

7. Economía Política y Hacienda Pública.

REFLEXIONES A LA ESPERA DE UNA LEY DE FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES.

Por el Dr. D. Juan M. GARCÍA-AGÜNDEZ JIMÉNEZ.

Profesor Titular Numerario de Economía Aplicada de la Facultad de Derecho.
Universidad de Extremadura.

Corresponde el presente trabajo a la ponencia desarrollada por el autor en el «Seminario Interdisciplinar de Profesores, Jueces y Magistrados» organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Navarra, en colaboración con la Audiencia Territorial de Pamplona, el 18-Abril-1986.

S U M A R I O

1. INTRODUCCIÓN.

1.1. El clamor unánime de una Asamblea (FEMP, Nvbre/1985).

1.2. De la centralización decimonónica a la descentralización actual: La influencia especial en la atribución de bienes públicos a la satisfacción de necesidades sociales.

2. LA SITUACIÓN ACTUAL.

2.1. El marco legislativo. La última década: De la Ley 41/75, de 19 de Noviembre a la Ley 7/85, de 2 de Abril.

2.2. Los principios básicos:

2.2.1. Autonomía.

2.2.2. Suficiencia.

2.2.3. Otros principios.

2.3. El llamado federalismo fiscal.

- 2.3.1. *Sistemas.*
- 2.3.2. *Soberanía tributaria y fijación de tipos impositivos.*
- 3. *LA FUTURA FINANCIACIÓN MUNICIPAL.*
 - 3.1. *Participación de los ingresos del Estado y CC AA.*
 - 3.1.1. *Clases.*
 - 3.1.2. *Fondos.*
 - 3.2. *Tributos municipales.*
 - 3.2.1. *Impuestos obligatorios.*
 - 3.2.1.1. *Contribuciones territoriales.*
 - 3.2.1.2. *Impuestos sobre actividades económicas.*
 - 3.2.1.3. *Imposición sobre vehículos.*
 - 3.2.2. *Impuestos voluntarios: tendencias.*
 - 3.2.3. *Tasas.*
 - 3.2.4. *Precios públicos.*
 - 3.2.5. *Impuestos reguladores.*
 - 3.2.6. *Contribuciones especiales.*
 - 3.3. *Otros ingresos municipales.*
 - 3.4. *Diputaciones Provinciales.*
 - 3.5. *Problemas de doble imposición y de exportación impositiva.*

1. INTRODUCCIÓN.

1.1. *El clamor unánime de una Asamblea (FEMP, Noviembre/1985).*

Los dos últimos días de noviembre y el primero de diciembre de 1985 tuvimos la oportunidad de participar en la Tercera Asamblea de la Federación Española de Municipios y Provincias. A pesar de la inevitable dispersión que se produce en este tipo de actos multitudinarios y, consecuentemente, de la dificultad para coordinar y resumir tantos y tan variados puntos de vista, algo estuvo claro desde el mismo momento de la inauguración: el clamor de una generalizada protesta por tener que discutir cada año los temas de los recursos municipales.

Tan evidente resultaba la decisión de los miles de municipios representados por encontrar cuanto antes unas vías de financiación adecuadas a sus crecientes necesidades que el propio Presidente del Gobierno en el discurso de apertura tranquilizaba a los asambleístas con la afirmación de que «la autonomía local debe ser y va a ser respetada» y con la promesa de una Ley de Financiación de las Haciendas Locales con aspiración de «que no tenga que ser posteriormente corregida». Defendió que no debería importar demasiado la lentitud si al final se conseguía algo definitivo y el argumento de fondo descansó en la necesidad de coordinar la financiación de las tres administraciones: Central, Autonómica y Local.

Por ello consideramos que las presentes reflexiones aumentan de perspectiva temporal y que los estudios de aquella Asamblea para el «periodo transitorio» pueden convertirse en soluciones de varios años de vigencia. En todo caso una modificación tan profunda como la que se pretende (pasar de una distribución del gasto del Sector Público de 80% Administración Central y 20% Local a 50% la Central, 25% la Autonómica y 25% la Local) es incompatible con prisas o improvisaciones.

1.2. *De la centralización decimonónica a la descentralización actual: la influencia espacial en la atribución de bienes públicos a la satisfacción de necesidades sociales.*

Al estudiar el moderno fenómeno de la descentralización pone de relieve DEL POZO LÓPEZ que «en el siglo pasado la realidad social demandaba una organización de signo contrario. En efecto, en obras decimonónicas se consideraba como prototipo de la organización pública y administrativa la centralización»¹. Ya en el año 1973 había apuntado MARTÍNEZ GENIQUE el necesario maridaje entre la descentralización financiera y la descentralización administrativa², sin que puedan tener sentido la una en ausencia de la otra.

Lo que parece resultar simultáneo es el fenómeno del abuso de la centralización —que había de traspasar la barrera del Siglo XIX y continuar hasta más que mediado el XX— con el observado por ADOLPH WAGNER y que sirve de base a su «ley de la creciente extensión de la actividad pública, particularmente la estatal»³. El incremento cuantitativo y cualitativo, de las necesidades colectivas parece inducir un crecimiento constante del gasto público. Esa creciente participación del Sector Público respecto al conjunto de la satisfacción de las necesidades (incremento de las comunes respecto a las separadas o recíprocas, siguiendo la terminología de SELIGMAN) va instigando al ciudadano a plantearse una alternativa de eficiencia: centralización o descentralización.

Desde luego que la primera de las opciones presenta la ventaja indudable, prima facie, de la posibilidad de aprovechamiento de los rendimientos de escala. Centralizar conlleva incremento de volumen de producción, dilución de costes fijos, etc. Pero no es menos cierto que la descentralización ofrece la deseada nota de inmediatez, de proximidad al administrado, con lo que se aseguran dos importantes aspectos de la eficiencia que nos planteábamos: la correcta interpretación de sus deseos o preferencias y el fiable control de los gastos.

1 DEL POZO LÓPEZ, Joaquín: *La descentralización financiera*, en «Teoría de la Hacienda Pública», Publ. Ministerio de Hacienda, Madrid, 1982, Tema XVII, p. 385.

2 MARTÍNEZ GENIQUE: *Algunas posibles vías de descentralización financiera en favor de las Corporaciones Locales*, en «Revista de Hacienda Pública Española» n.º 23 (1973).

3 Comentarios esclarecedores del alcance de la llamada «ley de Wagner» pueden encontrarse en los capítulos IV y XXII del *Manual de Hacienda Pública* de GARCÍA-VILLAREJO y SALINAS SÁNCHEZ, Tecnos, Madrid 1985, pp. 86 y 349 resp.

Junto a estos aspectos objetivos que marcan las posibles ventajas e inconvenientes de la alternativa centralización-descentralización y cuya conjunta valoración tantas dificultades presenta⁴, pueden aparecer otros de carácter subjetivo e incluso inmersos en el campo de lo ilusorio. El administrado tiene la sensación de que su pecho se va llenando de emblemas acreditativos de su pertenencia a distintas esferas territoriales: municipio, provincia, región, nación, comunidades supranacionales. Y de que cada una de esas esferas reclama una cuota de su capacidad tributaria (única) para poder financiar la actividad concreta que han de realizar en su beneficio.

Cada una de esas esferas representa una verdadera emisora de bienes públicos. Por ello resulta inexcusable plantear los efectos sobre el receptor común desde el punto de vista de la teoría general de aquel tipo de bienes. Las características de *nonrival consumption* y *nonexcludability* que con tanta precisión describen MUSGRAVE Y MUSGRAVE⁵, con ser importantes, no suponen las únicas diferencias respecto a los bienes privados sometidos a la obligada aplicación de los principios de competencia entre posibles adquirentes y exclusión para quienes no estén dispuestos a pagar su precio.

En efecto, como pone de relieve DÍAZ ÁLVAREZ, el área geográfica de los beneficios es limitada para la mayoría de los bienes públicos⁶. Esta

4 Esta cara y cruz que presentan cada una de las opciones se nos ofrece tan real como lo sería plantearse el dilema de eficiencia entre dos empresas que teniendo idéntica capacidad financiera presentarían ventajas comparativas distintas: una en la gestión y otra en la planificación y el control. Sería lógico considerar que la empresa que no acertara en la programación estaría despilfarrando recursos, máxime si a ello se unía otro defecto adicional de falta de control adecuado para advertir tales dispendios.

Pero muy posiblemente el despilfarro no sería menor en la empresa de gestión inadecuada, especialmente si su error consistía en no alcanzar su óptimo de producción. Ante tal disyuntiva mejor que intentar acertar en la opción resultaría tratar de corregir los defectos. Esta es la que nos parece también la solución razonable cuando resulta obligado que existan funciones centralizadas y descentralizadas.

5 MUSGRAVE, R.A. y MUSGRAVE, P.B.: *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, 3.ª ed. 1980. Vid. especialmente los apartados titulados «Market Failure due to Nonrival Consumption» y «Market Failure due to Nonexcludability» del Capítulo 3.º.

6 DÍAZ ÁLVAREZ, A.: *Economía y fiscalidad de los municipios en España*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1985, pp. 191 ss.

«limitación espacial de la incidencia del beneficio» justifica ya a priori, en opinión de la autora citada, la existencia de jurisdicciones de distintos niveles.

Precisamente porque los efectos benéficos se van diluyendo conforme se incrementa la distancia entre el centro emisor del área y el posible receptor, parece que la inmediatez a que antes aludíamos como característica de la descentralización puede garantizar mayor eficacia y menores desigualdades de captación entre los sujetos a quienes va dirigida la actividad.

Otro aspecto a tener en cuenta y no menos importante resulta de la consideración de la permanente necesidad de interpretar las apetencias cuantitativas y cualitativas de esos administrados receptores, cuyos deseos serán más fácilmente perceptibles cuanto mayor sea el grado de proximidad. Diríamos que una Administración Subcentral conoce al posible beneficiario, sus preferencias, su capacidad de participar en la inexcusable financiación y, en consecuencia, puede graduar mejor cantidad y calidad en la provisión de esos bienes que tienden a satisfacer necesidades colectivamente sentidas.

Por supuesto que no estamos imaginando que la disminución territorial del área de actuación pueda representar la desaparición de toda desigualdad. Pero sí ocurrirán dos situaciones que jamás podrían derivarse de la centralización: una, de carácter general, que afectaría a todos los habitantes del área subcentral, consistente en que si trazamos una curva de LORENZ relacionando porcentajes de población y capacidad de pago o un gráfico que conecte distintas apetencias cuantitativas o cualitativas de servicios públicos por parte de diversos componentes del grupo, las distorsiones respecto a la renta media o a la apetencia media serían menores que si el grupo examinado correspondiera a la totalidad de la población sometida a servicios centralizados.

De otra parte se produciría el efecto del nacimiento de la posibilidad conocida como «voto con el pie», que incidiría individualmente sobre cada ciudadano cuyas preferencias no coincidieran con las decisiones de los representantes de la administración subcentral, al poder ejercitar la opción múltiple de traslado territorial a zonas más acordes con sus apetencias⁷.

7 Vid. votación sobre participaciones impositivas en WINFREY, J.C.: *Hacienda Pública*, Inst. de Estudios Fiscales, Madrid 1980, pp: 108-110, 134-114, 155-158 y 183-185.

2. LA SITUACIÓN ACTUAL.

2.1. *El marco legislativo. La última década: de la Ley 41/75, de 19 de Noviembre a la Ley 7/85, de 2 de Abril.*

La llamada *Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local* (41/75, de 19 de Noviembre) dedicó las bases 21 a 34 a la regulación de los medios de financiación de las Entidades Locales, cuyos recursos posibles determinó en la base 21.1: Ingresos de derecho privado, tasas, contribuciones especiales, imposición local autónoma, recargos sobre los impuestos estatales, participaciones en los impuestos estatales, ingresos procedentes de operaciones de crédito, tributos con fines no fiscales, multas, subvenciones y otros ingresos de Derecho Público.

La imposición local autónoma quedó circunscrita (Base 21.2) a la que pudiera establecerse sobre solares, radicación, circulación de vehículos, incremento del valor de los terrenos, gastos suntuarios y publicidad.

El *Decreto 3250/76, de 30 de Diciembre* pone en vigor, con efectos 1 de Enero de 1977, las disposiciones relativas a ingresos de la antes citada Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, señalando en su art. 1.º como tales exactamente los mismos detallados en la Base 21, sin otra diferencia que modificar el orden de su redacción, al pasar las subvenciones y otros ingresos de Derecho Público del último lugar al segundo.

De forma silenciosa, en expresión de RUIZ-BEATO BRAVO⁸, continúa la reforma de la hacienda municipal, mereciendo especial referencia el *Real Decreto-ley 34/77, de 2 Junio*, que de una parte establece la participación de los Municipios en la tasa sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias, regulada en el Real Decreto-ley 16/77 de 25 de Febrero⁹ y de otra crea el Fondo Nacional de Cooperación Municipal, integrado por el 80% del 25% de la tasa fiscal sobre rifas, tómbolas y apues-

8 RUIZ-BEATO BRAVO, J.: *La Hacienda Municipal en España*, en «Autonomía y Financiación de las Haciendas Municipales», Min, de Hacienda, Madrid 1982, p. 514.

9 El art. 2.º del Real Decreto-ley 34/77, de 2 Junio, concede a los Municipios el 25% del valor de dicha tasa que se distribuirá atribuyendo el 20% de la misma al Ayuntamiento en cuyo término municipal radiquen los locales de juego gravados y el 80% restante para dotación del Fondo Nacional de Cooperación Municipal.

tas y el 1% de la suma de los impuestos indirectos recaudados por el Estado¹⁰.

El año 1978 es testigo de importantes modificaciones en la normativa de financiación local: El *Real Decreto-ley 15/78, de 7 de Junio*, establece la obligatoriedad de los impuestos sobre solares y sobre el incremento del valor de los terrenos en los Municipios que sean capitales de provincia o excedan de veinte mil habitantes¹¹. Meses más tarde la *Ley 44/78, de 8 de Septiembre* (reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas), transforma en tributos locales de naturaleza real las Cuotas Fijas de las Contribuciones Territoriales Rústica y Pecuaria, la Cuota Fija de la Contribución Territorial Urbana, la Licencia Fiscal del Impuesto Industrial y la Licencia Fiscal sobre Rendimiento del Trabajo Personal.

Pero ha de ser el 31 de Octubre del propio año la fecha clave para sentar las bases de la financiación local cuando las Cortes aprueban la *Constitución Española*: Su art. 137 reconoce a los Municipios y Provincias «autonomía para la gestión de sus respectivos intereses», principio que reitera y garantiza para los municipios el art. 140. Es el 142 el artículo constitucional específico de la financiación local cuando establece que «Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas».

Podríamos decir que a partir de este momento surge esa profusión de normas a las que DOMINGO SOLANS catalogaba bajo el común denominador de urgencia y transitoriedad¹². Su más genuina representación la encontramos en el *Real Decreto-ley 11/79, de 20 de Julio*, que tomando como

10 Para la distribución del Fondo estuvieron vigentes primero la Orden de la Presidencia del Gobierno de 29 de Julio de 1977 y a partir de 1978 el Decreto 3285/77, de 1 de Diciembre, ampliado posteriormente por el Real Decreto 487/79, de 9 de Marzo.

11 Recordemos el hasta entonces carácter potestativo de la imposición local autónoma según lo dispuesto en el art. 41 del Decreto 3250/76, de 30 de Diciembre.

12 DOMINGO SOLANS, Eugenio: *Las propuestas del Comité Layfield para la reforma de la Hacienda local británica*, Documentación Administrativa, n.º 81, Enero-Marzo 1979. En la introducción a la traducción del Informe Layfield realizada en 1982 se asombra el autor citado de la existencia de nada menos que de trece normas en los últimos siete años bajo el signo de la transitoriedad, a la espera de la nueva Ley de Régimen Local.

base el principio constitucional de autonomía municipal considera en su preámbulo que «mientras se ultima todo ese proceso de consolidación de la forma del Estado prevista por la Constitución de 1978, se hace preciso abordar algunos problemas *urgentes*, cuya solución, aunque sea de modo necesariamente *transitorio*, no admite demora». La actualización de los valores catastrales, fijación del tipo de gravamen, y derogación de exenciones y bonificaciones, referidos a la Contribución Territorial Urbana; incrementos de los recargos por Licencia Fiscal tanto del Impuesto Industrial como de profesionales y artistas; aumentos de los impuestos que gravan las gasolinas y modificaciones en los Impuestos Municipales de Radicación y sobre Gastos Suntuarios, son su fundamental aportación.

Todas estas disposiciones transitorias resultaron poco efectivas como reconoce el preámbulo de la *ley 24/83, de 21 de Diciembre, de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las Haciendas Locales*: «las medidas adoptadas, por su carácter coyuntural, han resultado, a lo largo del tiempo, insuficientes, volviéndose nuevamente a reproducir la difícil situación económico-financiera de las Haciendas Locales».

Reiterando que «es propósito del Gobierno elevar *próximamente* a las Cortes Generales un proyecto de Ley de Financiación de las Entidades Locales», se estima que las medidas de saneamiento y regulación que la Ley recoge, «constituyen el vehículo de la transición de un modelo financiero centralista a otro de financiación múltiple descentralizada que exige nuestra Constitución».

Aparte de las medidas estrictas de saneamiento, mediante subvención, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, del déficit real de las Entidades Locales y Organismos y Empresas dependientes de los mismos, recogidas en el Título I de la Ley, lo que más nos interesa destacar para los objetivos de nuestro estudio es el contenido del Título II relativo a la imposición municipal autónoma, estableciendo el recargo potestativo sobre el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas y la libertad de tipos de gravamen de la Contribución Territorial Urbana y de la Rústica y Pecuaria.

Independientemente de las inmediatas reacciones ante la dudosa constitucionalidad del texto legal¹³, fue cuestionado el procedimiento adecuado

13 Vid., por todos, SÁNCHEZ-BELLA CARSWELL, A.: *Ley de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las Haciendas Locales: visión crítica*, Gaceta Fiscal, n.º 7, Enero 1984, pp. 193 ss.

para la adopción de los acuerdos¹⁴, hasta el punto de considerarse necesaria la promulgación del *Real Decreto 825/84, de 25 de Abril*, que desarrolla parcialmente la ley 24/83, de 21 de Diciembre.

Es la *Ley 7/85, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Regimen Local*, el último eslabón por el momento en esta cadena de transitoriedades y provisionalidades en cuanto a financiación local se refiere. Como el propio apartado II de su Preámbulo indica, «decir regimen local es decir autonomía», pero tal «autonomía local no puede definirse de forma unidimensional desde el puro objetivismo localista o regionalista, sino que requiere ser situada en el marco del ordenamiento integral del Estado». Y se adentra en el campo de la realidad cuando afirma que «el régimen local, para cumplir su función de garantía de la autonomía e, incluso, su cometido específico en cuanto norma institucional de la administración local, precisa extravasar lo puramente organizativo y de funcionamiento para penetrar en el campo de las competencias, las reglas de la actividad pública y el régimen de los medios personales y materiales».

El Título VIII de la Ley citada dedica una docena de artículos a las Haciendas Locales, comenzando por hacer una remisión al art. 5.º para aclarar que en dicha materia la normativa vigente es «la legislación general tributaria del Estado y la reguladora de las Haciendas de las Entidades locales de las que será supletoria la Ley General Presupuesaria», así como «Las Ordenanzas fiscales que dicte la correspondiente Entidad».

Nuevamente se insiste (art. 105) en el principio de suficiencia con recursos obtenidos de tributos propios y de las participaciones reconocidas en los del Estado y en los de las Comunidades Autónomas y se proclama (art. 106), una vez más, el principio de autonomía para establecer y exigir tributos de acuerdo con la ley y el ejercicio de la potestad reglamentaria, a través de las Ordenanzas fiscales.

Mientras redactamos estas páginas es publicado el Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 de Abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones lgales vigentes en materia de Regimen Local. La materia relativa a las Haciendas Locales, (Título VIII), que aparece en el BOE del 23 de Abril, introduce algunas modificaciones respecto a la normativa

14 El planteamiento fue perfectamente recogido por MORENO CASTEJÓN, T.: *ley de Medidas Urgentes de saneamiento y regulación de las Haciendas Locales: Procedimiento para la adopción de los acuerdos en materia tributaria*, Gaceta Fiscal, n.º 13, Julio 1984, pp. 87 ss.

derogada, entre la que se encuentra el Real Decreto 3250/76, de 30 de Diciembre; el Real Decreto-ley 34/77, de 2 de Junio; el Real Decreto-ley 11/79, de 20 de Julio; el art. 13 de la Ley 24/83, de 21 de Diciembre, etc. En el apartado 3 que dedicaremos a las previsiones de financiación local desde la óptica de las Corporaciones, nos referiremos en cada caso a las modificaciones introducidas por el Texto Refundido respecto a la anterior normativa.

2.2. Los principios básicos.

2.2.1. Autonomía.

Por supuesto que no tratamos de analizar este principio que de modo inequívoco proclaman los arts. 137 y 140 de nuestra Constitución, sino exclusivamente poner de relieve su importancia en función de nuestro objetivo: la financiación de las Haciendas Locales.

Bajo esta luz lo eximinó CASAHUGA cuando partiendo de una frase del Prof. FUENTES QUINTANA («para los políticos, mandar es gastar»), observa que las demandas autonomistas y descentralizadoras, una vez materializadas en principios constitucionales, dan paso a una nueva preocupación: la organización de las finanzas públicas, autonómicas y municipales.

El problema reside en que al organizar esas finanzas hayan de tenerse en cuenta distintas «clases» de autonomía, grados diversos de competencias, profundas diferencias de funciones, porque entonces resultarán más complejas «las externalidades públicas derivadas de estas perversidades descentralizadoras». E inevitablemente, razona el autor que comentamos, surgirán mecanismos para tratar de internalizar las externalidades derivadas de grados distintos de autonomía, pero esos mismos mecanismos se encargarán de anular o reducir la pretendida descentralización¹⁵.

Hemos de considerar con LOZANO SERRANO que «entendiendo la autonomía como la posibilidad de que el ente local realice unos objetivos determinados en coordinación con el resto de la actividad pública y con una

15 CASAHUGA, A.: *De autonomías y su financiación*, en «Hacienda Pública Española», n.º 63, 1980, p. 261.

cierta libertad en la elección de los medios a utilizar, es evidente que sobre la esfera de actuación del municipio incidirán diversos factores más allá de las estrictas competencias o potestades que la Corporación tenga asignadas»¹⁶, lo que nos conduce al estudio, desde los diversos ángulos posibles, como lo hace el autor citado, del principio de reserva de Ley en materia tributaria.

2.2.2. *Suficiencia.*

El art. 142 de nuestra Constitución, al que ya tuvimos ocasión de referirnos, consagra para las Haciendas Locales el principio de suficiencia de medios para el desempeño de sus funciones. Otro foco que ha de iluminar el camino por el que debe discurrir la financiación local. Pero también esta luz puede producir deslumbramientos.

En efecto, para un auténtico especialista como SIMÓN ACOSTA, la primera nota característica de este principio es la relatividad: «El objetivo es que los medios financieros (primera magnitud a considerar) sean suficientes. Pero suficientes, ¿respecto a qué?»¹⁷.

No se limita el autor citado a plantear el problema, sino que inmediatamente comienza a analizar pistas que puedan conducir a la determinación de ese patrón— medida de suficiencia:

—el principio de igualdad que recoge el art. 9-2 de nuestra Constitución.

—la equiparación en el nivel de vida de todos los españoles que contempla el art. 130-1 de mencionada Ley de leyes.

En todo caso, el sentido subjetivo del término suficiencia lleva al prof. SIMÓN ACOSTA hacia una concordancia de los medios disponibles con un nivel cuantitativo y cualitativo de servicios aceptables desde el punto de vista de quien opina, por lo que «partiendo de una correcta gestión, la suficiencia debe medirse por resultados y no por cantidad de medios»¹⁸. Las

16 LOZANO SERRANO, C.: *La Hacienda Municipal en la Constitución Española*, Hacienda Pública Española, n.º 60, 1979, p. 121.

17 SIMÓN ACOSTA, E.: *El principio de suficiencia en la Hacienda Local*, en «Autonomía y Financiación de las Haciendas Locales», Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982, p. 478.

18 *Op. últ. cit.*, pp. 489-490. Obsérvese que el autor parte del supuesto de gestión correcta, es decir, eficiente. En caso de despilfarros la relación medios-resultados quedaría profundamente distorsionada.

opiniones respecto al nivel adecuado de servicios no podrán ser hechas extensivas a la valoración del grado de eficacia de la gestión, pues si ésta recaera sobre la esfera central del poder, obviamente peligraría el principio de autonomía. Este tipo de apreciaciones corresponderá, en opinión del autor que comentamos, al electorado.

2.2.3. *Otros principios.*

Realmente todos estamos convencidos de que la descentralización tiene un límite. Como indica DEL POZO LÓPEZ, «cualquiera que sea el grado de descentralización alcanzado en materia financiera, deberán observarse ciertas limitaciones, surgidas como consecuencia de la estructura política y administrativa previamente adoptada»¹⁹. Para el autor citado estos límites vienen impuestos por la política económica general, las que pudiéramos denominar necesidades generales de la nación (defensa, justicia, etc), la diversidad de la estructura económica del país, los niveles de población renta y su conexo de necesidades sociales, la diversidad de esfuerzo fiscal (real y potencial) de las diferentes áreas territoriales... etc.

Todas estas limitaciones abonarían para DEL POZO LÓPEZ el surgimiento del principio de solidaridad que ha de ser respetado en todo intento de descentralización. Principio que se nos ofrece como un mecanismo de engranaje que enlaza los de autonomía y suficiencia con otros cuya compatibilidad hay que conseguir a toda costa.

Nos referimos, por ejemplo, a los que ya pusieron de manifiesto MUSGRAVE y POLINSKY hace años²⁰, tales como el principio de diversidad, que admite las diferentes preferencias de las distintas áreas, en ocasiones también denominado de flexibilidad²¹; el de equivalencia, que trata de coordinar el efecto en el ámbito espacial con la incidencia impositiva en el área; el de redistribución centralizada, para conseguir eficacia en la imposición progresiva y en las transferencias; y el de neutralidad en la locali-

19 DEL POZO LÓPEZ, J.: *Financiación de las Haciendas descentralizadas*, en «Teoría de la Hacienda Pública», Publ. Ministerio de Hacienda, Madrid, 1982, Tema XVIII, p. 408.

20 MUSGRAVE, R. y POLINSKY, A.M.: *La participación de los diversos niveles de gobierno en los Ingresos Públicos*, Hacienda Pública Española, N.º 35, 1975.

21 Vid. RUIZ-BEATO BRAVO, J.: *La Hacienda Municipal...* cit., p. 509.

zación, para que exista equilibrio de beneficios y sacrificios que eviten interferencias en la localización económica entre las distintas áreas.

En definitiva, como repetiría TEJERIZO, «no cabe considerar los principios constitucionales, por ejemplo el de autonomía o el de suficiencia, como normas absolutas... De la adecuada ponderación de estos principios, resultará un sistema tributario local justo, capaz de gozar de la estabilidad que el contribuyente, con razón, reclama».²²

2.3. *El llamado federalismo fiscal.*

2.3.1. *Sistemas.*

Definido el federalismo fiscal por DOMÍNGUEZ DEL BRÍO como «la unión organizada de unidades de Hacienda con capacidad fiscal autónoma y donde una unidad de gobierno se reconoce como jerárquicamente superior a todas las demás constituyentes de la unidad nacional», no es nuestro propósito entrar en el análisis de las diferencias conceptuales que puedan separarle de la descentralización financiera. Baste a nuestros fines la consideración de una posible diversidad de grados de descentralización; pero bien entendido que sólo cuando los entes descentralizados pueden tomar decisiones, establecer tributos, fijar tipos impositivos, cabe hablar de autonomía y, por ende, de federalismo fiscal.

Pero pensamos que, más que de grados, lo que procede es hablar de sistemas o líneas de actuación. Así lo entiende DÍAZ ÁLVAREZ cuando se plantea la posibilidad de un *único sistema tributario* para todos los niveles de administración y la utilización de fórmulas de participación y reparto adecuadas a las necesidades de cada nivel. Con ello se asegura el cumplimiento del principio de suficiencia y en cuanto al de autonomía dependerá del modo en que se realice la distribución.

La fórmula alternativa que propone la autora citada es la de un sistema tributario local «que realmente no ha existido nunca, en el que los tributos que lo compongan sean lo suficientemente próximos al contribuyente y con las menores dificultades posibles de gestión para que no provoquen mayor gasto que nivel de recaudación»²³.

22 TEJERIZO LÓPEZ, J.M.: *Futuro de la fiscalidad municipal*, en «Fiscalidad Municipal sobre la Propiedad Urbana», Valladolid, 1982, pp.: 211-212.

23 DÍAZ ÁLVAREZ, A.: *Economía y fiscalidad...* cit., pp. 210-211.

Precisamente la segunda alternativa es la esperada a través de una ley de financiación de las haciendas locales y requerirá el minucioso examen de las figuras tributarias estatales y autonómicas para, a la vista de sus posibles conexiones, aprovecharlas en unos casos para efectuar una recaudación conjunta y refundirlas en otros para evitar fenómenos de doble imposición.

2.3.2. *Soberanía tributaria y fijación de tipos impositivos.*

Según lo dispuesto en el art. 133.2 de nuestra Constitución, «las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes».

Comentando dicho precepto, RUIZ-BEATO BRAVO aclara que «la potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado mediante ley y, por tanto, las Corporaciones Locales no tienen más que una potestad reglamentaria de ordenación y regulación. No hace, pues, la Constitución más que reproducir el conocido artículo 5 de la Ley General Tributaria de 28 de Diciembre de 1963, que tantos preceptos de rango constitucional contenía, aunque sólo fuera una ley ordinaria»²⁴.

En idéntico sentido, el art. 106 de la Ley 7/85, de 2 de Abril, reguladora de las Bases del Régimen Local señala que «las entidades locales tendrán autonomía para establecer y exigir tributos de acuerdo con lo previsto en la Legislación del Estado reguladora de las Haciendas locales y en las Leyes que dicten las Comunidades Autónomas en los supuestos expresamente previstos en aquella», concretando a continuación que tal potestad reglamentaria se ejercerá a través de Ordenanzas fiscales.

Últimamente, el art. 185.1 del Real Decreto Legislativo 781/86 de 18 de Abril por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local reitera que «las Entidades locales acordarán la imposición de sus tributos propios y aprobarán, simultáneamente, las correspondientes ordenanzas para su aplicación».

Resultan temas conexos con el que examinamos el de la discrecionalidad tributaria y el de la libertad en la fijación de los tipos impositivos en determinados casos. El Texto Refundido a que nos referíamos, tras recoger

24 RUIZ-BEATO BRAVO, J.: *La Hacienda Municipal en España...* cit., p. 507.

en su art. 197 el que fuera art. 1.º en el derogado Decreto 3250/76 de 30 de Diciembre, relacionando los distintos tipos de ingresos municipales, reitera el carácter potestativo de las tasas en su art. 199 (con específica prohibición en los servicios recogidos en el art. 213 que reproduce el señalado con el número 20 en el Decreto derogado) y reitera la normativa referida a las contribuciones especiales, pero en materia de impuestos no sólo modifica el art. 40 del Decreto 3250/76 de 30 de Diciembre para completarlo con las normas posteriores (art. 230), sino que el carácter potestativo genérico para todos los impuestos antes vigente, se modifica mediante la limitación de la potestad discrecional para establecerlos a los impuestos de gastos suuntuarios, publicidad y radicación para todos los municipios y a los de solares e incrementos del valor de los terrenos en los de población inferior a veinte mil habitantes²⁵.

Respecto a la posibilidad de libre fijación de tipos impositivos, ya el tema tiene su pequeña historia, por las inevitables críticas que surgieron desde la publicación de la Ley 24/83, de 21 de Diciembre, de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales, al conceder libertad a los Ayuntamientos para fijar los porcentajes tanto del recargo sobre el IRPF como de los tipos de las Contribuciones Territoriales.

Como botón de muestra actualizado de esta normativa bástenos señalar el art. 272 del R.D.L. 781/86, de 18 de Abril, en el que, referido a la Contribución Territorial Urbana, se establece que «el tipo de gravamen a aplicar sobre la base liquidable para determinar la cuota tributaria, será fijado libremente por los Ayuntamientos, en relación con los correspondientes bienes de naturaleza urbana sitos en el término municipal».

3. LA FUTURA FINANCIACIÓN MUNICIPAL.

No cabe duda de que el período del marco legislativo con el que iniciábamos el anterior apartado y concretábamos en la última década, ha de ser considerado, tanto desde el punto de vista de la doctrina como desde la óptica de los propios entes locales, de expectante respecto a una definitiva solución a sus vías de financiación.

²⁵ Vid. art. 41 del Decreto 3250/76 de 30 de Diciembre y el 231.1 del Real Decreto Legislativo 781/86 de 18 de Abril. El apartado 2 del precepto últimamente citado señala la obligatoriedad impositiva de los restantes impuestos municipales.

En efecto, desde la entrada en vigor de la Ley 41/75, de 19 de Noviembre hasta la Ley 7/85, de 2 Abril, se han venido adoptando medidas provisionales, justificadas siempre con la promesa de una próxima ley de financiación de las Haciendas Locales. Cuando todo lo que se ha ido acumulando lo miramos ahora condensado, como nos permite hacerlo el Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 de Abril, refundidor de las disposiciones legales vigentes en materia de Regimen Local, la sensación de transitoriedad y provisionalidad justifican la impaciencia por encontrar soluciones definitivas.

La inquietud inglesa por el tema que recoge el informe Layfield nos hace llegar una mayor preocupación por el control del gasto público local y por la potenciación de los recursos (hasta el punto de proponer imposición local sobre la renta, iniciativa que encontró el más absoluto rechazo laborista), pero sobre todo es en el terreno de los principios donde su influencia puede subir de grado, al sentar el de que «el responsable de gastar debe ser el responsable de ingresar» y el de que «la alternativa centralización-descentralización no admite términos medios, cuya ambigüedad llevaría aparejada ineficiencia». Lógicamente las conclusiones del informe inglés, especialmente en cuanto se refiere a la consideración de la contribución inmueble como impuesto rey de las Haciendas Locales y a la importancia de las subvenciones (alrededor del cuarenta por ciento del gasto local y no con finalidad controladora del mismo) y de los precios públicos, fueron rápidamente enjuiciadas por nuestra doctrina²⁶ y el primer lustro ya transcurrido de la década de los ochenta está lleno de aportaciones sugerentes nacidas en ese clima de expectativas financieras locales.

Ya en 1980 se planteaba CASAHUGA el «tema concreto de las fuentes de financiación de un sistema múltiple de gobierno» proponiendo la siguiente clasificación: transferencias, participación en los impuestos centrales (tax-sharing) recaudados dentro de la jurisdicción que recibe la participación, participación en los ingresos centrales (revenue-sharing), esencia para algunos autores del federalismo fiscal, impuestos autónomos, tasas, emisión de deuda pública y rentas²⁷.

La visión que nos ofrece RUIZ-BEATO BRAVO de la futura hacien-

26 Vid. DOMINGO SOLANS, E.: *Las propuestas del Comité Layfield...* cit.

27 *De autonomía y su financiación*, cit., pp. 264-267.

da municipal desde la perspectiva de 1982 contiene múltiples consideraciones que comienzan por la obligada regulación previa de la delimitación de competencias y funciones municipales, sus interrelaciones con las otras esferas de la administración y la necesidad de arbitrar procedimientos que eviten los fenómenos de doble imposición.

Aboga el autor al que nos referimos por un impuesto municipal sobre la propiedad inmobiliaria que refunda el de solares, la Contribución Territorial Urbana, la cuota fija de la Rústica y Pecuaria, la parcela de gastos suntuarios que afecta a viviendas, etc. al igual que un impuesto sobre actividades profesionales y Empresariales refundiría los conexas de su área: radicación, licencias fiscales, etc.

Se muestra partidario de mantener, de entre los impuestos municipales vigentes, el de circulación de vehículos, el de gastos suntuarios y el de publicidad, sugiriendo posibles nuevas figuras impositivas municipales, tales como un impuesto sobre el incremento del precio de traspaso de los locales de negocio, sobre el consumo de agua, sobre obras, demoliciones y movimientos e incluso sobre apertura de establecimientos, abandonando su inadecuada conceptualización de tasa²⁸.

También en el año 1982 contamos con el punto de vista del prof. TEJERIZO, a la sazón al frente de la Dirección General de Tributos. Tras examinar la normativa vigente a la luz de los preceptos constitucionales, pasa revista a los más importantes recursos de las entidades locales: imposición municipal autónoma, tasas municipales y contribuciones especiales y transferencias del Estado²⁹.

Respecto al primero de los apartados se declara partidario de la modificación de las Contribuciones Territoriales y de su configuración como impuestos bases del sistema tributario local, así como de la conversión de las licencias fiscales en impuestos locales. La normativa hoy vigente nos permite constatar cuán acertado estaba el prof. TEJERIZO en sus previsiones. Esperemos que se vayan solucionando también los problemas que apuntaba del Impuesto Municipal sobre el Incremento del Valor de los Terrenos y sus implicaciones con el Impuesto Estatal sobre la Renta de las Personas Físicas y de la posible incompatibilidad de los impuestos municipales sobre

28 RUIZ-BEATO BRAVO, J.: *La Hacienda Municipal en España*, cit. pp. 523-529.

29 TEJERIZO LÓPEZ, J.M.: *Futuro de la fiscalidad municipal*, cit. pp. 208 ss.

la publicidad y sobre los gastos suntuarios una vez el IVA sea aplicado, aspectos en los que no se ha avanzado a pesar del tiempo transcurrido y de llevar varios meses de vigencia el Impuesto sobre el Valor Añadido.

La última cuestión que planteaba el autor a que nos referimos, en este bloque inicial, era la necesidad de resolver los déficits crónicos de las empresas municipales de transportes de viajeros urbanos. Tampoco en esta línea se encontraron vías de solución como lo prueba el hecho de tener que acudir a procedimientos tan discutibles como los que se derivan del Título I de la Ley 24/83, de 21 de Diciembre, de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las Haciendas Locales³⁰.

Para las tasas municipales el criterio defendido por TEJERIZO en el trabajo que comentamos es el de eliminación del «mayor número posible de las mismas mediante su refundición en los impuestos locales correspondientes» y respecto a las contribuciones especiales «reducir su número al mínimo imprescindible, exigiendo que las que permanezcan cubran la totalidad del coste de la actividad municipal de la que resulte beneficiado el sujeto pasivo»³¹.

Así, pues, los cuatro pilares básicos de financiación local deberían ser para el autor citado, las contribuciones territoriales, las licencias fiscales, las tasas y las transferencias del Estado y de las Comunidades Autónomas. E, insistimos, todo ello razonado en 1982.

Demos ahora un salto temporal y sintonicemos otra voz, la de los Municipios, para eximir en qué medida van cumpliéndose las previsiones y existen o no coincidencias con los puntos de vista doctrinales.

Pasamos a examinar a continuación el modelo de financiación local pretendido por los auténticos protagonistas de esta parcela del Sector Público, según el contenido de las ponencias, deliberaciones y acuerdos de la Tercera Asamblea de la Federación Española de Municipios y Provincias a la que nos referimos al inicio de este trabajo. Siguiendo su misma estruc-

30 Ya el Preámbulo de la Ley indicaba: «Debe resaltarse que en tal déficit han de considerarse integrados los originados por los servicios de transporte urbano, dándoles el mismo trato que a los procedentes de los demás servicios locales. Esta generalización es consecuencia del criterio de *internalización de costes* que ha de presidir en el futuro la financiación de los servicios que presten las Entidades Locales en el ámbito de sus competencias. Vid. art. 6.º relativo al «transporte urbano e interurbano, tanto de superficie como subterráneo...».

31 TEJERIZO LÓPEZ, J.M.: *Futuro de la fiscalidad...* cit., p. 211.

tura dividiremos el estudio en tres partes: Participación de los ingresos del Estado y Comunidades Autónomas, Tributos Municipales y otros ingresos.

3.1. *Participación de los ingresos del Estado y Comunidades Autónomas.*

La justificación, como ya hemos indicado, ha de buscarse fundamentalmente en la justa compensación de las externalidades positivas o, expresado de otro modo, en la internalización de los efectos externos de los servicios municipales cuando desbordan sus fronteras territoriales y, dadas sus características, no existe procedimiento de aplicabilidad del principio de exclusión para los que no son del o no están en el municipio.

Lógicamente el grado de justificación crecerá de modo directamente proporcional al de deseabilidad que concedamos a los bienes y servicios, en función de la importancia de las necesidades comunes que pretenden satisfacer (doctrina de los «merit goods» en relación con las «merit wants»).

3.1.1. *Clases.*

La Tercera Asamblea de la FEMP proclamaba en este sentido que la futura Ley de Financiación de las Entidades Locales debería recoger la obligatoriedad para el Gobierno Central de dotaciones de diversos programas de subvenciones específicas para financiar aquellas actividades prestadas por los Municipios:

- a) Por delegación o en sustitución del Gobierno Central.
- b) Consideradas de interés desde el punto de vista de la política macroeconómica.
- c) Que tengan ámbito supramunicipal.

El mayor problema que presentan las subvenciones es el de la posible erosión del principio de autonomía. Por ello se prefiere en el campo de la descentralización utilizar el término participación, que no presenta las connotaciones de afección a un fin determinado, ni de discrecionalidad en su concesión, ni de rígido control de su aplicación. Y todo ello aún en el caso

de las más flexibles y respetuosas para la autonomía del nivel subcentral como puedan ser las denominadas «abiertas» por SOLE VILANOVA³².

3.1.2. Fondos.

De todos modos la Asamblea de la FEMP obvió estos inconvenientes incluyendo la necesidad de que el Gobierno Central dote anualmente un *fondo de subvenciones de carácter general*. Aclaramos con DÍAZ ÁLVAREZ que «existen diferentes tipo de subvenciones, pero una primera gran distinción sería la que se realiza entre subvenciones *generales*, que pueden gastarse a discreción de los subvencionados, y subvenciones *específicas*, que deben gastarse en alguna actividad concreta estipuladas por el subvencionador. Estas, a su vez, pueden clasificarse en fijas o en bloque y en proporcionales o compensatorias»³³.

Naturalmente las subvenciones a que nos hemos referido en el apartado anterior tendrían la conceptualización de específicas y proporcionales o compensatorias y el fondo de carácter general vendría a completar los medios necesarios de una parte, pero de otra y fundamentalmente a reconocer a los municipios su autonomía a través de la discrecionalidad en el gasto.

La cuantía propuesta para este fondo ha de ser tal que garantice el nivel de suficiencia según las obligaciones legalmente contraídas y la estructura de los ingresos propios legalmente establecidos, realizándose la distribución «mediante la aplicación de una fórmula que atribuya a cada Municipio una cantidad semejante a la diferencia entre sus necesidades de gasto y su capacidad fiscal. A tal fin deberá determinarse para cada Municipio un índice de necesidades y un índice de capacidad fiscal. Los ingresos nivelables, globales de todos los municipios serán redistribuidos atribuyendo a cada Municipio una cantidad equivalente al producto de la diferencia entre su índice de necesidades y su índice de capacidad por los ingresos nivelables per cápita del conjunto español. Para obtener la subvención per cápita percibida por cada Municipio, a esta cantidad habrá que sumar el resultado de multiplicar la cuantía per cápita del fondo por su índice de necesidades».

32 SOLE VILANOVA, J.: *Las subvenciones intergubernamentales*, en Hacienda Pública Española, n.º 60, 1979, pp. 31-53.

33 DÍAZ ÁLVAREZ, A.: *Economía y fiscalidad...cit.*, p. 197.

Nos tememos que, como ocurre siempre con las aparentemente perfectas fórmulas polinómicas que parecen prever todas las variables y ofrecer resultados indiscutibles, el problema estará en la determinación de los índices, especialmente en el de necesidades.

Desde que el R.D.L. 34/77 crea el Fondo Nacional de Cooperación Municipal no han cesado las polémicas sobre distribución. Junto a índices que puedan haber sido aceptados con más o menos entusiasmo, como población o unidades escolares, cada Municipio o grupo de Municipios trataba de incorporar otros en los que basar un tratamiento más favorable. De ello puede dar testimonio la propia FEMP, en cuyo seno se fomentan los contactos y asociacionismo entre municipios de similares características. Cada vez que uno de estos subconjuntos se reúne (ciudades histórico-artísticas, Municipios mineros, Ayuntamientos de especial incidencia turística, etc.) surge la petición de que las externalidades positivas que producen y los gastos extraordinarios que conllevan sus servicios sean compensados con un tratamiento favorable en la distribución del Fondo.

3.2. *Tributos Municipales.*

El abanico tributario municipal que la Asamblea de la FEMP contempló fue el siguiente: Impuestos, Tasas, Precios Públicos, Impuestos reguladores y Contribuciones especiales. Pasaremos brevemente revista a los principales aspectos tratados en cuanto a que pueden ofrecernos pistas de orientación de la esperada ley de financiación local.

3.2.1. *Impuestos obligatorios.*

A pesar de que la Tercera Asamblea de la FEMP se convocó bajo el lema «por la afirmación de la autonomía local» y del aunánime respeto a la discrecionalidad de cada Municipio, se consideró que «con carácter de obligatoria imposición, a fin de evitar importantes divergencias tributarias que pudiesen conculcar los términos de igualdad entre los contribuyentes de distintos Municipios, deben establecerse tres figuras impositivas básicas: Contribuciones territoriales, Impuesto sobre actividades económicas e impuesto sobre vehículos.

3.2.1.1. *Contribuciones territoriales*, con estas notas:

—El hecho imponible estará constituido por la propiedad de los bienes inmuebles, siendo el sujeto pasivo el titular de aquella. La base imponible vendrá determinada por el valor catastral, que tenderá al valor de mercado del bien. La gestión de los catastros deberá ser de titularidad municipal y podrá ser asumida por las Corporaciones Locales, actualizándose los valores en periodos de tiempo no superiores a tres años. Deberán limitarse al máximo las exenciones y bonificaciones. Existirá un tipo diferenciado para aquellos inmuebles destinados al ejercicio de actividades económica³⁴. Se pretende, por fin, en garantía de cumplimiento de la obligación fiscal, que las inscripciones registrales queden condicionadas a la presentación de la declaración de alta de este tributo.

3.2.1.2. *Impuesto sobre actividades económicas*, aplicable a todas las ejercidas dentro del término municipal, cuya cuota sería el resultado de aplicar un coeficiente, regulado por Ordenanza Municipal, a la tarifa base acordada con carácter general y que se actualizaría anualmente a través de las leyes de presupuestos.

Este es el impuesto por el que abogaba RUIZ-BEATO BRAVO bajo la denominación de impuesto sobre actividades profesionales y empresariales y que refundiría los conexos, tales como radicación, licencias fiscales... etc. Parece que este ha sido también el criterio de la FEMP y desde luego una vez más nos manifestamos partidarios de la desaparición del impuesto de radicación³⁵, si bien nos parece una incongruencia que en la Asamblea de la FEMP a que nos estamos refiriendo se proponga, para el periodo de transición hasta la Ley de Financiación definitiva, que el impuesto de radicación pueda exigirse por *todos* los Ayuntamientos, lo que representa a nuestro juicio complicar innecesariamente las cuestiones si la intención final es suprimirlo.

34 Esta última pretensión no puede tener otra explicación que el ánimo recaudatorio y parece olvidar la propuesta de un impuesto específico sobre actividades económicas con lo que la doble imposición sería evidente si se repercutiera sobre el titular de la actividad. Y si ha de ser satisfecho por el propietario del local ¿no habrá influido ya el destino económico en la valoración catastral que ha de tener al precio de mercado del bien?

35 Vid. GARCÍA-AGÜNDEZ JIMÉNEZ, J.M.: *Fiscalidad municipal sobre locales de negocio, apertura y radicación*, en «Impuestos», n.º 9, setiembre 1985, pp. 14-34.

3.2.1.3. *Imposición sobre vehículos* de tracción mecánica que, respecto a la estructura actual, podría tener algunas innovaciones y que la Asamblea debatió y concretó en las siguientes: Respecto a los vehículos pertenecientes a personas jurídicas y afectos a establecimientos de ubicación distinta a su domicilio fiscal, la tributación se efectúe en el municipio en que radiquen los establecimientos. (Se trata de modificar el contenido del art. 79, 4.º del Decreto 3250/76 de 30 de Diciembre que corresponde al art. 364.4 del R.D.L. 781/86 de 18 de Abril. De otra parte y en el aspecto procesal se instó la «insrumentación de un procedimiento ágil de notificación al Ayuntamiento de las declaraciones presentadas en las Jefaturas Provinciales de Tráfico, debiendo ser preceptivo el visado municipal previo».

Otro tema relacionado con la imposición sobre vehículos que la Asamblea se planteó fue el de la modificación del apartado 3 del art. 83 del Decreto 3250/76, de 30 de Diciembre, que ordenaba: «En todo caso, el importe del impuesto será irreducible», precepto que parecía verdaderamente injusto en los casos de matriculaciones cuando ya el año llevaba un largo periodo transcurrido.

La solución de fraccionamiento trimestral en los casos en que procediera fue la dominante y este criterio es exactamente el que ahora recoge el apartado 3.º del art. 368 del Texto Refundido de 18 de Abril de 1986.

Otro de los problemas sometidos a debate fue el que se relacionaba con el cumplimiento del art. 86 del Decreto 3250/76, de 30 de Diciembre y que podría rozar la posibilidad de establecimientos de otros tributos, especialmente en cuanto se refiere a aparcamientos. Comprobamos que en el R.D.L. 781/86, de 18 de Abril se mantiene íntegramente el precepto, transcrito literalmente en el artículo 371.

Tampoco ha sido tenida en cuenta la petición de la Asamblea de supresión de la exención del art. 82 del R.D. 3250/76 para los tractores y maquinaria agrícola, que vemos reproducida en el art. 367 del Texto Refundido de 18 Abril de 1986.

3.2.2. *Impuestos voluntarios: tendencias.*

En cumplimiento de los principios de diversidad o flexibilidad también la Tercera Asamblea de la FEMP se planteó la posibilidad de «otro impuesto, de carácter voluntario, sobre las obras y construcciones, que venga a

sustituir a la actual Tasa por Licencia de Obras, evitando los problemas actuales de este tipo de tributos en lo que a la relación importe de la tasa-coste del servicio se refiere».

También con el carácter de implantación voluntaria³⁶ «deberá mantenerse la figura del recargo municipal IRPF, bajo una nueva regulación que resuelve los inconvenientes de gestión que se han venido produciendo».

Vemos que la óptica de los Municipios es en este caso más realista que la que antes habíamos mostrado de la doctrina. Aquellos impuestos de posible aplicación discrecional, como sobre el incremento del precio de traspaso de los locales de negocio (que representaría ser un impuesto sobre el fondo comercial...), o sobre determinados consumos (agua, por ejemplo), o determinadas exacciones sobre servicios de correos, telecomunicación, etc., o incluso la reincidencia por otros caminos hacia las actividades económicas, como la que plantea COLOM NAVAL cuando nos habla de una sustitución del impuesto de radicación por otro específico sobre el valor de los locales de negocio³⁷, han tenido menos atractivo a la hora de seleccionar unas vías de financiación que puedan ser recogidas sin excesivos rechazos en la esperada ley de financiación local.

3.2.3. *Tasas.*

La aportación de la Asamblea de la FEMP en esta materia es mínima, limitándose a proclamar que el establecimiento de las mismas habrá de hacerse «adecuando la normativa local a la regulación de los tributos del Estado», por lo que «el hecho imponible de las tasas vendrá constituido por la prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa de competencia local que se refiera, afecte o beneficie al sujeto pasivo»³⁸.

36 Como es sabido el Tribunal Constitucional ha zanjado definitivamente las controversias sobre este tema.

37 COLOM NAVAL, J.: *Tendencias en la evolución de la fiscalidad europea*, en «Autonomía y financiación de las Haciendas Municipales, Ministerio de Hacienda, Madrid, 1982.

38 Vid. SIMÓN ACOSTA, E.: *Tasas municipales*, en «Fiscalidad Municipal sobre la Propiedad Urbana», Ed. Lex Nova, Valladolid, 1982.

«El importe de la tasas, *tenderá* a cubrir el coste del servicio o de la actividad».

La Asamblea se planteó respecto a las tasas la posibilidad de instar la modificación del entonces vigente art. 18 del Decreto 3250/76 de 30 de Diciembre cuya redacción quedaría del siguiente modo: «Cuando se trata de tasas por utilización privativa o aprovechamiento especiales en favor de empresas explotadoras de servicios, que afecten a la generalidad o una parte importante del vecindario, podrán revestir la forma de participación del Ayuntamiento en los ingresos brutos obtenidos en el término municipal por las empresas explotadoras que resulten sujetos pasivos. Esta participación no podrá ser inferior al 1,5 por 100 ni superior al 30 por 100».

Basta ver el contenido del art. 211 del R.D.L. 781/86, de 18 de Abril para comprobar que es transcripción literal del art. 18 de Decreto derogado y, por ende, que la sugerencia de la FEMP no ha sido considerada.

3.2.4. *Precios públicos.*

Define la Asamblea los precios públicos como «las prestaciones pecuniarias derivadas de la utilización privativa o el aprovechamiento del dominio público municipal, así como de la prestación de servicios o realización de actividades administrativas que no sean susceptibles de ser objeto de gravamen mediante tasas», debiendo cubrir, como mínimo, con ellos el Municipio los costes económicos del servicio prestado.

Para «el caso de utilizaciones privativas o aprovechamientos especiales, los precios públicos se establecerán en función del valor del mercado, pudiendo, cuando se trate de explotaciones económicas, acordar una participación en los ingresos brutos obtenidos por los titulares de la explotación, no inferior a 1,5 por 100 ni superior al 3 por 100».

3.2.5. *Impuestos reguladores.*

Se mantiene con ellos un capítulo a los Ayuntamientos para aquellos casos en que el objetivo fundamental no sea el recaudatorio sino que, de modo predominante, de lo que se trate sea de alentar o desalentar comportamientos. Como la Asamblea definió, tienen por objeto «corregir, regular o disuadir de la realización de negocios, actos o hechos que generen costes adicionales al Municipio u ocasionen perjuicio para el interés general».

Comprendemos que en este caso la Asamblea no pudiera haber sido explícita pues tan solo se trataba de sugerir que en la próxima Ley de Financiación debe mantenerse el camino adecuado para el fomento o desincentivación de determinadas conductas.

3.2.6. *Contribuciones especiales.*

La novedad de las propuestas de la Asamblea en esta materia fue la petición de su «carácter potestativo en todos los casos» y la «posibilidad de exigir el anticipo del pago sobre los gastos previstos para los siguientes seis meses».

En definitiva lo que se pedía era la derogación del art. 26.1 del Decreto 3250/76, de 30 de Diciembre. Como en ocasiones anteriores, basta asomarse al R.D.L. 781/86, de 18 de Abril, para comprobar la pervivencia o no del precepto y en este caso podemos afirmar que el ambiente de la Asamblea fue parcialmente tenido en cuenta porque el art. 219 recoge la obligatoriedad solamente para tres casos de los nueve que contemplaba la normativa derogada.

3.3. *Otros ingresos municipales.*

En este apartado la Asamblea se ocupó de los problemas del Crédito Local recogiendo el unánime deseo de que las Corporaciones Locales puedan «concertar operaciones financieras de tesorería, en cualquiera de sus modalidades y por un plazo máximo de cinco años, siempre que el importe del principal más los intereses no sobrepasen el 80 por 100 de las resultas de ingresos de carácter ordinario».

El otro acuerdo en esta materia fue el de que «los ingresos procedentes de recursos que hubiesen sido objeto de garantía para responder de las obligaciones de crédito con el Banco de Crédito Local de España, no sean necesariamente transferidas a los Ayuntamientos a través de las cuentas abiertas en tal entidad bancaria, salvo en el caso de que no se responda a algún vencimiento».

3.4. *Diputaciones Provinciales.*

Hemos venido comentando los acuerdos de la Asamblea Tercera de la

FEMP relativos a los Ayuntamientos y es necesario, aunque sea brevemente, resumir los referidos a las Corporaciones Provinciales, cuyo problema desde el principio estuvo centrado bajo los siguientes aspectos: «El recargo sobre el Impuesto sobre el Tráfico de Empresas y el Canon sobre la producción de energía eléctrica constituyen, para la Administración Provincial, junto con el recargo sobre las Licencias Fiscales, las figuras tributarias básicas y los recursos de mayor efecto recaudatorio. La derogación por parte de la Ley reguladora del Impuesto sobre el Valor Añadido de ambos tributos, viene a suponer una disminución efectiva de los ingresos provinciales que, si bien parece que será compensada para el próximo ejercicio, requiere plantear una solución de futuro que permita definir el sistema de financiación provincial desde un esquema estable en el que se reflejen los principios de suficiencia y flexibilidad».

Ante tal situación hubieron de ser barajados los diversos criterios que presidirían una nueva regulación de la financiación provincial, y que se concretaron en los siguientes:

a) El nivel de ingresos tendrá en todo caso que estar vinculado al volumen de servicios que en la actualidad vienen prestando Las Diputaciones y Cabildos.

b) La fuente fundamental de financiación ha de ser la participación en los ingresos del Estado no susceptibles de cesión a las Comunidades Autónomas.

c) La distribución interprovincial habrá de realizarse en función de la población (residente en Municipios de menos de 20.000 habitantes y número de núcleos de la provincia o territorio insular), de las características territoriales y del esfuerzo fiscal.

3.5. Problemas de doble imposición y de exportación impositiva.

Terminamos reuniendo los puntos de vista de la doctrina y de la vitalidad municipal en un campo común que aunque no hubo oportunidad de tratar, por su carácter eminentemente teórico, en la Tercera Asamblea de la FEMP cuyos objetivos como hemos podido ver eran muy concretos, no dejaron de estar presentes en las deliberaciones y se atisban en algunas de las conclusiones.

Como indica DÍAZ ÁLVAREZ, se hace imprescindible estudiar los

puntos de conexión de figuras tributarias estatales, autonómicas y locales³⁹, señalando casos como el de Licencia Fiscal, Radicación y Apertura de Establecimientos⁴⁰, que pueden ofrecer tantos matices de duplicidad impositiva.

Tampoco pueden olvidarse, cuando existen varias esferas de administración, los indeseables fenómenos de exportación impositiva que pueden surgir especialmente en los niveles más alejados del Central. Ello ocurrirá, en frase de CASAHUGA, cuando «una determinada jurisdicción recurra a unas bases tributarias para la financiación de su gasto que en buena parte se encuentren fuera de su territorio, lo que haría posible que una parte del gasto público de una jurisdicción, llamémosla A, lo financien los habitantes de otras jurisdicciones, B.»⁴¹. Comprendemos los problemas que plantea la regla política de evitar este proceso de exportación a base de limitar la decisión de los gobiernos descentralizados sobre las bases de sus impuestos (resentimiento del principio de autonomía) y nos inclinamos más por medidas económicas eligiendo impuestos de mínimas posibilidades de exportación⁴².

39 Considerando la autora que es «absolutamente necesaria la tantas veces mencionada Ley de Financiación de las Haciendas Locales, una ley esperada y deseada ya desde 1975», la refundición se va a hacer precisa en muchos casos (*Economía y fiscalidad...cit.*, pp. 210-211).

40 El caso concreto de la interrelación entre los dos últimos tributos citados tuvimos oportunidad de estudiarlo en fecha reciente para defender que en el impuesto de radicación habría de considerarse absorbida la tasa por Licencia de apertura de establecimientos, por lo que no sería exigible ésta en aquellos municipios que por facultad de ley, o por disposición del Gobierno en casos especiales, tengan establecidos aquel impuesto. (Vid. GARCÍA-AGÚNDEZ, J.M.: *Fiscalidad municipal sobre locales...cit.*, pp. 30 ss.

El Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 de Abril, mantiene vigente la normativa en que se apoyaba la opinión que mantuvimos en el trabajo antes citado (Vid. arts. 316 y siguientes y en especial el 331 que reproduce literalmente el art. 75 del Decreto 3250/76, de 30 de Diciembre, hoy derogado).

41 CASAHUGA, A.: *De autonomías y su financiación*, cit. p. 266.

42 Vid. el comentario a las investigaciones de McLURE, HABERGER y GOLD de CASAHUGA (*op. ult. cit.*, p. 267).