



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

Federalismo Fiscal en España: la Financiación de las Corporaciones Locales

Presentado por:

Miryam González Vicente

Tutelado por:

Juan Carlos Gamazo Chillón

Valladolid, 1 de julio de 2022

Resumen

España es un país descentralizado tanto política como financieramente. Es por ello que, a la hora de distribuir los recursos públicos, es importante tener en cuenta el modelo de federalismo fiscal que nuestro país presenta. Este federalismo fiscal se debe a varios factores: políticos, económicos, sociales e históricos, que habrá de tomar en consideración para entender la situación actual.

En el presente trabajo se analiza el caso particular de la Hacienda Pública Española y en concreto la Hacienda Local, y comprende varios extremos, desde la regulación y evolución normativa hasta la necesidad actual de reforma del sistema de financiación pasando por los recursos de las Entidades Locales y los mecanismos de coordinación establecidos entre los distintos niveles hacendísticos.

Palabras clave: federalismo fiscal, España, Corporaciones Locales, financiación, coordinación.

Abstract

Spain is not only a decentralized state in a political way, but also in terms of funding. That is the reason why, when distributing public resources, it is important to take into account the model of fiscal federalism that our country presents. This fiscal federalism is due to several factors: political, economic, social and historical, which will have to be taken into account to understand the current situation.

This dissertation will analyze the particular case of the Spanish Public Finance and specifically the Local Finance, and will include several extremes, from the regulation and regulatory evolution to the current need for reform of the financing system through the resources of the Local Entities and the coordination mechanisms established between the different levels of finance.

Key words: fiscal federalism, Spain, Local Corporations, funding, coordination.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
1. FEDERALISMO DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA HACIENDA PÚBLICA.	7
1.1. LA TEORÍA POSITIVA DEL FEDERALISMO FISCAL	7
1.1.1. Hipótesis centralizadoras	7
1.1.2. Hipótesis descentralizadoras	8
1.1.3. Conclusión	9
1.2. LA TEORÍA NORMATIVA DEL FEDERALISMO FISCAL	9
1.2.1. Ventajas de la descentralización fiscal	9
1.2.2. Ventajas de la centralización fiscal	10
1.2.3. Conclusión	11
1.3. LA TEORÍA DE LAS SUBVENCIONES	11
1.3.1. Justificación	12
1.3.2. Tipología	14
1.3.3. Equilibrio financiero	16
2. FEDERALISMO FISCAL EN ESPAÑA	19
2.1. IMPORTANCIA DE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES	21
2.2. FEDERALISMO FISCAL EN PERSPECTIVA COMPARADA	24
2.3. FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN ESPAÑA	25
2.3.1. Motivos de la diversidad de situaciones de la financiación autonómica en España	26
2.3.2. Marco regulatorio	27
3. FEDERALISMO FISCAL DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN ESPAÑA	28
3.1. MARCO CONCEPTUAL	28
3.1.1. El municipio	29
3.1.2. La provincia	30
3.2. REGULACIÓN	31
3.3. MODELO DE FINANCIACIÓN DE LAS CORPORACIONES LOCALES	32
3.3.1. Competencia financiera de los Entes Locales	33

3.3.2.	Recursos de las Haciendas Locales	34
3.3.3.	Una referencia a los regímenes especiales de financiación local	41
3.3.4.	Mecanismos de coordinación de la Hacienda Local con la Hacienda Central y la Autonómica	45
3.3.5.	Necesidad de reforma de las Haciendas Locales	46
4.	CONCLUSIONES	49
5.	BIBLIOGRAFÍA	51
5.1.	MANUALES Y ARTÍCULOS	51
5.2.	WEBGRAFÍA	53

INTRODUCCIÓN

Se entiende por federalismo fiscal la rama de la Hacienda Pública que plantea el análisis de las interrelaciones que surgen, en un determinado país y en el proceso de ingreso y gasto público, entre los distintos niveles de la Administración Pública -el central, el regional y el local-.

Aunque la definición de este término no es compleja, es indiscutible que no existe una definición de lo que es el federalismo fiscal que satisfaga a todos los hacendistas. Tanto es así que, en palabras de uno de los mayores expertos, Richard Musgrave, "el federalismo significa cosas distintas para personas distintas".¹

Se trata de un término que posee gran variedad de acepciones y del que, por lo tanto, no se puede ofrecer un concepto unívoco. Ninguna definición satisface de forma plena a todos los especialistas, debido, principalmente, a las dificultades que supone relacionar y contrastar las formulaciones teóricas con los datos extraídos de la observación del funcionamiento real y cotidiano de los múltiples sistemas y modelos federales. Además, encontramos otra dificultad en la propia flexibilidad del federalismo tanto en el marco teórico como operacional. Así, como bien dice Marlène Collette "el federalismo es un término que se debería declinar en plural («los federalismos»), debido precisamente a que abarca una amplia variedad de acepciones"².

Desde una perspectiva económica, que es la que aquí nos atañe, y dejando de lado la posición política en la cual el elemento más relevante es la delegación de competencias desde el Gobierno Central y la atribución constitucional de estas por parte de los Gobiernos regionales, el interés del federalismo fiscal en la estructura del Gobierno se cierne en cómo esta influye en la asignación de recursos y en la distribución de la renta de un sistema económico.

Así, observamos que la idea de lo que es federalismo fiscal es más bien sencilla: la descentralización del sector público permite ajustar la producción y provisión de determinados bienes y servicios en atención a las preferencias de las áreas geográficas o jurisdiccionales de la población.

¹ Musgrave, R. (1975). "Theories of fiscal federalism". *Review of Public Economics*, 35, pág. 387-393.

² Opinión defendida por Marlène Collette. Ver en Rojo Salgado, A. (2007). "Tiempos de reflexión y propuesta: un modelo federal para España". *Revista de estudios políticos*, 135, pág 211-237.

Como afirma otro de los grandes expertos en la materia, Wallace E. Oates "tiene poca importancia para el economista que la toma de decisiones a cada nivel concreto de gobierno esté basada en delegación o en atribución constitucional expresa. Lo que importa es simplemente que las decisiones respecto a los niveles de provisión de determinados servicios públicos para una jurisdicción específica reflejen en un grado sustancial el interés de los habitantes de esa jurisdicción... La estructura constitucional tiene importancia únicamente en la medida en que afecta a la adaptación de la provisión de los servicios públicos a las preferencias locales"³.

El objetivo de este Trabajo de Fin de Grado es analizar el federalismo fiscal en España. Para ello, primeramente se fijará un concepto de federalismo fiscal y se expondrán las diferentes teorías que tratan de explicar este fenómeno comparándose la teoría positiva y normativa, analizándose las ventajas y desventajas del federalismo fiscal, y haciendo finalmente una referencia a la teoría de las subvenciones, a la clasificación de los distintos tipos de transferencias existentes y al equilibrio financiero en su perspectiva vertical y horizontal.

Posteriormente, se analizarán las particularidades que la descentralización fiscal presenta en nuestro país a través de una serie de gráficos que mostrarán la distribución y evolución porcentual del gasto público entre las Administraciones Públicas españolas, y entre las de España y otros Estados descentralizados fiscalmente.

A continuación, se hará una breve referencia a la financiación de las Comunidades y Ciudades Autónomas en España, tratando la diversidad de los distintos territorios y las especialidades que algunos de ellos presentan.

Y en el último bloque, abordando el tema principal del presente trabajo, se analizará el federalismo fiscal de las Corporaciones Locales en España. Se tratará muy someramente la evolución de los Entes Locales desde que entrara en vigor la Constitución Española de 1978 y se explicará más detalladamente cuáles son las Entidades Locales y sus órganos de Gobierno, pues principalmente el estudio va encaminado a los municipios y provincias, las dos entidades que serán la cuestión principal de análisis a lo largo del presente trabajo. Seguidamente se hará hincapié en la financiación de las Corporaciones Locales, no sin antes dar una breve explicación de la regulación básica de los Entes Locales. En cuanto a la financiación se expondrán detalladamente los recursos de las Haciendas Locales y se hará

³ Oates, W. E. (1972). *Federalismo fiscal*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

una breve referencia a los regímenes especiales que presentan distintos territorios de nuestro país.

Los dos últimos apartados que tratarán el tema principal serán sobre los mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de la Hacienda y que son esenciales para conseguir transparencia y eficacia financiera; y sobre las necesidades de reforma de las Haciendas Locales que, a juicio de varios autores, es necesario acometer cuanto antes.

Para finalizar, se expondrán las conclusiones obtenidas como resultado de la tarea de investigación y análisis realizadas a lo largo del presente trabajo.

La elección del tema se debe al interés que suscita la financiación local, un elemento esencial en la financiación del conjunto de las Administraciones Públicas, pero cuya asunción de prestación de servicios es muy superior a los recursos obtenidos para la financiación de las necesidades actuales de la población. Identificado el problema principal se llega a la conclusión de que es importante acometer una serie de reformas que adapten la organización y funcionamiento de la Administración Local.

La metodología empleada para el desarrollo del Trabajo ha sido el análisis de diferentes manuales de Hacienda, de Federalismo Fiscal y Derecho Tributario, así como de artículos de revistas especializadas o publicaciones similares.

1. FEDERALISMO DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA HACIENDA PÚBLICA.

Podemos definir federalismo fiscal como “aquel campo de la Hacienda Pública que se dedica al análisis de la descentralización fiscal”⁴. Es decir, los diversos aspectos referidos a la Hacienda Pública intragubernamental de los Estados descentralizados, ya sea en Estados federales, regiones o autonomías, de modo que se entiende la descentralización en términos abstractos y la terminología hacendística no conlleva referencia política alguna con respecto a una posible constitución federal del Estado⁵.

En la teoría del federalismo fiscal podemos distinguir un conglomerado de teorías: la teoría positiva, la normativa y la de las subvenciones. Así, en este apartado se procederá a explicar los rasgos de cada una de ellas siguiendo la clasificación de los profesores García Villarejo y Salinas Sánchez.

1.1. LA TEORÍA POSITIVA DEL FEDERALISMO FISCAL

La teoría positiva del federalismo fiscal se refiere a lo que es el federalismo fiscal. Este aspecto se orienta a la organización fiscal del Estado moderno: si sigue una tendencia centralizadora o de dispersión de las funciones entre los distintos niveles hacendísticos del Estado. Así, podemos distinguir entre las hipótesis centralizadoras y las descentralizadoras.

1.1.1. Hipótesis centralizadoras

Las hipótesis centralizadoras consideran que deben ser los niveles superiores de la Hacienda Pública los que asuman más competencias en menoscabo de los niveles inferiores.

El primer defensor de esta idea fue Johannes Popitz, un jurista y político alemán que en 1927 argumentó dos motivos:

- El primero se debía a la expansión de la actividad pública estatal en nuevas áreas (como son la sanidad, la educación o la asistencia social). No hay ningún ejecutivo de un nivel hacendístico inferior capaz de competir con el marco de actuación y la capacidad presupuestaria que tiene el Gobierno Central.

⁴ García Villarejo, A. y Salinas Sánchez, J. (1985). *Manual de Hacienda Pública. General y de España*. Madrid: Tecnos.

⁵ González Blanch, F. (2000). *La Hacienda Pública descentralizada. Teoría y evidencia empírica*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

- Y, por otro lado, Popitz también entiende que, al tiempo que se consigue una mayor cohesión entre los diferentes territorios de un Estado, el grado de distinción de los ciudadanos de los niveles de la Hacienda Pública es menor, de modo que se van difuminando y no pueden distinguirlos con claridad. Esto desemboca en que se acuda directamente al Gobierno Central porque, como decía en primer lugar, está más capacitado para ofrecer servicios públicos que los entes de inferiores niveles.

Cuarenta años más tarde dos hacendistas británicos, Peacock y Wiseman, presentaron su hipótesis del efecto desplazamiento. Con este fenómeno vienen a explicar que en épocas de dificultades como guerras o crisis económicas hay una mayor necesidad de gasto público y los contribuyentes están dispuestos a aceptar una mayor carga impositiva, pero a cambio exigen una mayor intervención del Gobierno Central invirtiendo lo recaudado.

Estos autores británicos no solo aportan este argumento para defender su hipótesis, sino que también indican que los cambios tecnológicos conllevan a un crecimiento en la economía del país, lo que da lugar a economías de escala en la producción de bienes y servicios que el Estado suministra, y estas economías se concentran en niveles superiores porque están dirigidas a más población. Por último, entienden que los adelantos en los transportes y comunicaciones influyen en que los ciudadanos exijan una distribución más homogénea de los servicios públicos, pues no saben si se verán directamente beneficiados o no, y quien mejor puede contribuir a ello es el Gobierno Central, no los ejecutivos inferiores.

1.1.2. Hipótesis descentralizadoras

En oposición a la anterior postura, las hipótesis descentralizadoras consideran que es más conveniente que las elecciones con respecto a los servicios públicos sean hechas en función de la demanda de estos servicios por los residentes de las distintas jurisdicciones. Los expertos que siguen estas teorías se fundan en dos argumentos.

El primero de ellos es que cuando la sociedad alcanza unos niveles de riqueza y de bienestar mayores ven alteradas sus preferencias en lo referente a la actividad pública, de modo que optan por mantener las características propias. Esta tarea es más fácil de llevar a cabo por los niveles hacendísticos inferiores. Es decir, optan por mantener su autonomía fiscal.

Y el segundo argumento que defienden cuestiona que las economías de escala hayan de concentrarse en niveles superiores como indicaban los hacendistas a favor de la centralización, puesto que se agotan suficientemente en los niveles inferiores. Es decir, sostienen que el incremento de la producción en los niveles inferiores es suficiente como

para que los costes medios se reduzcan y no sea necesario que determinados servicios o actividades públicas estén suministrados por el Estado.

1.1.3. Conclusión

La cuestión básica que se plantea por parte de la teoría positiva del federalismo fiscal es el grado de concentración o dispersión del poder fiscal del Estado. Ambas hipótesis son razonadas de forma racional pero no concluyente, y si bien encontramos estudios sobre el federalismo como el de F. L. Pryor en 1968 y el de W. E. Oates en 1976 en los que apuntan que a comienzos del siglo veinte en la mayoría de los Estados analizados la tendencia era a una centralización del gasto público; sin embargo, a mediados de dicho siglo la tendencia se invierte porque las relaciones intragubernamentales son cada vez más complejas, lo que es un punto a favor de las teorías de dispersión.

1.2. LA TEORÍA NORMATIVA DEL FEDERALISMO FISCAL

La teoría normativa del federalismo fiscal analiza lo que debería ser el federalismo fiscal. En esta vertiente se analizan los pros y los contras de que la actividad pública sea desarrollada con mayor o menor descentralización fiscal.⁶

1.2.1 Ventajas de la descentralización fiscal

- Es necesaria una mayor independencia de los niveles hacendísticos inferiores para todas aquellas cuestiones relacionadas con los “bienes públicos locales”. Estos benefician exclusivamente a los ciudadanos circunscritos a una determinada área geográfica, de modo que es aconsejable que las decisiones que deban adoptarse en cuanto a estos bienes solo atañan a esos ciudadanos directamente afectados.
- Es ventajosa una descentralización cuando las distintas regiones del Estado presentan diferentes preferencias en cuanto a un mismo servicio público. Así, es aconsejable que cada región pueda llevar a cabo una distribución acorde a las preferencias de sus habitantes y no acorde a una preferencia homogénea estatal. Centrándonos en esta idea, son los Gobiernos locales los más sensibles a las preferencias de los ciudadanos.

⁶ Clasificación recabada de García Villarejo, A. y Salinas Sánchez, J. (1985). Op. Cit. Pág. 7.

- Si los niveles inferiores tienen potestad para decidir la carga fiscal e inversiones públicas a llevar a cabo permite a los ciudadanos “votar con el pie”, es decir, fijar su residencia atendiendo al modelo fiscal que más se ajuste a sus preferencias. Así, se concentrarán en cada zona los ciudadanos cuyas opiniones fiscales sean similares y esos ejecutivos podrán satisfacer a un mayor número de población que si la carga fiscal y las inversiones vinieran impuestas por el Gobierno Central.
- La descentralización permite que cada comunidad se enfrente a los mismos problemas económicos de modos diferentes, pudiéndose así establecer comparaciones entre los distintos enfoques. De este modo se incentiva la innovación fiscal y permite que se adopten rápidamente medidas exitosas y que se desechen otras que han sido un fracaso, lo que hace que el sistema sea más eficiente.
- Una última ventaja que presenta la descentralización es que acercar la administración hacendística a los ciudadanos les facilita un control más directo de todo lo referido a las Administraciones Públicas sin tanto peligro de que se vea afectada la actuación político-burocrática por lobbies o intercambios de votos entre otros fenómenos.

1.2.2. Ventajas de la centralización fiscal

- Siguiendo el mismo principio que para los “bienes públicos locales”, para los “bienes públicos nacionales” es aconsejable que su administración la lleve a cabo la Hacienda Pública estatal, pues es la única que garantiza una mayor eficiencia en el volumen de suministro.
- Ayuda a estabilizar la economía, porque los instrumentos fiscales solo serán operativos si los aplica la Hacienda Pública estatal. Si lo hicieran niveles inferiores cada uno de ellos podría aplicar diferentes medidas de modo que se contrarrestasen y perjudicasen los objetivos macroeconómicos del país.
- Refiriéndonos al crecimiento económico, las decisiones en cuanto a inversiones de capital físico o humano tomadas en el seno de la Hacienda central permiten tasas de crecimiento más elevadas. Sin embargo, hay que hacer mención a que en las políticas

de desarrollo también se debe incluir un enfoque regional, ya que la región es un punto de referencia adecuado para la ordenación territorial.

- La última ventaja que presenta la centralización es que las políticas orientadas a la redistribución de la renta solo tendrán operatividad si su núcleo descansa en la Hacienda Pública estatal. Si estas fueran llevadas a cabo por niveles inferiores conllevarían a movimientos migratorios de huida y de absorción según la orientación que tomaran. Si fueran políticas fuertemente redistributivas aquellos con mayor capacidad económica huirían, mientras que en esa zona se concentrarían más las personas con menor capacidad adquisitiva; y a la inversa, si las políticas no implicaran tanta redistribución se atraería a los que presentan mayor nivel de renta.

1.2.3. Conclusión

La mejor solución para el dilema de centralización o descentralización es aplicar un modelo mixto, pues hay determinadas actividades públicas que es más conveniente implementar por parte del nivel central y otras por los niveles inferiores. Es el sistema más óptimo, pues si Administraciones de entidades inferiores tienen mejor información que el Gobierno Central lo lógico es que tengan un margen discrecional de política regulatoria para aquellos temas específicos que afecten a su jurisdicción. Por ejemplo, una regulación uniforme sobre materia medioambiental puede carecer de sentido para una comunidad en particular, pues hay que tomar en cuenta factores como la densidad de población o condiciones climatológicas que, evidentemente, varían en cada zona.

Este modelo mixto es desarrollado por la teoría de las subvenciones que estudiamos a continuación.

1.3. LA TEORÍA DE LAS SUBVENCIONES

La teoría de las subvenciones estudia las transacciones entre los distintos niveles de la Hacienda Pública, las relaciones intragubernamentales más importantes.

1.3.1. Justificación

Los trasposos de fondos a los entes subcentrales vienen justificados por las siguientes razones⁷:

- Permiten corregir externalidades. Hay regiones que ofrecen servicios de los cuales se benefician ciudadanos que no pertenecen a ese territorio y que no asumen ningún coste por esos productos. De modo que una buena forma de financiación es a través de subvenciones de la Administración Central a las regiones que prestan esos servicios.
- Imponen las preferencias del ente subvencionador. Este puede querer que sus predilecciones imperen porque:
 1. Tiene una motivación paternalista y conoce mejor las necesidades que tienen los entes inferiores en relación con los bienes y servicios que deben suministrar. Esto es lo que acontece con los conocidos como “bienes preferentes”, aquellos que han de ser suministrados uniformemente en todo el territorio del Estado o al menos alcanzar un mínimo prefijado.
 2. La Hacienda Pública Central es la conocedora de cómo alcanzar los objetivos macroeconómicos fijados en materias como el equilibrio entre las distintas regiones o la fijación del volumen global de déficit del conjunto de las Administraciones Públicas.
 3. También consigue corresponsabilizar al ente subvencionado en la ejecución de los proyectos de interés común para ambas Administraciones o puede que simplemente quiera compartir los costes de impopularidad que supone emplear la potestad tributaria de los organismos públicos.
- Garantizan la suficiencia de recursos cubriendo la brecha que puede existir entre la necesidad de gasto público en ese territorio y su capacidad fiscal.

Por tanto, las subvenciones dotan de mayor flexibilidad al reparto de competencias y recursos entre los distintos niveles del Gobierno, permiten una mayor uniformidad del sistema tributario y resuelven problemas financieros de los territorios con endeble capacidad fiscal.

⁷ Justificación de Monasterio Escudero, C. y Suárez Pandiello, J. (1998). *Manual de Hacienda Autonómica y Local*. Barcelona: Ariel Economía.

Pero no todo son ventajas, también presentan algunos inconvenientes, y es que debilitan la perceptibilidad fiscal, es decir, aumentan la ilusión fiscal y desincentivan la exigencia de responsabilidades fiscales; desincentivan la utilización de la fiscalidad propia de los territorios subcentrales (a más transferencias menor independencia financiera); y no incentivan la eficiencia en la gestión presupuestaria y facilita el despilfarro.

Por último, ha de reseñarse que estas transferencias también suponen otro inconveniente, como así han demostrado numerosos estudios⁸, el conocido como efecto adherencia: el crecimiento del gasto público local consecuencia de una subvención es mayor que el gasto público que se produciría con un hipotético incremento de igual cuantía en la renta local. Es decir, se trata de un problema de ilusión fiscal, los ciudadanos de la zona o localidad subvencionada subestiman los costes de los servicios públicos a los que se ha destinado la transferencia (es decir, el votante mediano cree que se ha producido una sustitución) y como resultado se obtiene una mayor demanda de ese servicio y con ello un aumento del gasto público. Un aumento mayor que el que se hubiera producido en una situación normal, y es que no se ha producido un efecto sustitución como cree el votante medio sino un efecto renta.

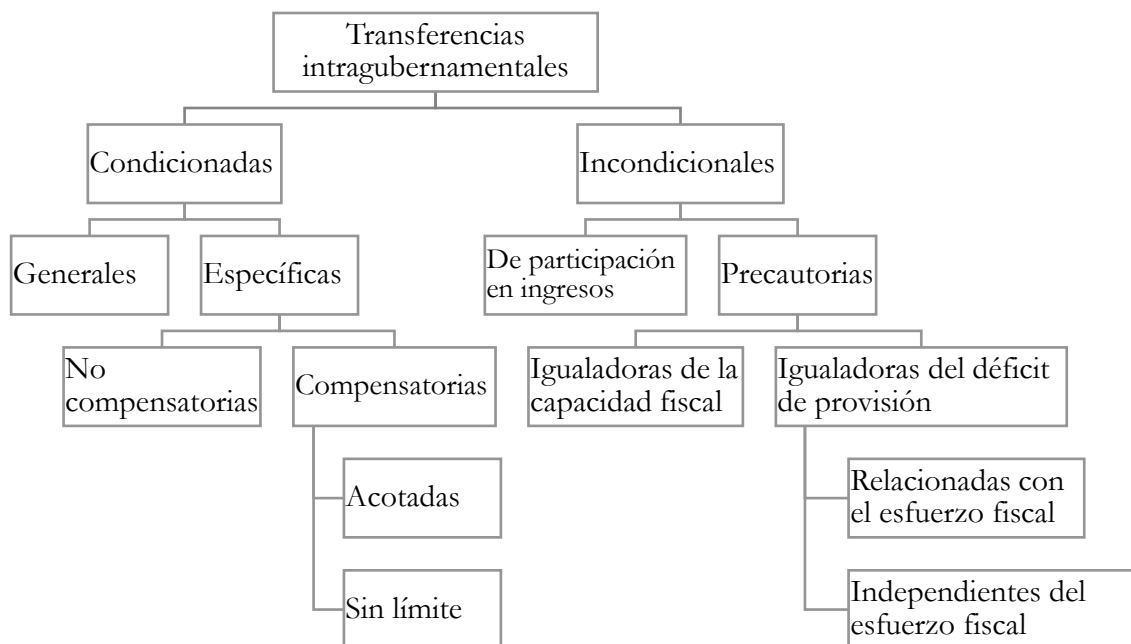
Así, Antonio Giménez señala la idea sostenida por Richard M. Bird de que “las subvenciones son particularmente atractivas para los gobiernos receptores, porque les proporcionan dinero para gastar sin necesidad de tener que enfrentarse a sus electores para pedirles mayores sacrificios tributarios”.⁹

⁸ Ver Courant, Gramlich y Rubinfeld y Oates en Monasterio Escudero, C. y Suárez Pandiello, J. (1998). Op. Cit. Pág. 12.

⁹ Opinión defendida por Richard M. Bird. Ver en Giménez Montero, A. (2003). *Federalismo fiscal. Teoría y práctica*. Valencia: Tirant lo Blanch, pág. 102.

1.3.2. Tipología

Las transferencias intragubernamentales pueden clasificarse del siguiente modo:



Fuente: Monasterio Escudero, C. y Suárez Pandiello, J. (1998).

1.3.2.1 Condicionadas o afectadas

Las subvenciones condicionadas son aquellas en las que el nivel hacendístico subvencionador especifica el modo en que el nivel hacendístico inferior debe gastar los fondos transferidos.

Si el límite que establece es amplio nos encontramos ante una transferencia condicional general, pero si por el contrario asigna el fondo a una partida concreta será una transferencia condicional específica.

Dentro de estas últimas, puede conceder una cantidad fija de dinero, en cuyo caso será no compensatoria (o de cuantía fija); o puede financiar una parte del coste del proyecto, siendo en dicho caso compensatoria (o gradual), en cuyo caso puede establecer un tope máximo de recursos a transferir, acotadas, o no existir un límite.

La estimulación de la utilización de servicios públicos es mayor en caso de tratarse de transferencias graduadas porque disminuye el coste y así aumenta el bienestar de la comunidad. Por su parte, en el caso de transferencias de cuantía fija el servicio financiado es más asequible para los ciudadanos.

1.3.2.2. *Incondicionales o generales*

En las subvenciones incondicionales o generales el ente subvencionador otorga plena libertad al ente receptor para gastar esos fondos de la forma que crea más conveniente. Es, además, el mecanismo principal usado en muchos Estados para llevar a cabo ajustes intragubernamentales.

Hay también subdivisiones de estas transferencias. Así, pueden ser de participación en los ingresos, en las cuales los gobiernos subestatales tienen derecho a un porcentaje de la recaudación de determinados impuestos llevada a cabo en su territorio. El problema es que se verán favorecidos los territorios más ricos, los que tienen bases imponibles más elevadas. Por ello, y para corregirlo, están las transferencias precautorias, que se centran en la capacidad fiscal (las igualadoras de la capacidad fiscal) o que se relacionan con la necesidad de gasto (igualadoras del déficit de provisión). Encontramos déficit de provisión de servicios públicos en los municipios pequeños que no alcanzan el umbral crítico de habitantes que les permita promover los servicios de forma eficiente¹⁰.

Como las transferencias intragubernamentales generan ilusión fiscal, en ocasiones el ente que subvenciona intenta evitar que los entes subvencionados las aprovechen utilizándolas como sustituto de sus ingresos propios. Por eso se puede hacer depender la cuantía de la transferencia según la actitud de los entes que reciben la subvención en materia de política tributaria, favoreciendo a los que intenten asumir por ellos mismos los costes de prestación de los servicios públicos (son subvenciones relacionadas con el esfuerzo fiscal). Todo ello sin que se introduzcan condiciones con respecto al uso de esas transferencias.

Sin embargo, hay críticos¹¹ con respecto a esta postura, pues entienden que este tipo de transferencias elevan la presión fiscal sobre los ciudadanos, siendo más adecuadas las subvenciones independientes del esfuerzo fiscal.

¹⁰ Fluvià, M., Rigall-I-Torrent, R. y Garriga, A. (2008). “Déficit en la provisión local de servicios públicos y tipología municipal”. *Revista de Economía Aplicada*, 16, 111-132.

¹¹ Pérez de Ayala, J. L. (1972). “Reflexiones y sugerencias sobre los estudios en torno al “esfuerzo fiscal””. *Revista de Economía Política*, 60, pág 5. Y Pizarro Santos, M y Trigo Portela, J. (1999). *Un esfuerzo fiscal desproporcionado*. Madrid: Círculo de empresarios monografía 6.

1.3.3. Equilibrio financiero

Desde la perspectiva de la autonomía la situación ideal sería que cada jurisdicción subcentral obtuviera todos sus ingresos mediante el ejercicio de su poder fiscal sin tener que recibir ningún tipo de ayuda; y desde el punto de vista de la suficiencia, que los ingresos no financieros totales fueran iguales a los gastos no financieros.

De modo que la situación óptima sería lograr la autosuficiencia, simultáneamente total autonomía y suficiencia, lo que sería la idea del equilibrio financiero.

En cada uno de los niveles hacendísticos han de cumplirse dos principios para el correcto funcionamiento del sistema de financiación: el principio de equilibrio financiero vertical y el principio de equilibrio financiero horizontal. A continuación, explicamos cada uno de ellos brevemente.

1.3.3.1. *Principio de Equilibrio Financiero Vertical (EFV)*

Todos los niveles deben disponer de los ingresos que les permitan cubrir en la misma proporción las necesidades de gasto que asumen. Es decir, cada nivel hacendístico tiene una necesidad de gasto que tiene que cubrir para poder prestar un mínimo nivel de servicios. Y debe llevar a cabo una estimación de lo que debe recaudar en cada ejercicio para cubrir esas necesidades. Los entes subestatales han de tener en cuenta las transferencias a recibir por parte de la Hacienda Pública estatal para garantizar un nivel mínimo de prestación de servicios realizando el mismo esfuerzo fiscal.

Por tanto, sería una situación en la que todos los niveles serían simultáneamente autosuficientes. Sin embargo, en los Estados federales lo habitual es un desequilibrio vertical, manifestación inequívoca de las diferencias entre poder tributario y responsabilidades de gasto entre los niveles de Gobierno. Para solventar estos desequilibrios hay diferentes soluciones:

- Reasignar competencias de gasto traspasándolas de regiones y municipios al Gobierno Central (lo cual contradice la esencia del federalismo) o bien incrementar el poder tributario propio de los Gobiernos subcentrales, cediendo el Gobierno Central competencias normativas, la gestión o la recaudación de impuestos.
- Reducir el gasto regional y local a través de reformas de presupuestación, gestión y control de los gastos públicos, sin que ello implique necesariamente un menor nivel de

prestación de bienes y servicios públicos ni incrementar la presión fiscal de los ingresos tributarios propios (actuación que no se suele llevar a cabo por cuestiones de política).

- Transferir los “excedentes financieros”¹² del Gobierno Central a los niveles regional y local que tengan insuficiencias financieras. Se trata de un recurso que rebasa el concepto de equilibrio y que opta por el de suficiencia.

Esta última solución es la que más simpatía política despierta, motivo por el cual es la preferida por muchos países y que da lugar a las transferencias de suficiencia. En la tipología del esquema estas transferencias estarían englobadas en las transferencias incondicionales o generales, porque se ponderan positivamente las necesidades y negativamente las capacidades fiscales.

1.3.3.2. *Principio de Equilibrio Financiero Horizontal (EFH)*

El principio de equilibrio financiero horizontal establece que las necesidades de gasto deben ser cubiertas en la misma proporción entre todos los entes que conforman cada nivel de Gobierno. Es decir, que en este caso se compara la situación de una región o municipio con respecto a los de su mismo nivel. Lo que se pretende es que no haya desigualdades interterritoriales, de modo que el óptimo lo encontramos en la igualdad absoluta entre los Gobiernos de un mismo nivel.

Para poder llevar a cabo esta comparación hay que partir de la idea de que todas las regiones tienen el mismo poder fiscal, tanto en materia de tributos como en competencias de gastos. Así, los desequilibrios se pueden dar porque:

- La cantidad de ingresos obtenida es diferente porque las bases imponibles de los tributos propios son distintas o porque las regiones aplican tipos de gravámenes diferentes.
- El volumen de gasto que tienen que afrontar para obtener similares niveles de provisión es distinto porque se requiere distinto número de recursos para la producción de los mismos bienes o servicios o porque el coste de cada uno de esos recursos es diferente en cada región.

¹² El superávit que aparece como resultado de la diferencia positiva de ingresos menos gastos. Es la parte de la producción no empleada ni consumida una vez que se han satisfecho las necesidades de la población respecto a los bienes y servicios.

De igual modo que sucedía con los desequilibrios verticales y por razones similares, los países suelen recurrir a soluciones que actúen sobre los resultados y no sobre las causas, de modo que establecen las denominadas transferencias de nivelación. Estas transferencias son un mecanismo de asignaciones de nivelación por el que las Haciendas estatales con capacidades fiscales superiores a sus necesidades de gasto dotan unas subvenciones de compensación a favor de aquellos gobiernos subcentrales cuya situación financiera es a la inversa¹³.

Es decir, estas transferencias tratan de evitar, en la medida de lo posible, la aparición de diferencias que puedan dar lugar a un suministro de servicios inferior a la media en algunos territorios. Sin este tipo de transferencias, los ciudadanos de un mismo país, pero con residencia en distintas regiones con necesidades de gasto y capacidades fiscales distintas, tendrían que llevar a cabo esfuerzos fiscales diferentes para poder acceder al mismo nivel de servicios transferidos, lo que es contrario al principio de equidad¹⁴. Y como ya decía Oates “al Gobierno Central le corresponde garantizar un determinado grado de equidad interpersonal, con independencia del lugar de residencia”¹⁵.

Al igual que las transferencias de suficiencia, estas están también encuadradas en las transferencias incondicionales o generales, permitiendo la autonomía del gasto.

¹³ Martínez López, D. (2018). *Asignaciones de nivelación y equidad interjurisdiccional: una introducción*. Jaén: Universidad de Jaén.

¹⁴ Pedraja Chaparro, F. (2015). *La nivelación de servicios en la financiación autonómica*. Badajoz: Universidad de Extremadura.

¹⁵ Pedraja Chaparro, F. (2018). *Nivelación total: una garantía de equidad sin perjuicio de la eficiencia*. Badajoz: Universidad de Extremadura.

2. FEDERALISMO FISCAL EN ESPAÑA

En el mundo existen más de una veintena de Estados cuya organización política y fiscal es de tipo federal. Entre estos países se encuentra España, siendo un caso peculiar tanto por las especialidades de su modelo descentralizador como por la premura con que ha pasado de ser una nación unitaria a un país federal en su modelo fiscal. Sin embargo, es de indicar que la rapidez con que lo ha hecho ha estado enmarcada por políticas en las que no ha tenido cabida la eficiencia como criterio de transferencia de competencias. La experiencia de estos últimos años ha demostrado que, en las entidades inferiores, en especial las Comunidades Autónomas, se ha desatado una competitividad, rivalidad y ansia incontenibles por no ser menos que las otras y por ir ganando terreno al Estado reclamando más y más competencias. Ello está provocando serios problemas en la implementación de un eficiente modelo de federalismo fiscal¹⁶.

En cuanto al federalismo local hay que señalar que está formado por un conglomerado de Entidades Locales en las que están incluidas: municipios, provincias, islas, comarcas, áreas metropolitanas o mancomunidades de municipios. Las entidades locales existentes en España actualmente son 11.897, de los cuales 8.117 son municipios, y todo este entramado de entes locales prestan servicios a los ciudadanos y están implicados en la gestión y administración de unos determinados recursos¹⁷.

Desde una perspectiva positiva ha de destacarse, en el marco de las estructuras constitucionales europeas, la Carta sobre la Autonomía Local de 1985 del Consejo de Europa, que protege y fortalece la autonomía local de los Estados europeos.

El traspaso de competencias del Estado a los organismos inferiores de gobierno se inició para las Autonomías con la entrada en vigor de la Constitución en 1978. Por su parte, los Entes Locales ya contaban con una financiación anterior a esa fecha, y es que, desde la Ley Orgánica Municipal de 1877, se dice en el Título IV “de la Hacienda Municipal”¹⁸ que los Ayuntamientos habrán de formar anualmente unos presupuestos que comprendan los fastos a afrontar y los ingresos con que asumirlos. Así, algunos de los servicios que tienen

¹⁶ Rojo Salgado, A (2007). *Tiempos de reflexión y propuesta: un modelo federal para España*. Universidad de Vigo. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2656312>.

¹⁷ Vilalta Ferrer, M. (2008). *Anuario del Gobierno Local 2008*. Barcelona. Disponible en http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/609/VILALTA_FERRER_p117-138%20Anuario%202008MA.pdf?sequence=1.

¹⁸ Ley Orgánica Municipal de 1877, Título IV, Capítulo I, artículo 132-153. Disponible en http://www.memoriademadrid.es/doc_anexos/Workflow/2/136433/bhm_ma-1871.pdf.

que asumir los Ayuntamientos son la conservación y arreglo de la vía pública, la policía urbana y rural, las instituciones de beneficencia o el surtido de las aguas, entre otros. Y los gastos comprendidos en esos supuestos se cubrirán con los ingresos, recargos y arbitrios que autorizan dicha Ley, la Ley General de los Presupuestos del Estado y demás disposiciones vigentes, entre los que se encuentran: ingresos derivados de rentas y productos de bienes, derechos o capitales que pertenezcan al Municipio o a los establecimientos que de él dependan, arbitrios por aprovechamiento y abastecimiento de aguas para usos privados, por el alcantarillado, los mataderos, etc.

Los rasgos característicos de la descentralización en un Estado de Autonomías son los siguientes¹⁹:

- ◆ Se ha dirigido principalmente a los gastos públicos, solo en los últimos años también se han descentralizado los ingresos. Es decir, no ha habido una verdadera corresponsabilidad fiscal por parte de los entes territoriales inferiores.
- ◆ El gasto total de las Administraciones Públicas no se ha visto reducido gracias al proceso de descentralización. Solo se aprecia una ligera reconducción de la situación a partir de 1995, buscando cumplir con los requisitos de equilibrio fiscal exigidos para entrar en la Unión Monetaria.
- ◆ La mayoría de estos traspasos han sido destinados a las Comunidades Autónomas, inexistentes hasta la promulgación de la Carta Magna.
- ◆ La descentralización de las distintas regiones que conforman nuestro Estado ha sido asimétrica, tanto en la velocidad en que se ha producido como en el modelo resultante. Así, a día de hoy, la mayor diferencia la encontramos en las Comunidades Autónomas de régimen foral, pues cuentan con un modelo de financiación radicalmente distinto al resto de regiones.
- ◆ En España la descentralización ha estado en constante transformación debido a que la fórmula constitucional consignaba un diseño abierto con amplias posibilidades de

¹⁹ Álvarez Arce, J. L. y Molero, J. C. (2011). *Cómo reformar las Administraciones Territoriales*. Madrid: Círculo de Empresarios.

autonomía para las regiones. Esto ha llevado a numerosas confrontaciones entre las Comunidades Autónomas, pues aquellas denominadas como históricas demandan más competencias para sí, y el resto, no queriéndose quedar atrás, solicitan competencias idénticas o similares.

- ◆ El cambio radical de España como Estado unitario a ser uno de los países más federales del mundo es también debido al legado histórico, a la unificación de diferentes territorios y reinos.

Como ya señalé anteriormente, los criterios económicos de eficiencia no han sido prioritarios a la hora de transferir competencias del Estado a las Administraciones Territoriales, sino que este proceso ha estado marcado por decisiones políticas e institucionales, e incluso en algunas ocasiones condicionadas por aspectos históricos o socio-culturales.

La insuficiente vigilancia a estos criterios se destapó con la crisis económica de 2008, y es que se observó que había problemas estructurales del sistema autonómico²⁰ que ponían en peligro la sostenibilidad financiera, siendo necesario acometer reformas para incrementar la eficiencia de la Administración Pública española. El federalismo fiscal tiene aspectos positivos, pero no puede ser absoluto: bien es cierto que la transferencia de competencias acerca la Administración a los ciudadanos, pero esto también supone problemas²¹ y más en el caso de España, donde el federalismo no es resultado de una reflexión teórica ni de la voluntad de racionalizar la provisión de bienes y servicios por parte del sector público.

2.1 IMPORTANCIA DE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES

Según los hacendistas, las funciones a satisfacer por el Sector Público son la asignación de recursos, la distribución y la estabilización. Estas, al menos en principio, pueden ser transferidas por el nivel superior a los niveles intermedios e inferiores del Gobierno.

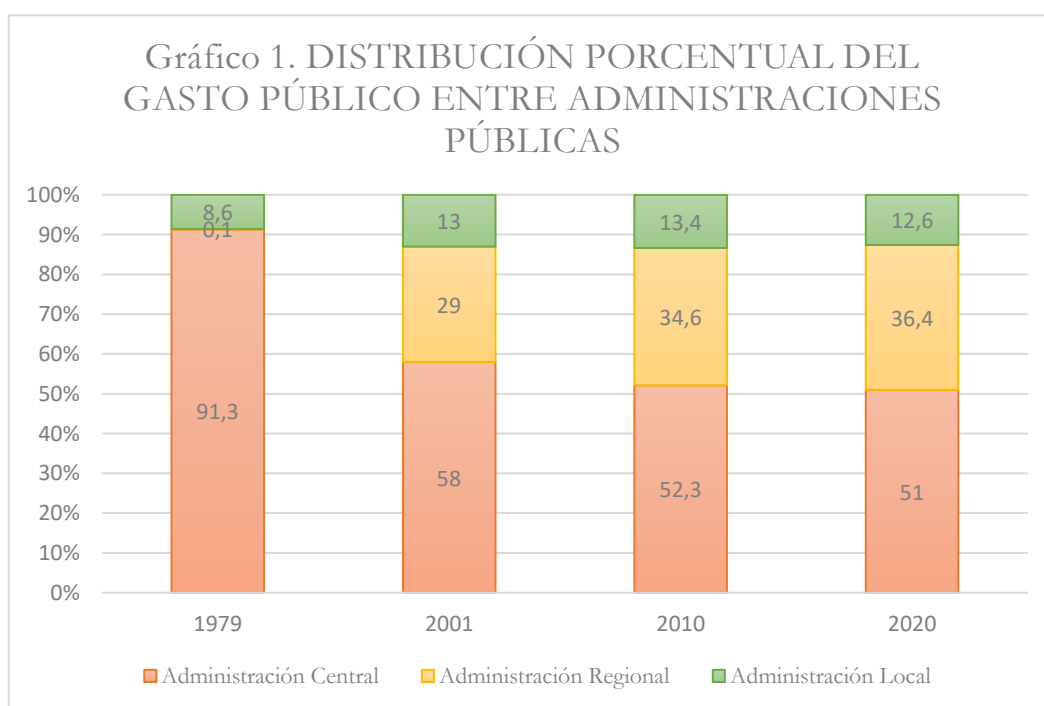
²⁰ Por citar algunos: déficit estructural de las Administraciones Públicas Autonómicas o las arbitrariedades en las diferencias de recursos en la financiación autonómica que no responden a pautas equitativas ni igualación fiscal.

²¹ Como el no suministro del mismo volumen de bienes preferentes.

La estabilización debe ser una función central, aunque estén implicadas relaciones regionales en aspectos de crecimiento económico. En la distribución tradicionalmente se ha considerado que de esta función ha de responsabilizarse el Gobierno Central; sin embargo, algunos hacendistas actuales como Mark. V. Pauly²² defienden que también deben concederse funciones redistributivas a los Gobiernos locales porque en este ámbito la renta tiene la naturaleza de un bien público local, pues es indicador de las preferencias de los ciudadanos. Es la asignación de recursos la función que por unanimidad de los hacendistas ha de ser descentralizada, para así poderse ver beneficiadas áreas reducidas de la nación de determinadas actividades del Gobierno, ya que las preferencias por los bienes públicos varían entre las personas y la descentralización permite una mejor adaptación a las preferencias individuales y la adopción de decisiones más eficientes.

Como anteriormente he indicado, es en 1978 cuando realmente podemos hablar de un federalismo fiscal en España con la creación de las Comunidades Autónomas y la asunción por parte de estas de cada vez más materias.

El siguiente gráfico muestra la evolución que ha experimentado España en este sentido desde 1979 hasta el año 2020:



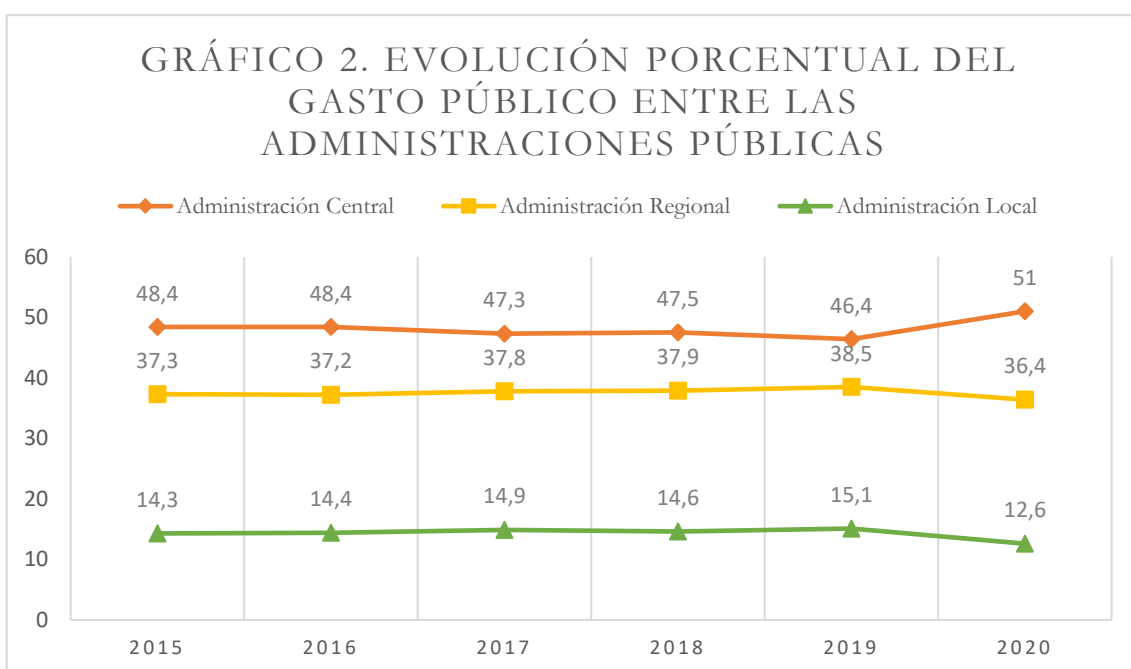
FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda (2020).

²² Pauly, M.V. (1973). “La distribución como bien público local”. *Revista de Economía Pública* 50. Citado en Muñoz Berger, C. (1986). “Descentralización fiscal y financiación”. *Ekonomiaz*, 5, pág. 43-52.

Los niveles inferiores, al ir asumiendo competencias deben asumir también una mayor responsabilidad en gasto público, siendo las Comunidades Autónomas las que, a la luz de los datos recogidos en el gráfico, han sido las entidades que han ganado relevancia y presencia al asumir muchas de las competencias propias de la Administración Central de forma progresiva. Todo ello teniendo en cuenta que los gastos asumidos por la Administración de la Seguridad Social han sido considerados como realizados por la Administración Central.

La distribución de gasto público entre los tres niveles se ha estabilizado en los últimos años: las Corporaciones Locales han aumentado sensiblemente su importancia pasando a asumir un 4% más del gasto público total; pero, como he indicado anteriormente, han sido las Comunidades Autónomas las que han asumido un papel protagonista al pasar de asumir el 0,1% al 36,4% del gasto público.

Esta tendencia de estabilización la podemos apreciar mejor en el gráfico 2 que muestra la evolución del gasto público por Administración Pública en los últimos años:



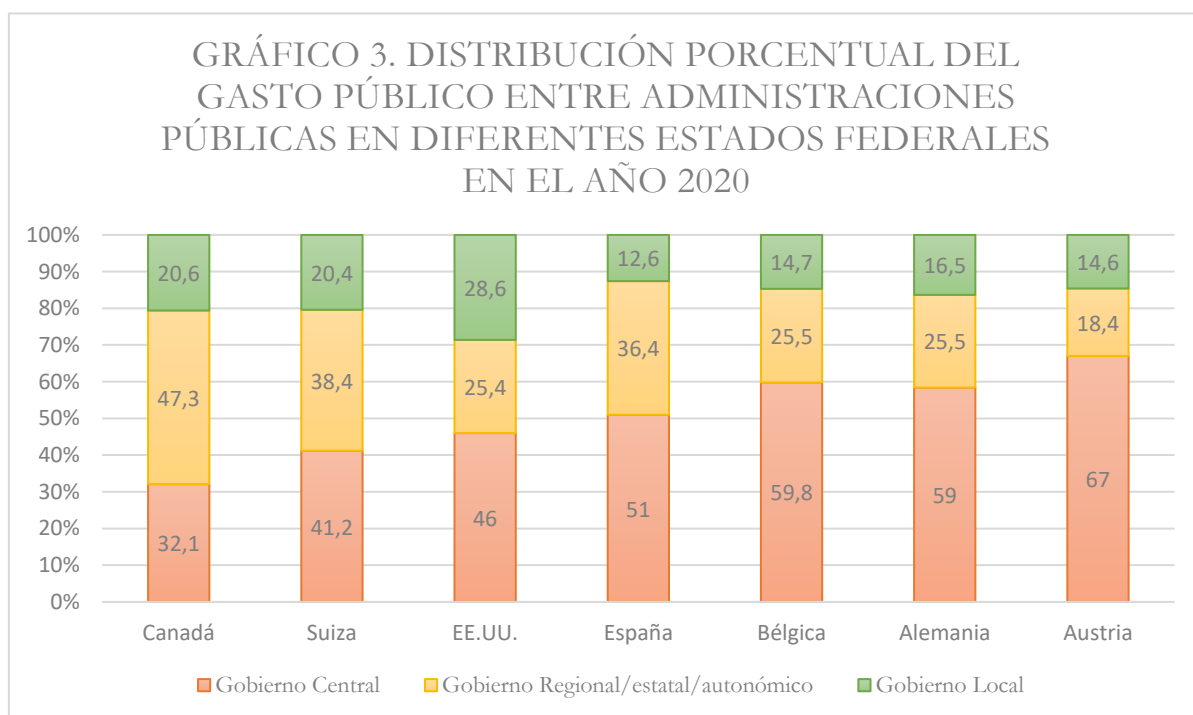
FUENTE: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda (2020).

Como se puede comprobar en los gráficos anteriores, la descentralización en España mantiene un carácter asimétrico: el papel de las Entidades Locales se mantiene prácticamente constante, el porcentaje que representa el gasto público se sitúa en torno al 12-13% desde la

aprobación de la Constitución. Y el papel de las Comunidades Autónomas ha sido el más protagonista, equilibrándose en nuestros días en torno al 34-36% del gasto público total²³.

2.2 FEDERALISMO FISCAL EN PERSPECTIVA COMPARADA

Son numerosos los países que han optado por una organización fiscal descentralizada. En todos ellos hay competencias de las que es responsable exclusivamente el Gobierno Central (como por ejemplo Defensa), pero otras muchas son repartidas entre los distintos niveles hacendísticos. La comparación del gasto de la Administración Central en países de la Unión Europea con Gobiernos intermedios (regiones similares a las Autonomías españolas, como los *Landers* en Alemania) apunta a que la descentralización del gasto en España es mayor que en los países federales. Solo algunos Estados no pertenecientes a la Unión Europea están más descentralizados que España (Canadá, Suiza y Estados Unidos). El gráfico 3 ilustra esta situación:



FUENTE: elaboración propia a partir de datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2020).

²³ Angoitia, M. y Tobes, P. (2011). *Cómo reformar las Administraciones Territoriales*. Madrid: Círculo de Empresarios.

Queda claro entonces que España es, desde la perspectiva fiscal, un Estado federal cuya descentralización es bastante puntera, que se traduce en un aumento de la autonomía financiera de los entes inferiores, especialmente de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, es cierto que dentro de estas Administraciones Territoriales presentan grandes diferencias, sobre todo teniendo en cuenta que pueden partir de dos modelos de financiación diferentes: el común y el foral, lo que desencadena desigualdades entre las Autonomías que no se presentan en otros Estados, y que cada Comunidad Autónoma puede modular en función de la potestad tributaria que tiene con diferentes deducciones y bonificaciones sobre impuestos cedidos.

2.3. FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN ESPAÑA

Las Comunidades Autónomas se pueden regir por uno de los dos sistemas de financiación existentes: el régimen común y el régimen foral. Por su parte, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla se rigen según el sistema de financiación de las Haciendas Locales con una serie de particularidades con respecto a determinados impuestos.

La tabla 1 muestra los diferentes sistemas de financiación autonómicos.

Sistema foral		Sistema común		
Concierto + Cupo	Convenio + Aportación	LOFCA	LOFCA + Hacienda Provincial	LOFCA + Impuestos Indirectos Propios
País Vasco	Comunidad Foral de Navarra	Andalucía Aragón Islas Baleares Castilla La Mancha Castilla y León Cataluña Comunidad Valenciana Extremadura Galicia	Asturias Cantabria Madrid Murcia La Rioja	Canarias

FUENTE: Bustos Gisbert, A. (2003).

2.3.1. Motivos de la diversidad de situaciones de la financiación autonómica en España

La diversidad de los regímenes de financiación es debida a varios motivos:

- Al Estado de las Autonomías configurado en la Constitución Española en 1978. Este texto establece diferentes vías para acceder a las autonomías, una “lenta” recogida en el artículo 143 y una “rápida” regulada en el 151.
 - La vía rápida estaba pensada para las “nacionalidades históricas”, aquellas que en periodos históricos anteriores habían sido ya “autonomías” (País Vasco, Cataluña y Galicia, a las que se añadió Andalucía tras un referéndum), para que pudieran acceder lo antes posible a todas las competencias disponibles.
 - La vía lenta es llamada así porque el artículo 148.2 de la Constitución establece que deben transcurrir cinco años para que las Comunidades Autónomas sujetas a esta vía puedan ampliar sus competencias.

Esta diferenciación, y el hecho de que Andalucía pudiera acceder más rápidamente a las competencias, hizo que el resto de Comunidades que tuvieron que acceder a la Autonomía por la vía lenta exigiesen nuevas funciones sin tener que esperar a que pasara el plazo de los cinco años fijado en la Carta Magna.

Además, posteriores reformas en los Estatutos de Autonomía han llevado a que no haya significativas diferencias en la atribución de competencias con las Comunidades de la vía del 143 como hubo en un principio.

- A los Derechos Forales históricos existentes en la Comunidad Foral de Navarra y en el País Vasco. De modo que dentro de las Comunidades que siguieron la vía del 151 CE, la rápida, hay una segunda distinción entre las que tienen un sistema de financiación común y uno foral, que es más ventajoso.

Estos territorios tienen la potestad para establecer y regular su propio régimen tributario, de modo que gestionan la recaudación, la liquidación y la inspección de los tributos estatales y la contribución autonómica a las cargas estatales se hace por medio de una aportación o cupo.

- Una última especialidad la encontramos en Canarias, Comunidad que tiene un régimen fiscal particular debido a su condición de Región Ultraperiférica de la Unión Europea.

2.3.2. Marco regulatorio

El federalismo fiscal español regional está regulado en los siguientes textos legales: la Constitución Española (CE), la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), la Ley de Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Ley de Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. Examinamos brevemente los dos primeros textos normativos.

2.3.2.1. Constitución Española

La CE regula la financiación autonómica en los artículos 156 a 158, la Disposición Adicional Primera y Tercera, y la Disposición Transitoria Quinta.

El artículo 156 fija los principios del sistema de financiación autonómica y posibilita que las Comunidades Autónomas colaboren en la recaudación, gestión y liquidación de impuestos estatales. El siguiente artículo establece los recursos de las Comunidades Autónomas, entre los que se incluyen los tributos propios, los impuestos estatales cedidos o recargos sobre estos últimos. El 157 también limita la actuación de las Autonomías a su propio territorio y remite la regulación de sus competencias a una Ley Orgánica (la que será posteriormente la LOFCA). El precepto 158 CE regula el principio de solidaridad en materia de financiación autonómica.

Las Disposiciones Adicionales Primera y Tercera instan al legislador a tener en cuenta los derechos históricos de las Comunidades Forales y de Canarias respectivamente. Y la Disposición Transitoria Quinta permite a Ceuta y Melilla constituirse como Ciudades Autónomas con las consecuencias financieras que ello implica.

2.3.2.1. Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)

Se trata de la Ley Orgánica 8/1980 (modificada por última vez en 2009 a través de la Ley Orgánica 3/2009). Cumple con la posibilidad que prevé el artículo 157 CE regulando todo lo relacionado con la financiación autonómica rigiéndose por los principios constitucionales establecidos en los artículos 156 y 158 CE.

Además, ha creado el Consejo de Política Fiscal y Financiera para coordinar la Hacienda Central y las Autónomas, determina los tributos cedibles y las posibilidades de endeudamiento de los entes subestatales.

En el siguiente capítulo, una vez analizado muy brevemente el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas, estudiamos el principal objetivo de este Trabajo de Fin de Grado: el modelo de financiación de las Corporaciones Locales.

3. FEDERALISMO FISCAL DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN ESPAÑA

En este capítulo se analiza particularmente el federalismo fiscal de las Corporaciones Locales en España.

Quizás lo más oportuno en esta sección sea comenzar manifestando mi total acuerdo con lo expresado por Castells: “La teoría del federalismo fiscal ha demostrado que un conjunto de razones aconseja, en el estricto terreno de la eficiencia económica, atribuir la prestación de un buen número de servicios y responsabilidades públicas a los Gobiernos subcentrales y, en concreto, a los Gobiernos Locales”²⁴.

Indudablemente las Entidades Locales desempeñan un papel protagonista en la vida de los ciudadanos, pues se trata del nivel de Gobierno más cercano a nosotros. Así, las Administraciones Locales son quienes pueden y deben dar respuesta antes y mejor que ningún otro nivel de Gobierno a las peticiones y demandas de los ciudadanos. De modo que está reconocido en la Teoría de la Hacienda Pública en un plano normativo y así lo consagran en el ámbito jurídico los principios de subsidiariedad y descentralización incluidos en la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL), por la que se refuerza el alcance de los principios constitucionales relativos a las Entidades Locales: autonomía local, democracia y suficiencia financiera de la Hacienda Local.²⁵

3.1. MARCO CONCEPTUAL

Como ya se ha expuesto en los capítulos anteriores, la Constitución Española de 1978 delimitó el Sector Público en tres niveles de Gobierno: estatal, autonómico y local.

El concepto de “Hacienda de las Entidades Locales” se refiere por un lado a las facultades de los Entes Locales de establecimiento, regulación, gestión y recaudación de tributos y a la posibilidad de obtener otros ingresos; y por otro a que estas potestades se establecen como fin para disponer de medios con los que hacer frente a las necesidades locales.

²⁴ Castells, A. (1999). *Haciendas Locales, autonomía y responsabilidad fiscal*. Disponible en: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VIII_No.II_2dosem/CA_Vol.8_No.II_2sem.pdf

²⁵ Angoitia, M. y Tobes, P. (2011). Op. Cit. Pág. 24.

Además, Haciendas Locales se refiere a su vez a Haciendas provinciales y a Haciendas municipales, como así lo dispone la Constitución Española al enunciar en su artículo 137 que “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”.

Partiendo de estas bases, lo primero a lo que hay que hacer referencia más detalladamente es a las principales agrupaciones que se integran bajo la expresión de “Entidades Locales”: el municipio y la provincia.

3.1.1. El municipio

El municipio, tal y como recoge la CE, pertenece a la Administración Local, y está garantizada su autonomía pudiendo intervenir en los asuntos de interés local a través de las competencias que les hayan sido asignadas por leyes estatales o autonómicas.

El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado²⁶, por ser la que más cerca está de los ciudadanos y puede satisfacer las necesidades a las que el Estado o las Comunidades Autónomas no lleguen. Además, se posibilita la creación de otras entidades locales como son Comarcas, Áreas metropolitanas, Mancomunidades²⁷, etc.

El Gobierno y la administración de estas entidades corresponde al Ayuntamiento regido por el alcalde y los concejales, salvo aquellos casos en que el régimen que se siga sea el de Concejo Abierto, como así lo dispone el artículo 19 de la LBRL.

Los Gobiernos municipales aparecen como las administraciones más próximas y transparentes y se financian en buena parte por tributos propios decididos por los propios Ayuntamientos. Aunque hay que tener en cuenta que la distribución en el territorio es muy desigual, y que el incremento de zonas rurales despobladas (especialmente en el interior peninsular) junto con la tradición minifundista del mundo local ha forjado problemas de gestión y financiación de muchos municipios que no tienen la cantidad de ingresos mínimos necesarios para garantizar la provisión de los servicios públicos de calidad que hoy en día son demandados.

²⁶ Artículo 11.1 Ley de Bases del Régimen Local (LRBRL): “El Municipio es la Entidad Local básica de la organización territorial del Estado. [...]”

²⁷ Artículo 3.2 LRBRL: “Gozan, asimismo, de la condición de Entidades Locales: a) Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía. b) Las Áreas Metropolitanas. c) Las Mancomunidades de Municipios.”

Para solventar estos problemas se aprobó la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, pero que, sin embargo, no ha sido la respuesta adecuada pues presenta algunas disfunciones, como: duplicidades competenciales, desajustes entre necesidades y modelos de financiación o el papel de las Diputaciones Provinciales que podrían llegar a su fin y desaparecer.

3.1.2. La provincia

Frente a lo que se podía esperar de una arquitectura legal hecha para acometer un cambio drástico en las estructuras administrativas potenciando el papel de las Comunidades Autónomas, la CE de 1978 optó por respetar la organización provincial del Estado²⁸.

Así, la provincia, de igual modo que en el caso anterior, está recogida en la CE como entidad con personalidad jurídica propia perteneciente a la Administración Local²⁹. Originariamente era una Administración periférica del Estado que ha evolucionado hasta su actual nivel de Entidad Local.

El Gobierno y la administración de estas entidades se encuentra encomendado a las Diputaciones Provinciales u otras entidades equivalentes³⁰. Son órganos de Gobierno intermedios entre los Autonómicos y los Locales “con apenas capacidad fiscal propia y con un marco de competencias muy criticado porque favorece la arbitrariedad en la gestión y con un importante déficit de responsabilidad democrática”³¹.

Se entiende que hay arbitrariedad en la gestión porque las competencias que tienen atribuidas son para el apoyo material y personal y para invertir en la infraestructura de los pequeños municipios, aquellos cuya población no supera los 20.000 habitantes. En cuanto a su financiación, la experiencia práctica en estos años de democracia es que estas instituciones están financiadas casi en su totalidad por transferencias intragubernamentales sin el correspondiente ejercicio de corresponsabilidad fiscal y esos recursos se destinan discrecionalmente y con criterios de poca transparencia.

²⁸ Pedraja Chaparro, F. y Suárez Pandiello, J. (2015). *La arquitectura del sistema descentralizado en España: Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales*. Disponible en: https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/143art03.pdf

²⁹ Artículo 141 CE: “La provincia es una Entidad Local con personalidad jurídica propia [...]”

³⁰ Artículo 31.3 LRBRL: “El gobierno y la administración autónoma de la provincia corresponden a la Diputación u otras Corporaciones de carácter representativo.”

³¹ Pedraja Chaparro, F. y Suárez Pandiello, J. (2015). Op. Cit. Pág. 18.

Se habla de un déficit de responsabilidad democrática porque las Diputaciones Provinciales son órganos de Gobierno elegidos indirectamente a partir de los resultados de las elecciones municipales, por lo que el Presidente de la Diputación difícilmente rendirá cuentas directamente de su gestión a los ciudadanos.

3.2. REGULACIÓN

En cuanto a la ordenación local hay dos leyes cuyo carácter es complementario y que son claves en el sistema: la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) y la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL).

De forma muy somera, la primera recopilación de la Hacienda Municipal se efectuó en el Estatuto Municipal aprobado mediante Real Decreto-Ley de 1924; posteriormente se llevó a cabo una nueva regulación con la Ley de Bases del Régimen Local de 1945 y por la Ley de Bases de las Haciendas Locales de 1953, y estas dos normas se refundieron en un Texto Articulado y Refundido aprobado en 1955. Tras varias modificaciones sufridas por esta norma se llegó a la aprobación de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto del Régimen Local, que tras el proceso constitucional y varias reformas dio lugar a los dos textos vigentes hoy en día: LRBRL y LRHL (ambas modificadas en sucesivas ocasiones)³².

La Ley de Bases del Régimen Local establece la organización y competencias de las Entidades Locales, y asimismo regula su régimen de funcionamiento y las relaciones interadministrativas con los niveles superiores.

La Ley Reguladora de las Haciendas Locales ha sido modificada en varias ocasiones. La reforma más destacable fue la acontecida en el año 2002 a través de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, que preveía la elaboración de un texto refundido en la materia. Este texto fue adoptado por 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 (TRLRHL). Este texto normativo dota de mayor claridad al sistema de financiación local y aumenta la seguridad jurídica de la Administración Tributaria y de los contribuyentes³³.

³² Carrasco Parrilla, P. J. (2020). *Derecho Tributario Local y procedimientos tributarios*. Barcelona: Atelier Libros Jurídicos.

³³ Preámbulo del TRLRHL apartado I: “Esta habilitación tiene por finalidad dotar de mayor claridad al sistema tributario y financiero aplicable a las Entidades Locales mediante la integración en un único cuerpo

Esta ley desarrolla el régimen financiero de las Entidades Locales en consonancia con los principios en los que se basa la organización constitucional del Estado:

- Autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (principio recogido en el artículo 137 CE): es la capacidad de las Entidades Locales para gobernar sus respectivas Haciendas permitiéndoles obtener y utilizar recursos financieros, tomar decisiones que pueden incidir en el volumen de los ingresos y decidir la organización del gasto.
- Suficiencia financiera (principio comprendido en el artículo 140 CE): que las Haciendas Locales puedan disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que tienen atribuidas con la finalidad de que los Entes Locales tengan independencia. Se consigue a través del establecimiento de tributos propios y de la participación en los del Estado y Comunidades Autónomas.

3.3. MODELO DE FINANCIACIÓN DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Tradicionalmente se ha apuntado a que la evolución histórica y normativa del régimen de la Hacienda Local ha puesto de manifiesto la insuficiencia de recursos disponibles para los Entes Locales. Actualmente, la dependencia de subvenciones y transferencias de otros entes es indispensable para la correcta nivelación del presupuesto local. Aunque bien es verdad que en la práctica las Corporaciones Locales no han demostrado tener inconvenientes a la hora de ejercer de manera responsable un aceptable grado de responsabilidad fiscal afrontando la impopularidad inherente a cualquier medida de incremento de la carga tributaria. De hecho, la actuación a través de políticas fiscales por parte de los Ayuntamientos ha sido muy activa a través de Ordenanzas Fiscales.

Hay una serie de máximas tributarias que hay que tener en cuenta a la hora de establecer y aplicar el modelo de financiación local. Podemos distinguir dos bloques³⁴:

- ◆ Los principios contenidos en el artículo 6 TRLRHL. Son en realidad límites al poder tributario local, pues impiden la creación de hechos imposables en los tributos locales

normativo [...] contribuyendo con ello a aumentar la seguridad jurídica de la Administración Tributaria y, especialmente, de los contribuyentes.”

³⁴ Carrasco Parrilla, P. J. (2020). Op. Cit. Pág. 31.

que afecten a bienes o personas fuera de su territorio o que dificulten la libre circulación por este.

- ♦ La posible aplicación de la Ley General Tributaria (LGT) del año 2003. Esta ley contiene los criterios generales, conceptos y clasificaciones de la tributación en España. Del análisis de la jurisprudencia constitucional se concluye que los preceptos de la LGT son de obligatoria aplicación para todas las Administraciones tributarias, ya que recoge los principios y normas generales del sistema tributario español y adapta el procedimiento administrativo común al ámbito tributario. De hecho, la afirmación de que su aplicación es obligatoria parece más rotunda en el caso de las Haciendas Locales porque su potestad legislativa y el ámbito de autonomía que ofrece la CE es menor que en el caso de las Haciendas Autonómicas.

3.3.1. Competencia financiera de los Entes Locales

La competencia financiera local está informada por los dos principios anteriormente citados: el principio de autonomía y el principio de suficiencia, recogidos en los artículos 137 y 140 CE y en la Carta Europea de 15 de octubre de 1985 de Autonomía Local (CEAL)³⁵.

La CE habla de autonomía, pero no de autonomía financiera, y la Carta Europea tampoco lo menciona de forma expresa, pero ello no nos puede llevar a pensar que no es una exigencia implícita, ya que es un componente ineludible de la autonomía local³⁶.

Al interpretarse literalmente algunas sentencias del Tribunal Constitucional puede parecer que dicho Tribunal minimiza este principio frente al de suficiencia financiera³⁷; sin embargo, a juicio de la mayoría de la doctrina lo que en realidad hace no es negar que los Entes Locales tengan autonomía financiera, sino que no la alcanzan con “medios propios”, en palabras de la Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero, en su fundamento jurídico quinto.

Por otro lado, el artículo 142 CE, así como el artículo 9 de la Carta Europea, sí que contemplan expresamente el principio de suficiencia financiera: “Las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley

³⁵ Martín Fernández, J. y Rodríguez Márquez, J. (2009). *Manual de Derecho Financiero y Tributario Local*. Madrid: Marcial Pons.

³⁶ Sánchez Serrano, L. (1998). *Principios y fuentes de financiación de los Entes Locales. Manual general de Derecho Financiero*. Granada: Comares.

³⁷ SSTC 4/1981, 179/1985 y 221/1992, de 11 de diciembre.

atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.” Citando estas tres fuentes de recursos se pone de manifiesto que lograr la suficiencia no depende únicamente del Ente Local, sino que es una tarea a realizar en común con el Estado y las Comunidades Autónomas. La LRBRL también hace referencia expresa a este principio al decir en el artículo 105 que “se dotará a las Haciendas Locales de recursos suficientes para el cumplimiento de los fines de las Entidades Locales”.

3.3.2. Recursos de las Haciendas Locales

La facultad de imponer, ordenar y reglamentar los tributos locales reconocidos a las Corporaciones Locales se manifiesta en las Ordenanzas Fiscales. Sin embargo, como los Entes Locales carecen de poder legislativo, el TRLRHL será el garante del cumplimiento del principio de reserva de ley en este ámbito. Es decir, la construcción de este principio se ha concretado en torno a una función garantista: se acepta que la ley es la norma encargada de garantizar los derechos y bienes más apreciados por los ciudadanos³⁸, y este principio está determinado en un sentido negativo porque los Entes Locales tienen la facultad de dictar normas respecto de los elementos y aspectos del tributo que no estén cubiertos específicamente por la reserva de ley estatal³⁹. De modo que el reconocimiento de la capacidad tributaria de los Entes Locales está limitado por esta ley estatal que delimita la materia imponible atribuida a sus tributos propios y a la creación de figuras impositivas. No obstante, los Entes Locales tienen capacidad reconocida por esa ley para imponer o suprimir tributos propios potestativos y para aprobar las Ordenanzas Fiscales.

Así, el artículo 15 TRLRHL se ocupa de la potestad normativa de las Entidades Locales en orden a sus propios tributos, distinguiendo entre los de carácter potestativo y los de carácter obligatorio. Además, aunque no estén referidas en este precepto, las tasas y contribuciones especiales precisan una regulación genérica de los Ayuntamientos que deberán especificar en sus Ordenanzas Fiscales. En tercer lugar, el artículo 15 hace referencia

³⁸ Bello Paredes, S. A. (1999). “La reserva de Ley en el ámbito tributario local: una reflexión en torno a la Ley de Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público”. *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, 280-281, pág. 415-434.

³⁹ Fernández Pavés, M. J. y Jabalera Rodríguez, A (2006). “Poder tributario local y reserva de ley ante la próxima reforma del Gobierno Local”. *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, 300-301, pág. 425-450.

a otras Ordenanzas generales referidas a la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos.

Por último, las Entidades Locales podrán elaborar disposiciones interpretativas y aclaratorias de las anteriores Ordenanzas Fiscales como así lo indica el artículo 106.2 de la LRBRL al decir que “[...] Las Corporaciones Locales podrán emanar disposiciones interpretativas y aclaratorias de las mismas.”

La enumeración de los recursos de las Haciendas Locales está recogida en el artículo 2.1 TRLRHL, y estos son:

- Ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho Privado. Se trata de los rendimientos procedentes del patrimonio de las Entidades Locales y de las adquisiciones a título de herencia, legado o donación. También se incluyen los ingresos obtenidos por la enajenación de bienes de las Corporaciones como consecuencia de la desafectación como bienes de dominio público y su posterior venta.
- Tributos propios y recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras Entidades Locales. Los tributos propios serán explicados a continuación de forma más minuciosa; y los recargos consisten en una cantidad adicional que se aplica a otro tributo, ya sea sobre su base o su cuota.
- Participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas. Son transferencias corrientes incondicionadas que cubren las diferencias existentes entre las necesidades de gasto de las Entidades Locales y los recursos que pueden obtener a través de sus propios medios.
- Subvenciones. Ayudas concedidas por o para el ejercicio de una actividad o para compensar gastos realizados por la Entidad Local.
- Percibidos en concepto de Precios Públicos. Son recursos que pueden establecerse por las Entidades Locales por la prestación de servicios o realización de actividades de su competencia y de solicitud o recepción voluntaria por parte de los ciudadanos y se presten simultáneamente por el sector privado.
- Producto de las operaciones de crédito. Se trata de todos aquellos recursos procedentes del acceso al crédito público y privado. Pueden ser operaciones a corto o largo plazo

o ser operaciones financieras de cobertura y gestión del riesgo del tipo de interés y del tipo de cambio.

— Producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.

— Demás prestaciones de Derecho Público.

A continuación, explicaré más detalladamente los más importantes de estos recursos: los tributos propios y la participación de los municipios en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.

3.3.2.1. *Tributos propios*

Los tributos propios se clasifican en tasas, contribuciones especiales e impuestos. Estos tributos pueden ser obligatorios o potestativos.

Tributos obligatorios

Los tributos de exacción obligatoria, que son todos impuestos, serán exigidos por los Ayuntamientos sin necesidad de acuerdo de imposición⁴⁰. Sin embargo, los Gobiernos Locales sí que tienen potestad normativa parcial al permitirles fijar los elementos necesarios para la determinación de las respectivas cuotas tributarias a través de las oportunas Ordenanzas. No obstante, si deciden no ejercer esa facultad, los impuestos se aplicarán con arreglo a lo dispuesto en el TRLRHL.

La elección de estos impuestos como preceptivos obedece a una justificación razonable de índole supralocal fundamentada en que se pretende conseguir una igualdad básica en la tributación de todos los Entes Locales⁴¹.

⁴⁰ Artículo 38.1 TRLRHL: “Las Entidades Locales exigirán los impuestos previstos en esta ley sin necesidad de acuerdo de imposición, salvo los casos en que dicho acuerdo se requiera por esta.”

⁴¹ STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22: “Por lo que al IBI concierne, conviene recordar la trascendencia que tiene en la adecuada gestión de algunos tributos estatales: en efecto, además de constituir medio ordinario de comprobación de valores, los valores catastrales que se determinen tienen incidencia en la determinación de la base imponible del Impuesto sobre el Patrimonio, así como en la comprobación de valores del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Por su parte, la matrícula del IAE tiene trascendencia en la delimitación del hecho imponible del IVA y en la regulación del IRPF de los rendimientos de actividades económicas. Por lo que al IVTM respecta, se trata de un tributo [...] preceptivo en garantía del principio de igualdad que debe inspirar el sistema tributario. [...] Es precisamente esa igualdad básica en la tributación la que con toda seguridad se pretende conseguir con el establecimiento del deber de todos los Ayuntamientos de exigir, no solo el IVTM, sino también el IBI y el IAE.”

Son impuestos obligatorios: el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Actividades Económicas y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica⁴².

- Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI): se trata de un impuesto directo, real, objetivo y periódico que grava el valor de los bienes inmuebles clasificados catastralmente en rústicos, urbanos y de características especiales si están afectos al ejercicio de una actividad especial, con independencia de su producto o de la venta que de ellos se deriva.
- Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE): es un impuesto directo, real, objetivo y periódico que grava el beneficio presunto derivado del ejercicio, en territorio nacional, de las actividades económicas gravadas, ya sean empresariales, profesionales o artísticas, se ejerzan o no en local determinado y se hallen o no especificadas en las tarifas del impuesto. Es decir, grava la renta media presunta del sector de la actividad en cuestión.
- Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM): se trata de un impuesto directo, real, objetivo y periódico que grava la titularidad de los vehículos de tracción mecánica aptos para circular por vías públicas cualquiera que sea su clase y categoría.

Tributos potestativos

Para poder exigirse los tributos facultativos es necesario que la Entidad Local lleve a cabo un acuerdo de imposición y de ordenación. Es decir, ha de tomar la decisión política de establecer un determinado tributo, así como regular su contenido y determinaciones que lo especifican.

Son impuestos potestativos: el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana⁴³. Asimismo, lo es el Impuesto sobre Gastos Suntuarios.

⁴² Artículo 59.1 TRLRHL: “Los Ayuntamientos exigirán, de acuerdo con esta ley y las disposiciones que la desarrollen, los siguientes impuestos: a) Impuesto sobre Bienes Inmuebles. b) Impuesto sobre Actividades Económicas. c) Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.”

⁴³ Artículo 59.2 TRLRHL: “los Ayuntamientos podrán establecer y exigir el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, de acuerdo con esta ley, las disposiciones que la desarrollen y las respectivas Ordenanzas Fiscales.”

- Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO): es un impuesto indirecto, real, objetivo e instantáneo cuyo hecho imponible está constituido por la realización de cualquier construcción, instalación u obra dentro del término municipal para la que se exija la obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido esta o no, siempre que su expedición corresponda al Ayuntamiento de la imposición.
- Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU): se trata de un impuesto directo, real, objetivo e instantáneo que grava el incremento experimentado en el valor de los terrenos de naturaleza urbana puesto de manifiesto como consecuencia de la transmisión de su propiedad por cualquier título, o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce limitativo del dominio sobre los referidos terrenos.
- Impuesto sobre Gastos Suntuarios (IGS): en la modalidad por el aprovechamiento de cotos de caza y pesca regulado en el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local aprobado por el Real Decreto-Legislativo 781/1986⁴⁴. Es una rémora que ha quedado del sistema fiscal anterior. Se trata de un impuesto indirecto, real y objetivo que grava determinados gastos de lujo, ostentación y suntuarios gravándose el aprovechamiento de los cotos privados de caza y pesca con independencia de la forma de explotación o disfrute de estos aprovechamientos.

Además, podemos incluir dentro de los tributos potestativos las tasas y contribuciones especiales.

- Tasas: es el tributo potestativo por antonomasia, y su establecimiento debe ser aprobado por Ordenanzas Fiscales por las Entidades Locales⁴⁵. Es una decisión discrecional del poder público aprobarla o no, puede decidir prestar un servicio o llevar a cabo una actividad administrativa sin costes específicos para el destinatario.

⁴⁴ Artículo 372 c) RDL 781/1986: “El Impuesto Municipal sobre Gastos Suntuarios gravará el aprovechamiento de los cotos privados de caza y pesca, cualquiera que sea la forma de explotación o disfrute de dichos aprovechamientos.”

⁴⁵ Artículo 20.1 TRLRHL: “Las Entidades Locales, en los términos previstos en esta ley, podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos.”

Una tasa es un tributo cuyo hecho imponible consiste en “la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho Público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al sujeto pasivo” como indica el artículo 20.1 del TRLRHL.

Algunas de las tasas más conocidas son la Tasa de Recogida de Residuos Sólidos Urbanos (comúnmente conocida como tasa de basuras) o la Tasa de Paso de Vehículos (a la que nos solemos referir como vado permanente).

- Contribuciones especiales: es en el ámbito municipal donde pueden tener cabida porque es donde se puede localizar a los contribuyentes especialmente beneficiados a través de un aumento del valor de sus bienes por las obras o servicios ampliados, pero han caído en desuso por cuestiones políticas⁴⁶.

El hecho imponible de estos tributos está constituido por “la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes a consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos locales por las entidades respectivas” como expresa el artículo 28 del TRLRHL, y las cantidades que se recauden a través de estos tributos solo se podrán destinar a sufragar los gastos de tales obras o servicios.

Algunas de las situaciones que provocan un aumento del valor de los inmuebles serían la mejora del alumbrado de una determinada calle, el asfaltado, la construcción de una plaza, la ampliación del servicio de incendios, el ensanchamiento de las calles o la mejora de la red de suministro de agua.

⁴⁶ Artículo 34.1 TRLRHL: “La exacción de las contribuciones especiales precisará la previa adopción del acuerdo de imposición en cada caso concreto.”

3.3.2.2. *Participación de los municipios en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas*

La participación de los municipios puede ser en los tributos del Estado (PIE) o de las Comunidades Autónomas (PICAs).

Participación en los tributos del Estado

La participación de los municipios en los tributos del Estado se ha configurado como complemento a los tributos propios para garantizar la suficiencia financiera de las Entidades Locales. Puede hacerse a través de tres vías:

- En el caso de municipios que sean capitales de provincia o de Comunidad Autónoma o cuya población sea igual o superior a 75.000 habitantes se les puede ceder la recaudación de impuestos del Estado.
- Los mismos municipios que en el apartado anterior pueden participar en el Fondo Complementario de Financiación (118-121 TRLRHL). Este fondo sirve de complemento a la cesión de los rendimientos recaudatorios de los impuestos anteriores. La participación en este fondo se determina para cada ejercicio y para cada municipio.
- Subvenciones hechas como transferencias del Estado que constituyen una forma especial de participación de los municipios en sus ingresos.

Hay una participación especial en el caso de municipios turísticos, aquellos con una población superior a 20.000 habitantes e inferior a 75.000, que no es capital de provincia ni de Comunidad Autónoma y en los que el número de viviendas de segunda residencia es superior al número de viviendas principales. Su régimen es especial porque es mixto, ya que participan en el régimen general y también en la cesión de rendimientos de los Impuestos Especiales sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco.

Participación en los tributos de las Comunidades Autónomas

Pese a que el artículo 142 CE fija un núcleo fundamental de financiación de las Haciendas Locales y que entre sus ingresos se encuentra la participación en los tributos de las Comunidades Autónomas, en la práctica esta fuente de financiación ha sido muy reducida: fundamentalmente a través de subvenciones condicionadas. Además, la participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas ha sido muy desigual: algunas no han puesto en marcha este recurso, otras han optado por adoptar un sistema similar al de la participación

en los ingresos del Estado, y solo unas pocas han instrumentado una verdadera participación en la recaudación tributaria de la Comunidad Autónoma⁴⁷.

Algunas de las Comunidades Autónomas que han creado una verdadera participación son:

- Castilla y León. En el artículo 55.3 de su Estatuto de Autonomía se indica que “Las Entidades Locales podrán participar en los ingresos de la Comunidad, según lo dispuesto en el artículo 142 de la Constitución, en los términos que establezca una ley de Cortes.” Dicha ley fue promulgada en 2014 con el nombre de Medidas Tributarias y de Financiación de las Entidades Locales vinculada a ingresos impositivos de la Comunidad de Castilla y León.
- Andalucía. En su Estatuto de Autonomía se prevé en el artículo 192 que “una ley regulará la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, que se instrumentará a través de un Fondo de Nivelación Municipal, de carácter incondicionado.”
- Cataluña. El precepto 219 de su Estatuto de Autonomía prevé un Fondo de Cooperación Local “de carácter incondicionado, (que) debe dotarse a partir de todos los ingresos tributos de la Generalitat y debe regularse por medio de una Ley del Parlamento.”

3.3.3. Una referencia a los regímenes especiales de financiación local

Como se ha dicho en epígrafes anteriores, los Gobiernos Locales son los Ayuntamientos y las Diputaciones (y entidades equivalentes).

Hay que tener en cuenta varios factores que determinan que los regímenes de algunos de estas Entidades Locales sean especiales: razones históricas, geográficas o demográficas. Es la propia LBRL la que permite el establecimiento de regímenes con especialidades siempre que no sean incompatibles con la ley básica estatal.

⁴⁷ Alonso Gil, M. (2021). *Hacienda Autonómica y Local (I)*. Disponible en <https://xdoc.mx/preview/leccion-3-configuracion-del-regimen-juridico-basico-de-las-5eb9b7d23c0b1>

3.3.3.1. *Regímenes especiales por razones históricas*

Son dos los territorios administrados por este régimen:

- ◆ País Vasco. El Concierto Económico ha sido un elemento vertebrador de las relaciones entre el Estado y el País Vasco regulando las relaciones tributarias y financieras entre ellos. El artículo 48 del Concierto Económico estipula que las facultades de tutela financiera que desempeña el Estado en materia de imposición y ordenación de los tributos de las Entidades Locales corresponden a las respectivas Diputaciones Forales, sin que eso signifique que el nivel de autonomía de las Entidades Locales vascas sea inferior con respecto al resto del régimen común.

Así, el marco normativo de la Hacienda Local Foral se recoge en tres leyes: Norma Foral 41/1989 de Álava, Norma Foral 9/2005 de Bizkaia y Norma Foral 11/1989 de Guipúzcoa. Estas Normas establecen un sistema de recursos de los Entes Locales basado en tres fuentes: recursos no tributarios o de Derecho Privado, con los que pueden concertar operaciones de tesorería y obtener ingresos procedentes de su patrimonio y multas y sanciones en el ámbito de su competencia; recursos tributarios a través de impuestos obligatorios y potestativos, aprobando cada territorio histórico su propia Norma Foral para cada figura impositiva; y participación en los tributos concertados, no concertados y demás ingresos públicos para garantizar la suficiencia de los Entes Locales.

- ◆ Navarra. La Hacienda Local de las Entidades Locales de este territorio se rige por la Ley Foral 2/1995 de Haciendas Locales de Navarra, la Ley Foral de la Administración Local de Navarra, la Ley de Hacienda Pública de Navarra y por las demás disposiciones que la Comunidad Foral apruebe sobre esta materia.

Su sistema impositivo se configura por seis impuestos obligatorios: contribución territorial, Impuesto sobre Actividades Económicas, Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica, Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, Impuesto sobre el Incremento del Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana e Impuesto sobre viviendas desocupadas; y por un impuesto potestativo: Impuesto sobre Gastos Suntuarios.

3.3.3.2. *Regímenes especiales por razones geográficas*

- ◆ Baleares. Su especialidad viene determinada por la atribución a los Concejos Insulares de Illes Balears de los mismos recursos que el TRLRHL como indica el artículo 157 del TRLRHL: ingresos patrimoniales y demás de Derecho Privado, tributos propios y recargos sobre impuestos de la Comunidad Autónoma o de otras Entidades Locales, participación en los tributos del Estado y de la Comunidad Autónoma, subvenciones, percibidos en concepto de precios públicos, producto de operaciones de crédito, multas y sanciones, y demás prestaciones de Derecho Público.
- ◆ Canarias. Las Entidades Locales disponen de los mismos recursos que los recogidos en el TRLRHL, sin perjuicio de las particularidades previstas en el régimen económico fiscal de las Islas Canarias, como expresan el artículo 158 y la Disposición Adicional Undécima del TRLRHL. En suma, los Cabildos Insulares de las Islas Canarias reciben el mismo tratamiento que las Diputaciones Provinciales. Además, presentan particularidades en cuanto al régimen de cesión de la recaudación de los impuestos del Estado.
- ◆ Ceuta y Melilla. Estas ciudades cuentan con los recursos previstos en sus respectivos regímenes fiscales especiales según el artículo 159 del TRLRHL. Las cuotas tributarias de los impuestos municipales son bonificables al 50 por ciento, existe el Impuesto Municipal sobre la Producción, los Servicios y la Importación (IPSI) que sustituye al Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), y también presentan especialidades en la participación de los municipios y provincias en los tributos del Estado.

3.3.3.3. *Regímenes especiales por razones demográficas*

Pese a que la ordenación de Entes Locales en España se define por su carácter minifundista, hay que destacar la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la Modernización del Gobierno Local (más conocida como la Ley de las “Grandes Ciudades”). Esta Ley pone de manifiesto la reclamación de las mayores ciudades españolas de un régimen jurídico que les permitiera hacer frente a su enorme complejidad como estructuras político-administrativas.

Este régimen especial está permitido por la LRBRL que, pese a mantener el tradicional criterio uniformista del régimen local, prevé la posibilidad de regímenes especiales que no sean contrarios o incompatibles con la ley básica estatal⁴⁸.

- ◆ Madrid. El artículo 160 TRLRHL dispone que “El municipio de Madrid tendrá un régimen financiero especial, del que será supletorio lo dispuesto en esta ley.” Y en tanto no se apruebe la Ley a que esta norma se refiere se aplicarán los preceptos contenidos en el TRLRHL como dispone la Disposición Transitoria Séptima.

Así, la Ley 22/2006 de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid recoge varias especialidades en el ámbito tributario local, como por ejemplo regula el Tribunal Económico-Administrativo Municipal de Madrid que conocerá y resolverá reclamaciones interpuesta en relación con la aplicación de tributos y la imposición de sanciones tributarias que realice el Ayuntamiento de Madrid y entidades vinculadas o dependientes de este.

- ◆ Barcelona. El artículo 161 y la Disposición Transitoria Séptima del TRLRHL disponen en los mismos términos que en el caso de Madrid la regulación para la ciudad de Barcelona.

De modo que la Ley 1/2006 por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona contiene las especialidades a las que ha de atenerse el Ayuntamiento de Barcelona. Entre ellas se incluyen el tratamiento de bonificaciones, el procedimiento de autoliquidación, el Consell Tributari, etc. El Consell Tributari es el antecedente de los órganos para la resolución de reclamaciones económico-administrativas y se encarga de formular propuestas e informes y los Tribunales Económico-Administrativos Municipales dictan las resoluciones administrativas.

⁴⁸ Exposición de motivos de la Ley 57/2003: “El establecimiento del sistema democrático en España, y la instauración del denominado “Estado de las Autonomías” conllevó un reparto competencial en materia de régimen local en el que el Estado se reserva la legislación básica en la materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas la legislación de desarrollo. En este contexto, la LRBRL vino a mantener el tradicional criterio uniformista de nuestro régimen local, si bien prevé la posibilidad de regímenes especiales [...] en cuanto no se opusiesen, contradijesen o resultasen incompatibles con la nueva ley básica estatal.”

3.3.4. Mecanismos de coordinación de la Hacienda Local con la Hacienda Central y la Autonómica

La Constitución Española en su artículo 156.1 recoge los postulados del federalismo cooperativo al decir que “Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda Estatal y de solidaridad entre todos los españoles.” No obstante, en la práctica la tendencia es otra: parece haberse impuesto el autonomismo competitivo sobre el autonomismo cooperativo. Es por ello que hay que recordar a los entes territoriales que la solidaridad permite compatibilizar los aspectos individuales y los histórico-colectivos⁴⁹.

El concepto “coordinación” es indeterminado: mientras que para algunos autores lo engloba todo, para otros es una expresión vacía de significado real. Sin embargo, conviene dotar de contenido a este concepto abierto y evolutivo. Se trata de un principio estructural de organización del Estado que debe imprimir racionalidad a las relaciones entre las Haciendas Territoriales.

La coordinación es una competencia formal y no material pues solo vincula en cuanto al procedimiento a seguir en el ejercicio de las competencias de las partes. Pero, aunque la coordinación no sea un objetivo final sí que lo son otros principios a los que sirve: la solidaridad, la igualdad y la eficacia que ha de inspirar la actuación de los poderes públicos.

Así, conforme a la jurisprudencia constitucional la coordinación debe ser entendida como la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca y la acción conjunta evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que podrían impedir o dificultar la realidad del sistema. Pero el Tribunal Constitucional no concreta esos medios y sistemas, de modo que el legislador puede crear órganos, cauces de participación en los procesos de decisión de otros órganos, u otros instrumentos.

La descentralización financiera exige la existencia de mecanismos de colaboración entre los distintos niveles hacendísticos que sean justos, transparentes y eficaces. Y aunque en la teoría la división territorial del poder financiero debería perseguir el mismo objetivo que la originaria separación funcional, que es el poder limita al poder, en la práctica lo cierto es que ha habido tradicionalmente una relación adversa entre descentralización y equidad.

⁴⁹ Grau Ruiz, M. A. (2006). “Mecanismos de coordinación legislativa entre Haciendas Territoriales”. *Foro, Nueva época*, 3/2006, 329-370.

Podemos distinguir los mecanismos de coordinación según se ocupen de las relaciones entre unos niveles y otros⁵⁰:

Como mecanismos de coordinación entre la Hacienda Local y la Central encontramos la Comisión Nacional de Administración Local, un órgano que se encarga de emitir un informe de los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones administrativas de competencia del Estado en materia de Haciendas Locales, de autorizar operaciones de endeudamiento de las Corporaciones Locales, etc.

En materia de los tributos locales el legislador ha previsto fórmulas de delegación y colaboración interadministrativa para los Ayuntamientos que no disponen de medios materiales y personales suficientes para el ejercicio de las potestades que les corresponden en la LRBRL (artículo 106.3) y en el TRLRHL (artículos 7 y 8). En las últimas reformas se ha fortalecido el papel como entidades delegadas de las Comunidades Autónomas al permitirles ejercer las funciones de aplicación de los tributos locales.

Por otro lado, en cuanto a mecanismos de coordinación entre la Hacienda Local y la Autonómica no existe a este nivel un marco normativo, aunque un adecuado sistema de relaciones entre los distintos niveles de la Hacienda podría realizarse en el seno de un Consejo de Política Fiscal y Financiera reformado que incorporara representantes de las Haciendas Locales.

3.3.5. Necesidad de reforma de las Haciendas Locales

A lo largo de los años, las sucesivas reformas acaecidas en la esfera tributaria local han sido impuestas por la insuficiencia financiera que presentan los Entes Locales para hacer frente a los gastos que deben llevar a cabo. Es decir, la creciente demanda de cumplimiento de funciones locales ha provocado falta de liquidez e inseguridad de los ingresos necesarios.

Las reformas que se llevaban a cabo corregían las bases o aumentaban los tipos de los impuestos o eran soluciones esporádicas de pronto agotamiento. Ello provocaba que al poco tiempo de la puesta en marcha de estas medidas en la práctica se volvía a poner de manifiesto la insuficiencia financiera de municipios y provincias⁵¹.

⁵⁰ Alonso Gil, M. (2021). *Hacienda Autónoma y Local (II)*. Disponible en: <https://www.studocu.com/es/document/universidad-de-burgos/derecho-administrativo/el-poder-financiero-de-las-ccaa-y-eell/10541705>

⁵¹ Lasarte, J. y Eserverri, E. (1980). "Las Haciendas Locales ante las Autonomías". *Revista de estudios regionales*, extraordinario Vol. II, pág. 629-650.

En el año 2017 se convocó una Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación local. Sin embargo, no se ha iniciado aún el proceso de reforma, pese a que algunos autores estiman que es urgente la reforma y aportan algunas reflexiones que a su modo de ver la deben orientar⁵². Algunas propuestas de reforma son las siguientes:

1. Ampliar las competencias locales en asuntos como servicios de atención social primaria, oferta de servicios culturales o protección del medio ambiente. El motivo es que la cercanía permite identificar mejor las necesidades de la población, y hay servicios personales que para que sean suministrados de manera más eficiente e igual deben ser cubiertos por los Entes Locales (y no solo los servicios tradicionales por los que ofrece cobertura hasta ahora: abastecimiento de agua, alumbrado, gestión de residuos, etc.).
2. Una regulación diferenciada con al menos tres categorías de municipios: grandes metrópolis, ciudades de tamaño intermedio y pequeños municipios, pues la diversidad que el mundo local presenta tanto en tamaño como en factores claves para su gestión hacen una tarea especialmente compleja para conseguir una gestión eficiente y equitativa: hay grandes metrópolis, “ciudades dormitorio”, núcleos rurales con problemas de despoblación, municipios turísticos estacionales, islas, etc.
3. Reformular el papel de las Diputaciones Provinciales y los órganos equivalentes (Cabildos y Consejos Insulares) para que dediquen sus recursos exclusivamente al apoyo técnico y financiero a los pequeños municipios que no tienen capacidad para gestionar por sí solos los servicios públicos a los que han de hacer frente.
4. Realizar una reforma integral del sistema de financiación local en la que se integre la financiación del conjunto de las Administraciones Públicas, pues es necesario un ejercicio de corresponsabilidad fiscal de los Gobiernos Locales con un esquema de transferencias intragubernamentales complementario. El sistema de financiación local no ha sido reformado en los últimos dieciocho años, y se han ido acumulando problemas que se han reconocido pero se han solventado con medidas parciales insatisfactorias; y aprovechando el marco general de reformas

⁵² Suárez Pandiello, J., et. al. (2021). *Algunas propuestas para la reforma de la financiación local*. Disponible en: <https://www.elsectorepublico.es/elsp/descargas/2093881/1662145/algunas-propuestas-para-la-reforma-de-la-financiacion-local.pdf>

a que nos obliga la gestión de los Fondos Europeos post COVID es un buen momento para tener en cuenta esta propuesta.

5. Profundizar en la autonomía y responsabilidad fiscal de los Gobiernos Locales ampliando su capacidad normativa en cuanto a tributos propios y reformulando el esquema de participación de los municipios en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas incorporando mecanismos de nivelación que a día de hoy no existen.
6. Reordenar el mapa tributario local potenciando el IBI y reformando las normas de valoración de los inmuebles, adaptar el IAE a la realidad económica actual, solventar definitivamente el problema generado por la inconstitucionalidad parcial del IIVTNU y potenciar las tasas y precios públicos.
7. Sustituir el modelo actual de participación de municipios en los tributos del Estado por un modelo de variables con las especialidades que fueran necesarias para los tres tipos de municipios propuestos (grandes metrópolis, ciudades de tamaño intermedio y pequeños municipios).

Asimismo, deberían generalizarse las participaciones locales en los ingresos de las Comunidades Autónomas como transferencias incondicionales y no condicionales y normalmente compensatorias como suelen ser. El motivo es que las transferencias incondicionales son más respetuosas con la autonomía municipal al marcar prioridades para responder a sus necesidades.

8. Habilitar un modelo específico de financiación de la movilidad en grandes ciudades y conurbaciones, teniendo en cuenta los avances tecnológicos y la protección del medio ambiente, pues en esas urbes es un servicio cuya provisión es necesaria combinar con las aportaciones de los usuarios, contribuyentes propios y los de otras Administraciones.
9. Habilitar mecanismos de emergencia entre los que se incluya un Fondo Extraordinario Estatal y movilizar superávits acumulados por algunas Corporaciones Locales a través de modelos voluntarios de cesión retribuida a otras corporaciones que necesiten esos ingresos. Esta medida tiene como objeto que Corporaciones Locales que pasen por una situación complicada para sufragar con sus propios medios puedan precisar de recursos adicionales para hacer frente

a la situación que lo desencadene (como recientemente se ha puesto de manifiesto con la pandemia de la COVID, con la que muchos municipios no podían hacer frente a necesidades extraordinarias de gasto vinculadas a la crisis sanitaria).

10. Reformar profundamente el marco general de gobernanza fiscal. En el ámbito local habrían de mejorarse las disfunciones formadas en torno a la aplicación de la regla del gasto y la acumulación de superávits.

4. CONCLUSIONES

Tras lo expuesto en el presente Trabajo de Fin de Grado sobre el federalismo fiscal en España y la financiación de las Corporaciones Locales, las principales conclusiones alcanzadas son:

- La Administración Local en España está constituida por una serie de entidades entre las que destacan las reconocidas constitucionalmente: los municipios y las provincias. Estos entes son muy numerosos y con una gran dispersión poblacional⁵³. La unidad básica es el municipio y, debido a la tradición minifundista del mundo local, hay un gran número de ellos que no pueden prestar los servicios que tienen encomendados por no disponer de recursos suficientes para atender esas necesidades. La provincia, agrupación principal de municipios con personalidad jurídica, tiene apenas capacidad fiscal propia y dedica los fondos de su Gobierno, la Diputación, a financiar a los municipios que reúnan ciertas características.
- La regulación básica de la Hacienda Local está recogida en la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local y en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales. La primera establece la organización y competencias de los Entes Locales y las relaciones interadministrativas y la segunda desarrolla el régimen financiero de estas entidades teniendo en cuenta su autonomía para la gestión de sus intereses y la suficiencia financiera.

⁵³ Cantarero Prieto, D. *El sistema de financiación de los Gobiernos Locales*. Disponible en: <https://personales.unican.es/cantared/9.%20APUNTES.pdf>

- La Constitución Española ha establecido un modelo mixto de financiación local basado en ingresos propios (tributos) y ajenos (transferencias del Estado y de las Comunidades Autónomas). Es decir, el modelo de financiación de las Corporaciones Locales se compone de varios recursos, entre los que cabe destacar los tributos propios, que pueden ser potestativos (Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, Impuesto sobre el Incremento del Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana e Impuesto sobre Gastos Suntuarios; y podemos añadir las tasas y contribuciones especiales) u obligatorios (Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Impuesto sobre Actividades Económicas e Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica), y la participación de los municipios en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.
- La suficiencia financiera de las Entidades Locales debe ser garantizada por la Administración Central y las Comunidades Autónomas a través de la participación de los municipios en sus ingresos: la Participación en Ingresos del Estado y la Participación en Ingresos de las Comunidades Autónomas.
- Hay varios regímenes especiales en atención a diversos factores entre los que cabe destacar que los territorios forales tienen una normativa por cada territorio histórico y que hay una Ley de “Grandes Ciudades” que permite romper con el criterio uniformista del régimen local por la complejidad político-administrativa que estas metrópolis traen consigo.
- Hay diferentes mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles hacendísticos exigidos por la descentralización financiera cuyo objetivo es conseguir una financiación lo más transparente y eficaz en todo el territorio nacional, como la Comisión Nacional de Administración Local.
- A la Hacienda Local le urge una amplia y profunda reforma que profundice en su autonomía y responsabilidad fiscal para poder hacer frente a la insuficiencia financiera que presentan los Entes Locales, pues las soluciones tomadas hasta ahora han sido parciales, ocasionales e insatisfactorias.

5. BIBLIOGRAFÍA

5.1. MANUALES Y ARTÍCULOS

Álvarez Arce, J. L. y Molero, J. C. (2011). *Cómo reformar las Administraciones Territoriales*. Madrid: Círculo de Empresarios.

Angoitia, M. y Tobes, P. (2011). *Cómo reformar las Administraciones Territoriales*. Madrid: Círculo de Empresarios.

Bello Paredes, S. A. (1999). “La reserva de Ley en el ámbito tributario local: una reflexión en torno a la Ley de Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público”. *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, 280-281, pág. 415-434.

Bustos Gisbert, A. (2003). *Lecciones de Hacienda Pública*. Madrid: Colex.

Carrasco Parrilla, P. J. (2020). *Derecho Tributario Local y procedimientos tributarios*. Barcelona: Atelier Libros Jurídicos.

Fernández Pavés, M. J. y Jabalera Rodríguez, A. (2006). “Poder tributario local y reserva de ley ante la próxima reforma del Gobierno Local”. *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, 300-301, pág. 425-450.

Fluvià, M., Rigall-I-Torrent, R. y Garriga, A. (2008). “Déficit en la provisión local de servicios públicos y tipología municipal”. *Revista de Economía Aplicada*, 16, pág. 111-132.

García Villarejo, A. y Salinas Sánchez, J. (1985). *Manual de Hacienda Pública. General y de España*. Madrid: Tecnos.

Giménez Montero, A. (2003). *Federalismo fiscal. Teoría y práctica*. Valencia: Tirant lo Blanch, pág. 102.

González Blanch, F. (2000). *La Hacienda Pública descentralizada. Teoría y evidencia empírica*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Grau Ruiz, M. A. (2006). “Mecanismos de coordinación legislativa entre Haciendas Territoriales”. *Foro, Nueva época*, 3/2006, 329-370.

- Lasarte, J. y Eseverri, E. (1980). “Las Haciendas Locales ante las Autonomías”. *Revista de estudios regionales*, extraordinario Vol. II, pág. 629-650.
- Martín Fernández, J. y Rodríguez Márquez, J. (2009). *Manual de Derecho Financiero y Tributario Local*. Madrid: Marcial Pons.
- Martínez López, D. (2018). *Asignaciones de nivelación y equidad interjurisdiccional: una introducción*. Jaén: Universidad de Jaén.
- Monasterio Escudero, C. y Suárez Pandiello, J. (1998). *Manual de Hacienda Autonómica y Local*. Barcelona: Ariel Economía.
- Muñoz Berger, C. (1986). “Descentralización fiscal y financiación”. *Ekonomia*, 5, pág. 43-52.
- Musgrave, R. (1975). “Theories of fiscal federalism”. *Review of Public Economics*, 35, pág. 387-393.
- Oates, W. E. (1972). *Federalismo fiscal*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Pedraja Chaparro, F. (2015). *La nivelación de servicios en la financiación autonómica*. Badajoz: Universidad de Extremadura.
- Pedraja Chaparro, F. (2018). *Nivelación total: una garantía de equidad sin perjuicio de la eficiencia*. Badajoz: Universidad de Extremadura.
- Pérez de Ayala, J. L. (1972). “Reflexiones y sugerencias sobre los estudios en torno al “esfuerzo fiscal””. *Revista de Economía Política*, 60, pág. 5.
- Pizarro Santos, M y Trigo Portela, J. (1999). *Un esfuerzo fiscal desproporcionado*. Madrid: Círculo de empresarios monografía 6.
- Rojó Salgado, A. (2007). “Tiempos de reflexión y propuesta: un modelo federal para España”. *Revista de estudios políticos*, 135, pág. 211-237
- Sánchez Serrano, L. (1998). *Principios y fuentes de financiación de los Entes Locales*. Manuel general de Derecho Financiero. Granada: Comares.

5.2. WEBGRAFÍA

Alonso Gil, M. (2021). *Hacienda Autonómica y Local (I)*. Disponible en <https://xdoc.mx/preview/leccion-3-configuracion-del-regimen-juridico-basico-de-las-5eb9b7d23c0b1>

Alonso Gil, M. (2021). *Hacienda Autonómica y Local (II)*. Disponible en: <https://www.studocu.com/es/document/universidad-de-burgos/derecho-administrativo/el-poder-financiero-de-las-ccaa-y-eell/10541705>

Cantarero Prieto, D. *El sistema de financiación de los Gobiernos Locales*. Disponible en: <https://personales.unican.es/cantared/9.%20APUNTES.pdf>

Carta Europea de Autonomía Local (Estrasburgo), 15 de octubre de 1985. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1989-4370>

Castells, A. (1999). *Haciendas Locales, autonomía y responsabilidad fiscal*. Disponible en: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VIII_No.II_2dosem/C_A_Vol.8_No.II_2sem.pdf.

Constitución Española. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>.

Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23103>.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>.

Ley Orgánica Municipal de 1877, Título IV, Capítulo I, artículo 132-153. Disponible en http://www.memoriademadrid.es/doc_anexos/Workflow/2/136433/bhm_ma-1871.pdf.

Ministerio de Hacienda (2020). *Informe sobre la Clasificación de las funciones de las Administraciones Públicas (COFOG)*. Disponible en: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/paginas/iacogof.aspx>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2020). Disponible en: <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm>

Pedraja Chaparro, F. y Suárez Pandiello, J. (2015). *La arquitectura del sistema descentralizado en España: Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales*. Disponible en: https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/143art03.pdf

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. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-4214>.

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. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-9865>.

Rojo Salgado, A (2007). *Tiempos de reflexión y propuesta: un modelo federal para España*. Universidad de Vigo. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2656312>

Sentencia del Tribunal Constitucional 233/1999, de 16 de diciembre, Fundamento Jurídico 22.

Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero.

Sentencia del Tribunal Constitucional 179/1985, de 19 de diciembre.

Sentencia del Tribunal Constitucional 221/1992, de 11 de diciembre.

Suárez Pandiello, J., et. al. (2021). *Algunas propuestas para la reforma de la financiación local*. Disponible en: <https://www.elsectorepublico.es/elsp/descargas/2093881/1662145/algunas-propuestas-para-la-reforma-de-la-financiacion-local.pdf>

Vilalta Ferrer, M. (2008). *Anuario del Gobierno Local 2008*. Barcelona. Disponible en http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/609/VILALTA_FERRER_p117-138%20Anuario%202008MA.pdf?sequence=1.