



UNIVERSIDAD DE JAÉN
Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

**REVISIÓN DE LA
AUTONOMÍA Y SUFICIENCIA
FINANCIERA MUNICIPAL:
UNA MIRADA A UNA
CIUDAD COMO LINARES**

Alumno: Macarena Rueda Cantón

Junio, 2017

Agradecimientos

A mis padres por brindarme la oportunidad de poder elegir mi futuro. A mi hermana por considerarme su ejemplo a seguir, pese a no haberme cambiado a Bellas Artes. A mi hermano por comparar mi vida con la saga “*Star War*”. A mi pareja por su apoyo incondicional y su confianza en que a pesar de las adversidades conseguiría todas las metas que me propusiera.

A Joaquín Sabina por “*El bulevar de los sueños rotos*”. A mis profesores, compañeros y amigos que me han acompañado a lo largo de este camino.

RESUMEN

En el presente trabajo de fin de grado analizaremos los principios de autonomía y suficiencia financiera de los municipios. Por ello, realizaremos un estudio sobre el sistema financiero y tributario de las entidades locales. Nuestro objetivo es poner de relieve los problemas económicos a los que se enfrentan las entidades locales y hasta qué punto radican dichos problemas en el sistema financiero y tributario del que han sido dotadas desde la Constitución de 1978. Para ello, utilizaremos el caso concreto de Linares, a partir del cual estudiaremos su presupuesto, así como su liquidación.

ABSTRACT

In the present final degree project we will analyze the autonomy and sufficient funding of local entities. We will make a journey through the financial and tax system of local entities. Our goal is to highlight the economic problems facing local entities and the extent to which these problems lie in the financial and tax system that have been endowed since the 1978 Constitution. For that, we use the specific case of Linares, from which we study its budget, as well as its liquidation.

PALABRAS CLAVE

Autonomía, suficiencia financiera, imposición local, Entidades Locales, presupuestos.

KEY WORDS

Autonomy, sufficient funding, local taxation, local entities, budgets.

ABREVIATURAS

Constitución española de 1978	CE
Impuesto sobre Actividades Económicas	IAE
Impuesto sobre Bienes Inmuebles	IBI
Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras	ICIO
Impuesto sobre Gastos Suntuarios	IGS
Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana	IIVTNU
Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica	IVTM
Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local	LRBRL
Ley Reguladora de las Haciendas Locales	LHL
Ley General Presupuestaria	LGP
Ley General de Subvenciones	LGS
Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera	LOEP
Sentencia del Tribunal Constitucional	STS
Sentencia del Tribunal Supremo	STS
Texto Refundido de la Ley de Reguladora de Haciendas Locales	TRLRHL
Tribunal Constitucional	TC
Tribunal Supremo	TS

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.	8
2. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE AUTONOMÍA Y SUFICIENCIA FINANCIERA.....	9
2.1. Antecedentes históricos.....	9
2.2. Constitución de 1978.....	10
3. INGRESOS LOCALES	12
3.1. Legislación	12
3.2. Imposición local.	14
3.2.1. Impuesto sobre Bienes Inmuebles.....	15
3.2.2. Impuesto sobre Actividades Económicas.....	16
3.2.3. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.....	17
3.2.4. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.	17
3.2.5. Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana...	17
3.2.6. Impuesto sobre Gastos Suntuarios.	18
3.3. Otras fuentes de financiación.	18
4. PRESUPUESTOS MUNICIPALES	22
4.1. Legislación.	22
4.2. Elaboración y aprobación del presupuesto.....	23
4.3. Ejecución y liquidación del presupuesto.	26
5. LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LINARES.....	27
6. EL PRESUPUESTO DEL MUNICIPIO DE LINARES.	31
6.2. Ingresos presupuestados.....	31
6.2.1. Ingresos procedentes del sistema impositivo.	31
6.2.2. Ingresos procedentes de otras fuentes de financiación.....	32
7. CONCLUSIONES	35
NORMATIVA CITADA	38

BIBLIOGRAFÍA.....	38
JURISPRUDENCIA	40
PÁGINAS WEB CONSULTADAS:	40
ANEXO 1. Estado de Ingresos del Presupuesto de Linares para el ejercicio 2015	42
ANEXO 2. Cuadro de ejecución y liquidación de ingresos del ejercicio 2015 de Linares.	44
ANEXO 3. Cuadro de ejecución y liquidación de gastos del ejercicio 2015 de Linares.....	44

1. INTRODUCCIÓN.

En este trabajo trataremos los principios de autonomía y suficiencia de los municipios españoles. El municipio como modo de organización social nace desde la Edad Media y lleva aparejada el cumplimiento de obligaciones consistentes en proporcionar una serie de servicios a la ciudadanía, lo que conlleva la necesidad de obtener recursos para dar cumplimiento a las mismas.

Partiendo de esta idea y con el objetivo de enmendar la situación de deficiencia económica padecida por los municipios a lo largo de su historia, la Constitución de 1978 dotó a los municipios de un modelo financiero sustentado en los principios fundamentales de autonomía y suficiencia financiera.

A pesar de tratarse de principios constitucionales, para estudiar su desarrollo, deberemos acudir a la legislación, pues en la Constitución únicamente quedaron enunciados. Por ello acudiremos, entre otras, a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, las cuales fueron las primeras en dotar de desarrollo la regulación de los municipios tras la Constitución de 1978 y, en consecuencia, desarrollando los principios constitucionales.

Nuestra intención es realizar un análisis exhaustivo de la influencia de estos principios en los municipios para poder obtener una idea global del poder financiero de los municipios en la actualidad, una vez transcurridos casi cuarenta años de la regulación del modelo financiero constitucional. Para ello, analizaremos las fuentes de financiación de los municipios, así como de la suficiencia proporcionada por las mismas para el alcance de una autonomía real de los municipios.

Con el fin de alcanzar un estudio completo sobre la materia, nos valdremos del ejemplo práctico de la ciudad de Linares para poder proporcionar datos reales de la financiación de un municipio. Dado que es una ciudad con características intermedias entre los pequeños y medianos municipios y la capital de provincia, tales como el número de habitantes, los servicios públicos que están obligados a proporcionar o los recursos que poseen, entre otras; constituye el ejemplo más acertado.

Para poder realizar el mencionado análisis, nos hemos servido del presupuesto y posterior liquidación del mismo, pues el contraste entre los datos presupuestados y los liquidados nos proporcionara una posición mucho más cercana a la realidad.

2. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE AUTONOMÍA Y SUFICIENCIA FINANCIERA.

2.1. Antecedentes históricos.

Antes de adentrarnos en los principios constitucionales, es necesario hacer una breve referencia a la situación de la que partían los municipios.

El municipio como modo de organización data de la Edad Media, es el producto del éxodo rural hacía los núcleos de población más amplios y lejanos a la opresión de los señoríos, pues los municipios permitían un control menor de los súbditos, situación inexistente en los medios rurales.

El aumento de la población, conllevaba la necesidad de asumir una serie de obligaciones a las que hacer frente. Para ello, los municipios contaban con sus propios recursos, conformados por la explotación de las propiedades municipales, imposición de multas y realización de colectas extraordinarias; destacan los ingresos procedentes del tráfico comercial que era gravado mediante la imposición de tasas o arbitrios a los comerciantes¹.

Partimos de dos ideas fundamentales: las obligaciones de los municipios con sus habitantes y recaudación de ingresos para hacer frente a estas necesidades. Podemos decir que es el inicio de la Hacienda local conformado como los gastos derivados de las obligaciones para mantener el municipio y la búsqueda de los ingresos con los que afrontar estas obligaciones a través de una recaudación entre los vecinos del municipio.

Fue a partir de este momento cuando comenzó la regulación mediante normas, tanto escritas, como no escritas, para la organización y gestión de recursos y obligaciones.

Ello nos conduce a la actual idea de autonomía, pues el municipio era en cierto modo independiente de los señoríos y del Rey, en referencia a su subsistencia propia para mantener la población.

A mediados del siglo XIV, el boceto de autonomía municipal existente hasta el momento sufrió una limitación por el poder ejercido por los Reyes Católicos. La monarquía, asimilada como poder central, comenzó a intervenir en la administración de los municipios mediante leyes y ordenanzas dejando a un lado la autonomía antes mencionada. Principalmente, los municipios perdieron su autonomía financiera, pasando a padecer un mayor control y quedando reducidas sus atribuciones organizativas².

¹ Ferreiro Lapatza, J.J. (1993). *Tratado de Derecho financiero y tributario local*. Madrid, Marcial Pons, ediciones jurídicas, S.A. pp. 13-16.

² Núñez Pérez, G.G (2007) "Sobre el concepto de Autonomía Municipal en la Constitución de 1978". *Revista española de derecho Financiero* núm. 134/2007. pp. 5-15

El Estado Liberal se fundamentaba en los principios de jerarquización y centralización de la administración. Pretendía justificar esta situación de control en la crisis latente en las Corporaciones Locales, llegando hasta nuestros días este concepto de insuficiencia en la recaudación propia de los municipios.

No es hasta la Constitución de Cádiz de 1812, cuando la administración local vuelve a asumir competencias. Será en este modelo constitucional, con el desarrollo que ha tenido en las siguientes constituciones la organización municipal, en el que encuentra su origen el actual modelo que recoge la Constitución de 1978.

Cabe señalar, que durante la Dictadura Franquista, las entidades locales eran meros instrumentos del poder central sujetos al principio de jerarquía, por lo que la autonomía local era inexistente.

Podemos concluir con la idea de una inestabilidad latente en el sistema de organización local, compuesto por una insuficiencia financiera que conlleva variaciones en la autonomía de las mismas, pues el poder central se ve en la obligación de asumir el control mediante el concepto de tutela financiera, que nos acompaña hasta nuestros días.³

2.2. Constitución de 1978.

Teniendo en cuenta lo anteriormente dicho, la Constitución de 1978 supone una revolución para la organización y el funcionamiento de los municipios, pues viene a reconocer la autonomía de los mismos en el precepto constitucional 140. Supuso una revolución pues hasta el momento el municipio era considerado como una entidad natural fruto de la organización social, careciendo de reconocimiento como poder territorial⁴.

Pero, a pesar de este reconocimiento, la autonomía queda únicamente enunciada como tal, sin ser desarrollada, a diferencia de lo que ocurre en el caso de la autonomía del Estado y de las Comunidades Autónomas que si se dotaron de desarrollo constitucional.

El principio de autonomía local recibe un trato primordial en la organización de las entidades locales. Este principio podría encontrarse difuso en la limitación de competencias, pues no quedan claramente delimitadas, pero si se encuentra fijadas las competencias estatales y autonómicas, por lo que la interpretación de los preceptos constitucionales 148.1 y 149.1 de la Constitución, nos lleva a enmarcar los límites entre las competencias territoriales.

³ Preámbulo de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, donde se recoge el recorrido histórico de la legislación local desde la aparición de los municipios como administración territorial.

⁴ En este sentido es definido el concepto de municipio anterior a la Constitución de 1978 por Abellán, C. (1975) *Tratado práctico de la Administración local española*. Madrid, IEAL. Cita realizada por Ferreiro Lapatza (1993) *Tratado de derecho financiero*. p.14.

Ahora bien, el principio de autonomía local ha planteado una gran controversia en cuanto a su interpretación. Bien es cierto que la autonomía queda reconocida por la Constitución, lo cual es un cambio significativo con respecto a los precedentes históricos, mas también es cierto que no se dota de una regulación por la misma, es decir no se le atribuyen competencias propias a las entidades locales, sino que estas deberán ser fijadas por la legislación estatal⁵. Además, los mecanismos de control en relación con la tutela financiera existentes sobre las entidades locales. Un ejemplo de ello sería el Estatuto de Andalucía que recoge la tutela financiera sobre las entidades locales. Toda esta confusión sobre el concepto de autonomía local, ha derivado en la producción de una amplia jurisprudencia por parte del Tribunal Constitucional pronunciándose al respecto de este concepto.

Cabe destacar la sentencia del Tribunal constitucional de 4 de abril de 1981, en ella el TC determina el concepto de autonomía como el poder de cada entidad territorial para velar por sus propios intereses dentro de los márgenes fijados por el Ordenamiento Jurídico. Por lo tanto el principio de autonomía será determinado por la ley. En relación con esta determinación, el Tribunal señala que en referencia a las Entidades locales, no supone una limitación de la autonomía los controles sobre las actuaciones de los mismos, ya que únicamente se trata del desarrollo dado por la legislación que no entraría en conflicto con la determinación dada para el principio de autonomía, siempre y cuando el control no se extralimite del fijado por la ley.⁶

Posteriormente, en la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, el Tribunal configuró el principio de autonomía como una “garantía institucional”, mediante la cual se vela por la intervención de la comunidad local en la medida que atañe a sus intereses, sin ser está coartada por la legislación que le sea aplicable. Ha sido este criterio el seguido por el Tribunal con respecto a la autonomía.⁷

Junto con el principio de autonomía local, se reconoce el principio de suficiencia financiera. Este principio queda recogido por el artículo 142 de la Constitución, del cual se desprende que se deberá dotar a las entidades locales de los medios necesarios para cubrir los gastos ocasionados al cumplir con las funciones asignadas por ley. Para ello, se enuncian como fuentes de ingresos los tributos propios y la participación en los tributos estatales y autonómicos.

⁵ En el artículo 149.1.18 de la Constitución, se determina que será el Estado el encargado de legislar las bases del régimen local.

⁶ STC 4/1981, de 2 de febrero (BOE núm. 47 de 24 de febrero de 1981) (Fundamento Jurídico 3º)

⁷ Barcelona Llop, F.J. (2010). *Tratado de Derecho Local*, “La autonomía local y la garantía institucional”, Madrid. Editorial Aranzadi. pp.1-12

El fundamento de este principio constitucional subyace en la precaria situación financiera que han venido padeciendo los municipios desde tiempos inmemoriales, tal y como hemos señalado anteriormente. Por ello, este principio es una declaración de voluntad para poner fin a la situación de dependencia padecida durante siglos.⁸

Los principios de autonomía y suficiencia financiera se encuentran estrechamente relacionados, pues se requiere de una autonomía para alcanzar la suficiencia financiera, es decir, los municipios tienen la necesidad de gestionar sus recursos para cubrir las funciones que les son atribuidas y de esta forma ser autosuficientes en su administración. Del mismo modo, se requiere de suficiencia financiera para poder hacer efectiva la autonomía, es decir, no depender del Estado o de las Comunidades Autónomas para llevar a cabo las funciones que le son propias.⁹

El principio de suficiencia es enunciado por la Constitución y desarrollado a través de la legislación reguladora de las entidades locales. Es un principio que ha de estar presente en cada una de las actuaciones financieras y será objeto de supervisión.

3. INGRESOS LOCALES

3.1. Legislación

Tras la aprobación de la Constitución de 1978 donde quedaba recogido el nuevo modelo constitucional diseñado para los municipios y obligados por la necesidad de reforma y adaptación al mismo, tuvo lugar la promulgación de una serie de leyes de este ámbito.

En primer lugar, cabe destacar la ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL). Dicha ley vio la luz con el objetivo de plasmar y desarrollar el modelo constitucional para las entidades locales.

Debemos remarcar dos notas esenciales, en primer lugar, la fecha de promulgación y, en segundo lugar, el desarrollo legislativo dado a los principios de autonomía y suficiencia financiera.

En referencia a la primera nota decir que esta ley data de 1985, siete años después de la aprobación de la Constitución, lo que puede interpretarse como una dejadez en la regulación de esta materia o bien como una tarea compleja que se dilato en el tiempo.

⁸ Pont Mestres, M. (2001). *Financiación de los entes locales*. Madrid, Marcial Pons, ediciones jurídicas, S.A. pp. 37-70

⁹ Vid. Preámbulo de la ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. Pone de relieve la importancia de la armonía entre ambos principios constitucionales.

En el mismo preámbulo de la LRBRL, recoge la imperiosa necesidad en la que surge esta ley, pues en a la fecha de su promulgación ya se encontraban vigentes multitud de Estatutos de Autonomía. Se convertía en una ardua tarea para las Comunidades Autónomas desarrollarse en el marco de su Estatutos y de la Constitución cuando se encontraba latente el vacío de regulación con respecto a las entidades locales.

Como consecuencia de la falta de regulación, suponía una ardua tarea llevar a cabo los principios constitucionales, pues como ya hemos mencionado anteriormente precisaban de desarrollo que no les fue proporcionado por la Constitución.

La LRBRL respecto de la Hacienda local, venía a esbozar únicamente unos principios generales que debería seguir las entidades locales. Por ello, fue necesaria la creación de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, LHL).

La LHL nace con dos notas caracterizadoras: desde una perspectiva formal, venía a complementar mediante el desarrollo de la Hacienda local, la LRBRL; desde una perspectiva material, su objetivo era desarrollar un sistema financiero adecuado a los principios generales¹⁰.

Cabe destacar la modificación que supuso la Ley 50/1998, de 30 de abril, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, sobre el sistema tributario local mediante la modificación de la LHL. Esta reforma es destacable pues incidió sobre la autonomía local, ampliando el poder de decisión sobre la imposición mediante las ordenanzas fiscales.¹¹

Por otra parte, la Ley 51/2001, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, vino a reforzar el principio de suficiencia financiera, otorgando mecanismos y modificando los ya existentes en cuanto a la gestión y recaudación de los tributos locales.¹²

Como consecuencia de las modificaciones sufridas por la LHL fue necesaria la compilación de todas ellas para esclarecer el sistema de Hacienda Local. Por ello, nació el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Reguladora de Haciendas Locales (en adelante, TRLHL).

¹⁰ De este modo queda definido por el Legislador en el preámbulo de la LHL, donde explica la necesidad mediante la que surgió dicha ley y sus objetivos primordiales.

¹¹ Sánchez Galiana, J.A (2010) “La necesaria reforma tributaria de las haciendas locales: algunas consideraciones sobre la imposición municipal”. *Revista Quincena Fiscal* núm. 9/2010. pp. 1-3.

¹² El preámbulo de la Ley 51/2001, de 27 de diciembre, hace hincapié en la necesidad de completar los mecanismos dotados por la LHL respecto del sistema impositivo y la financiación, con el fin alcanzar la suficiencia financiera y para ello es ampliada la autonomía local.

3.2. Imposición local.¹³

Tal y como indica el ya mencionado precepto constitucional 142: “*Las Haciendas locales [...] se nutrirán fundamentalmente de tributos propios [...]*”. Los tributos locales quedan recogidos dentro del sistema impositivo junto con las tasas y las contribuciones especiales, siendo estos una fuente de financiación local, de la cual se estima que será la base de la suficiencia financiera. Sobre los mismos, los municipios ejercen su potestad tributaria legislando mediante las ordenanzas fiscales dentro de los márgenes fijados por la legislación en esta materia.

Además de los tributos, los municipios tienen la posibilidad de imponer tasas y contribuciones especiales. Las tasas vienen definidas por el artículo 57 TRLRHL. Los hechos impositivos quedarán lugar a la creación de tasas vienen tasados por la ley, serán: prestación de servicios o realización de actividades dentro de su competencia y por la utilización o aprovechamiento especial del dominio público de propiedad municipal.

A pesar de que la imposición de tasas locales puede ser considerada como la máxima de la autonomía local, no queda al libre arbitrio de la Corporación Local su imposición, sino que, además de encontrarse sujeta a los límites fijados por la TRLRHL sección 3ª del capítulo III del título I, ha de cumplir con el requisito formal de la elaboración del informe técnico – económico recogido en el artículo 20 de la Ley 8/1998, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos – en su redacción modificada por la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público - y el artículo 25 de la LRHL¹⁴. Mediante dicho informe quedará justificada la justa imposición y su importe. De este modo, se intenta velar por los intereses de los obligados tributarios, convirtiendo en nula toda tasa impuesta en la cual no se recoja un exhaustivo informe, así queda recogido por la jurisprudencia y la doctrina.¹⁵

Las contribuciones especiales vienen definidas por el artículo 58 TRLRHL. Dará lugar a la imposición de estas contribuciones la realización de obras o establecimiento o ampliación de servicios municipales.

¹³ García Moreno, A. (2015), *Manual de Derecho Tributario*. Madrid. Editorial Aranzadi. Capítulo XIV, Impuestos Locales. pp. 4-50

¹⁴ Cunillera Busquets, M.M. (2013) “Sobre la suficiencia del contenido del estudio económico en la imposición de tasas locales”. Madrid, Editorial Aranzadi. pp.1-5

¹⁵ STS (Sala de lo Contencioso), de 21 de marzo de 2007 (Roj. 2878/2007). Recoge la importancia de la elaboración del informe técnico-económico, ya que sin él la imposición de la tasa adolecería del vicio de nulidad.

El procedimiento diseñado para la imposición de contribuciones especiales se encuentra recogido en el artículo 34 TRLRHL. Pero es de destacar, que a pesar de encontrarse determinado el procedimiento, el Tribunal Supremo ha desarrollado, a través de su amplia jurisprudencia, con detenimiento y de forma clara los requisitos referentes a este tipo de imposición. El proceso desarrollado por el TS y el cual deberán seguir las Corporaciones locales para imponer las contribuciones especiales se divide en cuatro pasos que han de seguirse de forma cronológica. En primer lugar, deberá aprobarse el acuerdo de imposición, mediante el cual se asienta la decisión de imponer la contribución especial. Simultáneamente deberá ser aprobado el acuerdo de ordenación, donde serán recogida la regulación de los elementos componentes de la contribución. Cuando hayan sido aprobados ambos acuerdos serán publicados y notificadas de forma individual cada una de las obligaciones recogidas. Finalmente, podrá procederse al inicio de la actividad gravada.¹⁶

Además, la potestad de imposición se encuentra limitada por la sección 4ª del capítulo III del título I.

Por último, debemos mencionar la imposición de precios públicos por parte de las entidades locales con un fin recaudatorio. La denominación la encontramos en el artículo 41 TRLRHL¹⁷. Al igual que las figuras anteriores, encuentran sus limitaciones en el margen de la TRLRHL, donde recoge que no podrán imponérsele precios públicos a los servicios que las entidades locales están obligados a ofrecer a los ciudadanos.

A través del análisis del sistema impositivo local podemos apreciar lo que ya veníamos anunciando en la definición del sistema financiero, la autonomía local está sometida a la legislación estatal y autonómica.

Los impuestos locales vienen determinados en el artículo 59 TRLRHL.

3.2.1. Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles es un impuesto de imposición obligatoria. Grava el valor de la titularidad dominical y de otros Derechos reales de superficie o usufructo sobre los bienes inmuebles, clasificados en: urbanos, rústicos y con características especiales, que radiquen en el territorio de un determinado municipio. Los obligados tributarios serán las personas naturales y jurídicas y entidades que posean la titularidad.

¹⁶ Marín-Barnuevo Fabo, D. (2010) *Estudios y comentarios legislativos. Los tributos locales*, “Imposición y ordenación de contribuciones especiales”. Madrid, Editorial Aranzadi. pp.2-7.

¹⁷ Vid. Art. 41 TRLRHL: “*las entidades locales podrán establecer precios públicos por la prestación de servicios o la realización de actividades de la competencia de la entidad local, siempre que no concurra ninguna de las circunstancias específicas en el artículo 20.1.B) de esta ley.*”

Se trata de un impuesto de gran relevancia, ya que supone uno de los grandes sustentos financieros de los municipios, pues debido a su hecho imponible no se encuentra sujeto a los ciclos económicos del mismo modo que el resto de impuestos.

Podemos ver el reflejo de la autonomía en la disposición que ostentan las Corporaciones locales sobre la fijación del tipo de gravamen, hasta un máximo del 1,10 por ciento en el caso de bienes en suelo urbano y el 0,90 por ciento en el caso de los bienes en suelo rústico

3.2.2. Impuesto sobre Actividades Económicas.

El Impuesto sobre Actividades Económicas es un impuesto de imposición obligatoria. Grava el ejercicio de actividades empresariales, profesionales y artísticas en el territorio nacional. No se requiere que la actividad se realice en un local, pero si es relevante el lugar donde radique, pues se trata de un impuesto municipal.

Cabe hacer una mención especial a cerca del IAE, pues durante los periodos de crecimiento económico proporcionaba una gran parte de los ingresos y, por tanto, durante los periodos de crisis económica las entidades locales ven drásticamente mermados sus ingresos; puesto que el IAE va en función a la actividad económica realizada y, normalmente, una sola empresa puede concurrir en varias actividades, lo que se corresponde a tributar por varias tipos de IAE y como consecuencia de los periodos de crisis, cuando una empresa cierra, el municipio no pierde la tributación de una sola cuota de IAE, sino que suele perder varias. A ello debemos de sumarle, la modificación producida por la ley 51/2002, de 27 de diciembre, donde se fijo la exención de este impuesto para todos aquellos empresarios cuyas ganancias sean inferiores a un millón de euros, supuso un duro golpe a las entidades locales, pues el número de empresarios con esas ganancias – máxime durante un periodo de crisis - es muy reducido en municipios medianos y pequeños. Cuando antes todas las tiendas y pequeños negocios aportaban su IAE a las arcas municipales, tras esta modificación casi desaparecieron dichas aportaciones. Por esta razón, el Estado decidió aportar las cuotas perdidas como consecuencia de la exención. Esta exención conllevó multitud de críticas, pues suponía una pérdida considerable para los municipios.¹⁸

¹⁸ González, Gallego, López, Sánchez, Calvo, Fernández de Moya y Cárdenas. (2005). *Planteamiento histórico y constitucional de las Haciendas Locales*. Jaén, Diputación Provincial de Jaén. pp. 247-264

3.2.3. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica es un impuesto obligatorio. Grava la titularidad de vehículos que sean aptos para circular por la vía pública. El sujeto pasivo será el titular del permiso de circulación del vehículo.

Cuando hace referencia el hecho imponible al gravamen sobre la titularidad, nos indica que se grava la capacidad económica del sujeto. Aunque también podría justificarse la imposición como un “impuesto medioambiental”; en tanto se gravan únicamente los vehículos que sean aptos para circular, mediante la circulación se produce una repercusión medioambiental por la contaminación y por la cual se ha de tributar¹⁹.

El TRLHL recoge unos tipos de gravamen a imponer dependiendo de los caballos fiscales que posea el vehículo, que podrán ser incrementadas de forma potestativa por la Corporación Local hasta un coeficiente máximo de dos.

3.2.4. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.

El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras es un impuesto potestativo. Grava la realización de cualquier actividad constructiva que se realice dentro del término municipal. Son requisitos indispensables para la imposición de dicho impuesto que la actividad requiera que el Ayuntamiento expida una licencia de obra o urbanística o bien se requiera la presentación de la correspondiente declaración responsable o comunicación previa que lleve al Ayuntamiento a realizar la actividad de control. A pesar de ser un impuesto potestativo respecto a la imposición, se le impone una limitación al tipo de gravamen que no podrá superar del 4 por ciento.

3.2.5. Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU), como su propio nombre indica, grava el incremento de valor experimentado por los terrenos de naturaleza urbana. Este incremento se pondrá de manifiesto por medio de tres formulas: como fruto de una transmisión de propiedad (siendo indiferente que se trate a título oneroso o gratuito), por las características del terreno (por ejemplo, como fruto de una actualización de los valores del Catastro o una revalorización del suelo) y debido a que se hallen en el terreno *bienes inmuebles clasificados de características especiales a efectos del IBI* (adquieren está

¹⁹ Sánchez Galiana, J.A. “La necesaria reforma tributaria de las haciendas locales: algunas consideraciones sobre la imposición municipal”. pp. 8-9

condición aquellos destinados a la extracción de recursos energéticos). Al igual que en el caso anterior, se trata de un impuesto potestativo de imposición y, además, en el que los Ayuntamientos podrán fijar el tipo de gravamen en función del período de generación del incremento, cabe la posibilidad realizar un baremo para fijar el porcentaje aplicable a cada periodo, sin que exceda del 30 por ciento.

3.2.6. Impuesto sobre Gastos Suntuarios.

Por último, cabe mencionar el Impuesto sobre Gastos Suntuarios, el cual grava el aprovechamiento de cotos de caza o pesca sitios en el territorio correspondiente al municipio. La LHL en su Disposición Transitoria Tercera, indicaba que los Ayuntamientos podrían continuar exigiendo dicho tributo hasta la fecha 1 de enero de 1991. Fecha que fue prolongada con posterioridad hasta el 31 de diciembre del mismo año, quedando definitivamente abolida la idea de desaparición del tributo mediante la Disposición transitoria sexta de la TRLRHL en la cual se proclamaba la perpetuación del tributo permitiendo a los Ayuntamientos continuar con la imposición de este tributo²⁰.

Se trata de un impuesto potestativo para los municipios que grava la capacidad económica de los obligados tributarios. Cuya regulación específica en relación con el gravamen exigible recae sobre los Ayuntamientos, los cuales fijaran el gravamen, imponiendo la ley la limitación al gravamen se un máximo de un dos por ciento.

3.3. Otras fuentes de financiación.

Una vez analizado el sistema de imposición local, vamos a hacer una breve referencia al resto de recursos de los que son dotados los entes locales.

En primer lugar, cabe mencionar la participación de los entes locales en los tributos estatales y autonómicos, pues, junto con los tributos propios, es la única fuente de financiación mencionada de forma constitucional por el artículo 142 CE. Por ello, al tratarse de una fuente de financiación proporcionada por la Constitución se trata de una fuente de financiación fundamental, lo cual se traduce en una obligación del Estado y de las Comunidades Autónomas, y en consecuencia un derecho para las Entidades locales, de colaborar en la financiación de las Entidades locales para que puedan alcanzar la suficiencia financiera. En un primer momento el modelo fijado para este medio de financiación tuvo una multitud de reformas, pero con la aprobación de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, se estableció un

²⁰ Fernández Pavés, M.J. (2010) *Tratado de Derecho Local*. “Impuesto municipal sobre gastos suntuarios”. Madrid. Editorial Aranzadi. pp.1-6.

modelo permanente. El cual queda recogido en los artículos del 111 al 124 TRLRHL, mediante el cual se fijan una serie de porcentajes que serán cedidos cuya base se halla en los Presupuestos Generales del Estado.²¹

En referencia a la participación en los tributos de las Comunidades Autónomas, cabe destacar que no se encuentra desarrollada de forma plena dichas participaciones. Si es cierto que las Comunidades Autónomas intentan auxiliar a las Entidades locales mediante diversas vías, no únicamente a través de la participación en los tributos autonómicos sino por medio de trasferencias de capital y subvenciones.²²

En segundo lugar, se consideran como fuente de ingresos “a) *Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado*”²³. Para ello, debemos conocer que las Entidades locales, como Administración Pública, poseen un patrimonio compuesto por bienes. Tradicionalmente se ha realizado la clasificación de los bienes propiedad de las Administraciones diferenciando entre bienes demaniales o de dominio público y bienes patrimoniales. La diferencia reside en la función que se le otorgue al bien, cuando estén sujetos a la prestación de un servicio se consideran demaniales; mas, si carecen de dicho matiz, pasaran a ser bienes. Además de lo que se viene conociendo tradicionalmente como bienes patrimoniales – bienes muebles o inmuebles de propiedad pública – pueden considerarse los derechos de titularidad que no se encuentren sujetos a la función pública y que generen ganancias como fruto de su propia naturaleza, por ejemplo los derechos de arrendamiento o los títulos valores.²⁴

El fin de los bienes patrimoniales es reportar un beneficio económico a las Entidades locales dado que no responden a una función concreta de servicio público. Por ello, las Entidades poseen potestad para disponer de los mismos mediante la cesión a terceros, a través de la cesión de la propiedad o bien la cesión de la posesión mediante un arrendamiento, o el aprovechamiento propio, que no tienen que confundirse con la transformación en un bien demanial; la Administración podrá disponer de los mismos para un objetivo arraigado a sus

²¹ González, Gallego, López, Sánchez, Calvo, Fernández de Moya y Cárdenas. (2005). *Planteamiento histórico y constitucional de las Haciendas Locales*. Jaén, Diputación Provincial de Jaén. pp. 39-54.

²² La doctrina del Tribunal Constitucional señala que es totalmente constitucional la concesión de participaciones a las Entidades locales por parte de las Comunidades Autónomas. Ejemplo de ello, es la STC 233/1999, de 16 de diciembre.

²³ Artículo 2 TRLRHL

²⁴ Luchena Mozo, G.M. (2011) “El patrimonio de las Administraciones Públicas: reflexiones sobre su régimen”. *Revista española de Derecho Financiero* núm. 149/2011. pp. 1-11

propias funciones, sin que ello conlleve un cambio en la naturaleza del propio bien, pues no respondería a un servicio, sino al principio de rentabilidad.²⁵

Esta fuente de ingresos se encuentra en relación con la capacidad jurídica otorgada por el artículo 5 de la LRBRL, pues gracias a la posesión de capacidad de las Entidades locales pueden realizar negocios jurídicos que versen sobre la disponibilidad de los bienes.

Otra de las fuentes de ingresos de las entidades locales son las subvenciones concedidas por órganos superiores, las cuales quedan reguladas por el artículo 40 TRLRHL.

En el ámbito de aplicación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS), quedan recogidas las entidades locales, las cuales pueden ostentar la posición de otorgante o beneficiario. Dado que nos encontramos analizando las fuentes de financiación, nos interesa la posición como beneficiario de las Administraciones locales.

Una vez que conocemos que los municipios pueden ser beneficiarios, cabe matizar qué se entiende como subvención. Pues bien, la propia LGS enumera una serie de requisitos para que una puesta a disposición dineraria adquiera la determinación de subvención. Dichos requisitos versan principalmente sobre la afectación a un fin de interés general, es decir el carácter finalista que ha de tener la subvención por el cual se le otorga un objetivo al que servir, sin poder verse alterado el destino fijado por el beneficiario. Es importante realizar esta distinción pues a menudo suelen confundirse las subvenciones con las transferencias de presupuestarias, las cuales quedan fuera de la aplicación de la normativa específica en materia de subvenciones, pues las subvenciones suelen ser otorgadas de forma ocasional y para un fin concreto, como ya hemos mencionado, además, existe el deber de justificación sobre su inversión en el fin determinado. Por el contrario, en el caso de las transferencias presupuestarias no existe el deber de justificación ante el otorgante.²⁶

El propio Tribunal Constitucional ha recogido mediante su jurisprudencia la distinción entre estos dos conceptos. Mencionar a modo ejemplificativo la STC 13/1992, de 6 de febrero, en su fundamento jurídico sexto, donde indica que a pesar de los intentos de camuflar ciertas transferencias dinerarias bajo el nombre de subvenciones, no cabe la interpretación extensiva del concepto a toda aquella transferencia que persiga la financiación de alguna entidad, sino que únicamente serán consideradas como tales aquellas que cumplan estrictamente los requisitos otorgados por la legislación.

²⁵ Cobo Olvera, T. (2010). *Tratado de Derecho Local*, “utilización de los bienes patrimoniales por las entidades locales” Madrid. Editorial Aranzadi. p.1.

²⁶ Fernández Farreres, G. (2004) “La aplicabilidad de la Ley general de subvenciones a las entidades locales y, en particular, a las diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias de cooperación económica a los municipios.”. QDL. Estudios. pp. 7-33.

Volviendo sobre uno de los requisitos esenciales que hemos mencionado, la justificación del fin, debemos destacar que la propia LGS prevé el reintegro de la cantidad otorgada en el caso de que no se cumpla o no quede suficientemente justificado el fin por el cual fue concedida dicha subvención. Por ello, la administración otorgante posee potestad para ejercer control sobre la beneficiaria respecto a la finalidad subvencionada²⁷.

Por ello, podemos considerar las subvenciones como una fuente de financiación específica que queda fuera de la autonomía de los entes municipales, ya que si en el momento del otorgamiento hubiera otra prioridad de inversión, no podrán disponer de la cuantía de la subvención.

Las operaciones de crédito como fuente de financiación son comúnmente utilizadas por la mayoría de las entidades locales ya que aportan mayor flexibilidad que el resto. Se encuentran reguladas en el capítulo VII del título I del TRLRHL. Pueden darse tanto a largo plazo como a corto plazo, pero han de cumplir con el principio de prudencia financiera, recogido en el artículo 48 bis, dicho principio fue añadido por el Real Decreto - Ley 17/2004, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico. El propio artículo da la definición del principio “*Se entiende por prudencia financiera el conjunto de condiciones que deben cumplir las operaciones financieras para minimizar su riesgo y coste*”.

En relación con las operaciones de crédito, debemos mencionar el derecho a emisión de deuda pública como medio de financiación concedido por el artículo 135 CE. Aunque siempre respetando el principio de estabilidad presupuestaria, el cual desarrollaremos más adelante, y las limitaciones impuestas por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Se trata de una fuente de ingresos procedente del Derecho público. Nos encontramos ante una fuente potestativa, es decir, las entidades locales no están obligadas a emitirlas, sino que se trata de un recurso opcional con el fin de sostener los gastos públicos. Cabe decir que este recurso se suele utilizar de forma especialmente intensa en situaciones de crisis económica y, por ello, cobran mayor importancia las limitaciones para evitar que la situación se des controle y afecte en mayor medida a la imagen económica frente a la Unión Europea.

²⁷ Encontramos multitud de jurisprudencia que versa sobre el reintegro de subvenciones:

STS (Sala de lo Contencioso), de 5 de mayo de 2003 (Roj. 3035/2003), contra la Diputación Provincial de Zaragoza por falta de justificación.

STS (Sala de lo Contencioso), de 21 de enero de 2003 (Roj.210/2003), contra el Ayuntamiento de Medina Sidonia por la percepción indebida de la subvención.

Por último, mencionar que queda recogida como fuente de ingresos las multas y sanciones impuestas por las entidades locales en el uso de su potestad sancionadora, que le es propia por su condición de Administración Pública. Hay que realizar una matización sobre la misma, pues bien es cierto que la potestad sancionadora no puede considerarse una fuente de financiación como tal, sino que su fin consiste en castigar las conductas reprochables socialmente por ser contrarias a las normas. A pesar de ello, de la aplicación de la potestad sancionadora se desprenden unos ingresos, pero en ningún momento debería considerarse fuente de financiación pues se estaría desnaturalizando la propia potestad sancionadora, aunque la TRLRHL le incluye dentro de los recursos financieros de los cuales son dotadas las Entidades locales.

4. PRESUPUESTOS MUNICIPALES²⁸

Consideramos necesario hacer una breve mención a las cuestiones presupuestarias básicas para poder examinar los mecanismos que garantizan los principios de autonomía y suficiencia.

4.1. Legislación.

La regulación al respecto de los presupuestos municipales la encontramos en el capítulo I del título VI del TRLRHL y en título VIII de la LRBRL²⁹. Mas, nos encontramos dentro del ámbito de aplicación de otras leyes que vienen a complementar las cuestiones presupuestarias. Respecto a materia presupuestaria, es de obligada mención la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEP)³⁰. Esta ley viene a desarrollar los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera como consecuencia de la crisis padecida desde 2009 en nuestro país y con el objetivo de permitir la perduración de la financiación del sector público y la reducción de deuda pública. El equilibrio presupuestario consiste en la ausencia de déficit estructural que a su vez se ve complementado por el principio sostenibilidad financiera, consistente en la capacidad de financiación para hacer frente a los compromisos de gasto contraídos por las administraciones

²⁸ Martín, Lozano, Tejerizo y Casado (2013). *Curso de Derecho financiero y tributario*. Madrid, Editorial Tecnos. pp.781-792, 793-816 y 818-833.

²⁹ Como ya hemos comentado anteriormente, en la LRBRL se dan las líneas generales que son desarrolladas con posterioridad por el TRLRHL.

³⁰ Podemos considerar que esta ley se encuentra en relación con el principio de suficiencia, pues la suficiencia va de la mano de la sostenibilidad. Si la financiación no es sostenible, significa que se está perdiendo financiación lo cual derivaría en una pérdida de suficiencia.

sin extralimitar los límites de déficit fijados. Para ello, introduce una serie de mecanismos con el fin de alcanzar los objetivos marcados por la misma.³¹

Destacar que la LOEP viene a limitar la deuda pública emitida en un 60 por ciento con respecto al Producto Interior Bruto, como medida para alcanzar la sostenibilidad y la reducción de deuda pública. De dicho porcentaje, a las Corporaciones locales les correspondería un 3 por ciento. Es destacable este dato, ya que en los últimos años la gran mayoría de las entidades locales, así como el resto de administraciones territoriales, vienen utilizando la deuda pública como fuente de financiación.

4.2. Elaboración y aprobación del presupuesto.

La elaboración y aprobación previa del presupuesto viene determinada por el TRLBHL en el artículo 168.

El presupuesto se dividirá del siguiente modo. En primer lugar, se dividirá por programas, relativos a los siguientes ámbitos y en este orden: área de gasto, política de gasto y grupos de programas. En segundo lugar, se ha de diferenciar y separar entre gastos corrientes – incluyendo los gastos de servicios, los de intereses y las transferencias corrientes- y gastos de capital – referentes a las inversiones reales, las transferencias de capital y las variaciones de activos y pasivos. Por último, la clasificación económica se dividirá en: capítulo, artículo, concepto, subconcepto y partida.

El Presidente de la Corporación Local es el encargado de realizar los presupuestos incluyendo toda la documentación exigida por la ley, así como los presupuestos de los organismos independientes y las sociedades mercantiles locales, pues deberá cumplir con el principio de unidad presupuestaria³². Una vez realizado, deberá remitirlo a la Intervención de la Corporación Local para que dicte su informe al respecto del presupuesto. Posteriormente, se pondrá a disposición del resto de la Corporación Local para que puedan presentar las enmiendas que consideran oportunas de forma previa a la aprobación inicial.

Es necesaria la publicación a la ciudadanía tras la aprobación inicial, de este modo los ciudadanos dispondrán del mismo para realizar las posibles reclamaciones, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 170 en referencia a la legitimación para interponer reclamación y a los motivos tasados por los cuales podrán interponerse.

³¹ García Heredia, A. (2013) “Las operaciones de endeudamiento de las entidades locales y su adecuación a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”. *Revista española de Derecho Financiero* num.158/2013. p.12.

³² El principio de unidad presupuestaria se deduce del art 112 de la LRBRL cuando hace referencia a “*un presupuesto único*” y del mismo modo el artículo 164 TRLRHL hace referencia a “*un presupuesto general*” indicando a continuación que el mismo deberá estar compuesto por los presupuestos de los organismos autónomos y de las sociedades mercantiles pertenecientes a las entidades locales.

Este requisito de publicidad ante los ciudadanos de forma previa, es una característica diferenciadora en materia presupuestaria de las entidades locales, ya que el resto de administraciones no contemplan este deber de publicidad reconociendo el derecho a la ciudadanía de interponer reclamaciones³³.

De darse el caso de existir reclamaciones, la Corporación Local deberá resolverlas en el plazo de un mes para proceder a su aprobación. De cualquier forma, el presupuesto deberá estar aprobado antes del 31 de diciembre, de acuerdo con el principio de anualidad³⁴, de no ser así, cabe la prórroga del presupuesto correspondiente al ejercicio anterior mientras se dilate en el tiempo la aprobación del correspondiente.³⁵

Una vez aprobado de forma definitiva el presupuesto entrara en vigor y se llevará a cabo durante el ejercicio correspondiente.

No obstante, el presupuesto puede ser modificado durante su vigencia. Cuando surja un gasto extraordinario y urgente, que no se encuentre en el presupuesto o sea insuficiente la cuantificación otorgada, pues nos encontramos en el ámbito del principio de especialidad por el cual los ingresos poseen carácter finalista, es decir, los créditos para gastos no pueden ver alterada su finalidad, la cual será fijada por el presupuesto³⁶. Será necesario incoar un expediente de concesión de crédito extraordinario por parte del Presidente de la Corporación. El expediente deberá ser puesto en conocimiento de la Intervención y aprobado en Pleno de la corporación³⁷.

Cabe mencionar el control interno que se ejerce sobre los actos llevados a cabo en las Entidades locales en tres funciones: interventora, de control financiero y de control de eficacia. Todas ellas recaen sobre funcionarios de la Administración, con el fin de garantizar la independencia de sus dictámenes en relación con los actos u operaciones sobre los que han de pronunciarse.

La función interventora consiste en el examen, análisis e informe de los actos que contengan una carga financiera. Mientras que la función de control financiero versa sobre el aspecto económico-financiero respecto de la ejecución de los servicios proporcionados por las Entidades locales y el control de eficacia se limita a la comprobación del cumplimiento de las obligaciones contraídas en relación con su coste y el rendimiento de los servicios.

³³ Calvo Ortega, R. *Tratados y Manuales. Curso de de Derecho Financiero* (2015) “Régimen Presupuestario de los Entes Públicos Territoriales”. Madrid, Editorial Civitas, S.A. pp.2-3.

³⁴ El principio de anualidad del presupuesto se desprende de los artículos 112 de la LRBRL y 163 del TRLRHL, pues indican que el presupuesto deberá coincidir con el año natural.

³⁵ Vid. Artículo 169 TRLRHL

³⁶ Vid. Artículo 172 TRLRHL

³⁷ Vid. Artículo 177 TRLRHL

Recientemente se ha regulado el control interno, pues a pesar de estar recogidas por la TRLRHL, carecían de un desarrollo reglamentario adecuado, siendo necesario acudir a la regulación interna de cada Entidad local para obtener el desarrollo particular de dichas funciones de control. Mediante el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, se dota de la regulación suficiente los mecanismos de control interno de las Entidades locales, pero respetando la autonomía local, ya que únicamente marca los estándares mínimos que deberán cumplir las Entidades locales dejando en manos de cada Corporación local la adaptación de los mismos a su propia realidad.

Mas, el control interno no es el único que se encarga de supervisar la actividad local, sino que existe un control externo el cual se atribuye con carácter general al Tribunal de Cuentas, dotado como órgano superior para la fiscalización y la gestión económica. Las Entidades locales quedan sujetas a este segundo control, pero en algunos casos existe otro nivel intermedio el cual recae sobre las Comunidades Autónomas. Este control intermedio es atribuido por los Estatutos de Autonomía que reconocen la tutela sobre la actividad financiera de las entidades locales, como ocurre en el caso de Andalucía.³⁸

El fundamento de los mecanismos de control reside en la necesidad de garantizar el buen funcionamiento de la actividad financiera cumpliendo los principios establecidos, como son los de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Es obvio, que el control interno y externo son complementarios pues garantiza una mayor transparencia respecto el funcionamiento de las entidades locales. Pero el control ejercido por las Comunidades Autónomas constituye una duplicidad fiscalizadora ante el Tribunal de Cuentas³⁹. Aunque actualmente se están llevando medidas para favorecer la coordinación entre el control de las Comunidades Autónomas y el Tribunal de Cuentas, es un serio problema que supone la pérdida de fondos económicos en una actividad innecesaria. Desde nuestro punto de vista, carece de sentido que se realice un doble control externo pues supone una inversión económica poco rentable e ineficaz, pudiendo alcanzarse el mismo fin suprimiendo el control autonómico. Además, las Entidades locales adquirirán un grado más de autonomía, parece chocante hablar de autonomía dentro del control pero desde una perspectiva objetiva vemos como las Entidades locales pasan a ser dependientes de las Comunidades Autónomas incluso

³⁸ Moreno Serrano, B. (2017) “Régimen local. Control de la actividad económico-financiera de las entidades locales”. *La Administración Práctica* núm.2/2017. pp. 1-11.

³⁹ Vemos reflejo de ello en la aprobación por el Consejo de Ministro, a fecha 21 de junio de 2013, del Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), en la cual se ponía de manifiesto el problema de las duplicidades.

a la hora de poner a disposición del Tribunal de Cuentas su actividad. Podría ser mucho más eficaz y económica la función controladora suprimiendo las duplicidades.

4.3. Ejecución y liquidación del presupuesto.

La ejecución y liquidación del presupuesto son partes de suma importancia para analizar el estado financiero de las entidades locales, pues en ellos se refleja los ingresos y gastos efectivos que se han experimentado durante el ejercicio y sirven como base para realizar el presupuesto siguiente. Además, no solo sirve como base, sino que afecta de forma directa en el siguiente ejercicio pues los cobros y pagos pendientes que hayan quedado durante el ejercicio, dentro de los límites fijados por la ley, se traspasaran al siguiente.

Ambas fases quedan reguladas por la sección 3ª del capítulo I del título VI del TRLRBHL.

La ejecución deberá realizarse conforme a las indicaciones de la propia ley, siendo complementarias las normas fijadas por cada entidad local en las bases de ejecución del presupuesto.

Dentro de la ejecución encontramos la gestión de los gastos, es decir, la forma de hacer efectivos los gastos reconocidos en presupuesto. Para ello, se fija en la ley un proceso compuesto por las siguientes fases, recogidas en el artículo 184:

- a) Autorización de gasto.
- b) Disposición o compromiso de gasto.
- c) Reconocimiento o liquidación de la obligación.
- d) Ordenación de pago

Estas fases vienen desarrolladas por el artículo 73 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante, LGP).

La autorización del gasto es el acto mediante el cual se aprueba la realización de un determinado gasto en base a la cuantía cierta o aproximada que supondrá y para el cual se reservará dicha cuantía en el crédito presupuestario.

El compromiso de gasto consiste en el acuerdo de llevar a cabo la realización de los gastos aprobados. Se trata de un acuerdo vinculante frente a terceros.

El reconocimiento de la obligación versa sobre la declaración de existencia de un crédito exigible contra la Hacienda Pública, el mismo proviene de la aprobación y compromiso de gasto realizados de forma previa, deberá encontrarse acreditado mediante documentos probatorios el crédito para que se produzca el reconocimiento del mismo.

La ordenación del pago conlleva la ejecución del pago, tratándose de un mandamiento o libramiento de pago realizado a favor del acreedor del crédito reconocido.

Por otra parte, para la gestión de ingresos se seguirían dos pasos fijados en el artículo 80 LGP, los cuales consisten en: reconocimiento del derecho y extinción del derecho. Es decir, que de los recursos antes mencionados se genera un derecho de pago hacía la Hacienda Local, el cual ha de ser reconocido y liquidado por el obligado, de esta forma, se considera extinguido el derecho con el pago de la obligación.

Una vez que concluye la gestión de los ingresos y gastos, se puede afirmar que el presupuesto se encuentra ejecutado, por lo que se procede a la liquidación.

La liquidación no es más que el mero balance contable del ejercicio concluido que nos indica cómo se ha desarrollado la gestión de los derechos y las obligaciones económicas liquidados hasta el 31 de diciembre. Las obligaciones de pago no satisfechas, los derechos de cobro pendientes y los fondos líquidos resultantes al cierre del ejercicio, constituyen el remanente de tesorería. La liquidación deberá realizarse antes del primero de marzo del siguiente ejercicio⁴⁰.

5. LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LINARES.

Una vez realizado el estudio previo en la materia, vamos a adentrarnos en el supuesto de la ciudad de Linares. De este modo pretendemos alcanzar un punto de vista objetivo y real a través de los datos proporcionados.

Dado que los ingresos procedentes del sistema impositivo adquieren unos matices individuales en cada municipio debido a la autonomía concedida respecto de la regulación propia de la imposición, es indispensable acudir a las ordenanzas fiscales del municipio sobre el cual queremos realizar el estudio. Carecería de sentido hablar de ingresos sin conocer las características concretas de las fuentes de las cuales provienen.

Por ello, acudiremos en primer lugar a las ordenanzas fiscales reguladoras de los impuestos locales.

La ordenanza fiscal reguladora del IBI⁴¹ sufrió una modificación respecto del tipo de gravámenes aplicables para el ejercicio 2015. Dicha modificación la encontramos recogida mediante edicto en el Boletín Oficial de la Provincia de Jaén⁴².

⁴⁰ Vid. Artículo 191 TRLRHL, en relación con el artículo 34 LGP.

⁴¹ Vid. Ordenanza Reguladora del IBI: (Web del Ayuntamiento de Linares): http://www.ciudaddelinares.es/portalLinares/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_2447_1.pdf

⁴² Vid. Ordenanzas Fiscales para el ejercicio 2015, Ayuntamiento de Linares (BOP de Jaén): <https://bop.dipujaen.es/edicto/50087/N>

En concreto, los tipos de gravámenes para el ejercicio 2015 quedaron fijados para los bienes de naturaleza rústica en un 0,8182 por ciento. Mientras que los bienes de naturaleza urbana se dividen según el destino del bien, oscilaban entre el 0,99 por ciento los de carácter residencial al 1,3 por ciento los de características especiales⁴³, el resto se encontraban fijados en 1,1 por ciento.

Apreciamos a simple vista como los tipos de gravámenes se encuentran cerca del límite máximo permitido por la ley. Debemos de tener en cuenta que el IBI es el impuesto que proporciona un mayor número de ingresos, pues en la ciudad de Linares, como en la mayoría de municipios españoles, existe un gran número de bienes sujetos a IBI, tanto de naturaleza urbana como rústica, como consecuencia del incremento en la producción de inmuebles en los años anteriores al desplome de la burbuja inmobiliaria.

Del mismo modo, podemos apreciar una modificación en los coeficientes aplicables en el IAE⁴⁴ en Linares durante el ejercicio 2015. Se encuentra entre el 2,0651 por ciento para los negocios con un importe neto desde un millón hasta cinco millones de euros y un 1,6264 por ciento para las empresas que facturen más de ciento millones de euros.⁴⁵

Es significativo el hecho de que el gravamen sea mayor cuando las ganancias son menores, claramente podemos apreciar que se trata de una política fiscal para atraer grandes superficies e industrias a la ciudad, ya que debido a la crisis y tras el cierre de la empresa SANTANA MOTOR S.L. la ciudad viene padeciendo una situación de decadencia y, por ello, se han intentado llevar a cabo políticas para garantizar la reindustrialización y la llegada de empresas que proporcionen a Linares y a sus ciudadanos una nueva oportunidad económica. Por ello, es lógico, que se pretendan proporcionar ciertos beneficios que sean atractivos a dichas empresas, pues si el tipo de gravamen fuera proporcional a las ganancias, Linares perdería atractivo para las empresas con expectativas de grandes ingresos. También podemos enfocarlo desde el punto de vista de las pequeñas empresas y las pymes, en este caso, normalmente, pueden verse perjudicados por los tipos más elevados de gravámenes, pues sus ingresos difícilmente podrán superar sus ganancias los cinco millones de euros. Esta perspectiva beneficia al municipio desde el punto de vista de la recaudación, pues los ingresos

⁴³ La clasificación de bienes de características especiales surgió como consecuencia de la modificación de la LHL por la Ley 51/2002, permitiendo imponer un gravamen más elevado en función de su especialidad. Siguiendo el planteamiento de Sánchez Galiana, J.A. Consideramos que por una parte, se podría tratar de una medida justa argumentada por el mayor valor del bien dado que está sujeto a un función específica, pero, por otra parte, este gravamen afecta a sectores concretos, como es el caso de los comercios, que ven agravada, aun más, su actividad.

⁴⁴ Vid. Ordenanza reguladora del IAE: (Web del Ayuntamiento de Linares)

http://www.ciudaddelinares.es/portalLinares/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_2446_1.pdf

⁴⁵ Los datos son extraídos del enlace facilitado en el pie de página número 31.

procedentes de la imposición del IAE serán mayores, pero perjudica gravemente a los sujetos obligados, ya que verán su actividad con un gravamen mayor, que si lo añadimos al resto de tributos por los que se ven gravados, lleva a puntos en los cuales será insostenible la actividad. Con ello, no defendemos la abolición de este tributo, sino que debería ser más consecuente. Del mismo modo que tiene sentido reducir el gravamen para atraer nuevas empresas a la ciudad, a nuestro parecer, no cabe asfixiar al empresario medio, que realmente es quien sostiene la recaudación.

Por el contrario, los coeficientes aplicables en el IVTM se han visto estáticos desde 2013⁴⁶. Las tarifas que se recauda en mayor medida son las referentes a los turismos que oscilan entre los 25,10 euros para turismos de menos de 8 caballos fiscales y 222,70 euros para turismos con más de 20 caballos fiscales.

Llama la atención ver que los gravámenes de este tributo no son tan elevados, con respecto al margen legal permitido a diferencia de lo que viene siendo la tónica en el resto de impuestos. Lo cual nos lleva a analizar las características concretas de este impuesto, pues a pesar de tratarse de un impuesto municipal no se encuentra delimitado su hecho imponible en el territorio de un municipio concreto, es decir no encuentra la misma sujeción a un municipio que los impuestos del IBI o el IAE. Por lo tanto, ante unos gravámenes elevados, los ciudadanos podrían acudir a otro municipio con gravámenes inferiores, lo que se traduciría en una disminución de la recaudación, pues a pesar de existir una obligación de hallarse el empadronado en el municipio donde se solicite el sello de circulación, en la práctica es muy relativa dicha obligación. Dada la picaresca española no es disparatado pensar que se pueda realizar con relativa frecuencia este tipo de “fraude” para evadir la imposición de un mayor gravamen. Consideramos que el fin de una imposición más liviana puede hallar su fundamento en asegurar la recaudación para el municipio

Respecto de los impuestos potestativos, en Linares se encuentran exigidos los tres impuestos potestativos para los municipios.

El ICIO, se encuentra regulado dicho impuesto con el coeficiente aplicable del 2.06 por ciento en Linares. Dicho coeficiente se fijo para el ejercicio 2014, sin modificación alguna en el mismo para el año 2015, es decir, sigue aplicándose el mismo coeficiente.⁴⁷

⁴⁶ Vid. Ordenanza Reguladora del IVTM: (Web del Ayuntamiento de Linares) http://www.ciudaddelinares.es/portalLinares/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_2448_1.pdf

⁴⁷ Vid. Ordenanzas Fiscales para el ejercicio 2014, Ayuntamiento de Linares (BOP de Jaén): <https://bop.dipujaen.es/edicto/38081/N>

Los coeficientes aplicables con respecto de la imposición del IIVTNU se mantienen estáticos en Linares. El tipo de gravamen se fija mediante el siguiente baremo: un 3,2 por ciento para el periodo de 1 a 5 años, un 2,9 por ciento hasta 10 años, un 2,8 por ciento hasta 15 años y 2,7 por ciento hasta 20 años⁴⁸.

Por último, mencionar que el IGS también se encuentra regulado en Linares con un tipo de gravamen ha permanecido fijado en el 2 por ciento⁴⁹, es decir, en el máximo permitido por ley.

También encontramos multitud de tasas y precios públicos en las ordenanzas fiscales de Linares, constituyendo de este modo un importante apoyo financiero para la ciudad.

Señalar que respecto de los impuestos potestativos sus tipos de gravámenes se encuentran por lo general estáticos y cercanos a los márgenes máximos permitidos en los gravámenes. Podemos darle explicación a este hecho en base a la relevancia social que suponen. Generalmente, estos impuestos, en especial el ICIO y el IIVTNU, se recaudan casi de forma aislada por los hechos imponible sobre los que versan, por lo que si el Ayuntamiento disminuyera el tipo de gravamen, la recaudación pasaría a ser irrelevante para los ingresos municipales. Además, dado la excepcionalidad con la que los ciudadanos pueden estar sujetos a dichos tributos no constituye un reproche social el elevado gravamen, a diferencia de lo que ocurre en los casos del IBI y el IAE donde los ciudadanos sí soportan una mayor carga de forma anual.

Por otra parte nos encontramos con las ordenanzas fiscales reguladoras de tasas, contribuciones especiales y los precios públicos.

Además de los ingresos procedentes del sistema impositivo, el municipio de Linares obtiene ingresos de diversas fuentes de financiación como son las subvenciones y transferencias de organismos superiores y las participaciones en impuestos estatales y autonómicos.

Todo ello conformará los ingresos con los cuales el municipio de Linares deberá ser autosuficiente.

⁴⁸ Vid. Ordenanza Reguladora del IIVTM: (Web del Ayuntamiento de Linares): http://www.ciudaddelinares.es/portallinares/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_2286_1.pdf

⁴⁹ Vid. Ordenanza Reguladora del IGS: (Web del Ayuntamiento de Linares): http://www.ciudaddelinares.es/portallinares/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_2276_1.pdf

6. EL PRESUPUESTO DEL MUNICIPIO DE LINARES.

6.2. Ingresos presupuestados

Tras analizar los recursos financieros de los cuales dispone la ciudad de Linares y su regulación local, podemos adentrarnos en estudiar los datos reales obtenidos del presupuesto para el ejercicio 2015. Cabe mencionar que utilizaremos estos datos para poder analizar posteriormente la liquidación de los mismos, ya que al tiempo de iniciar este trabajo los presupuestos del ejercicio 2016 no se encontraban liquidados.

6.2.1. Ingresos procedentes del sistema impositivo.

En el presupuesto para el ejercicio 2015 podemos encontrar el estado de ingresos clasificado de forma económica, ello nos permite analizar los ingresos que se prevén recaudar de las fuentes de financiación desarrolladas a lo largo del trabajo. Adjuntamos como Anexo 1 el extracto del presupuesto referente a los ingresos, donde se puede apreciar el desglose de los mismos.

En primer lugar, los ingresos procedentes de los tributos se dividen en función del tributo del que procedan en: directos e indirectos.

De la recaudación de los tributos locales, incluidos los potestativos que también son recaudados en Linares, se prevé obtener 18.487.152, 90 euros.

Mediante el desglose de los impuestos recaudados podemos apreciar como el IBI es el impuesto con mayor peso de recaudación dentro de los tributos locales, en especial los provenientes de inmuebles de naturaleza urbana. Se prevé una recaudación de 13.590.352,00 euros, lo que supone que los ingresos procedentes del IBI constituyen el 74 por ciento de los ingresos percibidos de los tributos. Seguido del IVTM como segundo impuesto de mayor recaudación, con una cuantía de recaudación presupuestada en 2.900.000,00 euros. Mientras que el tributo de menor peso sería el IGS con unos ingresos presupuestados en 1.800,00 euros. Es interesante advertir que tal y como hemos indicado en relación con el IAE, en el presupuesto se recoge la cuota de IAE que revierte el Estado a los municipios como motivo de la exención fijada mediante la Ley 51/2002, de 27 de diciembre. Se prevé percibir 195.000 euros en este concepto. Pero, a pesar de esta medida compensatoria del Estado, únicamente se presupuesta 1.395.000.00 euros a percibir como fruto de la recaudación del IAE.

Como ya apuntábamos en el apartado anterior, podemos ver como tiene una influencia directa la recaudación sobre los tipos de gravámenes impuestos. Por ejemplo, en el caso del IGS, recordemos que se encontraba el gravamen en un 2 por ciento, siendo el máximo coeficiente

permitido en para este, si el Ayuntamiento decidiera disminuir el gravamen la recaudación sería aun más insignificante. Debemos de tener en cuenta que el IGS grava la capacidad económica de los sujetos, la cual en periodos de crisis disminuye, y, en consecuencia, se produce un descenso notable en la recaudación. Lo mismo ocurre con el resto de impuestos potestativos, cuya aportación a las arcas municipales es mucho menor que el resto de tributos pues, igualmente, gravan la capacidad económica de los sujetos.

Respecto de la recaudación por tasas y contribuciones especiales podemos ver que el Ayuntamiento ha presupuestado una recaudación de 5.925.830, 2 euros.

En total se prevé recaudar mediante el sistema impositivo 24.412.983,1 euros.

Podemos apreciar que la cuantía presupuestada de ingresos recaudados mediante los impuestos locales es mucho mayor que la procedente de tasas y contribuciones, aquí reside que se le otorgue mayor importancia a los tributos. Además, debemos mencionar que la recaudación por tasas es mayor que la proporcionada por las contribuciones especiales, dada la excepcionalidad con las que son impuestas las segundas.

6.2.2. Ingresos procedentes de otras fuentes de financiación.

Como hemos explicado, además de la fuente fundamental de financiación constituida por el sistema impositivo, las entidades locales poseen otras fuentes de financiación que igualmente quedan recogidas en el presupuesto y que vamos a desglosar a continuación en base a la clasificación realizada en el presupuesto.

En primer lugar, nos encontramos con la participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas, por los cuales Linares prevé recaudar 16.334.703,2 euros.

En concepto de ingresos patrimoniales, extraídos de los bienes patrimoniales y demás derechos patrimoniales que posee la ciudad, se presupuestan 805.484,88 euros.

Podemos ver que cuentan con una subvención concedida por la Diputación Provincial para la mejora del Parque de Bomberos, dicha cuantía únicamente podrá ser invertida en la mejora para la cual ha sido concedida debido al carácter finalista que poseen las subvenciones.

Vemos que se prevé obtener una serie de transferencias de capital, cuyos fines quedan determinados en el presupuesto, por el valor de 825.017,21 euros.

Destacar que mediante la utilización de la potestad sancionadora se presupuestan unos ingresos de 527.000 euros. A pesar de que, como ya hemos dicho, los ingresos obtenidos de la potestad sancionadora reconocida como fuente de ingresos provocan una desnaturalización a la misma, podemos apreciar que supone una verdadera fuente de ingresos.

Por último, llama la atención que los ingresos que se prevén obtener de la liquidación de derechos de cobro de anteriores presupuesto es de 5.000 euros.

El total de ingresos que se presupuestan de las fuentes de financiación ajenas al sistema impositivo es de 207.149.981,9 euros.

No podemos olvidar que los datos proporcionados hasta el momento proceden del presupuesto, por lo que para poder llegar a conclusiones objetivas debemos analizar la liquidación del presupuesto. De este modo podremos ver cuáles son los ingresos reales percibidos una vez finalizado el ejercicio y liquidado el presupuesto. Para ello, utilizaremos la liquidación del presupuesto que fue llevado al Pleno de la Corporación Local de Linares a fecha 19 de mayo de 2016. En el anexo 2 adjuntamos el cuadro de ejecución y liquidación de los ingresos.

Podemos apreciar que a lo largo del ejercicio se ha producido una serie de modificaciones de crédito en referencia a las transferencias corrientes y de capital y en los activos financieros, quedando la previsión definitiva de ingresos en 55.076.583,54 euros, de los cuales se han liquidado 47.905.438,91 euros, por lo que quedaría un cobro pendiente de 7.171.144,63 euros. Este dato nos indica que el presupuesto no ha sido liquidado en su totalidad, sino que quedan cobros pendientes, lo cual influirá en los sucesivos presupuestos incluyendo los cobros pendientes como futuros ingresos.

El problema es que no siempre llegan a cobrarse y desemboca en que los presupuestos pasen a convertirse en ficticios, pero al quedar constancia de los mismos dentro de los márgenes legales consiguen cumplir los requisitos de estabilidad presupuestaria sostenibilidad y financiera. Pero ¿qué ocurre con la suficiencia financiera? Para entenderlo debemos analizar los gastos ejecutados y liquidados, por lo que adjuntamos el cuadro correspondiente en el anexo 3.

Podemos observar que tras las modificaciones efectuadas el crédito definitivo es de 55.076.563,54 euros, de los cuales únicamente se han liquidado 38.700.137,62 euros quedando pendiente 8.817.829,03 euros.

Tras el análisis de estos datos, nos planteamos si verdaderamente existe una suficiencia financiera en los municipios tal y como anuncia la propia Constitución de 1978. Si nos ceñimos a la literalidad del precepto constitucional 142, podemos afirmar que la suficiencia financiera en ningún momento se alcanza mediante los tributos propios y la participación en los tributos estatales y autonómicos, pues ciñéndonos a los datos proporcionados por la liquidación del presupuesto del ejercicio 2015 en Linares podemos comprobar que los ingresos provenientes de los impuestos locales constituyen 16.098.046,68 euros y las

participaciones 16.234.879,59 euros, lo que supondría un total de 32.332.926,30 euros equivalente al 58 por ciento de los gastos. El porcentaje supera el ecuador, pero no consideramos oportuno afirmar que se daría una suficiencia, pues como hemos visto la cuantía percibida por el resto de las fuentes de financiación es un importante soporte para el cumplimiento de las funciones del municipio. Consideramos casi descabellado afirmar que un municipio como Linares pudiera afirmar su suficiencia con la única base de los tributos y las participaciones en tributos estatales y autonómicos, ya que al tratarse de un municipio de más de 50.000 habitantes está obligado a proporcionar todos los servicios públicos exigidos por el artículo 26 LRBRL. Si bien, parece coherente que los servicios se adecuen al número de habitantes pues los mismos proporcionarían liquidez mediante el pago de los tributos, en tiempos de decadencia económica no se cumple dicha lógica, pues a pesar de que el número de habitantes empadronados en Linares⁵⁰ coincide con los requisitos para exigir al municipio que satisfaga el máximo de servicios públicos, bien es cierto que no todos ellos están en las condiciones idóneas en las que se presuponen para que el municipio cuente con la liquidez suficiente para hacer frente a los mismos. Las altas tasas de paro, conlleva una disminución en la recaudación municipal mediante tributos por una sencilla razón, si el ciudadano no dispone de liquidez no podrá proporcionar liquidez. Es decir, si una persona no tiene la posibilidad de adquirir una vivienda, el municipio no percibirá el IBI correspondiente. Por no mencionar que en los casos de los tributos que gravan la capacidad económica la pérdida de ingresos procedentes de los mismos es mucho mayor. En general, si la situación económica no es fluida, las fuentes de financiación procedentes del artículo 142 CE, se convierten en insuficientes para los municipios, adquiriendo mayor relevancia el resto de ingresos.

⁵⁰ A fecha de 2016 el número de habitantes era de 58.829.

7. CONCLUSIONES

Tras el estudio y el análisis realizado a lo largo del trabajo, hemos alcanzado una serie de conclusiones que exponemos a continuación.

En primer lugar, respecto de los principios de autonomía y suficiencia financiera, consideramos que el desarrollo constitucional de los mismos hubiera proporcionado una mayor claridad y contundencia de los mismos, pues si bien son desarrollados por la legislación a posteriori, hemos podido apreciar la existencia de lagunas en el sistema hasta su regulación, situación que no favoreció a los municipios.

Podría considerarse casi irónico que hablemos de autonomía local, pues ni mucho menos se encuentra en la misma situación de autonomía que el Estado y las Comunidades Autónomas. No existe una autonomía real, por varios motivos:

En primer lugar, destacar que existen claras deficiencias en la suficiencia financiera de los municipios, lo cual choca frontalmente con la autonomía. Cabe mencionar que, según la Constitución, la principal fuente de financiación reside en el sistema impositivo, lo que se traduce en que el sustento de la financiación subyace en los habitantes del municipio.

En segundo lugar, la autonomía sobre el sistema impositivo se reduce únicamente a una potestad recaudatoria cedida, pues requieren del desarrollo de normas estatales para su funcionamiento financiero, reduciendo la potestad de las Corporaciones Locales, solamente, a la regulación del tipo de gravamen dentro de los márgenes fijados por estas.

Además, debemos de tener en cuenta el doble control fiscalizador que se ejerce sobre los municipios de forma externa. Como ya hemos comentado anteriormente, por ejemplo en el caso de los municipios andaluces, se produce un control externo por parte del Estado y otro por parte de la Comunidad Autónoma.

Aunque es cierto que debe existir un control sobre los mismos, consideramos que duplicar este proceso parece excesivo, pues además de los problemas de duplicidad, ya mencionados en el trabajo, a nuestro entender carece de sentido que la Comunidad Autónoma asuma un control que sigue en paralelo el Tribunal de Cuentas.

Hablar de autonomía se traducen en hablar de suficiencia, pues si el municipio carece de suficiencia financiera, difícilmente podrá ejercer plenamente su autonomía. Pero de otro modo, si carece de autonomía para disponer de su financiación, no podrá alcanzar la suficiencia.

Cuando hablamos de carencia de autonomía para disponer sobre la financiación, nos venimos a referir a las fuentes de ingresos que son plenamente finalistas y supervisadas por organismos superiores. Por ello, consideramos que el objetivo debería ser alcanzar un equilibrio real entre la autonomía y la suficiencia.

NORMATIVA CITADA

- Constitución española de 1978.
- Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.
- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, Estatuto de Autonomía para Andalucía.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.
- Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015.
- 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.
- Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local

BIBLIOGRAFÍA

- Barcelona Llop, F.J. (2010). *Tratado de Derecho Local*, “La autonomía local y la garantía institucional”. Madrid. Editorial Aranzadi.
- Calvo Ortega, R. *Tratados y Manuales. Curso de de Derecho Financiero* (2015) “Régimen Presupuestario de los Entes Públicos Territoriales”. Madrid. Editorial Civitas, S.A.
- Cobo Olvera, T. (2010). *Tratado de Derecho Local*, “Utilización de los bienes patrimoniales por las entidades locales” Madrid. Editorial Aranzadi
- Cunillera Busquets, M.M. (2013) “Sobre la suficiencia del contenido del estudio económico en la imposición de tasas locales”. Madrid. Editorial Aranzadi.
- Fernández Farreres, G. (2004) “La aplicabilidad de la Ley general de subvenciones a las entidades locales y, en particular, a las diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias de cooperación económica a los municipios.”. QDL. Estudios.

- Fernández Pavés, M.J. (2010) *Tratado de Derecho Local*. Cap. “Impuesto municipal sobre gastos suntuarios”. Madrid. Editorial Aranzadi.
- Ferreiro Lapatza, J.J. (1993). *Tratado de Derecho financiero y tributario local*. Madrid, Marcial Pons, ediciones jurídicas, S.A.
- García Heredia, A. (2013) “las operaciones de endeudamiento de las entidades locales y su adecuación a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”. *Revista española de Derecho Financiero* num.158/2013.
- García Moreno, A. (2015), *Manual de Derecho Tributario*. Madrid. Editorial Aranzadi. Capítulo XIV, Impuestos Locales.
- González, Gallego, López, Sánchez, Calvo, Fernández de Moya y Cárdenas. (2005). *Planteamiento histórico y constitucional de las Haciendas Locales*. Jaén, Diputación Provincial de Jaén.
- Luchena Mozo, G.M. (2011) “El patrimonio de las Administraciones Públicas: reflexiones sobre su régimen”. *Revista española de Derecho Financiero* núm. 149/2011.
- Marín-Barnuevo Fabo, D. (2010) *Estudios y comentarios legislativos. Los tributos locales*, “Imposición y ordenación de contribuciones especiales”. Madrid. Editorial Aranzadi.
- Martín, Lozano, Tejerizo y Casado (2013). *Curso de Derecho financiero y tributario*. Madrid, Editorial Tecnos.
- Moreno Serrano, B. (2017) “Régimen local. Control de la actividad económico-financiera de las entidades locales”. Madrid. Editorial Aranzadi. *La Administración Práctica* núm.2/2017.
- Núñez Pérez, G.G (2007) “Sobre el concepto de Autonomía Municipal en la Constitución de 1978”. *Revista española de derecho Financiero* núm. 134/2007
- Pont Mestres, M. (2001). *Financiación de los entes locales*. Madrid, Marcial Pons, ediciones jurídicas, S.A.
- Sánchez Galiana, J.A (2010) “La necesaria reforma tributaria de las haciendas locales: algunas consideraciones sobre la imposición municipal”. *Revista Quincena Fiscal* núm. 9/2010

JURISPRUDENCIA

- Tribunal Supremo:
 - STS (Sala de lo Contencioso), de 21 de enero de 2003 (Roj. 210/2003)
 - STS (Sala de lo Contencioso), de 5 de mayo de 2003 (Roj. 3035/2003)
 - STS (Sala de lo Contencioso), de 21 de marzo de 2007 (Roj. 2878/2007)
- Tribunal Constitucional:
 - STC 4/1981, de 2 de febrero (BOE núm. 47 de 24 de febrero de 1981)
 - STC 32/1981, de 28 de julio (BOE núm. 193 de agosto de 1981)
 - STC 13/1992, de 6 de febrero (BOE núm. 54 de 3 de marzo de 1992)
 - STC 233/1999, de 16 de diciembre (BOE núm. 17 de enero de 2000)

PÁGINAS WEB CONSULTADAS:

- Ayuntamiento de Linares.
http://www.ciudaddelinares.es/portallinares/p_1_principal1.jsp?codResi=1
- Boletín Oficial Provincial (Jaén).
<https://bop.dipujaen.es/>
- Boletín Oficial del Estado
<http://boe.es/>
- CENDOJ (Centro de Documentación Judicial)
<http://www.poderjudicial.es/search/>
- Ministerio de Hacienda y Función Pública.
http://www.sefp.minhfp.gob.es/web/areas/reforma_aapp.html
- Tribunal Constitucional: Buscador de jurisprudencia
<http://hj.tribunalconstitucional.es/>

ANEXO 1. Estado de Ingresos del Presupuesto de Linares para el ejercicio 2015.

Estado de Ingresos Presupuesto 2015 Ayuntamiento de Linares INGRESOS - Clasificación Económica

1 Impuestos Directos	18.085.352,89
11200 Impto.bienes inmuebles naturaleza rústica	113.000,00
11300 Impto.bienes inmuebles naturaleza urbana	13.472.452,89
11400 IBI DE CARACTERISTICAS ESPECIALES	4.900,00
11500 Impto.s/vehículos Tracción mecánica	2.900.000,00
11600 Impto.s/incremento valor terreno n° urbana	200.000,00
13000 Impto.s/actividades económicas Cuota MUNICIPAL	1.200.000,00
13001 Impto.s/actividades económicas Cuota PROV-ESTATAL	195.000,00
2 Impuestos Indirectos	401.800,00
29000 Impto.s/construcciones,instalaciones y obras	400.000,00
29100 Impto.s/ gastos suntuarios	1.800,00
3 Tasas y otros ingresos	6.906.718,67
30200 Basuras	2.840.517,00
30500 Extinción de incendios	24.000,00
31100 Ayuda a domicilio	70.000,00
31101 Teleasistencia	6.500,00
31200 Escuelas infantiles	145.000,00
31201 Taller ocupacional	30.500,00
31300 Instalaciones deportivas municipales	160.000,00
32100 Licencias urbanísticas	250.000,00
32101 Ingresos asimilados al régimen fuera de ordenación	120.000,00
32300 Licencias apertura establecimientos	50.000,00
32500 Expedición de documentos administrativos	50.000,00
32600 Grta municipal y depósitos	75.000,00
32900 Licencias autotaxi	4.000,00
33100 Entrada de Vehículos	550.000,00
33200 Ocupacion suelo,sube suelo, vuelo. Suministros	850.000,00
33400 Cajas y zanjas	1.600,00
33500 Mesas y sillas	100.000,00
33600 Compensación telefónica	90.000,00
33900 Mercado de Abastos	40.000,00
33901 Puestos y barracas, Feria y Mercadillo	350.000,00
33902 Quioscos	18.713,15
33903 Materiales de construcción y otros	27.000,00
33904 Otras Tasas por utilizac privativa dominio público	5.000,00
34001 Aportación usuarios centros de estudios linarenses	5.000,00
34400 Teatro Cervantes	10.000,00
34402 Concurso Marisa Montiel	1.700,00
34403 Taquilla eventos Área Festejos	800,00
34404 Taquilla eventos Área Cultura	3.000,00
34405 Entrada "Pórtico Linares" y Hospital de los Marqueses	13.000,00
34600 Prestación Servicio electricidad Feria	30.000,00
37000 Autorización inicial vado - Escudo Municipal	2.500,00
38900 Reintegro de presupuestos cerrados	5.000,00
39100 Multas urbanísticas	17.000,00
39120 Multas de tráfico	500.000,00
39190 Otras multas y sanciones	10.000,00
39210 Recargo ejecutivo	18.000,00
39300 Intereses de demora	5.000,00
39402 Cesión Personal EEPP	165.000,00
39901 Recursos eventuales	10.000,00

39902	Convenio Unespa	143.888,52
39903	Aportación personal Seguro de Vida	5.000,00
39904	Indemnización por daños	20.000,00
39905	Obras a cargo de terceros	5.000,00
39907	Anuncios a cargo de terceros	50.000,00
4	Transferencias Otes	18.108.591,31
42000	Participación en los tributos del Estado	13.138.585,63
42001	PIE Merma recaudación IAE	795.024,21
45000	Participación en los tributos de la C.A.	3.195.137,60
45000	Aportación C.A. Escuelas Infantiles	480.804,00
46103	Diputación Provincial: Subvención Parque Bomberos	519.059,88
5	Ingresos Patrimoniales	805.484,88
52000	Intereses en cuentas bancarias	10.000,00
54100	Arrendamiento local SPR	17.000,00
55000	Canon aparcamientos subterráneos	120.000,00
55000	Canon Caseta Municipal	21.000,00
55001	Canon Unespa, S.A.	610.984,88
55002	Canon Estación de Autobuses	5.000,00
55000	Concesión demanial Unespa	16.500,00
7	Transferencias Capital	825.917,21
72100	Servicio Estatal de Empleo. Costes sociales PEPEA	139.481,58
76100	Diputación Provincial. Costes materiales PEPEA	55.792,63
76101	Diputación Provincial. Plan de Obras y Servicios	214.743,00
76102	Subvención Proyecto Fundación INCIDE	415.000,00

ANEXO 2. Cuadro de ejecución y liquidación de ingresos del ejercicio 2015 de Linares.

	Capítulos INGRESOS		Prevision Inicial	Modificación +/-	Prevision Definitiva	Derechos Reconocidos	Recaudacion Líquidos	Pdte Cobro	Estado de Ejecución
OPERACIONES CORRIENTES									
	IMPUESTOS DIRECTOS	1	18.085.352,89	0,00	18.085.352,89	18.802.986,95	15.882.594,68	2.920.392,27	717.634,06
	IMPUESTOS INDIRECTOS	2	401.800,00	0,00	401.800,00	321.836,66	215.452,00	106.384,66	-79.963,34
	TASAS Y OTROS INGRESOS	3	6.900.718,67	0,00	6.900.718,67	6.158.138,59	5.018.077,08	1.140.061,51	-742.580,08
	TRANSFERENCIAS	4	18.109.591,31	890.616,00	19.000.207,31	19.170.577,15	19.076.435,60	94.141,55	170.369,84
	INGRESOS PATRIMONIALES	5	805.484,88	0,00	805.484,88	197.938,80	174.594,19	23.344,61	-607.546,08
			44.302.947,75	890.616,00	45.193.563,75	44.651.478,15	40.367.153,55	4.284.324,60	-542.085,60
OPERACIONES DE CAPITAL									
	ENAJENACION INV. REALES	6	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	7	825.017,21	7.150.741,14	7.975.758,35	4.278.379,17	4.278.379,17	0,00	-3.697.379,18
	ACTIVOS FINANCIEROS	8		1.907.241,44	1.907.241,44	0,00	0,00	0,00	-1.993.209,69
	PASIVOS FINANCIEROS	9	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
			825.017,21	9.057.982,58	9.882.999,79	4.278.379,17	4.278.379,17	0,00	-5.690.588,87
			45.127.964,96	9.948.598,58	55.076.563,54	48.929.857,32	44.645.532,72	4.284.324,60	-6.232.674,47
						Cobros Presup. Total	47.905.438,91	22.234.354,61	

ANEXO 3. Cuadro de ejecución y liquidación de gastos del ejercicio 2015 de Linares.

	Capítulos GASTOS		Crédito Inicial	Modificación +/-	Crédito Definitivo	Obligaciones Reconocidas	Pagos Líquidos	Pdte Pago	Estado de Ejecución		Nivel Ejecucion	% Pagos/OR
OPERACIONES CORRIENTES												
	GASTOS DE PERSONAL	1	16.603.787,77	680.201,48	17.283.989,25	15.623.955,99	15.607.832,99	16.123,00	-1.660.033,26	-9,60%	90,40%	99,90%
	GASTOS BIENES Y SERV	2	15.300.876,73	1.026.249,18	16.327.125,91	15.036.966,57	9.868.634,17	5.168.332,40	-1.290.159,34	-7,90%	92,10%	65,63%
	GASTOS FINANCIEROS	3	1.075.200,00	-55.921,42	1.019.278,58	571.602,51	444.764,88	126.837,63	-447.676,07	-43,92%	56,08%	77,81%
	TRANSF-SUBV CORRIENTES	4	3.330.087,30	317.917,18	3.648.004,48	3.442.265,67	1.338.153,97	2.104.111,70	-205.738,61	-5,84%	94,36%	38,87%
			36.309.951,80	1.968.446,42	38.278.398,22	34.674.790,74	27.259.386,01	7.415.404,73	-3.603.607,48	-9,41%	90,59%	78,61%
				5,42%		90,59%						0,00%
OPERACIONES DE CAPITAL												
	INVERSIONES REALES	6	2.586.823,35	9.861.772,66	12.448.596,01	8.513.009,91	7.362.354,06	1.150.655,85	-3.935.586,10	-31,61%		86,48%
	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	7	529.017,69	-105.542,02	423.475,67	423.475,67	171.707,22	251.768,45	0,00	0,00%		40,55%
	ACTIVOS FINANCIEROS	8	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			
	PASIVOS FINANCIEROS	9	5.702.172,12	-1.776.078,48	3.926.093,64	3.906.690,33	3.906.690,33	0,00	-19.403,31	-0,49%		100,00%
			8.818.013,16	7.980.152,16	16.798.165,32	12.843.175,91	11.440.751,61	1.402.424,30	-3.954.989,41	-23,54%	76,46%	89,08%
				80,21%								
			45.127.964,96	9.948.598,58	55.076.563,54	47.517.986,65	38.700.137,62	8.817.829,03	-7.558.596,89	-13,72%	86,28%	81,44%
			0,00	0,00	0,00							
				22,05%		1.411.890,67	5.945.395,10	-4.533.504,43	1.325.922,42			

Fuente: Ayuntamiento de Linares.