos locales, se aplicará el régimen de infracciones y sanciones regulada en la Ley general tributaria y en las disposiciones que la complementen y desarrolleen, con las especificaciones que resulten de la presente ley y las que, si es el caso, se establezcan en las Ordenanzas fiscales al amparo de la ley.

«Artículo 12: 1. La gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales se realizará de acuerdo con el prevenido en la Ley general tributaria, en la Ley de derechos y garantías del contribuyente y en las demás leyes del Estado reguladoras de la materia, así como en las disposiciones dictadas para su desarrollo.

2. A través de sus Ordenanzas fiscales las Entidades locales podrán adaptar la normativa la que se refiere el apartado anterior al régimen de organización y funcionamiento interno propio de cada una de ellas, sin que tal adaptación pueda contravenir el contenido material de esta normativa.”

## V.2. El modelo de financiación actual

El actual sistema de financiación local se encuentra definido en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante TRLRHL), aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, aunque las leyes de presupuestos generales del Estado de cada ejercicio pueden modificar puntualmente algunos de sus elementos. Esta norma refunde la legislación e incluye las reformas instrumentadas a través de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre y de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que tienen incidencia tanto en el ámbito financiero como en el ámbito tributario.

Los recursos de las Haciendas locales se pueden clasificar de la siguiente forma<sup>25</sup>:

A. Los ingresos de Derecho Privado. Ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado (artículos 3 a 5 TRLRHL) que engloban los rendimientos y productos de su patrimonio, los bienes de su propiedad, los derechos reales o personales valorados económicoamente.

B. Los ingresos de Derecho Público:

1. De origen tributario:

- a) Tasas y contribuciones especiales (artículos 20 a 37 TRLRHL).
- b) Impuestos (artículo 60 TRLRHL):
  - Obligatorios: de bienes inmuebles (IBI), de actividades económicas (IAE) y de vehículos de tracción mecánica (IVTM).
  - Potestativos: de Incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU), de construcciones, instalaciones y obras (ICIO) y el Impuesto Municipal sobre Gastos Suntuarios (IMGS).

<sup>25</sup> Atendiendo al Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).

2. De origen no tributario:
  - a) Subvenciones (artículo 40 TRLRHL).
  - b) Precios públicos (artículos 41 a 47 TRLRHL).
  - c) Operaciones de crédito (artículo 48 a 55 TRLRHL).
  - d) Multas y sanciones en el ámbito de sus competencias (artículo 2.1 TRLRHL).
3. Participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas (artículo 39 TRLRHL).

En resumen, los recursos de las Haciendas locales provienen de los ingresos que generan sus propios tributos, las transferencias que reciben del Estado y de las comunidades autónomas, así como aquellos ingresos que no tienen un contenido tributario propiamente dicho<sup>26</sup>.

Las notas fundamentales de la Financiación Local vigente son las siguientes:

- Se garantiza la suficiencia financiera de las Corporaciones Locales (Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos), compatible con la supresión desde 2003 del Impuesto sobre Actividades Económicas (el segundo impuesto local en importancia recaudatoria, por detrás del Impuesto sobre Bienes Inmuebles) para más del 92% de los contribuyentes.
- Se reconoce a los Ayuntamientos mayor capacidad para desarrollar políticas tributarias, pueden subir o bajar los tipos impositivos de sus impuestos y establecer beneficios fiscales potestativos, esto es, mayor corresponsabilidad fiscal municipal
- Se diseña un sistema de financiación, de vigencia indefinida que se aplica desde el año 2004, recogiendo en la Ley las variables y ponderaciones que definen la financiación municipal, de tal forma que se convierta en un sistema estable en el tiempo.
- Por último, con la misma vigencia antes citada, a las provincias y a los municipios que sean capitales de provincia o de Comunidad Autónoma, ó que tengan más de 75.000 habitantes, se les cede una parte del IRPF, del IVA y de los impuestos especiales sobre alcoholos, hidrocarburos y labores del tabaco (entre el 1% y el 3%, aproximadamente, dependiendo del impuesto y de si se trata de un municipio o una provincia). Los denominados "municipios turísticos" (aquellos que, no cumpliendo los requisitos para acceder al sistema de cesión de impuestos, sin embargo, tienen una población superior a 20.000 habitantes y un número de viviendas de 2<sup>a</sup> residencia superior al de viviendas principales), se financian mediante una participación en los tributos del Estado de carácter mixto ya que además de participar en el modelo general de variables se

<sup>26</sup> Tabla 4: Tipos de Ingresos de los municipios (Se incluye como anexo a este documento, apartado IX.4. *Tabla 4: Tipos de Ingresos de los municipios.*).

---

incluyen elementos relacionados con la cesión de rendimientos de los impuestos especiales sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del tabaco imputables a los mismos.

Los ingresos de origen tributario pueden ser: los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales. Aunque todos son tributos, la diferencia fundamental entre ellos es que en el pago del tributo no existe contraprestación directa para el contribuyente, lo que sí tiene lugar en el pago de tasas y contribuciones especiales.

La Ley 58/2003, General Tributaria, define los impuestos como los tributos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente (artículo 2.c).

Los cinco impuestos locales son: el impuesto de bienes inmuebles (IBI), el impuesto de actividades económicas (IAE), el impuesto de vehículos de tracción mecánica (IVTM), el impuesto de incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU, lo que se conoce como plusvalía), el impuesto de construcciones, instalaciones y obras (ICIO) y el Impuesto Municipal sobre Gastos Suntuarios (IMGS).

El impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) es un tributo directo de carácter real, de gestión compartida con la Administración del Estado (en concreto con la Dirección General del Catastro que depende del Ministerio de Economía y Hacienda) y cuyo hecho imponible está constituido por la propiedad de bienes inmuebles —urbanos, rústicos o de características especiales— o la titularidad de derechos sobre los mismos (arts. 60 a 78 LRHL). Este impuesto es de vital importancia para el cumplimiento de los principios constitucionales de autonomía y suficiencia financiera de los municipios, al ser el que genera la máxima recaudación.

Contempla algunos mecanismos que hacen posible la modulación de los recursos financieros: así, la LRHL permite incrementar los tipos de gravamen generales, atendiendo a la población de derecho del ayuntamiento, la capitalidad provincial o de la comunidad autónoma, la prestación del servicio de transporte público de superficie, la prestación de más servicios de los que obliga la LBRL, y la circunstancia de tener un término municipal constituido en su gran mayoría por terrenos de naturaleza rústica.

La colaboración interadministrativa de los ayuntamientos con la Dirección General del Catastro es hoy en día muy estrecha ya que se contempla la encomienda a la organización tributaria municipal de la formalización y procesamiento de todas las declaraciones relativas a cambios de titularidad, obras nuevas, agrupaciones y segregaciones de inmuebles, cambios de uso, etc. que determinan la asignación de valoraciones catastrales o en su caso de las modificaciones de las mismas, al mismo tiempo que el Catastro facilita al Ayuntamiento el acceso a la base de datos para la realización de actuaciones de colaboración e inspección tributaria, con intercambios periódicos de las variaciones censales tales como altas, bajas y cambios de valoración catastral, emisión del padrón anual a efectos de la elaboración del censo del IBI urbana y rústica.

En la actualidad, y debido al fuerte incremento de los derechos liquidados por IBI, este impuesto se configura como la principal figura tributaria de la estructura fiscal de las entidades locales, fundamentalmente por el notable crecimiento de los precios de los bienes inmuebles, que se ha trasladado a las revisiones de los valores catastrales sobre los que se basa el IBI, realizadas por la Dirección General del Catastro.

El hecho de que el IBI experimente un notable crecimiento y que se consolide al frente de los ingresos locales se origina en la posibilidad que tienen los municipios de solicitar al Estado la revisión de los valores catastrales (base imponible) de los bienes integrados en su término municipal, a través de un procedimiento de valoración colectiva que permite adecuar los valores catastrales a los valores de mercado (se puede solicitar a partir de los 5 años desde la última ponencia de valoración colectiva, y en todo caso, a partir de diez años); además de ello, el crecimiento de los valores catastrales puede igualmente generarse por efecto del índice de actualización previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio, normalmente en línea con la inflación esperada.

También ha contribuido, aunque en menor medida, al incremento de los derechos de cobro del IBI la incorporación de una nueva categoría de uso de los bienes inmuebles denominada bienes de características especiales que, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 8 del RDL 1/2004 de 5 de marzo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, se aplica a los bienes destinados a la producción de energía eléctrica y gas y al refino del petróleo, las centrales nucleares, las presas, aeropuerto y puertos comerciales, etc permitiendo a las entidades locales imponerles un tipo impositivo diferenciado, que por lo general se ha situado en niveles muy superiores al resto de bienes.

El impuesto de actividades económicas (IAE) entró en vigor el 1 de enero de 1992 y sustituyó a las Licencias Fiscales de Actividades Comerciales e Industriales y de Profesionales y Artistas y a los Impuestos Municipales sobre Radicación. Estamos ante un tributo directo de carácter real y obligatorio, cuya regulación básica se encuentra recogida en los artículos 78 a 91 del TRLRHL.

Sin embargo, su estudio exige tener en cuenta, además, las tarifas e instrucción del impuesto, reguladas en el Real Decreto Legislativo 1175/1990, con carácter general, y en el Real Decreto 1259/1991, respecto a la actividad de ganadería independiente.

Por otro lado, otra norma importante a tener en cuenta en el IAE es el Real Decreto 243/1995, de 17 de febrero, que contiene la regulación a efectos de gestión de este impuesto.

El hecho imponible del IAE 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.

Actualmente la Agencia Tributaria proporciona a los ayuntamientos la matrícula fiscal a efectos del IAE, así como las actualizaciones de altas y bajas y las variaciones relativas a este impuesto municipal.

Desde la perspectiva de la Hacienda local, también el IAE ha cumplido un importante papel en los principios constitucionales de autonomía y suficiencia financiera, aunque su importancia actual es menor debido a las peculiares características del sujeto pasivo del impuesto, fundamentalmente personas jurídicas con una cifra de negocio superior al millón de euros, es decir medianas o grandes empresas, que han podido ver afectada su facturación por los efectos de la crisis económica, pudiendo consiguientemente quedar exentas del tributo.

El impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM) es un impuesto real, directo y objetivo, de titularidad municipal y de exacción obligatoria cuyo hecho imponible consiste en la titularidad de vehículos de tracción mecánica aptos para circular por la vía pública (artículos 92 a 100 LRHL). Los ayuntamientos gestionan este impuesto junto con las direcciones provinciales de tráfico que se encuentra en los artículos 92 a 99 del TRLRHL.

La gestión de este impuesto también fue modificada por la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de Medidas para la Prevención del Fraude Fiscal, que estableció una serie de salvaguardias a efectos de justificación de pago del mismo.

La Dirección General de Tráfico se relaciona electrónicamente con el ayuntamiento pudiendo realizarse por éste las consultas relativas al censo tributario del IVTM, así como el suministro mensual de información relativa a altas, bajas temporales y definitivas transferencias y cambios de domicilio. Además la DGT remite un censo anual de los vehículos domiciliados en el correspondiente ámbito competencial territorial cuya información es cruzada con la existente en la administración tributaria municipal permitiendo contar con un padrón tributario actualizado resolviendo situaciones anteriores en las que la propia movilidad de titulares de vehículos como de estos mismos determinaba gestiones tributarias interminables derivadas de su propia desactualización que provocaban resultados recaudatorios con altos coste de funcionamiento y con escasos resultados recaudatorios.

Por lo que respecta al IVTM la disminución que se ha dado en la recaudación de este impuesto se corresponde con el comportamiento o evolución del parque móvil, con un significativo número de bajas de vehículos sin reposición de los mismos. Se debe señalar además que la estructura por tipos de vehículos del parque móvil se ha visto modificada desde el inicio de la crisis económica, especialmente en la categoría de turismos, en la que han ido perdiendo progresivamente peso los vehículos de mayor cilindrada (y por tanto, mayor tributación) en favor de los de menos potencia.

El impuesto de incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU) es un impuesto de titularidad municipal de carácter potestativo, que se configura como un impuesto directo, de carácter real y devengo instantáneo, de acuerdo con el régimen jurídico previsto en los artículos 100 a 103 de la LRHL.

En relación con el hecho imponible de este impuesto, el artículo 104.1 de la LRHL dispone que es el incremento de valor que experimenten los terrenos de naturaleza urbana y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título o la construcción o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos.

En cuanto a los negocios jurídicos que suponen una transmisión de la propiedad, se relacionan los siguientes: compraventa, permuta, donación, herencia, excesos de adjudicación, expropiación forzosa, subasta judicial o notarial, la usucapión.

Y en cuanto a los derechos reales de goce limitativos del dominio, se detallan: usufructo vitalicio o temporal, derecho de habitación, derecho de enfiteusis, derecho de superficie, censos, concesiones administrativas o servidumbres.

Aunque no todos los ayuntamientos lo aplican, para los que lo han establecido supone una importante fuente de ingresos.

Actualmente está en tela de juicio su procedencia en caso de que no se haya producido incremento de valor real, ya que el sistema de cálculo previsto en el TRLRHL presupone en todo caso dicho incremento en función de los años que medien entre la transmisión.

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de febrero de 2017, ha causado un tremendo revuelo en el ámbito municipal al declarar inconstitucionales y nulos determinados artículos de la Norma Foral 16/1989, de 5 de julio, del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU) del Territorio Histórico de Guipúzcoa.

La Sentencia 37/2017, de 1 de marzo, referida a la regulación del IIVTNU en la Norma Foral de Álava, contiene una declaración muy similar a la precedente dictada sobre las normas forales de Guipúzcoa.

Será necesario que el Tribunal Constitucional se pronuncie ahora sobre las cuestiones planteadas por los Juzgados 22 de Madrid y 1 de Jerez de la Frontera, sobre la regulación del IIVTNU contenida en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, cuyo fallo y eventual limitación de efectos tiene en vilo a miles de Ayuntamientos y cientos de miles de contribuyentes.

El impuesto de construcciones, instalaciones y obras (ICIO) es un tributo indirecto cuyo hecho imponible consiste en la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra, siempre que exija licencia de obras o urbanística, y sea competente para su concesión el ayuntamiento de la imposición (artículos 100 a 104 LRHL). Su régimen legal se contiene en los artículos 100 a 103 del TRLRHL.

El ICIO es un impuesto cuya regulación se ha visto complementada por la abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo al respecto, lo que permite decir que nos hallamos ante un impuesto de construcción esencialmente jurisdiccional.

La capacidad fiscal otorgada por la Ley a los municipios es mínima, limitándose prácticamente al tipo impositivo, y éste, en pleno auge de la actividad inmobiliaria, estaba muy próximo al máximo legal permitido (4%), porcentaje en el que más del 50 por ciento de los municipios de población superior a 50.000 habitantes tiene fijado el tipo máximo.

En cualquier caso, la Comisión para la Reforma Financiera de las Haciendas Locales<sup>27</sup> recomienda reflexionar sobre el nivel de fraude de este impuesto y las alternativas para facilitar su gestión.

Las tasas son las contribuciones económicas, que realizan los usuarios de un servicio público (artículo 2.a de la Ley 58/2003, Ley General Tributaria, LGT). Estos ingresos tributarios, que no son impuestos, se establecen unilateralmente por las Administraciones públicas, pero solo se hacen exigibles en el caso que el ciudadano decida utilizar el servicio público correspondiente, con objeto de recuperar total o parcialmente el coste financiero de ese servicio. El articulado de la LRHL especifica qué servicios no podrán nunca ser grabados como una tasa.

Las contribuciones especiales las conforman aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por su contribuyente de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos (artículo 2.b LGT). En la actualidad, su exigencia por el ayuntamiento es voluntaria, y precisa de un acuerdo de imposición y la correspondiente ordenanza fiscal.

Los recursos que provienen de las transferencias engloban tanto la cesión de la recaudación de los impuestos del Estado, la participación en los tributos estatales (como el IRPF o el IVA) y la participación de los tributos propios de las comunidades autónomas en la forma y cuantía que determinen las leyes de sus propios parlamentos.

La Participación en los Ingresos del Estado (PIE) y de las Comunidades Autónomas (PICA) se justifica tanto para asegurar la autonomía financiera de las Haciendas locales como para compensar las desigualdades en términos de unidad de gastos y capacidad fiscal que pueden existir entre las mismas.

Se defiende por tanto el establecimiento de un sistema de participación de ingresos incondicional que asegure la suficiencia financiera de las entidades locales que no interfiera en su autonomía, en paralelo a su propio sistema de ingresos, en aras de la necesaria solidaridad territorial y eficiencia económica.

Los ingresos no tributarios de los municipios son aquellos que proceden de la explotación de su patrimonio y demás actividades de derecho privado, del producto de las operaciones de crédito, del producto de las multas y sanciones que estos puedan imponer en el ámbito de sus competencias, de las subvenciones, y, por último, de los precios públicos (entendidos estos como las contraprestaciones por la realización de servicios o de actividades en régimen de Derecho Público cuando, prestándose también tales servicios o actividades en el sector privado, sean de

---

<sup>27</sup> La Comisión de Haciendas y Financiación Local DE LA FEDERACION ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS tiene como objetivo principal establecer los medios y mecanismos necesarios para la efectiva realización del principio de suficiencia financiera de las Entidades Locales españolas.

El trabajo que se desarrolla en el marco de esta Comisión se orienta a desarrollar tanto las Resoluciones aprobadas en materia de Financiación de las Corporaciones Locales, como los acuerdos del Consejo Territorial y de la Junta de Gobierno y a impulsar cuantas actuaciones sean precisas para garantizar el principio de suficiencia financiera.

---

solicitud voluntaria por parte de los administrados. Estos al ser un recurso no tributario, deben llevar el IVA, mientras que las tasas, por regla general, no lo incorporan).

Por otra parte, a consecuencia de la reforma del artículo 135 de la Constitución, se promueve la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) que compromete a todas las Administraciones públicas a conseguir un equilibrio o superávit presupuestario.

Los principios generales sobre los que se sustenta la estabilidad presupuestaria de las Administraciones locales son: la estabilidad del presupuesto, la plurianualidad, la transparencia y la eficiencia en la asignación de recursos públicos.

Se plantea pues la disyuntiva en el diseño de las políticas presupuestarias locales de dar coherencia a la consecución de la estabilidad y del crecimiento económico, que precisa de inversiones.

### V.3. Ingresos y gastos públicos locales

En los años que han seguido al proceso de descentralización hacia el proceso autonómico, las entidades locales han asumido crecientemente nuevas prestaciones en respuesta a las demandas de su ciudadanía, las denominadas «competencias impropias, mientras que las comunidades autónomas, en muchos casos titulares de esas competencias, no han transferido de forma proporcional ni cuantitativamente los recursos necesarios para ello provocando un fuerte desequilibrio entre el nivel de descentralización del gasto y la descentralización de la presión fiscal.

Además el gobierno local se encuentra más centrado en el consumo que en la producción, y su orientación al gasto provoca que su relación con el sistema sea de dependencia financiera, al no obtener en su propio nivel recursos suficientes para mantener su capacidad prestacional.

Las medidas que los gobiernos locales han adoptado para equiparar sus ingresos y sus gastos han pasado por la privatización de servicios, los ajustes organizativos internos para la mejora de la eficiencia y la calidad, y, respecto a los ingresos destacan el uso creciente de los precios públicos y la búsqueda de acuerdos público-privados para la financiación de bienes y servicios públicos, lo que además incluye los procesos que tienen para maximizar sus recursos tributarios a partir de innovaciones en la organización de la gestión tributaria y recaudación.

Si, como ha quedado de manifiesto en el apartado anterior, tenemos en cuenta que actualmente una gran parte de los recursos financieros de los municipios derivan de transferencias (fundamentalmente del gobierno central) y no de sus ingresos propios nos encontraremos con que el destino de dichos recursos son finalistas y ajenos a las decisiones y criterios de empleo del gasto público de los propios municipios.

Además, hoy en día la demanda de más y mejores servicios públicos por parte de la población contrasta con la cada vez más débil situación financiera que observan las haciendas públicas de los municipios, por lo que es impostergable incrementar y fortalecer sus ingresos propios.

Como medidas concretas para la mejora de la recaudación municipal y de acuerdo con autores como Jesús Eladio Matesanz Matesanz<sup>28</sup> o Valentín Pérez Martínez<sup>29</sup>, es fundamental:

- La actualización de las bases tributarias y de contribuyentes.

Mantener las bases tributarias actualizadas es una necesidad y una obligación de los órganos de gestión y recaudación.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 12 del TRLRHL la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales se realizará de acuerdo con lo prevenido en la LGT 58/2003 de 17 de diciembre y en la LGP 47/2003 de 26 de noviembre, así como en los Reglamentos de desarrollo de la LGT:

- Reglamento General de Recaudación 939/2005, 29 julio.
- Reglamento de actuaciones y procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos RD 1065/2007.
- Reglamento Sancionador Tributario 2068/2004.
- Reglamento de Revisión en Vía Administrativa RD 520/2005.

A través de la denominada “Ordenanza General de Recaudación” las entidades locales podrán adaptar la normativa anterior al régimen de organización y funcionamiento interno propio de cada una de ellas, sin que tal adaptación pueda contravenir el contenido material de dichas normas.

- La actualización de las Ordenanzas Generales de Recaudación.

Estas ordenanzas reguladoras de la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales en términos del artículo 15.3 del TRLRHL, suponen la adaptación de la normativa establecida en la LGT a las peculiaridades de la Administración Local.

Deberán recoger las distintas medidas propuestas, de manera que se conviertan en el sustrato legal de las actuaciones que se realicen.

En todo caso, la LGT es el marco jurídico y límite que no se puede sobreponer directa o indirectamente utilizando las Ordenanza General de Recaudación.

---

<sup>28</sup> La maldición del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a deudores hipotecarios, control del gasto público y cancelación de deudas de empresas contraídas por las entidades locales y otras. DERECHO LOCAL | FECHA: 01.09.2011.

<sup>29</sup> Pérez Martínez, Valentín; “La organización de los servicios tributarios municipales”. Revista Tributos Locales, número 129 (2017).

- La gestión del cambio y la formación.

La puesta en marcha y desarrollo del proceso de modernización en la gestión tributaria exige identificar los procesos e iniciativas de asimilación y proporcionar a los empleados municipales una adecuada formación ya que la modernización exige la adopción de nuevas formas de trabajo y soluciones con las que los empleados deberán familiarizarse.

- Mejorar la comunicación y atención al contribuyente

Una adecuada comunicación y atención al contribuyente suponen no sólo una necesidad de gestión sino una obligación jurídica pues las actividades de información y asistencia a los contribuyentes forman parte de la aplicación de los tributos conforme al artículo 83.1 LGT, y además un derecho para los contribuyentes recogido en el artículo 85 LGT desarrollado en el RGAT. En este sentido la atención al contribuyente tiene varias modalidades: presencial, telefónica, por correo ordinario, correo electrónico e Internet. La multicanalidad, que permite al ciudadano seleccionar el canal a través del cual quiere realizar sus gestiones frente a la Administración aparece como un reto para la Administración.

Por otro lado se necesitan acciones de sensibilización ciudadana de cara a la obligación de contribuir con el pago de los tributos que corresponden a los ciudadanos. Es imprescindible hacer ver que mediante el pago de los tributos se contribuye al desarrollo del municipio y a la mejora del entorno del ciudadano. Como contrapartida, las Administraciones Públicas han de ser transparentes y eficientes en la utilización de esos recursos generados.

La Ley 40/2015 recoge como criterios de actuación de las unidades administrativas la transparencia y la planificación. La Ley establece el papel primordial que juegan las nuevas tecnologías, esto es, la administración electrónica, que constituye una premisa sine qua non de la transparencia ya que la Ley recoge el principio de publicidad activa electrónica que se ejercerá a través del Portal de transparencia que debe ser accesible, interoperable y reutilizable.

La mejora en este ámbito debe hacerse a partir de la confirmación del hecho de que los ciudadanos se relacionan con la Administración Local para solicitar prestación de servicios y que aquélla cuenta con información que ya ha sido aportada previamente y que puede ser aprovechada activamente para anticiparse a futuras necesidades individuales, permitiéndole incrementar el número de procesos administrativos que inicia de oficio y no a solicitud de los contribuyentes, como se requiere en la actualidad.

Pero cuando se habla de una administración tributaria local transparente nos referimos a que refleje en su sede electrónica no solo la normativa sino todos los criterios administrativos que se siguen para la adopción de las resoluciones o actos administrativos. Como sostiene Calvo Vérgez, Juan<sup>30</sup>, a través del desarrollo de este conjunto de actuaciones se persigue facilitar el acceso, no ya solo a la normativa

---

<sup>30</sup> Calvo Vérgez, Juan; "El cumplimiento de los deberes de información y asistencia por parte de las Administraciones tributarias locales: algunas consideraciones.", Revista Tributos Locales, número 105 (2012).

tributaria caracterizada por su complejidad, constante mutabilidad, extensión y en ocasiones, dispersión, sino también de los criterios administrativos que rigen su interpretación por la importancia práctica de los mismos."

- Informatización del sistema tributario.

Fruto del avance tecnológico, las Administraciones tributarias se han visto inmersas en una reestructuración de sus vías de comunicación con los contribuyentes.

Las Leyes 39 y 40 de 2015, de 1 de octubre, eliminan la separación normativa que existía entre procedimiento electrónico (regulado hasta el momento por la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos) y procedimiento administrativo (regulado por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). A partir de ahora solo existirá un procedimiento administrativo y éste solo será electrónico.

Será necesario la existencia de una oficina virtual tributaria que permita acceder a servicios electrónicos, que pueden dividirse en dos grandes categorías: consultas y transacciones.

Las primeras no requieren modificación o actualización de los datos de que dispone la Administración, como por ejemplo cuando se expediten a solicitud del ciudadano documentos electrónicos como certificados de pago, obtención de impresos o duplicados de recibos, consulta de datos fiscales o de la normativa tributaria, etc.

Las transacciones permiten el cumplimiento de las obligaciones tributarias y sí que pueden tener implicaciones en el contenido de las bases de datos corporativas, como por ejemplo cuando un contribuyente inicia una tramitación por medios telemáticos (cambio de domicilio, domiciliación, autoliquidaciones...), o bien cuando se realizan sugerencias o se comunican incidencias a la Administración, que requieren la tramitación de un expediente.

Para que una administración tributaria municipal pueda ser ágil, es imprescindible la existencia tanto de un registro de entrada electrónico como de un registro electrónico de apoderamientos ya que las comunicaciones y notificaciones con entidades jurídicas obligatoriamente se realizan en formato electrónico.

Debe realizarse una implantación general del sistema de trabajo electrónico, con efectividad en todas las fases del procedimiento de los sistemas de firma electrónica y sello electrónico.

Todos los documentos relativos a los expedientes tributarios municipales deben estar digitalizados y el archivo electrónico tributario tiene que incluir todos los expedientes, tanto los procedimientos terminados como aquellos que se encuentran en trámite.

El sistema tiene que admitir la presentación de copias digitalizadas por los contribuyentes y su funcionamiento debe basarse en un sistema de notificaciones electrónicas en la sede electrónica o en la dirección electrónica habilitada, sin perjuicio de que también pueda realizar avisos de la notificación a la dirección de correo electrónico o dispositivos electrónicos indicados por el contribuyente.

Con lo expuesto, las fases de iniciación, ordenación, instrucción y finalización del procedimiento se realizan mediante medios electrónicos, tal y como Las Leyes 39 y 40 de 2015, de 1 de octubre exigen.

- La interoperabilidad.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, reconoce el protagonismo de la interoperabilidad y se refiere a ella como uno de los aspectos en los que es obligado que las previsiones normativas sean comunes y debe ser, por tanto, abordado por la regulación del Estado.

La interoperabilidad es la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos. Resulta necesaria para la cooperación, el desarrollo, la integración y la prestación de servicios conjuntos por las Administraciones públicas; para la ejecución de las diversas políticas públicas; para la realización de diferentes principios y derechos; para la transferencia de tecnología y la reutilización de aplicaciones en beneficio de una mejor eficiencia; para la cooperación entre diferentes aplicaciones que habiliten nuevos servicios; todo ello facilitando el desarrollo de la administración electrónica y de la sociedad de la información.

En el ámbito de las competencias tributarias locales la interoperabilidad se consigue a través de la firma de convenios. Así, en virtud del suscrito con la AEAT, ésta proporcionará al municipio la información relativa al censo de contribuyentes en el término municipal, así como información de cuentas bancarias. También colabora en los procedimientos recaudatorios en vía ejecutiva mediante la práctica de retenciones en las devoluciones de tributos de competencia estatal.

Como hemos comentado al describir el sistema tributario municipal, la Agencia Tributaria proporciona a los ayuntamientos la matrícula fiscal a efectos del IAE, así como las actualizaciones de altas y bajas y las variaciones relativas a este impuesto municipal.

La colaboración interadministrativa de los ayuntamientos con la Dirección General del Catastro es aún más estrecha ya que se contempla la encomienda a la organización tributaria municipal de la formalización y procesamiento de todas las declaraciones relativas a cambios de titularidad, obras nuevas, agrupaciones y segregaciones de inmuebles, cambios de uso, etc. que determinan la asignación de valoraciones catastrales o en su caso de las modificaciones de las mismas, al mismo tiempo que el Catastro facilita al Ayuntamiento el acceso a la base de datos para la realización de actuaciones de colaboración e inspección tributaria, con intercambios periódicos de las variaciones censales tales como altas, bajas y cambios de valoración catastral, emisión del padrón anual a efectos de la elaboración del censo del IBI urbana y rural.

La Dirección General de Tráfico se relaciona electrónicamente con el ayuntamiento pudiendo realizarse por éste las consultas relativas al censo tributario del IVTM, así como el suministro mensual de información relativa a altas, bajas temporales y definitivas transferencias y cambios de domicilio. Además la DGT remite un censo anual de los vehículos domiciliados en el correspondiente ámbito competencial territorial cuya información es cruzada con la existente en la administración tributaria municipal permitiendo contar con un padrón tributario actualizado resolviendo situaciones anteriores en las que la propia movilidad de titulares de vehículos como de estos mismos determinaba gestiones tributarias interminables derivadas de su propia desactualización que provocaban resultados recaudatorios con altos coste de funcionamiento y con escasos resultados recaudatorios.

También es posible suscribir un convenio con el Instituto Nacional de la Seguridad Social a través del que se facilitará información sobre la actividad laboral de los contribuyentes deudores en período ejecutivo, es decir, la empresa a la que están vinculados y se establece el procedimiento de embargo para una actuación concreta como es la de facilitar las retenciones a realizar en las nóminas de los contribuyentes deudores con la hacienda municipal.

- El deber general de colaboración social.

El artículo 93 de la LGT establece que “*1. Las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, así como las entidades mencionadas en el apartado 4 del artículo 35 de esta ley, estarán obligadas a proporcionar a la Administración tributaria toda clase de datos, informes, antecedentes y justificantes con trascendencia tributaria relacionados con el cumplimiento de sus propias obligaciones tributarias o deducidos de sus relaciones económicas, profesionales o financieras con otras personas.*

*En particular:*

- a) Los retenedores y los obligados a realizar ingresos a cuenta deberán presentar relaciones de los pagos dinerarios o en especie realizados a otras personas o entidades.*
- b) Las sociedades, asociaciones, colegios profesionales u otras entidades que, entre sus funciones, realicen la de cobro de honorarios profesionales o de derechos derivados de la propiedad intelectual, industrial, de autor u otros por cuenta de sus socios, asociados o colegiados, deberán comunicar estos datos a la Administración tributaria.*

*A la misma obligación quedarán sujetas aquellas personas o entidades, incluidas las bancarias, crediticias o de mediación financiera en general que, legal, estatutaria o habitualmente, realicen la gestión o intervención en el cobro de honorarios profesionales o en el de comisiones, por las actividades de captación, colocación, cesión o mediación en el mercado de capitales.*

- c) Las personas o entidades depositarias de dinero en efectivo o en cuentas, valores u otros bienes de deudores a la Administración tributaria en período ejecutivo estarán obligadas a informar a los órganos de recaudación y a cumplir los requerimientos efectuados por los mismos en el ejercicio de sus funciones.

*2. Las obligaciones a las que se refiere el apartado anterior deberán cumplirse con carácter general en la forma y plazos que reglamentariamente se determinen, o mediante requerimiento individualizado de la Administración tributaria que podrá efectuarse en cualquier momento posterior a la realización de las operaciones relacionadas con los datos o antecedentes requeridos.”.*

Así, a través de ANCERT, la Agencia Notarial de Certificación, que es la Sociedad Tecnológica del Notariado español se envía una relación trimestral comprensiva de los documentos que contengan hechos, actos o negocios jurídicos que pongan de manifiesto la realización del hecho imponible del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, que conforme al artículo 111.7 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, los Notarios deben remitir a los Ayuntamientos respectivos.

También, la información existente en los registros de la propiedad se obtiene electrónicamente a través del Registro Electrónico del Colegio de Registradores de España que permite realizar la operativa relativa al embargo de bienes inmuebles de forma automatizada, enviando los preceptivos mandamientos para su anotación en el Registro que corresponda.

Así, hoy en día, como ha señalado García Frías, María Ángeles<sup>31</sup>, a las administraciones tributarias les basta con cruzar la información existente en sus bases de datos con la aportada por terceros obligados al cumplimiento de una serie de deberes tributarios de información, que pasan ahora a desempeñar un papel más principal que secundario.

La potencialidad informativa de las administraciones tributarias llega en algunos casos al nivel que ya no es la administración quien pide información al contribuyente para poder liquidar o comprobar, sino que es el propio contribuyente quien solicita a la administración tributaria sus datos fiscales con objeto de poder realizar su propia autoliquidación.

---

<sup>31</sup> García Frías, María Ángeles; “La obtención de la información tributaria y el derecho a la intimidad” (2008).

- La lucha contra el fraude fiscal

El fraude fiscal tiene dos efectos especialmente perniciosos: la disminución de los recursos necesarios para financiar la oferta pública de servicios y prestaciones, así como la creación de injusticias, porque unos tienen que pagar lo que dejan de pagar otros.

El fraude fiscal, sin duda, es un problema de socialización inadecuada, al no entender el cumplimiento fiscal como una responsabilidad ciudadana. Los efectos de este incumplimiento perjudican a todos los ciudadanos, especialmente a aquellos que cumplen correctamente con sus responsabilidades tributarias.

Los convenios de interoperabilidad mencionados, de intercambio de información relevante a efectos tributarios entre las administraciones locales y la estatal en la que el intercambio es bidireccional permiten actualizar las bases de datos y contribuyen a reducir el fraude fiscal.

Entendemos la colaboración administrativa en línea con la interpretación que ofrece García Martínez, Andrés<sup>32</sup>, para el que la colaboración administrativa tiene una doble dimensión, por un lado negativa, al constituir un límite jurídico-constitucional para cada administración, al tener que tomar en consideración los intereses del conjunto y respetar los intereses propios de las demás, pero por otro, existe una dimensión positiva, al exigir cada administración que la actividad se realice de forma que las otras administraciones puedan cumplir eficazmente con sus propias responsabilidades.

#### V.4. La distribución de los ingresos públicos locales

Como hemos indicado, las principales fuentes de financiación de los gobiernos locales son los tributos propios y la participación en los ingresos del Estado, en forma de transferencias corrientes. De hecho, los ingresos fiscales de los ayuntamientos suponen **más de la mitad de sus ingresos totales no financieros**, y ello a pesar de carecer de impuestos de amplia base que graven la renta o el consumo.

Para alcanzar la suficiencia financiera y cubrir las necesidades de gasto que los entes locales necesitan, se han de potenciar estas fuentes financieras para los recursos de los gobiernos locales, los tributos propios y la participación en los ingresos del Estado y las comunidades autónomas, al tiempo que es necesario mejorar sustancialmente el sentido de responsabilidad en la gestión del gasto público, y de los ingresos, así como la rendición de cuentas y la generación de incentivos de todo tipo, promoviendo la mejora permanente de la eficacia, la eficiencia, la calidad y la sostenibilidad de los servicios públicos locales.

---

<sup>32</sup> García Martínez, Andrés; "La colaboración de la AEAT en la aplicación de los Tributos Locales", Revista Tributos Locales número 88 (2009).

Si se desglosan los recursos de los ayuntamientos, se observa que los ingresos más relevantes son el IBI (especialmente debido al incremento de los tipos de gravamen establecidos en el Real Decreto Ley 29/2011 de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del gasto público), las transferencias corrientes de la AGE, las tasas por prestaciones de servicios públicos o realización de actividades o por utilización privativa o aprovechamiento del dominio público, las transferencias corrientes de las comunidades autónomas y los ingresos no financieros<sup>33</sup>.

Los recursos tributarios de las entidades locales representan un porcentaje importante de los ingresos totales, lo que significa que su autonomía financiera esté determinada por la importancia relativa de sus propios ingresos (tributos propios e ingresos patrimoniales) alcanzando más del 50% de sus recursos totales.

En particular, en los ayuntamientos destaca el mayor peso de los impuestos directos junto con las tasas y otros ingresos. De forma agregada, el 69% corresponde a los impuestos directos (IBI, IAE, IVTM e IVTNU, básicamente), el 28% a las tasas y otros impuestos y el 4% a los impuestos indirectos (ICIO, principalmente), sobre los ingresos totales. En cuanto al desglose por figuras impositivas, el IBI tiene un papel protagonista en los ingresos<sup>34</sup>.

La recaudación del IBI supone más de la mitad de los recursos que se obtienen vía impuestos en todos los municipios. Es por ello que se debe tomar en especial consideración todo lo referente a su gestión tributaria y las medidas para evitar el fraude o la evasión, por lo que se sugiere reforzar el control para su ajustado cumplimiento y las disposiciones que permitan mejorar su eficacia.

El hecho que el IBI sea el objeto tributario más importante hace que las Administraciones públicas implicadas en su gestión y recaudación (ya sean los propios ayuntamientos, las diputaciones, los organismos autónomos provinciales o las empresas privadas colaboradoras) optimicen la actividad referida a este impuesto. Para ello, parece evidente que se debe mantener su padrón actualizado, que estén todos los inmuebles catastrados, que se recojan las ampliaciones y mejoras de los bienes inmuebles afectos, y que su valor catastral esté actualizado. Por otra parte, las Administraciones tributarias se encuentran con la problemática asociada al estallido de la crisis inmobiliaria, la existencia de terrenos urbanizables sin perspectiva de edificación así como la propia gestión dual del IBI, pues la que se refiere a la parte catastral la gestiona el Estado mientras que el ente local se encarga del impuesto.

La financiación de los servicios a través de tasas por prestación de servicios y precios públicos presenta en general en los años analizados, desde 2005 a 2014, un porcentaje importante que puede incluso superar el 50% de los ingresos tributarios en todos los municipios, si bien, este porcentaje decrece a medida que aumenta la población municipal.

---

<sup>33</sup> La Tabla 5.detalla la procedencia de los ingresos totales de los municipios (Se incluye como anexo a este documento, apartado IX.5. *Tabla 5. Ingresos totales de los municipios para el año 2014.*).

<sup>34</sup> La Tabla 6.refleja el peso de cada impuesto municipal sobre los ingresos (Se incluye como anexo a este documento, apartado IX.6. *Tabla 6. La composición de los impuestos municipales.*).

Por último, un aspecto trascendental que hay que tener en cuenta es la eficacia de la gestión recaudatoria. Este índice se mide a partir del cociente entre la recaudación obtenida y los derechos liquidados y presenta una evolución favorable según datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública<sup>35</sup>.

La visión comparada de la evolución de la eficacia recaudatoria, en los años que van de 2006 a 2015, muestra una cierta recuperación de la caída sufrida en el inicio de la crisis económica. Si bien la recuperación resulta bastante desigual, pues en los impuestos directos que constituyen la principal fuente de financiación ni siquiera alcanzan el nivel de 2006.

Este descenso en la eficacia recaudatoria implica unos ingresos tributarios fallidos superiores al 8%, pérdidas de ingresos a las que hay que sumar los gastos de gestión tributaria y de recaudación, lo que incrementa el coste de inefficiencia.

## V.5. La importancia de las Ordenanzas Fiscales en el sistema tributario local

Fiel a los principios de descentralización política y administrativa, la Constitución Española de 1978 estableció tres niveles de poder financiero y tributario: El Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

Al primero le otorga la potestad originaria para establecer tributos, siempre respetando el principio de reserva de ley en materia tributaria (artículo 133.1).

A las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales también les otorga la potestad de establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes (artículo 133.2).

No obstante, entre estos dos niveles de poder tributario existe una diferencia fundamental, pues se las Comunidades Autónomas ostentan potestad legislativa que les permite crear "ex novo" un tributo, respetando así el principio de reserva de ley y en el marco de los principios contenidos en los artículos 6 y 9 de la LOFCA, no así las Corporaciones Locales, que carecen de tal potestad y sólo pueden aplicar efectivamente un tributo ya creado previamente por una ley.

La Constitución también consagra los principios de autonomía y suficiencia financiera de las Corporaciones Locales (artículos 137 y 140-142), estableciendo que las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desarrollo de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación nos del Estado y de las Comunidades Autónomas".

<sup>35</sup> La Tabla 7. muestra la evolución de la eficacia recaudatoria por figuras tributarias, es decir, el porcentaje de recaudación sobre los derechos liquidados en cada capítulo de ingresos (Se incluye como anexo a este documento, apartado IX.7. Tabla 7. Evolución de la eficacia recaudatoria por figuras tributarias.).

Como dijo el Tribunal Constitucional en la sentencia de 2 de febrero de 1.981, este precepto constitucional no garantiza que los medios o recursos financieros tengan que ser en su totalidad propios, sino que han de ser suficientes.

De acuerdo con esta interpretación, la Exposición de Motivos de la Ley 39/88, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, clasifica los recursos de las Haciendas Locales en tres grupos diferenciados:

- Recursos de carácter tributario (tasas, contribuciones especiales e impuestos).
- Recursos no tributarios (precios públicos, operaciones de crédito, ingresos patrimoniales, multas y sanciones, subvenciones y otros).
- Participación en los tributos del Estado (y, en su caso, nos de las Comunidades Autónomas).

Una vez expuestos los preceptos constitucionales en esta materia y realizada una clasificación de los recursos de las Haciendas Locales, nos referiremos a las potestades locales para la imposición y ordenación del primero grupo de recursos: los recursos de carácter tributario, que de acuerdo con el artículo 2 de la Ley general tributaria, se clasifican en:

- Tasas.
- Contribuciones especiales.
- E impuestos.

Se suele definir al Reglamento como toda disposición normativa de carácter general con valor subordinado a la ley.

Tradicionalmente se entendió que si al poder legislativo le corresponde la aprobación, modificación y derogación de las leyes, el Poder Ejecutivo debe velar por su aplicación, dictando actos en su cumplimiento y desarrollándolas a través de Reglamentos.

Aunque la Constitución no hace mención expresa de la potestad reglamentaria de las Corporaciones Locales, esta se encuentra implícita en el reconocimiento de su autonomía.

Por lo que se refiere a la materia tributaria, esta potestad se deduce del establecido en el artículo 133.2 de la Constitución, cuando dispone que Las Corporaciones Locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

De lo anterior se llega a la conclusión de que las Ordenanzas Fiscales constituyen la manifestación de la potestad reglamentaria de las Corporaciones Locales en materia tributaria y reconocida, pues, esta potestad, es el legislador común y el Tribunal Constitucional, como supremo intérprete de las disposiciones contenidas

---

en nuestra Carta Magna, a los que les corresponde delimitar el ámbito material o contenido de las Ordenanzas Fiscales.

Mediante las Ordenanzas Fiscales las entidades locales llevan a cabo la adaptación de la normativa general contenida en la LGT, a la organización y funcionamiento interno propio de cada Entidad.

La normativa general del Derecho Tributario Formal puede ser adaptada por cada Corporación a sus circunstancias concretas de organización y funcionamiento.

Tal adaptación puede llevarse a cabo, segundo establece el artículo 15.3 del TRLRHL, mediante la aprobación de Ordenanzas Generales de Gestión, Inspección y Recaudación (ya prevista en el artículo 106.2 de la Ley 7/85 de Bases de Régimen Local) o bien en cada una de las Ordenanzas Fiscales reguladoras de los distintos tributos.

Dentro de esta adaptación de las normas generales de los procedimientos tributarios y de los derechos y garantías de los contribuyentes, las Ordenanzas Fiscales pueden establecer especificaciones en el régimen de infracciones y sanciones previstas en los artículos 77 y siguientes de la LGT, tal como permite el artículo 11 del TRLRHL.

Además las Ordenanzas Fiscales permiten a las entidades locales la aprobación de las normas substantivas propias, reguladoras de los distintos tributos. El artículo 16 del TRLRHL, sigue distinguiendo entre las Ordenanzas reguladoras de los tributos potestativos (ICIO, IVTNU, tasas y contribuciones especiales) y los impuestos obligatorios (IBI, IAE e IVTM).

En relación a los primeros, El artículo 16 del TRLRFL recoge cuál es el contenido mínimo de las ordenanzas fiscales en los siguientes términos:

Las ordenanzas fiscales a que se refiere el número 1 del artículo anterior contendrán, al menos:

- a) La determinación del hecho imponible, sujeto pasivo, responsables, exenciones, reducciones y bonificaciones, base imponible y liquidable, tipo de gravamen o cuota tributaria, período impositivo y devengo.
- b) Los regímenes de declaración y de ingreso.
- c) Las fechas de su aprobación y del comienzo de su aplicación.

Los acuerdos de aprobación deberán adoptarse simultáneamente a los de imposición de los respectivos tributos, tal y como exige el artículo 15 del TRLRFL.

Los acuerdos de modificación deberán contener la nueva redacción de las Ordenanzas afectadas y las fechas de su aprobación y comienzo de su aplicación.

Con respecto a los tres impuestos obligatorios del sistema tributario municipal, las Ordenanzas establecerán los tipos impositivos, coeficientes de incremento o modificación y demás elementos necesarios para la determinación de las cuotas tributarias.

---

Además deben contener la fecha de su aprobación y el comienzo de su aplicación.

Como resulta del expuesto anteriormente, estas Ordenanzas también pueden regular aspectos formales de la gestión, inspección y recaudación de cada uno de los impuestos y los beneficios fiscales, en los supuestos previstos legalmente.

Se debe hacer notar, que el TRLRFL potencia la autonomía local en el campo de regular sus propios tributos, destacando especialmente las facultades en orden a regular bonificaciones tributarias.

En cuanto a la tramitación de las Ordenanzas Fiscales, el expediente de aprobación o modificación de una Ordenanza Fiscal deberá iniciarse mediante Moción del Presidente de la Entidad o bien del Concejal o Diputado delegado en materia tributaria, en la que deben exponerse las razones en las que se fundamenta la aprobación o modificación que se pretende llevar a cabo.

Dictada la Moción, los técnicos del Servicio de Gestión Tributaria redactarán el proyecto de Ordenanza que pretende aprobarse.

Es necesario destacar que, a pesar que el artículo 25 del TRLRFL, recoge la necesidad de informe técnico-económico únicamente para el acuerdo de establecimiento de las tasas, debe aplicarse supletoriamente (segundo dispone el artículo 9.2 de la LTPP) lo recogido en el artículo 20.1 de la LTPP según lo cual:

*"Toda propuesta de establecimiento de una nueva tasa o de modificación específica de las cuantías de una preexistente, deberá incluir entre los antecedentes y estudios previos para su elaboración, una memoria económico-financiera sobre el coste o valor del recurso o actividad de que se trate y sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta.*

*La falta de este requisito determinará la nulidad de Pleno Derecho de las disposiciones reglamentarias que determinen las cuantías de las tasas."*<sup>36</sup> Concluido el expediente del Proyecto de Ordenanza, con los informes preceptivos, deberá someterse a dictamen de la Comisión Informativa correspondiente.

Una vez dictaminado por la mencionada Comisión, el expediente deberá ser elevado al Pleno de la Corporación, a los efectos de su aprobación o de su rechazo.

Para la aprobación de un expediente de Ordenanzas Fiscales (imposición, aprobación o modificación), se requiere que voten a favor la mayoría simple del número legal de miembros de la Corporación.

Aprobado el expediente con carácter provisional, se expondrá al público en el Tablero de Anuncios de la Entidad por plazo de treinta días hábiles, durante los cuales

---

<sup>36</sup> Así pues, y aunque a primera vista parece necesario la existencia de un estudio o memoria económico-financiera para la modificación del importe de las tasas, se debe recordar que diversas sentencias de las Salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, (entre otras así lo vienen señalando las STSJ de Andalucía de 20/07/1998, 22/07/2002, 16/12/2002; o del TSJ de Asturias de fecha 29/01/2003) recogen que se la modificación no es sustancial, como sería el incremento del IPC, los estudios que sirvieron para su implantación mantienen su vigencia.

---

los interesados podrán presentar las reclamaciones o sugerencias que consideren oportunas (artículo 17.1 del TRLRHL).

El anuncio de exposición al público debe ser publicado en el Boletín Oficial Provincial o bien en el Boletín de la Comunidad Autónoma uniprovincial. Si se trata de Diputaciones Provinciales, Entidades Supramunicipales o Municipios con población de derecho superior a los 10.000 habitantes, el anuncio también se publicará en uno diario de los de mayor difusión de la Provincia.

Están legitimados para presentar reclamaciones contra las Ordenanzas, según lo establecido en el artículo 18 del TRLRHL:

- Los que habían tenido un interés directo o resulten afectados por tales acuerdos.
- Los Colegios Oficiales, Cámaras Oficiales, Asociaciones y demás Entidades legalmente constituidas para velar por los intereses profesionales, económicos o vecinales, cuando actúen en defensa de los que les son propios.

Finalizado el periodo de exposición al público, las Corporaciones Locales adoptarán los acuerdos definitivos que procedan, resolviendo las reclamaciones que se hubieren presentado y aprobando la redacción definitiva de la Ordenanza, su derogación o las modificaciones a las que se refiera el acuerdo provisional (artículo 17.3 LRHL)

Por lo tanto, si se presentan reclamaciones, el acuerdo de aprobación definitivo ha de ser siempre expreso, pronunciándose sobre la estimación o desestimación de las reclamaciones presentadas. En caso de que no se presente reclamaciones, el acuerdo hasta entonces provisional se entenderá elevado automáticamente a la categoría de definitivo, sin necesidad de acuerdo plenario.

Los acuerdos definitivos, incluyendo los provisionales elevados automáticamente la tal categoría, deben publicarse en el Boletín Oficial Provincial, conjuntamente con el texto íntegro de la Ordenanza aprobada o de sus modificaciones.

La entrada en vigor de la nueva Ordenanza se producirá una vez publicado su texto en el Boletín Oficial Provincial, de acuerdo con el que establezca su Disposición Final.

Tratándose de Ordenanzas reguladoras de tributos periódicos cuya remuneración se produce el día 1 de enero de cada año, la publicación deberá realizarse antes de esa fecha, para que puedan entrar en vigor el día de la remuneración del tributo.

En materia de aprobación de las ordenanzas, debe mencionarse la existencia de especialidades de los ayuntamientos acogidos al régimen de organización de ayuntamientos de gran población. Entre ellas citar las siguientes:

- Es competencia de la Xunta de Gobierno local a aprobación de los proyectos de ordenanzas y reglamentos. (artículo 127.1.a) de la LRBRL.
- Los proyectos de ordenanzas requieren dictamen del Tribunal Económico.
- Administrativo municipal (artículo 137.1.b) de la LRBRL).
- Le corresponde la aprobación de las ordenanzas al Pleno, requiriendo mayoría simple, si bien esta atribución es delegable en las comisiones del pleno. (Artículo 123.1.d, 123.2 y 123.3 de la LRBRL).

## V.6. Reflexiones sobre los ingresos públicos locales

Para finalizar este apartado dedicado a los impuestos locales, destaremos avanzar algunas reflexiones acerca del sistema tributario local y las características que le son propias y lo diferencian del sistema tributario estatal o autonómico.

Así, resulta cuanto curioso que los tributos patrimonialistas como el IBI, la plusvalía o el IVTM, subsistan en el sistema tributario local, tras la generalizada desaparición del impuesto de patrimonio (aunque ahora pendiente de su nueva implantación en las comunidades autónomas).

Además, se debe resaltar asimismo el hecho que un importante porcentaje de personas físicas de baja renta solo contribuyen con impuestos directos en el sistema tributario local, al no existir para estos un mínimo de base imponible como ocurre con el IRPF.

Por otra parte, la inefficiencia económica que emana de las dos leyes básicas locales, la LBRL y el TRLRHL, para el logro de los principios constitucionales de suficiencia y autonomía, así como el descenso en los últimos años de los ingresos derivados del sector urbanístico y de la participación de los tributos del Estado, ha conducido a una falta de suficiencia financiera de las entidades locales y ha generado una falta de equilibrio presupuestario y de liquidez, con unas consecuencias para la economía general demoledoras.

En el ámbito nacional, el impuesto que expone una mayor eficacia recaudatoria es el IBI, situándose en niveles muy parejos en todos los ejercicios que superan el 85%, seguido del IAE, del IVTM, de la plusvalía y del ICIO. Por otra parte, también resulta destacable la importante caída de la eficacia recaudatoria del ICIO, asociado a la crisis económica y sus implicaciones en el sector de la construcción. En cualquier caso, todos los impuestos locales ven reducida su eficacia recaudatoria en los últimos años, aunque son precisamente el IBI e IAE los que globalmente menos experimentan la disminución de su eficacia recaudatoria.

La crisis fiscal o situación deficitaria de la hacienda, se manifiesta anticipadamente en los problemas financieros de los gobiernos locales, pues incluso antes que el conjunto de finanzas públicas y especialmente las del gobierno central entraran en la espiral de déficit crónico, endeudamiento, aumento proporcional de los gastos de intereses respecto del conjunto del gasto público, etc., los gobiernos locales españoles empezaban a presentar esos síntomas. Esto se debe a la tendencia que los ingresos locales, básicamente los de origen tributario, crezcan más despacio que los gastos; y, por tanto, son los factores que contribuyen a ello, los que generan los problemas financieros del Estado de bienestar.

Sobre este particular, la Federación Española de Municipios y Provincias<sup>37</sup>, impulsora de la creación de la Comisión de expertos para la reforma de la Financiación Local, señala como graves insuficiencias de la Hacienda Local:

- la debilidad e infradotación crónica de la financiación de los gobiernos locales.
- la insuficiente e inadecuada participación en los ingresos generales del Estado, en la que el eje central de la distribución es el factor población.
- la prácticamente inexistente, además de insuficiente, inestable y tutelada participación en los ingresos de las comunidades autónomas.
- unos recursos propios inadecuados, por el bajo rendimiento de las principales figuras tributarias.
- la incapacidad de las tasas para cubrir con una cobertura razonable los servicios que les corresponde.
- el incremento constante de las deudas tributarias y no tributarias que las Administraciones públicas mantienen con los municipios.

---

<sup>37</sup> La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) es la Asociación de Entidades Locales de ámbito estatal con mayor implantación, que agrupa Ayuntamientos, Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares, en total 7.324, que representan más el 90% de los Gobiernos Locales españoles.

Constituida al amparo de lo dispuesto en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, fue declarada como Asociación de Utilidad Pública mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de junio de 1985.

La FEMP es la Sección Española del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) y sede oficial de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI).

Los fines fundacionales y estatutarios de la FEMP son: el fomento y la defensa de la autonómica de las Entidades Locales; la representación y defensa de los intereses generales de las Entidades Locales ante otras Administraciones Públicas; el desarrollo y la consolidación del espíritu europeo en el ámbito local, basado en la autonomía y la solidaridad entre los Entes Locales; la promoción y el favorecimiento de las relaciones de amistad y cooperación con las Entidades Locales y sus organizaciones, especialmente en el ámbito europeo, el iberoamericano y el árabe; la prestación, directamente o a través de sociedades o entidades, de toda clase de servicios a las Corporaciones Locales o a los entes dependientes de estas y cualquier otro fin que afecte de forma directa o indirecta a los asociados de la Federación.

En definitiva, lo que está denunciando la FEMP, por activa y por pasiva, es el deficiente sistema de financiación local y, básicamente, la estructura y concepción del sistema tributario local, caracterizado por su ineficiencia económica, su falta de equidad tributaria y su sometimiento a los niveles territoriales superiores.

La escasez de recursos crónica que padecen las Haciendas locales no parece que sea debida a un olvido sino a un rasgo estructural y consentido por los actores políticos locales que no han estado interesados en modificar la estructura de sus ingresos desde sus inicios democráticos.

Esta problemática está imbricada en un proceso en el que los municipios juegan un papel fundamental en el Estado de bienestar como resultado del principio de proximidad, además de soportar la sobrecarga de competencias (especialmente las denominadas impropias) y las demandas ciudadanas que atender.

Dada la tendencia generalizada de que el Estado gestione los impuestos progresivos y más elásticos a la inflación, y reserve a sus estructuras locales los que menos recursos aportan, podemos concluir que la problemática de las Haciendas locales es más financiera que fiscal.

Es además evidente que sin autonomía financiera no es posible atender al principio constitucional de autonomía local. En este sentido se manifiesta Francisco Sosa Wagner, «Es imprescindible que (los municipios) dispongan de una complejión robusta. Para ello deben disponer de una esfera propia y acotada de autonomía. Pero, y esta conjunción adversativa es clave, tal autonomía solo será admisible y apta para desplegar sus efectos jurídicos y constitucionales cuando alcancen un tamaño y una dimensión poblacional adecuadas: la broma de ocho mil y pico municipios españoles —miles de ellos con cifras irrisorias de habitantes— debería pasar resueltamente a la historia. Y además —otro extremo trascendental— han de disponer de unas fuentes de financiación objetivas, ancladas en preceptos legales y en mecanismos transparentes, que aseguren, en la sociedad sobre la que ejercen su jurisdicción, un funcionamiento autónomo o bien sea independiente. Si no es así, si tales organizaciones han de recurrir a fuentes anómalas de financiación —no queremos decir necesariamente ilegales— haciéndolas tributarias o vinculándolas a decisiones que pueden venir inspiradas por desnudos intereses privados, como ocurre en buena medida con el uso de los instrumentos urbanísticos en España, entonces es mejor recortar esa autonomía o simplemente olvidarse de ella porque ese respetable concepto se habrá degradado y convertido en un artificio destinado a encubrir al poder rellenado con un tóxico caciquil. Constituiría la indeseable autonomía-cortijo»<sup>38</sup>.

Es por ello que para evitar esas perversiones, resulta de vital importancia maximizar la eficacia de la gestión tributaria local, teniendo en cuenta las siguientes conclusiones:

- a) Los ingresos más relevantes para los ayuntamientos son el IBI, transferencias corrientes de la AGE y las tasas.

---

<sup>38</sup> Sosa Wagner, F.; “El Estado fragmentado. Modelo austrohúngaro y brote de naciones en España.” Editorial Trotta. Madrid (2006).

- b) Los ingresos fiscales suponen a los ayuntamientos más de la mitad de sus ingresos no financieros.
- c) En cuanto a los ingresos tributarios, los que representan un mayor peso son los impuestos directos (IBI, IAE, IVTM e IIVTNU) seguidos de las tasas y otros ingresos. En los municipios de mayor población, los impuestos directos cobran mayor importancia relativa.
- d) El IBI, desde el punto de vista general y para todo tipo de municipios, tiene un peso preponderante que supone casi el 60% de media de los ingresos que se reciben por impuestos directos e indirectos.
- e) Otra fuente importante de financiación local son las tasas por prestación de servicio y los precios públicos, si bien su peso va disminuyendo conforme los municipios aumentan de población.
- f) En general, la eficacia recaudatoria de los ayuntamientos es más elevada para los impuestos directos que para los impuestos indirectos y tasas y precios públicos. Y así, en coherencia con el peso de ingresos para la financiación local, la eficacia recaudatoria del IBI es la más alta.

## VI. LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA LOCAL EN ESPAÑA.

### VI.1. Inicio de la administración tributaria local

Durante la fase de transición preconstitucional no existe el concepto de gestión tributaria. La recaudación se lleva a cabo desde el ámbito de la Administración Central del Estado a través de la figura del recaudador, dependiente de la administración central y coordinada con la administración local. La persona encargada de la recaudación se trasladaba por los municipios para conseguir los ingresos de los impuestos y tasas y, éstos realizaban su actividad en base a los padrones y censos elaborados por el Ministerio de Hacienda, ya que desde el ámbito municipal sólo se elaboraban los de las tasas locales.

La organización recaudatoria del estado tiene, en esta etapa, su antecedente remoto en la ley de 22 de mayo de 1888, y se regía básicamente, por el decreto 3154/1968, de 14 de noviembre, que aprueba el reglamento general de recaudación; el Decreto 3286/1969, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Función Recaudatoria y del Personal Recaudador del Ministerio de Hacienda y el Decreto 2260/1969, de 24 de julio, que aprueba la Instrucción General de Recaudación y Contabilidad.

Hasta 1985, las entidades locales se regían por la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, que precisamente por ser un instrumento de cambio desde la legalidad franquista, se ajustaba a un marcado carácter centralista que no reconocía la capacidad de autonomía y gestión de las Entidades Locales. En el texto de dicha ley se afirma: *"Dejando aparte la vieja pugna entre ideologías liberales y absolutistas, dentro de las primeras se separan las que pretenden volver al Municipio foral con defensa de la excentralización, y aquellas otras que, reconociendo la existencia de las comunidades locales, consideran que forman parte de una unidad superior que no es posible desconocer: el Estado. Esta última postura se abre camino paulatinamente y es la que va a dar lugar a separar los conceptos de centralización y descentralización que son, precisamente, los que hoy día vertebran la estructuración entre el orden general del Estado y el de las Entidades Locales."*

*Los pilares básicos, por tanto, que jalonen la evolución del Régimen local en un país son dos:*

*a) Por encima de la vida local está la vida nacional, que comporta necesidades generales difícilmente localizables, al menos en comunidades concretas.*

*b) Supuesta la integración en el ordenamiento jurídico total, la vida local podrá tener mayor o menor grado de autonomía."*

Desde la promulgación de dichas normas se produjeron importantes modificaciones en la estructura y organización de la hacienda pública y de su sistema impositivo, que aconsejaron la paralela adaptación del sistema de recaudación previsto en las mismas, con la finalidad de conseguir una mayor eficacia en su funcionamiento mediante la adecuación de la estructura recaudatoria a los procedimientos en vigor y a los medios disponibles.

Los recaudadores privados anteriores a la aprobación de la Ley de Bases de Régimen Local 7/85 de 5 de Abril desaparecen con el Real Decreto 1451/1987, de 27 de noviembre, que reguló el cese de las Encomiendas del Servicio de Recaudación, de los Recaudadores de Hacienda y de los Recaudadores de Zona y en su disposición final primera dispuso: "Queda derogado el Decreto 3286/1969, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Función Recaudatoria y del Personal Recaudador del Ministerio de Hacienda".

En consecuencia, el sistema de recaudación en las entidades locales resultó encomendado a los propios municipios o a las Diputaciones provinciales mediante delegación.

Hasta ese momento en numerosos municipios, así como en múltiples delegaciones de Hacienda y Seguridad Social la recaudación en voluntaria y ejecutiva estaba encomendada a personas físicas que realizaban esa potestad estrictamente pública.

Estos recaudadores y el personal que tenían a su cargo acabaron en muchos casos como funcionarios de Hacienda, de la Seguridad Social o de las Entidades Locales a través de procesos selectivos "ad hoc".

Hemos de recordar que los antiguos recaudadores privados legalmente tenían facultades ejecutivas a pesar de ser personas físicas privadas y no funcionarios.

El ingreso de las cantidades recaudadas se realizaba en cuentas de los recaudadores y no de las entidades en muchas ocasiones; algunos recaudadores realizaban prácticas fraudulentas de acumulación de expedientes y en ocasiones corrompián las subastas.

Todo este cúmulo de circunstancias así como la necesidad del control de los ingresos locales hicieron que esta figura del recaudador privado desapareciese a partir del Real Decreto indicado, quedando algunos casos residuales.

A partir de la Constitución española de 1978, se reconoce la potestad tributaria derivada: "*1. La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley.*

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

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

*4. Las administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes.*" (artículo 133)

así como la autonomía y la suficiencia financiera de los municipios: "*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.*"(artículo 137) y "*Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos*

---

*propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.”* (artículo 142).

La autonomía constitucional reconocida a los municipios y provincias tiene un contenido de poder político, limitado y circunscrito a la atención de sus respectivos intereses.

El principio de autonomía de las Entidades Locales, referido a los ingresos locales, entiende que éstas entidades tienen plena capacidad para decidir el volumen y la estructura de sus ingresos financieros, dado que el reconocimiento legislativo de potestades normativas locales sobre sus figuras impositivas, les permite -a los municipios y también a las provincias- el establecimiento y la aplicación de los tipos de gravamen en el territorio de la demarcación.

En cuanto al principio de suficiencia, se responsabiliza a las Corporaciones locales de la cifra de ingresos presupuestarios que obtendrán por medio de sus propios impuestos, de manera que la disposición de sus medios financieros para cubrir sus gastos no será solo responsabilidad del Estado y de las Comunidades Autónomas, sino que se comparte con todas las esferas de gobierno interesadas.

En este contexto de implantación de una nueva instancia territorial, autonomía, singularmente excepcional en nuestra tradición histórica, el debate sobre las competencias locales, en cuanto al volumen competencial, no ocupó apenas lugar, excepto en lo relativo al vaciamiento de competencias con relación a las Diputaciones provinciales. En este sentido, afirma [Jiménez Asensio, Rafael](#): “Al examinar el contenido de propuesta de Administración única hemos podido comprobar cómo ésta dejaba habitualmente de lado toda la problemática relativa a la proyección intracomunitaria de la cuestión; es decir, la propuesta centraba su atención principalmente en el plano de las relaciones entre el nivel estatal y los niveles autonómicos, relegando a las Corporaciones locales a un plano marginal. Esta marginación se pretendía paliar formalmente con alguna referencia incidental en los diferentes documentos a la necesidad de que las Administraciones autonómicas también descentralizaran sus servicios a favor de las entidades locales.”<sup>39</sup>.

En nuestro país, coexisten tres niveles de hacienda pública: la Estatal, la de las Comunidades Autónomas y la Local. Cada una de éstas es titular de un sistema tributario que, complementariamente con otros recursos, tiene como finalidad fundamental la financiación de sus propios gastos públicos.

En lo que respecta al ámbito local, la falta de potestad legislativa de las Entidades Locales y, el sometimiento del tributo al principio de legalidad, determina que sea la legislación estatal la que regule los aspectos esenciales del sistema tributario local mientras que los Ayuntamientos ostentarán potestad reglamentaria a través de las ordenanzas fiscales. El marco jurídico de las ordenanzas municipales viene recogido en el 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, el título VIII de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local y en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

---

<sup>39</sup> Jiménez Asensio, Rafael; “La Administración única en el Estado autonómico”, Marcial Pons, Madrid (1998).

Las ordenanzas fiscales, como instrumento normativo del que disponen las Entidades Locales cumplen básicamente tres funciones:

- acordar la imposición y supresión de los tributos del municipio
- desarrollar los tributos municipales conforme a los elementos que la Ley delega en los Ayuntamientos
- establecer el régimen general de la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos.

A pesar del cambio que supuso la nueva regulación recogida en la Constitución, el proceso de recaudación seguía prácticamente inalterable.

La recaudación se basaba en un modelo dual. Por un lado, la Administración del Estado o la Diputación, en los casos que existiera Encomienda, recaudaba para los Ayuntamientos los grandes tributos como la Contribución Territorial Rústica, la Contribución Territorial Urbana, las Licencias Fiscales de Profesionales y Artistas y de Actividades Comerciales o Industriales. Y por otro, los Ayuntamientos recaudaban el resto de deudas municipales, bien directamente (plusvalías, multas, etc.) o a través de los recaudadores privados en el caso de los padrones anuales (circulación de Vehículos y Tasas) así como la recaudación ejecutiva.

En el año 1985, se aprueba la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL) en la que, además de reafirmar la autonomía financiera y tributaria de los municipios, posibilitaba la delegación de competencias a otras Entidades Locales de ámbito superior, así en su artículo 106 se establece que “*1. Las Entidades locales tendrán autonomía para establecer y exigir tributos de acuerdo con lo previsto en la legislación del Estado reguladora de las Haciendas locales y en las Leyes que dicten las Comunidades Autónomas en los supuestos expresamente previstos en aquélla.*

*2. La potestad reglamentaria de las Entidades locales en materia tributaria se ejercerá a través de Ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos propios y de Ordenanzas generales de gestión, recaudación e inspección. Las Corporaciones locales podrán emanar disposiciones interpretativas y aclaratorias de las mismas.*

*3. Es competencia de las Entidades locales la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios, sin perjuicio de las delegaciones que puedan otorgar a favor de las Entidades locales de ámbito superior o de las respectivas Comunidades Autónomas, y de las fórmulas de colaboración con otras Entidades locales, con las Comunidades Autónomas o con el Estado, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado.”*

Además el artículo 103.1 de la CE ordena a las Administraciones Públicas a cumplir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

Estos principios, evidentemente fueron desarrollados en las posteriores regulaciones que afectan a la financiación del régimen local como son la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que modificó a la Ley 7/85, de 2 de abril, Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y, el

---

R.D.L. 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales que derogó la antigua Ley Reguladora de las Haciendas locales de 1989.

Según la nueva normativa, las Diputaciones tendrían entre sus competencias las tareas de cooperación, asesoramiento y apoyo en temas económico municipales. En lo que respecta a la gestión tributaria, recaudatoria e inspectora, la mejora de los sistemas tributarios, el diseño de las políticas fiscales y la elaboración de informes económicos-financieros.

Pero los problemas que planteaba esta diversificación de competencias de gestión tributaria consistían básicamente en los siguientes:

- La distribución de competencias en gestión tributaria no ha correspondido con una paralela asignación de medios personales y materiales entre los nuevos entes encargados de las atribuciones. No existía en las entidades locales personal cualificado y especialmente preparado para asumir las competencias gestoras en materia tributaria.
- El incremento de la presión fiscal indirecta. Este principio está en íntima relación con el imperativo de la creación de Administraciones tributarias locales ex novo coexistiendo por parte del Estado la misma estructura organizativa. Esto produce un encarecimiento notable de la gestión tributaria, lo que puede ocasionar, un fuerte incremento de la presión fiscal indirecta para el contribuyente, que además debe atender a sus requerimientos y obligaciones formales derivadas de sus relaciones con varias Administraciones.
- El fraccionamiento de la información tributaria relevante. Resulta recurrente desde antaño, la denuncia a la excesiva tendencia de los departamentos administrativos a trabajar de forma hermética así como la falta de comunicación entre los distintos órganos. Esta situación puede empeorar sensiblemente si los distintos órganos de gestión dependientes de distintas Administraciones públicas se convierten en comportamientos estancos en los que no circula fluidamente la información que unos tienen y otros necesitan.

Para mitigar los inconvenientes de la descentralización desde la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales<sup>40</sup>, se promovió concentrar la gestión de tributos en el ámbito provincial. Con ello, se pretendía minimizar los inconvenientes de la autonomía municipal y reforzar las ventajas.

El principio de autonomía de las Entidades Locales, referido a los ingresos locales, ha sido entendido como la capacidad de éstas para decidir el volumen y la estructura de sus ingresos financieros fundamentado en el reconocimiento legislativo de potestades normativas locales sobre determinadas figuras impositivas que

---

<sup>40</sup> La Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, es un órgano dependiente de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local y ejerce la función de asistencia material en las Relaciones Tributarias con las Haciendas Territoriales.

permiten a los municipios el establecimiento de los tipos de gravamen que han de aplicarse dentro de su territorio.

De esta forma, se responsabiliza a las Corporaciones Locales de la cifra de ingresos presupuestarios que obtendrán por medio de sus tributos, de manera que la suficiencia de sus medios para cubrir sus gastos no es sólo responsabilidad del Estado y de las Comunidades Autónomas, sino que se comparte con los propios municipios.

Tanto es así que, a partir de ese importante año para el régimen local, 1985, todas las provincias comenzarán su andadura, para adaptarse al nuevo modelo de delegación y, se procedió al diseño y posterior constitución de los Servicios Provinciales de Recaudación en casi todas las provincias españolas.

En consecuencia, a partir de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, una persona física o un persona jurídica no disponen de la potestad recaudatoria; no pueden ejercer funciones de autoridad.

Las entidades locales disponen de las mismas potestades y prerrogativas que el Estado para la recaudación de sus tributos conforme al Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (artículo 2.2). Sólo se puede delegar en las Comunidades Autónomas o en las Diputaciones Provinciales o en otras entidades locales en las cuales estén integradas (artículo 7).

Ahora bien, en la actualidad estas funciones se desarrollan por algunos municipios a través de empresas privadas en virtud de contratos administrativos de servicios conforme a los artículos 10, 19, 301 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público 3/2011, de 14 de noviembre.

Dentro de la nomenclatura de los contratos públicos se codifican como “Servicios de apoyo a los poderes públicos”; “Servicios de ayuda en las funciones de oficina”.

En los pliegos de condiciones técnicas de estos contratos se excluyen expresamente el ejercicio de autoridad y el objeto del contrato aparece definido en términos tales como “colaboración en la gestión recaudatoria” o “prestación de servicios de asistencia técnica y colaboración”.

Las entidades locales no pueden obviar los controles sobre la gestión de las empresas y de ello depende la consecución de los objetivos de recaudación y tramitación de expedientes que se determinen.

## VI.2. La delegación de las competencias de gestión tributaria y recaudación.

### VI.2.1. Marco jurídico

La LBRL prevé la dificultad en que se encuentran muchos de los municipios para hacer efectivas sus competencias, al diseñar un mecanismo de asistencia a cargo de otras administraciones de ámbito territorial superior, especialmente de las diputaciones. De esta forma la LBRL reformula la institución provincial en dos fases: la primera, cuando asigna como fines de la provincia aquellos destinados a «garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales en el marco de la política económica y social» (artículo 31.2) y, la segunda, al desarrollar las competencias asumibles por las diputaciones provinciales (artículo 36).

Los principios sobre los que se asienta la atribución de competencias provinciales, están delimitados a su vez, en el artículo 2 de la LBRL y son «los de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera». Asimismo también recoge «su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses». Luego los legisladores sectoriales serán los que definen cuáles serán estos asuntos que afectan directamente de conformidad con los principios antedichos.

Siendo así que el marco competencial de las diputaciones queda establecido en el citado artículo 36. 1 en la redacción introducida por el artículo 1.13 de la Ley 27/2013: «*Son competencias propias de la Diputación o entidad equivalente las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, las siguientes:*

a) *La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31.*

b) *La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.*

c) *La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación.*

d) *La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.*

e) *El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis.*

f) *Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.*

g) *La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.*

h) *El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.*

*i) La coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5000 habitantes».*

Aunque el artículo 36.1 LBRL recoge de forma expresa como competencia de las diputaciones la asistencia a los servicios de gestión tributaria y recaudación de los municipios con población menor a 20.000 habitantes, estas tareas son asimismo extrapolables a municipios de mayor población.

Además, el artículo 31.2.a) LBRL dispone como fines propios y específicos de las diputaciones provinciales los de “garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales” y, de modo particular, el de “asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal”

Por tanto, las diputaciones ofrecen fundamentalmente soporte técnico, económico y tecnológico a los ayuntamientos para que puedan prestar servicios locales con la mayor calidad posible, al tiempo que coordinan los servicios municipales y organizan servicios públicos de carácter supramunicipal. Se trata, en definitiva, de gobiernos con ciertas competencias y autonomía para ejercerlas, pero con poca autonomía financiera y escasa potestad tributaria.

El modelo de delegación de competencias de los ayuntamientos en una instancia administrativa de ámbito superior, desemboca en dos vertientes de delegación: la primera, que denominaremos modelo de delegación general, que se aplica a las provincias que pertenecen a comunidades autónomas pluriprovinciales en el que las competencias locales se transfieren a la provincia; y el segundo, modelo particular en el cual los municipios pertenecen a una comunidad autónoma uniprovincial.

En el caso particular de las siete provincias que al tiempo se constituyen como Comunidad Autónoma (Asturias, Cantabria, Islas Baleares, La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra), la delegación de competencias, también se realizará vía LBRL al asumir las Comunidades Autónomas uniprovinciales y la foral de Navarra «las competencias medios y recursos que corresponden en el régimen ordinario a las Diputaciones provinciales. Se exceptúa la Comunidad Autónoma de Islas Baleares en los términos de su estatuto propio» (artículo 40 LBRL). La excepcionalidad de las Islas Baleares, se concreta en la organización y funcionamientos de los Consejos Insulares. En el mismo sentido, en la comunidad autónoma de Canarias los ayuntamientos podrán delegar la gestión de sus competencias tributarias en los Cabildos (artículo 41 LBRL).

El modelo de delegación de competencias locales de los municipios en una entidad de ámbito territorial superior se refleja en la LBRL (artículo 26.3): «*La asistencia de las Diputaciones o entidades equivalentes a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos*».

También la Constitución española (artículo 142), al reconocer el principio de autonomía de las Haciendas locales establece que «*las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos*

*propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas” y contempla el carácter derivado de la tributación local (artículo 133): “Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes.” Además la carta magna considera también que las comunidades autónomas puedan actuar como delegadas en gestión de tributos (artículo 156.2): “Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos.”*

También el artículo 106.3 de la LBRL prevé la delegación de las actividades de gestión, recaudación e inspección de los tributos locales y restantes ingresos de derecho público en otras Entidades Locales de ámbito superior o de las respectivas comunidades autónomas en cuyo territorio estén integradas. De esta forma, el artículo 106 LBRL establece:

«1. Las entidades locales tendrán autonomía para establecer y exigir tributos de acuerdo con lo previsto en la legislación del Estado reguladora de las Haciendas locales y en las Leyes que dicten las Comunidades Autónomas en los supuestos expresamente previstos en aquélla.

2. La potestad reglamentaria de las entidades locales en materia tributaria se ejercerá a través de Ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos propios y de Ordenanzas generales de gestión, recaudación e inspección. Las Corporaciones locales podrán emanar disposiciones interpretativas y aclaratorias de las mismas.

3. Es competencia de las entidades locales la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios, sin perjuicio de las delegaciones que puedan otorgar a favor de las entidades locales de ámbito superior o de las respectivas Comunidades Autónomas, y de las fórmulas de colaboración con otras entidades locales, con las Comunidades Autónomas o con el Estado, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado».

Finalmente, también el artículo 7 del RDL 2/2004 por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales establece:

«1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 106.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local, las entidades locales podrán delegar en la comunidad autónoma o en otras entidades locales en cuyo territorio estén integradas, las facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación tributarias que esta ley les atribuye.

Asimismo, las entidades locales podrán delegar en la comunidad autónoma o en otras entidades locales en cuyo territorio estén integradas, las facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los restantes ingresos de Derecho».

Como resumen, a fin de salvar todas las barreras que, como consecuencia del inframunicipalismo, se derivan de la labor de gestión tributaria y recaudación por los propios municipios, se plantea legalmente la posibilidad de la delegación de las competencias en materia tributaria en una autoridad supramunicipal, y más concretamente, en la Diputación provincial o en la Comunidad Autónoma uniprovincial.

## VI.2.2. Desarrollo administrativo

Para delegar las competencias en materia tributaria en una autoridad supramunicipal el Ayuntamiento debe adoptar un acuerdo de competencia del Pleno de la Corporación sobre qué competencias tributarias son las que delegará en la administración de ámbito superior. El acuerdo de delegación debe hacer referencia a los siguientes puntos<sup>41</sup>: el tributo o los tributos cuyas competencias son objeto de delegación, la facultad o facultades que se delegan, la fecha de inicio de la delegación, modo y plazo para la entrega del importe recaudado en el caso de delegación de la recaudación, precio a satisfacer por la entidad delegante por la delegación de competencias, procedimiento para efectuar la delegación, acuerdo del pleno de la entidad delegante, aceptación por el ente delegado, bien por el pleno de la corporación del Ente Local o por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, según el caso, y por último, la publicación para general conocimiento en los boletines oficiales de la provincia y de la comunidad autónoma.

En el caso de comunidades autónomas pluriprovinciales, el Pleno de la Diputación ha de aceptar por mayoría simple la gestión de las competencias delegadas.

En cuanto a la gestión de las competencias, el artículo 85.2 de la LBRL establece que:

«Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación:

- A) Gestión directa:
  - a) Gestión por la propia Entidad Local.
  - b) Organismo autónomo local.
  - c) Entidad pública empresarial local.
  - d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.

Solo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b), para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera».

---

<sup>41</sup> Aguado Rodríguez, Mª Dolores; “Guía de La Fiscalidad Local”, Editorial CISS (2003).

Al ser la gestión y recaudación tributaria un servicio público, que además requiere ejercicio de autoridad, tan solo podría desarrollarse, en la mencionada modalidad de gestión directa, por la propia entidad o por un organismo autónomo local.

Por otra parte, este articulado (artículo 85.2. B) también permite la «*Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.*

*La forma de gestión por la que se opte deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 9 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, en lo que respecta al ejercicio de funciones que corresponden en exclusiva a funcionarios públicos.*

El ayuntamiento dispone por tanto de un abanico de opciones para formalizar las tareas de gestión tributaria y recaudación, ya sea por gestión directa por el propio ayuntamiento o bien recurriendo a la delegación a la institución provincial y que resumimos a continuación:

1. Competencias tributarias prestadas por el Ayuntamiento por gestión directa.
  - a) Servicio público prestado por el propio Ayuntamiento. Solo el Ayuntamiento o con empresa colaboradora.
  - b) Organismo Autónomo Local (OAL). Solo el OA o con empresa colaboradora.
2. Delegación de competencias en la institución provincial.
  - a) Servicio público prestado por la propia Diputación. Solo la Diputación o con empresa colaboradora.
  - b) Organismo Autónomo Local (OAL). Solo OAL o con empresa colaboradora.
3. Delegación a la Comunidad Autónoma. Se reproducen las variantes de los casos anteriores añadiendo al modelo los tributos autonómicos.

La gestión tributaria local en España presenta como rasgo característicos son la heterogeneidad y la falta de armonización de las modalidades adoptadas por lo que no existe un único modelo de gestión tributaria en nuestro país y apenas resulta posible determinar una pauta de conducta administrativa.

Se debe destacar especialmente el caso de la capital de la provincia pues, además de ser el municipio de mayor tamaño en su territorio y, por ende, el que mayor capacidad tiene para llevar a cabo la gestión de forma autónoma, también es el más reacio, quizás también condicionado por esta circunstancia, a la cesión de las competencias tributarias en un organismo provincial.

Para finalizar, recordar que como hemos visto, la gestión de los ingresos que reciben las entidades locales derivados de sus impuestos es de gran importancia para éstas, en la medida que son las principales fuentes de financiación de la que disponen. La decisión de quién y cómo va a llevar a cabo la gestión tributaria local debe ser una decisión estratégica del gobierno local.

#### VI.2.3. Gestión directa por la propia administración local

El propio Ayuntamiento, Diputación o Administración autonómica realiza la gestión de los tributos con sus recursos y funcionarios.

En el caso que los Ayuntamientos realicen la cesión de sus competencias en lo que respecta a la hacienda local, ésta puede abarcar todos o solo algunos tributos y/o procedimientos de gestión y recaudación, en función del contenido y alcance del convenio suscrito.

#### VI.2.4. Gestión directa por organismo autónomo local

El fundamento de la selección de un organismo autónomo público es precisamente la búsqueda de una mayor flexibilidad administrativa en el funcionamiento y desarrollo de las tareas y funciones encomendadas. La justificación de las entidades instrumentales u organismos autónomos se vincula a la existencia de necesidades de gestión específicas, en relación con determinados servicios públicos, que por su contenido altamente especializado, requieren de una organización independiente y de una gestión técnica separada, particularmente cuando implican una gestión económica.

El organismo autónomo local puede circunscribirse tanto al ámbito municipal como provincial, utilizando para ambos casos idéntica denominación.

Se considera al organismo autónomo local como una organización con personalidad jurídica propia, y dotada de un presupuesto especial, de forma que su patrimonio estará constituido, por un lado, por los bienes que la entidad local le decida asignar para el cumplimiento de sus fines y, por otro, mediante los recursos que el mismo organismo pueda adquirir.

Aunque los organismos autónomos locales están regulados en la LBRL, su norma fundamental la constituirán sus Estatutos que deberán ser aprobados según las reglas de la mayoría simple por el Pleno de la corporación.

Las especialidades del Organismo Autónomo Local, recogidas en el artículo 85. bis 1 de la LBRL serían:

- a) En lo que se refiere a su creación, modificación, refundición y supresión, corresponderá al pleno de la entidad local que, por su carácter fundador, será además competente para aprobar sus estatutos.

- b) Los máximos órganos de dirección del organismo podrán ser unipersonales o colegiados. En cuanto a los órganos unipersonales se establece que «el titular del máximo órgano de dirección deberá ser una persona funcionaria de carrera, laboral de las Administraciones Públicas o profesional del sector privado, titulada superiores en ambos casos, y con más de cinco años de ejercicio profesional en el segundo». El máximo órgano de dirección colegiado será el Consejo Rector que, podrá tener su máxima representación en un/a Presidente. La norma reguladora da a entender que ésta figura deba ser un cargo electo. De tal suerte, deberán de ser los Estatutos los que fijen los criterios que determinen los órganos de dirección (el número de órganos, de miembros, de dirección, etc.) que gozan de un amplio margen de discrecionalidad.
- c) Sobre las condiciones salariales del personal, «la determinación y modificación de las condiciones retributivas, tanto del personal directivo como del resto del personal, deberán ajustarse en todo caso a las normas que al respecto apruebe el Pleno o la Junta de Gobierno, según corresponda» (artículo 85 bis 1 de la LBRL). Así se desprende que el organismo no es competente, por sí sólo, para fijar las condiciones retributivas, extremo que requiere su determinación previa por el ente matriz. Además, estará sometido a controles específicos sobre la evolución de los gastos de personal y la gestión de sus recursos humanos. En este sentido, la Ley 40/2015 (artículo 100) establece que «el personal al servicio de los organismos autónomos será funcionario o laboral, y se regirá por lo previsto en la Ley 7/2007, de 12 de abril, y demás normativa reguladora de los funcionarios públicos y por la normativa laboral».
- d) Los organismos autónomos constituyen inventarios separados de sus bienes, que han de integrarse en el balance general de la Administración matriz, cuya aprobación corresponde al pleno de la corporación.
- e) En cuanto a la contratación, será necesaria la autorización de la entidad local a la que se encuentren adscritos, para celebrar contratos de cuantía superior a las cantidades previamente fijadas por aquella.
- f) Por último, en lo que concierne a otras especialidades, el articulado contempla que cualquier referencia efectuada en la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público a órganos estatales pueda extenderse a los órganos competentes de la entidad local.

En definitiva, los organismos autónomos pretenden representar lo mejor (flexibilidad y eficacia recaudatoria) y evitar lo peor (burocratización de la gestión, interferencia política y parcialidad en la detección de las infracciones y su correspondiente sanción) tanto del ámbito público como del privado. Así, mientras mantienen la financiación pública con sus correspondientes controles y, en ocasiones, mantienen ciertos privilegios públicos, al tratar de evitar los controles burocráticos permiten el desarrollo de fórmulas de gestión empresarial, organizativamente más flexibles. No tienen como finalidad la huida del derecho público, sino la búsqueda de

una gestión profesional más flexible que interprete las garantías y los procesos burocráticos para la prestación de servicios fundamentales a la ciudadanía.

En la creación de un organismo autónomo local ad hoc específico para la gestión tributaria y recaudación de los ingresos municipales, puede ocurrir que sea el propio organismo el que desarrolle completamente todas las tareas, o bien puede ceder total o parcialmente del servicio.

En el caso de los organismos autónomos locales de ámbito provincial se destacarían dos patrones claramente diferenciados: el modelo subsidiario de cooperación, y el modelo integral de cooperación.

El modelo subsidiario, será aquel que se dirige básicamente a los ayuntamientos de pequeño tamaño y población, en los que en los OAL suelen concurrir las siguientes circunstancias:

- a) Se configura como un modelo parcial tanto en procedimientos, ya que suele centrarse exclusivamente en la recaudación obviando el resto de fases de la gestión censal, como en tributos, pues se centra básicamente en IBI, IAE e IVTM.
- b) Infrautiliza las extensas posibilidades de delegación diseñadas en la LBRL.
- c) Los recursos técnicos y materiales no se actualizan con la periodicidad ni intensidad necesaria, renunciándose así a generar las economías de escala.
- d) No consigue ni busca la ventanilla única por lo que la ciudadanía necesita acudir a varias Administraciones para cumplir con sus obligaciones tributarias.

Por ello, con relativa frecuencia, se produce la recuperación de las competencias de aquellos ayuntamientos que en su día delegaron.

Por otra parte, el modelo integral de cooperación, será aquel que trata de llegar a todos los municipios de la provincia y presenta una serie de características comunes que lo diferencian del anterior optimizando su funcionalidad:

- a) El modelo busca la gestión tributaria integral, pues gestiona todas las fases de todos los tributos locales, utilizando para ello todas las posibilidades que le confiere la LRHL.
- b) Aplica las posibilidades de LRHL sobre la delegación de competencias de la Administración General del Estado en la inspección y mantenimiento de los censos del IAE y el IBI, derivándose de ello importantes virtudes. Por un lado, los Ayuntamientos al unificar toda la gestión tributaria del IBI e IAE se posicionan mejor para llevar a cabo el control y la exigencia de las responsabilidades de la gestión. Además, la ciudadanía hace efectivo el principio de proximidad, al focalizar en una única Administración pública toda la tribulación local.

- c) Considera la prestación de servicios de asesoramiento en materia económica – tributaria, que incluye la ayuda al diseño del sistema tributario, optimizando así los recursos de los ayuntamientos y la carga tributaria entre las personas.
- d) Presta atención a las necesidades de liquidez de los municipios, lo que permite negociar con entidades financieras créditos sobre los anticipos de la recaudación, o bien mediante anticipos propios sin que medien las instituciones financieras.
- e) Facilita el desarrollo de los sistemas de participación y transparencia de y hacia los ayuntamientos que permiten, en todo momento, conocer y controlar la gestión del organismo en el que han delegado.

#### VI.2.5. La colaboración de empresas externas

Aunque existen argumentos críticos a la actuación de empresas asesoras externas privadas colaboradoras en el procedimiento tributario y recaudatorio municipal, especialmente a lo que se refiere a su ámbito legal, es una realidad a la que se acogen los municipios.

El razonamiento en contra se basa en que las empresas que colaboran en la recaudación no sólo llevan a cabo materialmente tareas reservadas por ley a funcionarios públicos, lo que va en contra de la Ley 7/85, sino que con escaso o nulo control municipal disponen y manejan unas bases de datos donde se incluyen datos sensibles protegidos por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Pero lo cierto es que la organización administrativa de la mayoría de los entes locales no puede asumir, o bien en su totalidad o bien con las suficientes garantías de satisfacción, la gestión de sus servicios públicos y se ven obligadas a transferirlos a organizaciones privadas, aunque manteniendo la titularidad y la financiación pública.

Cuando estas funciones se a través de empresas privadas en virtud de contratos administrativos de servicios conforme a los artículos 10, 19, 301 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público 3/2011, de 14 de noviembre, se establecen como servicios de colaboración, sin que implique ningún ejercicio de autoridad, que seguirá ejerciéndose por funcionario municipal encargado de la dirección del servicio de recaudación.

Es importante insistir en la idea que la externalización no deroga la responsabilidad de la Administración por el servicio prestado y que son insustituibles las tareas de inspección y vigilancia, por lo que las entidades locales no pueden obviar los controles sobre la gestión de las empresas.

Además, la externalización requiere de un proceso de valoración de análisis de costos y beneficios que incluya tanto el punto de vista económico como el político, pues, en algunas ocasiones, puede resultar más adecuado mejorar el funcionamiento de las organizaciones públicas.

En el caso de la posible externalización de los servicios tributarios locales, la gestión ha de estar controlada en última instancia por la Administración pública y, además, las actuaciones de las empresas colaboradoras están limitadas a aquellas que no impliquen ejercicio de autoridad.

Así, aparecen dos posibilidades:

- a) Colaboración total: la empresa colaboradora aporta su experiencia, el personal, los recursos informáticos e incluso instalaciones.
- b) Colaboración parcial: la empresa colaboradora sólo proporciona parte del servicio a la Administración pública conforme a lo designado en el contrato de colaboración en competencias y tributos, quedando el resto en manos de ésta.

#### VI.2.6. Delegación de competencias en las Diputaciones Provinciales

Legalmente y a través de la LBRL queda establecido que las diputaciones provinciales son competentes de la coordinación de los servicios municipales entre sí, así como de la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los ayuntamientos. Además, la gestión tributaria destaca entre las actuaciones llevadas a cabo desde una perspectiva provincial (artículos 36.1. f. y 106.3).

Al ciudadano le resulta indiferente que le recaude personal del ayuntamiento, de la diputación o de una empresa colaboradora. Pero al ayuntamiento sí que le puede interesar que la tarea de recaudación, siempre desagradable ya que supone para el ciudadano una disminución de sus ingresos la realice un organismo ajeno a su personal.

Una característica fundamental en el nivel local es precisamente la relación directa entre el prestador del servicio y el usuario, por lo que el ayuntamiento, de cara a su ciudadanía, puede estar interesado en hacerse cargo solamente de la gestión y administración del gasto público mientras que cede la de sus ingresos públicos a otra organización.

Otros factores que inciden en la selección de la forma de gestión del servicio de la gestión tributaria local son:

- la complejidad técnica;
- las necesidades de personal profesional y especializado;
- la extensión territorial que ocupa;
- el valor estratégico;
- las necesidades financieras.

Aunque los municipios decidan encomendar la gestión de los tributos locales conservan en todo caso<sup>42</sup>:

- a) El control de la actuación. El Ayuntamiento es el titular de los tributos y por lo tanto, ha de ser partícipe en todo momento de la evolución de la actividad tributaria. Aunque opte por el sistema de delegación, el responsable final ha de estar en todo momento informado de la evolución del proceso.
- b) El análisis de la eficacia y eficiencia.

La eficacia como principio económico de la Administración pública, consiste en la realización efectiva de los intereses generales tal y como éstos sean determinados y encomendados al poder político administrativo por el ordenamiento jurídico.

Conforme al criterio de eficiencia económica, el ayuntamiento debe elegir la opción que permita maximizar los beneficios con el mínimo coste posible, de acuerdo con las economías de escala en la provisión y en la prestación del servicio.

Por tanto, para determinar cuál es la mejor fórmula para prestar el servicio de gestión tributaria y recaudación, el municipio deberá analizar los siguientes factores: el ajuste al marco legal; el tratamiento adecuado de la información conforme a baremos de accesibilidad y confidencialidad; la capacitación y formación específica de los recursos humanos; la capacidad económica y financiera; los aspectos objetivos y subjetivos a valorar por el contribuyente; el ámbito de la jurisdicción aplicable para los embargos y la actitud de la Administración Municipal.

La diversidad de conceptos impositivos en el ámbito local, tiene unas importantes consecuencias sobre la gestión tributaria que se debe llevar a cabo. La primera, la multiplicidad de instrumentos recaudatorios con lo que implica, la proliferación de archivos, padrones, creación de documentos dirigidos a los contribuyentes, notificaciones, y en general, del trabajo administrativo. La segunda, la necesidad de incluir a contribuyentes en distintos padrones o vías de notificación, suele aumentar la probabilidad de cometer errores administrativos o duplicidades, con el consecuente desconcierto y pérdida de credibilidad de los procedimientos administrativos por las personas afectadas.

El continuo desarrollo legislativo tributario ha generado una serie de consecuencias como: el incremento de las garantías de los sujetos de tributación, la posibilidad que soliciten aplazamientos o fraccionamientos de sus deudas, el procedimiento de doble notificación antes de la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia, las limitaciones para los embargos de cuentas corrientes si en ellas se ingresan salarios o pensiones; y, la reducción del plazo de prescripción de cinco a cuatro años que suponen un importante encarecimiento de los procesos ejecutivos para la administración tributaria.

Además, la Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común considera que «la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos sino que debe constituir la actuación

---

<sup>42</sup> Suárez Pandiello, Javier; "La financiación Local en España: Radiografía del presente y propuestas de futuro".

habitual de las Administraciones. Porque una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no sólo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados. En efecto, la constancia de documentos y actuaciones en un archivo electrónico facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, pues permite ofrecer información puntual, ágil y actualizada a los interesados».

La Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común, da un impulso definitivo a la implantación de la administración electrónica. En particular, el artículo 14.2 establece:

*“2. En todo caso, estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos:*

*a) Las personas jurídicas.*

*b) Las entidades sin personalidad jurídica.*

*c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.*

*d) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.*

*e) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.”*

Para mayor abundamiento, precisamente la gestión tributaria tiene asociado un alto nivel de interacción entre Administraciones públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre del Régimen Jurídico del Sector Público recoge «*la obligación de que las Administraciones Públicas se relacionen entre sí por medios electrónicos, previsión que se desarrolla posteriormente en el título referente a la cooperación interadministrativa mediante una regulación específica de las relaciones electrónicas entre las Administraciones*»<sup>43</sup>.

En definitiva, la decisión estratégica sobre quién va a llevar a cabo la gestión tributaria, debe considerar cómo hacer frente a la complejidad de la gestión tributaria local con su pluralidad de figuras impositivas, a la permanente necesidad de actualización de las modificaciones legales, a las dificultades de disponer de censos actualizados y reales, y a la adecuación a la normativa de la administración electrónica, del procedimiento administrativo y régimen jurídico del sector público así como la de buen gobierno, transparencia y acceso a la información pública.

---

<sup>43</sup> Exposición de motivos de la Ley 40/2015, de 1 de octubre del Régimen Jurídico del Sector Público.

Por ello cuando el ayuntamiento se plantea la decisión de encomendar la gestión de sus tributos, tiene que afrontar dos problemáticas relacionadas con la información:

- La necesidad de asegurar la intimidad y la protección de los datos, en el cumplimiento de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. El ayuntamiento, como propietario de los datos, debe garantizar que no se producirá ninguna vulneración de los derechos de los contribuyentes en el tratamiento de sus datos.

La información se ha convertido en uno de los recursos más valorados de nuestra sociedad, por lo que la decisión, sobre quien realizará el servicio de gestión tributaria y recaudación, ha de tomarse teniendo en cuenta quién dispone, y puede utilizar esa gran y potente información de los datos personales.

- La segunda cuestión a considerar sería el cumplimiento de su función informadora desarrollada en la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y Ley 40/2015 del Régimen Jurídico del Sector Público, los tres vértices del avance cara a una nueva administración.

La información pública constituye, no sólo un derecho de la ciudadanía, sino también un auténtico deber institucional. El principio de interoperabilidad es clave para mejorar la función informadora institucional.

Es necesario que el ayuntamiento esté informado de la situación de cualquier trámite y que disponga de garantías para que su ciudadanía tenga el derecho de acceso a la información pública.

La actividad de gestión tributaria y la de recaudación necesitan un personal altamente profesionalizado, y cada vez más con una formación multidisciplinar y un constante reciclaje profesional mediante sistemas de formación continua en aspectos tales como las nuevas tecnologías, formación jurídica, aspectos económicos, toma de decisiones, trabajo en grupo, etc.

De hecho, entre los principios y valores que sustentan la gestión tributaria local se destaca la profesionalidad de las personas que la componen, en el sentido que «la garantía de estabilidad y capacitación en materia de gestión tributaria de los equipos adscritos al servicio, condicionan el éxito en la eficacia recaudatoria y limita el uso de prácticas irregulares en la gestión de los fondos públicos»<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Foro Local, Diputación de Badajoz, Retos para el futuro, 2009:10.

Esta necesidad de un personal altamente formado, capacitado y en continua actualización plantea un problema a la organización local en la coyuntura actual de crisis económica en la que llevamos varios años sin reposición real de efectivos y con restricciones sectoriales sobre posibles nuevas incorporaciones de trabajadores.

Así la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, prorrogada actualmente para el ejercicio 2017 estable:

*“Uno.3. En los sectores y Administraciones no recogidos en el apartado anterior, la tasa de reposición se fijará hasta un máximo del 50 por ciento.*

*Dos. Durante el año 2016 no se procederá a la contratación de personal temporal, ni al nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables que se restringirán a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales.”*

Por otra parte, los contribuyentes, están cada vez más informados y son más exigentes en su relación con la Administración Pública y sensibles al trato que reciben por parte de la Administración Pública. El contribuyente es un ciudadano formado y acostumbrado a relacionarse con varias Administraciones Públicas en materia fiscal, y que exige una armonización y homologación de criterios: la normalización de los impresos, la aplicación de idénticos calendarios en el pago de tasas e impuestos urbanos, la igualdad de criterios en la emisión de las distintas ordenanzas fiscales, en materia de aplazamientos, garantías y compensaciones, en la aplicación de las bonificaciones, etc.

Si a todo esto se le añade que las personas son cada vez menos localistas en cuanto a sus hábitos, los contribuyentes demandan relaciones más fluidas con la Administración pública de su gestión tributaria y recaudación en los sus municipios que, entre otras cosas, implicaría:

- a) Que sea totalmente posible acceder al cumplimiento de las obligaciones tributarias sin desplazamiento al municipio en el que se produce el hecho imponible.
- b) La armonización de los períodos de pago de las obligaciones tributarias.
- c) La homogenización de aplazamientos, garantías, compensaciones etc.
- d) Incrementar las facilidades de pago en distintas oficinas y en distintas entidades bancarias por diversos canales (presencial, Internet, y tarjeta de crédito).

Además existen cuestiones prácticas que aconsejan la delegación de las competencias tributarias del Ayuntamiento en Diputaciones o Comunidades Autónomas:

- La jurisdicción territorial para los embargos. La eficacia de la gestión recaudatoria se maximiza cuando el órgano recaudador tiene capacidad para disponer de la más amplia jurisdicción territorial. Lo óptimo sería que la competencia para ejecutar embargos se extendiera a todo el territorio nacional, pero esto sólo lo puede hacer la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT).

El ayuntamiento puede sólo ejecutar los embargos en los límites de su término municipal. La institución provincial con jurisdicción en toda la provincia, permite la ejecución de embargos en todo su ámbito territorial. Además, evidentemente la colaboración interadministrativa entre la AEAT es más sencilla y operativa desde el ámbito provincial que desde el municipal.

- Un servicio o agencia de gestión tributaria requiere de para su adaptación para maximizar su eficacia, especialmente en lo que pueda suponer medios informáticos y renovación periódica del hardware y software, que suponen un importante desembolso.
- Los servicios provinciales de recaudación pueden realizar entregas a cuenta de la futura recaudación<sup>45</sup>, lo que permitirá a los ayuntamientos cubrir los desfases de tesorería sin acudir a operaciones financieras como las operaciones de tesorería, sometidas actualmente al Principio de Prudencia Financiera<sup>46</sup> y con fuertes restricciones para su concertación.

---

<sup>45</sup> El número 2 del artículo 149 del TRLRHL, regula una modalidad de operaciones de tesorería para anticipar a los Ayuntamientos el producto de la recaudación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) y del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE). De acuerdo con su contenido, sólo pueden concertarlas las Diputaciones Provinciales que asuman, por cuenta de los Ayuntamientos de su ámbito territorial, la recaudación de los Impuestos sobre Bienes Inmuebles y sobre Actividades Económicas. Estas operaciones tienen el exclusivo objeto de anticipar a los ayuntamientos, anualmente, hasta el 75 por ciento del importe de las presumibles recaudaciones por el IBI y el IAE encomendadas a la Diputación. De modo que no pueden destinarse a efectuar anticipos por razón de otros recursos (por ejemplo, tasas y precios públicos o el IVM) cuya recaudación se haya delegado también en la Diputación.

Para la Diputación es una operación de crédito de características especiales, y para el Ayuntamiento es un anticipo de la recaudación que por los citados tributos percibe de la Diputación, a cuenta de la recaudación final que se produzca. No constituye, por tanto, para el Ayuntamiento, una operación de crédito, no computando, en consecuencia como deuda.

<sup>46</sup> El Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico" modifica en su Disp. Final 1<sup>a</sup> el TRLHRL añadiendo un nuevo artículo 48 «bis» donde establecer que todas las operaciones financieras que suscriban las Corporaciones Locales están sujetas al principio de prudencia financiera.

La Resolución de 16 de septiembre de 2016, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales., dio la luz al principio de prudencia financiera, lo que obliga a los Ayuntamientos a cumplir todos y cada uno de los términos que definen este principio de prudencia financiera antes de concertar cualquier operación de endeudamiento.

- De hecho, este punto es considerado especialmente por las organizaciones, públicas o privadas, que ofrecen sus servicios de gestión de las competencias tributarias a los entes locales, tratando de mejorar las condiciones que tienen los propios municipios.

Tal como se ha expuesto, en nuestro país la gestión tributaria y recaudación de los impuestos locales, tasas, precios públicos y exacciones locales, puede realizarse por el propio ayuntamiento, por delegación a la diputación o a otros entes públicos de ámbito territorial superior como las CC.AA, o incluso externalizando el servicio, siendo muy frecuente la combinación de varias de estas fórmulas. Es importante recordar que el ámbito de la delegación son las competencias en gestión tributaria y recaudación, pero no el poder tributario, que lo siguen manteniendo los municipios.

El hecho de centrarnos en el ámbito provincial es porque la mayor parte de los municipios transfieren sus competencias en materia tributaria en este nivel intermedio. Todas las provincias españolas (salvo Madrid y Navarra) han optado por constituir un servicio, organismo o agencia supramunicipal para la gestión y recaudación de los tributos locales.

La delegación de los tributos, es una fórmula u opción mayoritaria entre los municipios de menor tamaño, mientras que las capitales de provincia o grandes ciudades prefieren conservar la gestión tributaria en todas sus fases o en la mayoría de ellas. Así más del 90% de los municipios españoles tienden a delegar algún aspecto relacionado con la gestión de sus tributos en su organismo provincial. Como se ha comentado, resulta particularmente destacable que son los municipios que constituyen las capitales de provincia, los más reacios a la cesión de sus competencias tributarias. Apenas son siete los que han delegado la gestión de sus tributos en otra institución (Albacete, Alicante, Cáceres, Huelva, Huesca, Palma de Mallorca y Teruel). Una posible explicación sería que a las administraciones de mayor tamaño les puede atraer ser visualizadas políticamente como responsables de sus ingresos públicos.

Las empresas colaboradoras aparecen prestando asistencia tanto a los servicios de las diputaciones como a los organismos autónomos. Los tipos de servicio que puede prestar la empresa colaboradora van desde el desarrollo y mantenimiento de una herramienta informática especializada hasta la aportación de personal especializado que realice las gestiones de cobro y otros servicios.

Las comunidades autónomas uniprovinciales han optado tanto por la concentración de la gestión tributaria autonómica y local, como por dejar a los municipios que organicen sus propias competencias (en Madrid y Navarra, por ejemplo). Estas dos últimas provincias desarrollan el modelo local de gestión tributaria, en el que los municipios realizan por sí solos, o bien a través de la asistencia de una empresa colaboradora, la gestión de sus ingresos públicos.

Por último, resulta sorprendente que apenas exista un marco autonómico de las organizaciones de gestión y recaudación de los tributos locales. Tanto es así que estos servicios obedecen más a unos criterios de tradición e idiosincrasia provincial que a una armonización en el territorio autonómico, dándose una diversidad y heterogeneidad en las modalidades de gestión tributaria significativa en el seno de las propias comunidades autónomas, no observándose un patrón para cada una de ellas. Sin embargo, en los últimos años se está observando un cambio muy importante en las políticas de gobierno de algunas CC.AA impulsando la creación de Agencias Tributarias autonómicas que gestionen los tributos autonómicos propios y cedidos así como los locales por delegación de sus municipios. Está cuestión seguro que será de especial relevancia en el futuro próximo de la gestión tributaria local en nuestro país.

## VII. CONCLUSIONES.

- A la espera de una Ley de Financiación Local, tantas veces anunciada, la aplicación de los tributos es la prevista en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y su normativa reglamentaria de desarrollo, el 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 y en menor medida en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, a las que debemos añadir las Ordenanzas Fiscales Municipales, fundamentales para una organización tributaria municipal.
- Los ayuntamientos tienen que depender cada vez menos de recursos o transferencias procedentes de otras administraciones y asumir su corresponsabilidad fiscal estableciendo un modelo fiscal en el que opten por unos determinados niveles de presión fiscal con arreglo a los objetivos presupuestarios que se hayan fijado y en este marco conseguir que sus fuentes de financiación autónomas gocen de estabilidad y que los recursos tributarios propios sean al menos dos tercios del volumen presupuestario. Por lo que se pone de manifiesto la importancia de que la estructura de su organización tributaria funcione adecuadamente.
- La gestión de los ingresos que reciben las entidades locales derivados de sus impuestos es de gran importancia para éstas, en la medida que son las principales fuentes de financiación de la que disponen.

Independientemente del sistema de recaudación elegido, una modernización de los servicios tributarios locales exige una gestión interna centrada en actividades estratégicas y la automatización de las tareas, impulsando los servicios telemáticos, la extensión de los acuerdos de colaboración suscritos con cualesquiera entidades públicas y privadas relacionadas con las funciones tributarias y la mejora de la interoperabilidad y del intercambio electrónico de información y de datos.

- Los municipios, ante la perspectiva que les abre el entramado constitucional a la suficiencia y autonomía (137), la reconocida necesidad de superar su crónica insuficiencia financiera (exposición de motivos de la LHL) y la posibilidad de exigir tributos propios, sin perjuicio de la delegación de esta competencia en otras entidades locales o de ámbito superior (artículo 106 de la LBRL), deben escoger la fórmula que mejor se ajuste a sus necesidades organizativas.

Aunque muy posiblemente en la decisión final el tema político esté presente, la valoración técnica debe tomar en consideración las apreciaciones que comportan las opciones permitidas: la gestión directa por el ayuntamiento o la delegación a la diputación (artículo 85 de la LBRL).

- La modernización puede necesitar la externalización de las actividades no propias ni estratégicas como la atención al ciudadano, la atención parcial de la gestión tributaria y la recaudación voluntaria, la externalización integral de la tecnología, de la gestión censal y catastral, la colaboración en la recaudación ejecutiva o en la inspección tributaria. Esta externalización exigirá un exhaustivo seguimiento y control por parte de los órganos de control interno de la administración local.

- La gestión tributaria local en España presenta como rasgo característicos son la heterogeneidad y la falta de armonización de las modalidades adoptadas por lo que no existe un único modelo de gestión tributaria en nuestro país y apenas resulta posible determinar una pauta de conducta administrativa.

### VIII. BIBLIOGRAFÍA.

- Acín Ferrer, Ángela, Reflexiones prácticas para mejorar la eficiencia de la gestión tributaria local.
- — (2017), Incidencia práctica de la normativa Europea en la tributación local. Particular consideración al Reglamento Europeo de Protección de datos. Revista de Estudios Locales. Número 201.
- Aguado Rodríguez, Mª Dolores 2003. Guía de La Fiscalidad Local. Editorial CISS
- Baena, M (2010), «Organización central y ámbito local en España (1838-1990)», en Ruiz-Ojeda, A. (coord.), El Gobierno Local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña. Madrid: Iustel: 271-287.
- Bar Cendón, A. (2001): «El Libro Blanco “La Gobernanza Europea” y la reforma de la Unión», en Gestión y Análisis de Políticas Públicas, nº 22, septiembre/diciembre.
- Belmonte Martín, Irene (2013); Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales, Nº 15, pp. 39-53, 2013, ISSN: 1575-0825
- Calvo Vérgez, Juan (2012), “El cumplimiento de los deberes de información y asistencia por parte de las Administraciones tributarias locales: algunas consideraciones.” Revista Tributos Locales, número 105.
- Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» [ Diario Oficial C 287 de 12.10.2001]
- Decreto 3286/1969, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Función Recaudatoria y del Personal Recaudador del Ministerio de Hacienda
- Decreto 2260/1969, de 24 de julio, que aprueba la Instrucción General de Recaudación y Contabilidad
- Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000 Marco del Agua
- II Estudio sobre e-administración local, realizado por llevado a cabo por la Asociación Pro Derechos Civiles, Económicos y Sociales
- Farfán Pérez, José Manuel (2014) "Revista Derecho Local", número de marzo.
- Federación Española de Municipios y Provincias (2006), La situación de los Ayuntamientos en España. Sus carencias económicas y sus problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva Europea. Madrid: FEMP.
- (2010), Plan Estratégico s. XXI. Los retos del municipalismo en un Estado cooperativo. Madrid: FEMP

- García Frías, María Ángeles, (2008), "La obtención de la información tributaria y el derecho a la intimidad"
- García Martínez, Andrés en "La colaboración de la AEAT en la aplicación de los Tributos Locales", (2009) Revista Tributos Locales número 88
- Guía de La Fiscalidad Local, 2003. Editorial Ciss
- Jann, W. (2001): «Leistungsmessung beim Übergang von Management zu Governance», en Hofmeister, A. Bewerten –Vergleichen – Gewinnen, Berna. Págs. 17-35.
- Jiménez Asensio, Rafael (1998), La Administración única en el Estado autonómico, Marcial Pons, Madrid
- Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
- Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
- Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal
- Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
- Ley 28/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias, la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, y la Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras
- Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso a la productividad.
- Matesanz Jesús Eladio. La maldición del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a deudores hipotecarios, control del gasto público y cancelación de deudas de empresas contraídas por las entidades locales y otras. Derecho Local. Fecha: 01.09.2011
- Parada, R. (2007), La segunda descentralización: Del Estado autonómico al municipal. Navarra: Thomsom Civitas.
- Parejo Alfonso, Luciano. "La Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento jurídico español", Incluido en Tratado de Derecho Municipal (dirigido por Santiago Muñoz Machado). Civitas. Madrid, 2003, p. 105 y ss.

- Pérez Martínez, Valentín (2017), La organización de los servicios tributarios municipales. Revista Tributos Locales, número 129.
  - Prats, J. (2005): De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo. Madrid: INAP.
  - Ramio, Carles. (2010) Teoría de la Organización Y Administración Pública.
  - Real Decreto ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica
  - Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).
  - Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (2013). El Gobierno y la Administración Local en España: Sobre las alteraciones de los términos municipales con especial referencia al caso Gallego.
  - Ruano, J.M. (2002), «La Administración local», en Crespo, J., y Pastor, G. (coords.), Administraciones Públicas Españolas. Madrid: McGraw-Hill: 141-174.
  - Sainz de Bujanda, Fernando, Hacienda y Derecho (Fragmentos). Editorial: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
  - Schumpeter, J.A. (2000), «La crisis del Estado fiscal», Revista española de control externo, 2(5): 147-192.
  - Sosa Wagner, F. e Sosa Mayor Igor (2006), El Estado fragmentado. Modelo austrohúngaro y brote de naciones en España. Madrid. Editorial Trotta.
  - Suárez Pandiello, Javier “La financiación Local en España: Radiografía del presente y propuestas de futuro” Federación Española de Municipios y Provincias, 2008
  - Subirats, J., Y Vallès, J.M. (1990), «Diez años de democracia local», Revista de Estudios Políticos, 67: 42-91.
  - Tamames, R. (2009), La crisis económica. Cómo llegó y cómo salir de ella. Madrid: Expansión.
- (2012), La crisis de la deuda soberana en la Eurozona: España, un proyecto de país. Madrid: Turpial.

---

**WEBBibliografía.**

- [http://www.seap.minhap.gob.es./Registro de Entidades Locales de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas](http://www.seap.minhap.gob.es./Registro_de_Entidades_Locales_de_la_Secretaría_de_Estado_de_Administraciones_Públicas)
- <https://serviciostelematicos.minhap.gob.es/bdgel/aspx/utilidades/conta.aspx>
- [http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/publicaciones/centro\\_de\\_publicacione](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/publicaciones/centro_de_publicacione)
- [http://www.mnhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/Informe%20Completo%20EP%202016%20\(1\).pdfs\\_de\\_la\\_sgt](http://www.mnhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/Informe%20Completo%20EP%202016%20(1).pdfs_de_la_sgt)
- [https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home)
- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Ac11328>
- [http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/HaciendasLocalesEnCifras/Total\\_HHLL%20en%20cifras%202013%20definitivo.pdf](http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/HaciendasLocalesEnCifras/Total_HHLL%20en%20cifras%202013%20definitivo.pdf)
- <http://www.mnhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/SGCAL/HHLL%20en%20cifras/HHLL%20en%20cifras%202014.pdf>
- [https://administracion.gob.es/pag\\_Home/espanaAdmon/comoSeOrganizaEstado/EntidadesLocales.html](https://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/comoSeOrganizaEstado/EntidadesLocales.html)
- [http://www.sefp.mnhafp.gob.es/dam/es/web/publicaciones/centro\\_de\\_publicaciones\\_de\\_la\\_sgt/Otras\\_Publicaciones/parrafo/0111111113/text\\_es\\_files](http://www.sefp.mnhafp.gob.es/dam/es/web/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Otras_Publicaciones/parrafo/0111111113/text_es_files)
- <http://www.adeces.org>
- <http://www.femp.es>

## IX. ANEXOS

### IX.1. Tabla 1: Tipos de entes locales

TIPOS	ENTE PRINCIPAL	ENTES DEPENDIENTES				
		Organismo Autónomo Administrativo	Organismo Autónomo	Organismo Autónomo Comercial	E. Pública Empresarial I	Sociedad Mercantil (*P)
Ayuntamientos	8.124	643	212	4	45	1.287
Diputaciones, Consejos y Cabidos Insulares	52	71	30	3	9	106
Mancomunidades	954	8	4	0	0	28
Comarcas	82	11	6	1	1	21
Áreas metropolitanas	3	0	1	0	1	5
Agrupaciones de municipios	77	0	0	0	0	1
Entidades Locales Menores	3.701	0	1	0	0	3
Consorcios.	812	0	0	0	0	23
Instituciones sin ánimo de lucro	675	0	0	0	0	0
Fundaciones	639	0	0	0	0	0
Sociedades Mercantiles <50 % de participación pública (FP, XP)	334	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>15.453</b>	<b>733</b>	<b>254</b>	<b>8</b>	<b>56</b>	<b>1.474</b>

### IX.2. Tabla 2: Los empleados públicos en España.

	1983	2002	2016
<b>Administración del Estado</b>	1.357.000	558.000	531.324
<b>Administraciones autonómicas</b>	107.000	1.193.000	1.284.677
<b>Administración local</b>	232.000	533.000	576.677

### IX.3. Tabla 3: Capacidad/necesidad de financiación

**Capacidad / necesidad financiación (% PIB)**

	Ejecución Déficit **						Objetivos			
	2011*	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
AACC	-5,43	-4,26	-4,54	-3,57	-2,59	-2,52	-1,1	-0,7	-0,3	0,0
CCAA	-3,35	-1,87	-1,58	-1,78	-1,74	-0,82	-0,6	-0,3	0,0	0,0
CCLL	-0,40	0,32	0,55	0,53	0,47	0,64	0,0	0,0	0,0	0,0
SS	-0,10	-0,98	-1,13	-1,04	-1,22	-1,62	-1,4	-1,2	-1,0	-0,5
AAPP	<b>-9,28</b>	<b>-6,79</b>	<b>-6,68</b>	<b>-5,86</b>	<b>-5,08</b>	<b>-4,33</b>	<b>-3,1</b>	<b>-2,2</b>	<b>-1,3</b>	<b>-0,5</b>

\* Déficit en términos de contabilidad nacional antes de practicar las liquidaciones negativas de 2009.

\*\* Datos de capacidad o necesidad de financiación sin ayuda financiera.

Fuente: IGAE, MINHAFP.

### IX.4. Tabla 4: Tipos de Ingresos de los municipios.

<b>Ingresos de origen tributario</b>	<b>Impuestos</b>	Obligatorios: IBI, IAE, IVTM Potestativos: IIVTNU, ICIO.
	<b>Tasas</b>	Recogida de basuras, extinción de incendios, alcantarillado, suministro de agua, etc.
	<b>Contribuciones especiales</b>	Contribuciones como consecuencia de mejoras realizadas por la Administración local e incremento del valor.
<b>Transferencias</b>	Participación en los Ingresos del Estado (PIE).	
	Participación en los Ingresos de las Comunidades Autónomas (PICA).	
<b>Ingresos no tributarios</b>	Ingresos procedentes de su patrimonio de derecho privado.	
	Precios públicos.	
	Operaciones de crédito.	
	Multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.	
	Subvenciones	

### IX.5. Tabla 5. Ingresos totales de los municipios para el año 2014.

Conceptos de ingresos	Importe (miles de €)	% sobre TOTAL INGRESOS	% sobre TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS
IBI	13.145.131	27,21 %	28,93 %
IVTM	2.227.156	4,61 %	4,90 %
IIVTNU	2.280.120	4,72 %	5,02 %
IAE	1.467.560	3,04 %	3,23 %
Resto impuestos directos	413.242	0,86 %	0,91 %
ICIO	479.544	0,99 %	1,06 %
Resto impuestos indirectos	561.544	1,16 %	1,24 %
Tasas	5.177.226	10,72 %	11,39 %
Precios públicos	596.800	1,24 %	1,31 %
Resto capítulo 3	2.045.061	4,23 %	4,50 %
Ingresos patrimoniales (caps. 5 y 6)	1.429.400	2,96 %	3,15 %
Transferencias corrientes de la AGE	10.232.525	21,18 %	22,52 %
Transferencias corrientes de CC. AA.	2.829.306	5,86 %	6,23 %
Transferencias corrientes Diputación	605.499	1,25 %	1,33 %
Transferencias corrientes otros sectores	314.978	0,65 %	0,69 %
Transferencias de capital	1.632.280	3,38 %	3,59 %
INGRESOS NO FINANCIEROS	45.437.370	94,07 %	100,00 %
Ingresos financieros (caps. 8 y 9)	2.865.558	5,93 %	100,00 %
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>48.302.928</b>	<b>100,00 %</b>	

Fuente: Haciendas locales en cifras Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

### IX.6. Tabla 6. La composición de los impuestos municipales.

Impuesto	Porcentaje
IBI	63,89%
IIVTNU	11,08%
IVTM	10,82%
IAE	7,13%
ICIO	2,33%
Resto de impuestos indirectos	2,73%
Resto de impuestos directos	2,01%

Fuente: *Haciendas locales en cifras Ministerio de Hacienda y Administraciones*

### IX.7. Tabla 7. Evolución de la eficacia recaudatoria por figuras tributarias.

Ayuntamientos	% Recaudación impuestos directos	% Recaudación impuestos indirectos	% Recaudación de tasas, precios públicos y otros
2014	85,31%	88,47%	79,16%
2013	84,50%	86,41%	78,07%
2012	84,68%	79,44%	77,05%
2011	85,03%	79,47%	75,93%
2010	85,16%	75,83%	74,39%
2009	85,18%	74,41%	74,08%
2006	88,21%	86,87%	78,91%

Fuente: *Haciendas locales en cifras Ministerio de Hacienda y Administraciones*.