

**PRECISIONES SOBRE LA AUTONOMÍA FINANCIERA
MUNICIPAL.**

**El IBI como ejemplo de una experiencia
fallida de financiación municipal autónoma**

PREMIOS CEMCI

*INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA AVANZADA DE LA ADMINISTRACIÓN
Y EL GOBIERNO LOCAL*

MENCIÓN ESPECIAL

Precisiones sobre la autonomía financiera municipal.

El IBI como ejemplo de una experiencia fallida de
financiación municipal autónoma

MANUEL AGUDO GAVILÁN



CEMCI

GRANADA, 2014

© AUTOR
© CEMCI Publicaciones
Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada
Correo electrónico: aurena@cemci.org
Web: <http://www.cemci.org>

ISBN: 978-84-16219-02-5.
Depósito legal: GR-2208-2014.

Impreso: Imprenta de la Diputación de Granada.

Impreso en España - Printed in Spain.

El editor no se hace responsable de las opiniones expresadas por sus colaboradores.

*Al esfuerzo y el sacrificio, valores que
deberá abrazar cualquier comunidad
que aspire a avanzar.*

ÍNDICE

PRESENTACION.....	15
ABREVIATURAS	7
INTRODUCCION	19
CAPITULO I: NACIMIENTO Y NATURALEZA DEL MUNICIPIO. ALGUNOS ASPECTOS FINANCIEROS	33
I. PLANTEAMIENTO INTRODUCTORIO.....	5
II. NACIMIENTO Y CARACTERÍSTICAS INICIALES DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL	39
a) Los núcleos de población en Iberia	39
b) La organización político-administrativa de Hispania. Provincia y Municipio como instrumentos al servicio de la conquista.....	44
III. ALGUNOS ASPECTOS FINANCIEROS DEL MUNICIPIO ROMANO ..	75
a) Cuestiones previas	75
b) Las finanzas municipales.....	79

IV. EL TRIBUTO COMO INSTRUMENTO DE EXPLOTACIÓN ECONÓMICA EN EL MUNICIPIO ROMANO. CLASES	92
V. LA DECADENCIA DEL SISTEMA MUNICIPAL ROMANO	99
VI. RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES.....	101
VII. OTRO APUNTE HISTÓRICO EN AVAL DE LAS CONCLUSIONES..	108
 CAPITULO II: EL MARCO JURIDICO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO ESPAÑOL.....	 115
I. PLANTEAMIENTO Y PREVENCIÓNES INTRODUCTORIAS.....	115
II. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978.....	136
III. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL	142
a) Generalidades	142
b) Regulación constitucional del municipio	145
c) La autonomía municipal en la Constitución	148
d) La autonomía local según el Tribunal Constitucional	164
 CAPITULO III: LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMÍA Y SUFI- CIENCIA FINANCIERA DE LAS HACIENDAS LOCALES EN LA CONSTITUCION.....	 189
I. EL PRINCIPIO DE SUFICIENCIA FINANCIERA	191
a) Planteamiento introductorio.....	191
b) La suficiencia de recursos, un prius para la autonomía municipal	197
c) Fuentes constitucionales y actores en la financiación de la hacienda municipal.....	203

d) Afectación de los recursos de la Hacienda Local a la ejecución de las competencias atribuidas por la ley al municipio	216
II. LA AUTONOMÍA FINANCIERA MUNICIPAL	225
a) Planteamiento introductorio.....	225
b) La autonomía financiera en la vertiente del gasto	228
c) La autonomía financiera en la vertiente de los ingresos. La fuente constitucional “tributos propios”	232
III. LA PROYECCIÓN TRIBUTARIA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL. EL PODER TRIBUTARIO DEL MUNICIPIO.....	237
a) El poder tributario municipal.....	237
b) El poder tributario del municipio en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. La proyección tributaria de la autonomía municipal.....	250
c) El proceso de <i>flexibilización de la reserva de ley</i>	251
IV. DISEÑO POR EL LEGISLADOR BÁSICO DE UN PODER TRIBUTARIO MUNICIPAL	262
a) Planteamiento introductorio.....	262
b) El poder tributario del municipio según la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.....	265
c) El poder tributario del municipio según la Ley Reguladora de las Haciendas Locales	269
V. LOS “TRIBUTOS PROPIOS” COMO FUENTE DE INGRESOS ADSCRITA A LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMÍA MUNICIPAL Y DE SUFICIENCIA FINANCIERA DE LAS HACIENDAS LOCALES	277
a) Ideas introductorias.....	277
b) Los tributos propios. Su vinculación a los principios de autonomía y suficiencia financiera.....	278

c). La conjunción de los principios de autonomía municipal y suficiencia financiera <i>de la hacienda local en la fuente tributos propios</i> , según la Ley Reguladora de las Haciendas Locales	284
d) Manifestaciones generales de autonomía municipal en la fuente tributos propios, según la Ley Reguladora de las Haciendas Locales	290
e) Manifestaciones singulares de autonomía municipal en la fuente tributos propios	298

VI. EL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES COMO CATEGORÍA INTEGRANTE DE LA FUENTE DE FINANCIACIÓN MUNICIPAL TRIBUTOS PROPIOS	319
a) Antecedentes semánticos y tributarios de la imposición inmobiliaria local. La Contribución	319
b) El IBI como instrumento de financiación municipal	327
c) Análisis de la capacidad dispositiva sobre el tipo de gravamen del IBI como manifestación de autonomía financiera municipal	341

CAPITULO IV: MANIFIESTACIONES DEL PRINCIPIO DE AUTONOMIA MUNICIPAL EN LA APLICACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES. CONSECUENCIAS FINANCIERAS PARA LA HACIENDA MUNICIPAL.....

361

I. CUESTIONES PREVIAS	363
a) El Ayuntamiento como soporte histórico para la gestión de la imposición sobre la riqueza inmobiliaria. Notas sobre la gestión de la Contribución de 1845	365
b) Los obstáculos a la intervención municipal en la gestión de la Contribución como posible causa subyacente en el origen de la Ley del Catastro de 1906	383

c) La formación y mantenimiento por los Ayuntamientos de los registros y padrones de la Contribución	392
II. PLANOS COMPETENCIALES Y CARACTERÍSTICAS EN LA APLICACIÓN DEL IBI. REFLEJOS DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL	412
a) Cuestiones previas	412
b) La gestión catastral del IBI	421
c) La participación municipal en la aplicación del IBI	446
d) La delegación de competencias como clausula de cierre de la autonomía municipal en el IBI	456
III. LA PARTICIPACIÓN MUNICIPAL EN EL MANTENIMIENTO DE LA BASE DE DATOS DEL CATASTRO COMO EXIGENCIA DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE GENERALIDAD TRIBUTARIA, AUTONOMÍA Y SUFICIENCIA FINANCIERA DE LA HACIENDA LOCAL	464
a) Planteamiento	464
b) El principio de autonomía municipal como argumento para reclamar la participación municipal obligada en el mantenimiento de la base de datos del Catastro	467
c) Los principios constitucionales de generalidad tributaria y suficiencia financiera de la hacienda local como argumentos para reclamar la asunción imperativa de obligaciones por el municipio en el mantenimiento de la base de datos del Castro	470
d) El sentido común como razón última para reclamar la participación municipal en el mantenimiento de la base de datos del Catastro	478
IV. BREVE ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE LA UTILIZACIÓN POR LOS AYUNTAMIENTOS DE SU CAPACIDAD DISPOSITIVA SOBRE EL TIPO DE GRAVAMEN	482
a) Cuestiones previas	482

b) Ejemplos de margen financiero en el IBI	486
c) Reflexión.....	514
CONCLUSIONES	521
BIBLIOGRAFIA.....	549

PRESENTACIÓN

El Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCi), que tiene como principal cometido la capacitación, formación y perfeccionamiento de los cargos electos, directivos, habilitados estatales y, en especial, empleados públicos de las Entidades Locales, la investigación, así como la elaboración de publicaciones y documentación en materia de régimen local, instituyó los premios que llevan su nombre. Y, junto a esta convocatoria, ha considerado conveniente incrementar su labor editorial con una nueva serie, que ha denominado “Premios CEMCi”. Serie que acoge los trabajos seleccionados y galardonados en dicha convocatoria.

Creemos que un organismo como éste, que se caracteriza y distingue, —y así lo ha venido haciendo durante ya su longeva trayectoria—, por la prestación de un servicio público basado en elevados estándares de calidad y siempre aspirando a superar sus propias cotas con permanente puesta al día, debía complementar el esfuerzo investigador de nuestros usuarios y colaboradores poniendo en conocimiento general los frutos de ese tenaz esfuerzo intelectual y científico. Qué mejor que hacerlo en el marco de la política de publicaciones del propio Centro. En él, en ese marco, la nueva serie y este segundo volumen que ahora tienes ante ustedes. Se trata de la Mención Especial otorgada al trabajo de Manuel AGUDO GAVILÁN que lleva por título “Precisiones sobre la autonomía financiera municipal. El IBI como ejemplo de una experiencia fallida de financiación municipal autónoma”. Agudo Gavilán es doctor en Derecho, Técnico de Administración General, Jefe de la

Unidad Territorial de Andújar del Servicio Provincial de Gestión y Recaudación Tributaria de la Diputación de Jaén y autor de la tesis doctoral “La autonomía financiera municipal desde la perspectiva del Impuesto sobre Bienes Inmuebles”, así como de otras publicaciones en materia de haciendas locales.

La vocación del Centro y su máximo deseo estriban en seguir creciendo como referente en sus diferentes campos de actuación a nivel local y potenciar su imagen conforme vamos cumpliendo etapas. Etapas que son retos en los que abordamos cada vez proyectos más complejos. Somos conscientes de que a mayor complejidad también aportamos mayor viveza e ilusiones nuevas. El CEMCi aporta valores hoy cada día más necesarios, algunos imprescindibles, que poner al servicio de los municipios y demás entes locales.

En el Programa de Investigación del Plan de Acción del Centro venimos realizando actividades de investigación en variadas formas y sobre temas diversos, aunque siempre vinculadas al Gobierno o la Administración Local. Fue ésta una de las razones que nos llevó a crear los Premios CEMCi. Con ellos esperamos que el esfuerzo de los investigadores siga dando buenos frutos. La respuesta está siendo por su parte excelente.

Damos así cumplimiento al objetivo de contribuir al conocimiento y dar respuestas a las problemáticas existentes, ofrecer soluciones y alternativas, generar ideas de pensamiento avanzado. Siempre, claro está, en el ámbito de lo Local, nuestra razón de ser.

Muchas gracias a quienes se acercan con interés a estas publicaciones, que ponemos a su disposición con todo el cariño y entusiasmo posibles; y en especial a quien obtuvo la Mención Especial, hoy objeto de atención con esta publicación de su trabajo, el autor jiennense Manuel Agudo Gavián. Gracias.

CEMCi

ABREVIATURAS

AA/VV.	Autores varios.
A.C.	Antes de Cristo.
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución española de 1978.
CIL	Corpus Inscriptionum Latinarum.
D C	Después de Cristo.
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias.
IAE	Impuesto sobre Actividades Económicas.
IVTM	Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.
IBI	Impuesto sobre Bienes Inmuebles.
ICIO	Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido.
LCI	Texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.
LGT	Ley General Tributaria.
LRBRL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.
RAP	Revista de Administración Pública.

INTRODUCCIÓN

Con la promulgación de la Constitución de 1978 se da entrada en nuestro ordenamiento al instituto jurídico-organizativo de la autonomía; vocablo que, de la mano de los partidos políticos, se expande con tal vigor y amplitud que ya antes de ser perfilado jurídicamente su contenido, a la luz del texto constitucional, se generaliza en el escenario socio político asociado a la idea de libertad frente a algo o a alguien; haciéndolo además con tal grado de sublimación que condiciona de futuro, cohibiéndola, la propia actividad del legislador. Quizás por ello no resulte infrecuente asistir hoy a la invocación de la autonomía del municipio como algo connatural a este que le hubiere sido en otro tiempo ilícitamente arrebatado. Sin embargo es preciso advertir, ya desde este momento, sobre la dificultad que entraña no tanto defender como explicitar la autonomía de una institución, la municipal, que es, por origen, de naturaleza subordinada. Nota esta, la subordinación, que tiene para la institución valor constitutivo por cuanto que el municipio, formula político-organizativa, nace al Derecho a través de la integración, en régimen de dependencia, de una colectividad humana organizada y asentada sobre un espacio territorial delimitado en una unidad política superior, soberana, y territorialmente más amplia, el Estado. Dificultad que aumenta cuando además se pretende cualificar dicha autonomía como financiera; y esto no tanto por la inversión operada en el objeto inicial de la institución municipal, que deja de ser un instrumento de explotación económica, al servicio de la entidad política que lo inventa, Roma, para convertirse en titular de su propia hacienda, como por el hecho

de que en el modelo de organización político territorial dibujado por nuestra actual Constitución el municipio es también Estado. Todo ello sin perder la precitada nota de subordinación.

La Constitución llama al municipio para asumir una parte de las tareas del Estado en relación con los ciudadanos, motivo por el cual su hacienda deberá contar, así lo exige el propio texto constitucional, con recursos suficientes para la atención del gasto que le ocasione el desempeño de dichas tareas; siendo preciso poner de relieve que estas tareas o funciones habrán de ser determinadas desde fuera de la órbita municipal ya que, al señalar la Constitución a la ley como el instrumento para fijar las competencias municipales y carecer esta instancia territorial de capacidad legislativa, serán necesariamente el Estado y la respectiva Comunidad Autónoma, entes dotados de poder legislativo, quienes señalen las funciones a desempeñar por el municipio en cada momento¹. Instancias que, por designio constitucional, son además las llamadas a implementar el sistema de financiación municipal esbozado por la Constitución² con el objetivo de hacer realidad el otro principio nuclear proclamado por ella para el mundo municipal, el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales³.

Este escenario, donde el municipio es llamado para desempeñar unas funciones asignadas desde otras instancias territoriales del

¹ Cfr. Art.142 CE. Señala de manera explícita que es la ley quien atribuye o señala las funciones que ha de realizar por el municipio.

² Cfr. Art.142 CE. Los tributos propios constituyen una de las dos fuentes fundamentales de financiación municipal y habida cuenta que en materia tributaria rige, como regla general, el principio de reserva de ley y que el municipio carece de capacidad legislativa, será el legislador estatal quien deba alumbrar esta fuente de financiación municipal. Lo mismo sucede con la otra fuente financiera que, al estar constituida por participaciones del municipio en tributos del Estado y en los de la respectiva Comunidad Autónoma, tendrán que ser las instancias titulares de estos tributos las que diseñen dicha participación.

³ Art.142 CE: Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas.

Estado, nos pone ante el problema de la financiación de su hacienda, concretado básicamente en la consideración de que la articulación de un sistema que asegure a esta un volumen de recursos suficiente, para atender el gasto ocasionado con motivo del desempeño de sus funciones, es un asunto aún no resuelto; si bien, es preciso destacar, por un lado, que la propia Constitución, cuando enuncia los tributos propios y la participación en los del Estado y en los de las Comunidades Autónomas como fuentes para nutrir la hacienda local, está señalando la vía por la que habrá de venir dada una parte de la solución al problema; pues no en vano califica ambas fuentes, tributos propios y participaciones, como fundamentales. Por otro, y esto no significa un posicionamiento precoz por nuestra parte, hay que destacar que hace ya tiempo que el legislador desarrolló y puso en manos municipales una fuente de financiación, los tributos propios, que está dotada de potencia suficiente como para que la situación financiera de la hacienda municipal estuviera si no resuelta si al menos para que fuera otra totalmente diferente.

Resaltar, así mismo, que el anuncio de las citadas fuentes de financiación, tributos propios y participaciones, constituye una de las escasas directrices dadas por la Constitución en materia financiera municipal; la cual, dicho sea de paso, da muestras de un notable desinterés por esta instancia territorial del Estado; pues no otra cosa cabe inferir de la exigua atención que presta al municipio y a la autonomía que proclama para él. Una autonomía de la que no explicita cuál sea su naturaleza, ni siquiera su contenido; ese contenido mínimo que deba ser respetado por las demás instancias territoriales del Estado. Omisión que adquiere especial relevancia si tenemos en cuenta que, en nuestro ordenamiento, el municipio presenta la particularidad de que el vínculo de subordinación, propio de la institución municipal, con una entidad política superior es doble ya que, por un lado, se integra en el Estado español, unidad política superior que le hace nacer al Derecho, vínculo constitutivo; pero por otro, entra también en una relación de subordinación normativa con la Comunidad Autónoma en la que radique. Por ello, creemos no exagerar si se afirma que la Constitución, una vez fijado el carácter democrático y representativo

de las Corporaciones municipales y esbozada su estructura orgánica, deja todo lo relativo al municipio en un escenario confuso, incluso no exento de ciertas dosis de incoherencia. Circunstancia que permite pensar que la autonomía municipal, con la excepción señalada, no fue un objetivo singular del Constituyente; pues no en vano, y se trata de un detalle que no debiera pasar inadvertido, en el debate constituyente el mundo local no fue siquiera ubicado inicialmente en el Título VIII de la Constitución, destinado a la organización territorial del Estado, sino que se contemplaba en la parte relativa a la Administración.

Como consecuencia de la indefinición constitucional, en relación con casi todo lo referido al municipio y su autonomía, de la inconcreción material de esta y la contradicción que a veces aparentan entre sí algunos preceptos constitucionales, pronto se hizo necesaria la intervención del Tribunal Constitucional; si bien, se ha de resaltar que esta intervención se produce en un escenario socio político donde el vocablo autonomía ha adquirido ya un significado singular. De aquí que no parezca disparatado afirmar que la Alta instancia interpretadora se vio obligada, más que a alumbrar y dibujar los perfiles de este instituto jurídico organizativo a la luz del texto constitucional, a inventar una idea y un contenido que no defraudara las expectativas que el vocablo había suscitado en el escenario político.

En este sentido, pronto se hizo hueco en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la idea de que la autonomía local se concreta en un derecho de participación de los entes locales en cuantos asuntos le atañan o sean de su interés, entre ellos los financieros, siendo necesario llamar la atención en este punto para destacar que cuando la Constitución alude a la materia financiera municipal abandona el término autonomía para referirse a ella en términos cuantitativos, de suficiencia⁴, con lo cual tampoco queda claro si en la voluntad del Constituyente está vetar la autonomía de los entes locales en materia financiera.

⁴ Cfr. art.142 CE.

En cualquier caso, la jurisprudencia constitucional concluye que la autonomía proclamada por la Constitución para provincias y municipios lleva implícita, como manifestación cualificada de la misma, una dimensión financiera. Afirmación que obliga a no perder de vista, cuando se aborde su análisis, que la materia financiera se disciplina a través del presupuesto y que este presenta dos vertientes estructurales, los ingresos y los gastos. En esta última el municipio ha alcanzado cotas sobresalientes mediante el ejercicio de una presunta y distorsionada autonomía de gasto, alentada inicialmente incluso por el propio Tribunal Constitucional que llegó a afirmar que la autonomía financiera municipal se manifestaba mejor a través del gasto que de los ingresos.

Sin embargo, dicho esto, no se puede obviar que la dualidad estructural de la institución presupuestaria se proyecta también sobre la autonomía financiera municipal dibujando en ella, con trazos muy gruesos, una vertiente obligacional en relación con los ingresos que exige al municipio, en cuanto poder público titular de autonomía financiera, asumir el papel de actor principal en la tarea de allegar recursos a su propia hacienda. Papel que habrá de materializar necesariamente a través de su fuente tributaria ya que, además de ser la tributaria una materia vinculada, de manera natural, a la vertiente presupuestaria de los ingresos, la capacidad dispositiva del municipio sobre la otra fuente, las participaciones en los tributos del Estado y en los de la respectiva Comunidad Autónoma, es prácticamente nula; frente a esta el municipio asume el papel de mero espectador, pendiente de la liberalidad de dichas instancias territoriales⁵.

⁵ Aunque quizá no se debiera descartar las dimensión de derecho subjetivo municipal, invocable por tanto ante la correspondiente instancia judicial, que pueda encerrar el artículo 142 de la Constitución española cuando, tras proclamar la necesidad de suficiencia de recursos en las haciendas locales, señala que estas se nutrirán de participaciones en los tributos del Estado y en los de las CCAA.

A la vista de su posición jurídico constitucional y de la configuración dada por el legislador a la fuente “tributos propios”⁶ el municipio puede y debe tener a través de ella un protagonismo principal en la financiación de su hacienda ya que de la proyección tributaria que, según la jurisprudencia constitucional, tiene la autonomía municipal, dimana para su titular, modulada por el principio constitucional de suficiencia financiera de la hacienda local, la obligación de utilizar una fuente de financiación, la tributaria, que ha sido puesta a su disposición por la Constitución con el objetivo específico y único de financiar su hacienda. Siendo preciso advertir a este respecto que el volumen de recursos que cada gobierno municipal deba hacer manar de esta fuente de financiación estará modulado por el principio de suficiencia financiera en la respectiva hacienda ya que, desde el momento mismo en que la Constitución afecta los tributos municipales a la materialización de dicho principio de suficiencia en la hacienda local y el Tribunal Constitucional configura la suficiencia de recursos como un requisito de viabilidad para la efectividad de la autonomía proclamada por la Constitución para el municipio, resulta obligado considerar que el principio de suficiencia financiera de la hacienda local se erige como un límite al ejercicio del principio de autonomía municipal, de manera que, en tanto la suficiencia de recursos no sea una realidad en la hacienda

⁶ Tributos propios es la expresión utilizada por la Constitución para referirse a una de las fuentes fundamentales de financiación municipal. Sin embargo, consideramos que la expresión no es la más idónea para describir el fenómeno que la Constitución refiere ya que resulta incoherente con lo que se deduce del propio juego de los principios constitucionales; según los cuales la creación de tributos es algo que el municipio tiene absolutamente vetado por la propia Constitución ya que ésta blindó dicho alumbramiento, mediante su reserva, al poder legislativo. Poder que como sabemos el municipio no ostenta. Por ello es preciso dejar sentado ya desde ahora dos cosas. La primera que la expresión “tributos propios”, utilizada por la Constitución, se refiere a las distintas figuras tributarias que las entidades con poder legislativo alumbren y pongan a disposición del municipio para financiar su hacienda. La segunda, que el producto de esos tributos está orientado, afecto a la materialización del principio de suficiencia financiera de las haciendas municipales.

que gestiona, el gobierno del respectivo municipio vendrá obligado a utilizar la fuente tributaria hasta apurar incluso, si así lo demanda su hacienda, los límites máximos de potencia con que la ley dota a las distintas figuras tributarias que la integran.

Entendemos que esto es así porque Hacienda y Corporación municipal son realidades jurídicas diferentes, y en consecuencia el principio de suficiencia financiera hace nacer para esta obligaciones frente a la hacienda que gestiona; y esto por cuanto que, como poder público, el municipio, a través de su órgano de gobierno, viene obligado a coadyuvar en la materialización de todos y cada uno de los principios constitucionales que informan el modelo de Estado, entre ellos, el de suficiencia financiera de su propia hacienda. Sin embargo, cuando el legislador realiza la configuración normativa de esta fuente de financiación municipal opta, de entre los principios constitucionales en presencia, por potenciar el principio de autonomía frente al de suficiencia de la hacienda local, atribuyendo al municipio, como contenido material de su autonomía financiera en la vertiente de los ingresos, una amplia capacidad dispositiva sobre sus tributos; sin referencia ni modulación alguna en su ejercicio al principio constitucional de suficiencia financiera de la hacienda local. Circunstancia esta que ha facilitado el desarrollo y consolidación, por los gobiernos municipales, de una praxis no solo contraria al principio de suficiencia financiera de la hacienda municipal sino que además ha resultado devastadora para este y, por ende, para el propio instituto de la autonomía municipal por cuanto que, como hemos dicho, la suficiencia de recursos es un requisito habilitante para la efectividad de este principio constitucional. Esto es, porque autonomía municipal y suficiencia financiera de la hacienda del municipio son dos principios vinculados entre sí a través de una especie de relación simbiótica, de retroalimentación.

Sin embargo, no cabe duda de que tras la citada opción late la convicción del legislador en un ejercicio responsable por los ayuntamientos de esa capacidad dispositiva, autonomía financiera, que pone en sus manos para regular el flujo de recursos procedentes de

esta fuente tributaria, alumbrada por la Constitución, para financiar la hacienda del municipio y que permite, por ello, hablar de una generalizada ingratitud municipal para con los imaginativos esfuerzos del Tribunal Constitucional y la generosa lectura de su jurisprudencia, hecha por el legislador a la hora de dotar de contenido material a la abstracta autonomía municipal proclamada por la Constitución; máxime en una materia como la tributaria, blindada, por mandato constitucional, con el principio de reserva de ley.

En efecto, la proyección tributaria de la autonomía municipal, que se vincula directamente a la autonomía financiera en la vertiente de los ingresos, ha sido materializada por el legislador mediante la atribución al municipio de una importante capacidad dispositiva sobre las categorías que integran esta fuente constitucional de financiación, los tributos propios, articulada a través del mecanismo de configurar algunas de ellas como potestativas, desde el punto de vista de su exigencia, y de atribuir al municipio cierta capacidad para otorgar beneficios fiscales así como para actuar sobre un elemento estructural del tributo, con tan acusada incidencia en la cuantificación de su cuota, como es el tipo de gravamen. Sin embargo, al no modular dichas capacidades mediante referencia alguna al principio constitucional nuclear de la institución municipal, el de suficiencia financiera de su hacienda, los ayuntamientos, de manera casi generalizada, hacen una lectura en términos absolutos y selectivos de esa capacidad dispositiva sobre los tributos municipales y desarrollan una praxis contraria al objetivo asignado por la Constitución a esta fuente de financiación. Una praxis, parapetada tras el principio de autonomía municipal, que, junto a una espontánea extensión competencial para la que la Corporación no está constitucionalmente legitimada, ha llevado a la asfixia e incluso al colapso financiero a la hacienda de miles de municipios. De aquí que se pueda afirmar que la hacienda municipal de nuestros días ha sido víctima de una versión libre, escrita en el escenario político, del principio de autonomía municipal.

Una autonomía configurada interesadamente, más en términos fácticos que jurídicos, ha llevado al municipio a prestar servicios

a los que no está obligado y que implican gasto. Al mismo tiempo, a considerarse legitimado para no cumplir con las obligaciones derivadas de la afectación constitucional de los tributos municipales al también principio constitucional de suficiencia financiera de la hacienda municipal. Circunstancias que llevan a los gobiernos locales a infrautilizar la potencia de esta fuente constitucional para financiar su hacienda. Valga como ejemplo la utilización que vienen haciendo los ayuntamientos de su capacidad dispositiva sobre el tipo de gravamen en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana y que deja ver como la generalidad de los municipios aplican un tipo inferior aproximadamente en un 40% al techo fijado por la ley para este elemento estructural del tributo. Circunstancia que viene a poner de manifiesto, entre otras cosas, que el potencial de este impuesto tiene todavía un recorrido fiscal pendiente capaz de casi duplicar, en la mayor parte de los municipios del Estado, el volumen de recursos que viene proporcionando con los tipos actuales.

Una lectura desequilibrada e interesada de la autonomía municipal que sobredimensiona la vertiente política frente a la administrativa y que pretende intrínseca en este instituto una errónea idea de libertad, incluso frente a la ley, acaba siendo puesta en práctica, con la ayuda del legislador, en una institución de naturaleza subordinada. Esta praxis ha llevado al municipio a liberarse, por vía de los hechos, de algunas de las principales prescripciones constitucionales dictadas para la institución que, a la postre y a través de un proceso de auto fagocitación, ha llevado a la asfixia financiera de su hacienda. O lo que es lo mismo, la contaminación conceptual de la autonomía municipal en el escenario político acaba distorsionando el funcionamiento financiero del municipio en el nuevo modelo de Estado.

A las anteriores circunstancias y para el concreto caso del IBI, herramienta emblemática de la financiación municipal, hay que añadir otra, además de la relativa a la infrautilización de su potencia financiera, que resta potencia a este impuesto y que, por tanto, resulta lesiva para la hacienda municipal. Se trata ahora de una incoherente

estructura competencial del impuesto que se concreta en la exoneración del municipio, por el legislador y con la autonomía municipal como razón de fondo subyacente, de toda intervención obligada en la inspección del IBI así como en el mantenimiento de la base de datos del Catastro; soporte para la aplicación de este trascendental instrumento de financiación municipal. Un apartamiento que tiene efectos perniciosos, en forma de merma, no solo sobre la financiación municipal sino también sobre la imposición inmobiliaria del Estado en general habida cuenta que importantes figuras impositivas estatales se apoyan sobre el valor catastral de los inmuebles para configurar o complementar su base imponible.

Dicho perjuicio se produce como consecuencia de una extravagancia tributaria que se da en el impuesto cual es la existencia de bases imponibles sin sujeto pasivo o con la identidad errónea de este; así como por la existencia de valores catastrales fijados en cuantía inferior a la realidad económica del inmueble como consecuencia de no haber ingresado en el Catastro determinadas alteraciones realizadas sobre el mismo y que, sin embargo, le confieren un aumento de valor económico. Deficiencias estas que luego, en sede municipal, se traducen en bases imponibles fijadas en menor cuantía a la que corresponde a la realidad económica gravada. Se trata en definitiva de un perjuicio que trae causa de la disociación producida, en sede catastral, entre la realidad jurídica y económica de los inmuebles. Circunstancia que debe llevar a considerar como una necesidad de primer orden situar al ayuntamiento junto al Catastro como responsable en la elaboración y mantenimiento de la base catastral de datos así como en la inspección del Impuesto. Una exigencia que viene avalada tanto por razones de orden histórico, que ponen de manifiesto la importancia e intensidad del papel desarrollado por el municipio en la imposición inmobiliaria del Estado, como por su proximidad física y administrativa a la materia gravada; derivada, en este segundo caso, del sistema de autorizaciones municipales al que está sujeta la actividad inmobiliaria. Todo ello sustentado sobre la importancia e incidencia financiera que tiene este impuesto para la financiación de la hacienda municipal.

Sin embargo, es preciso aclarar que las consideraciones que anteceden no son planteadas desde la óptica de un hipotético derecho subjetivo que el principio de autonomía pudiese conferir al municipio frente al Estado ni tampoco esgrimiendo, aisladamente considerado, el principio de suficiencia financiera de la hacienda local sino que se formulan desde la consideración de que el principio de autonomía que, en palabras del Tribunal Constitucional, solo puede ser aprehendido sobre la base de su relación con los demás principios constitucionales que informan el modelo de Estado, tiene una vertiente obligacional que vincula y aboca a su titular, en nuestro caso al municipio, a coadyuvar en la realización del proyecto constitucional. El municipio es también Estado y como tal viene obligado a coadyuvar en la materialización de todos y cada uno de los principios constitucionales, entre ellos y de manera más directa el de la suficiencia financiera de su propia hacienda.

Con la intención de que el lector pueda hacerse de antemano una idea de lo que aquí va a encontrar, decir que el trabajo se organiza en tres partes claramente diferenciadas. Una primera, integrada por los capítulos uno y dos, se destina a realizar una reseña histórica con la pretensión de intentar una aproximación a lo que parece fue la génesis de la institución municipal, formula de organización político administrativa, y a poner de manifiesto el carácter instrumental y subordinado que por naturaleza le corresponde en la organización político administrativa del Estado, así como a resaltar la internalización por los vecinos, de los gastos realizados en el mantenimiento del núcleo municipalizado, como fórmula originaria de financiación municipal. Tras el *excursus* histórico, se procede a realizar una descripción del marco jurídico constitucional del municipio en la Constitución de 1978 así como un breve análisis de las consideraciones más relevantes, en nuestra opinión, vertidas por el Tribunal Constitucional sobre el principio de autonomía municipal proclamado por la Constitución.

Una segunda parte, integrada por el capítulo tercero, se destina a realizar un análisis de los principios constitucionales de autonomía y suficiencia financiera de las haciendas locales, poniendo especial énfasis en la afectación que hace la Constitución de los recursos de

la hacienda municipal al desempeño de las funciones que atribuya la ley a las respectivas Corporaciones, así como a concretar la conceptualización hecha por la jurisprudencia constitucional de la autonomía municipal en su vertiente financiera y de su proyección en materia tributaria para después, sobre la base de los dictados jurisprudenciales, exponer el desarrollo dado por el legislador a la fuente de financiación municipal “tributos propios”.

La tercera y última parte del trabajo, capítulos cuarto y quinto, se destinan a analizar el IBI como categoría singular integrante de la fuente de financiación municipal, “tributos propios”, así como la estructura competencial del procedimiento para su aplicación, poniendo de relieve el importante papel jugado históricamente por el municipio en la gestión de la imposición inmobiliaria y como incomprensiblemente, a partir del momento mismo en que se alumbró una figura impositiva sobre la riqueza inmobiliaria cuyo producto es de la exclusiva titularidad municipal, el IBI, se releva al municipio de la obligación de participar en el mantenimiento de la base de datos del registro administrativo que sirve de soporte para la aplicación de este impuesto, el Catastro. Refiriendo por último algunos obstáculos que encontramos en su aplicación derivados de dicha estructura y que restan al impuesto potencial financiero.

En definitiva, se utiliza el IBI como ventana a través de la cual mostrar un ejemplo de la praxis seguida por los ayuntamientos en materia de ingresos y que nos lleva al convencimiento de que la autonomía financiera municipal, en los términos en que ha sido configurada por el legislador, se puede considerar ya como una experiencia fallida desde el momento mismo en que los gobiernos municipales no se muestran dispuestos a diseñar una política de ingresos sobre la base de una fuente de financiación propia como la tributaria, alumbrada por la Constitución con el objetivo específico y único, insistimos, de financiar la hacienda municipal.

Los gobernantes municipales, en materia financiera, parecen entender la acción de gobierno como un ejercicio permanente de

municipificencia en favor los vecinos, rehuendo adoptar medidas impopulares, como las tributarias, que sin embargo son connaturales a la propia acción de gobierno, al hecho de gobernar. Muestran una inquietante cautela a la hora de utilizar los instrumentos de una fuente propia de financiación, la tributaria, calificada por la Constitución como fundamental para la Hacienda municipal. Sin embargo, al mismo tiempo, reclaman más recursos, poniendo así de manifiesto su predilección por la asepsia de los flujos financieros venidos de lejos; pese a que esto resulte incoherente con su demanda de más autonomía financiera, salvo que tengan una concepción mutilada de esta; es decir, referida solo a la vertiente presupuestaria del gasto. Actitud que constituye una vía que conduce, de manera cierta, al estancamiento de la institución municipal en una permanente minoría de edad política.

Los ayuntamientos demandan más recursos al Estado y le señalan como responsable de la indigencia financiera de sus haciendas; —a menudo se olvidan de la Comunidad Autónoma— algo que efectivamente ha sido cierto en no pocos y extensos periodos de la dilatada historia municipal pero que, sin embargo, no se puede afirmar se corresponda con la realidad actual donde, en términos generales, se puede señalar al ayuntamiento como artífice de primer nivel de la situación financiera de su hacienda ya que, con demasiada frecuencia, hace lo que no debe y sin embargo no hace lo que puede; dando la impresión de haberse extendido entre los gestores municipales la idea de que gobernar el municipio es ejercer la munificencia tal y como a continuación veremos sucedía en el municipio romano, pero sin reparar en que allí era el peculio personal del edil que aspiraba a progresar en el *cursus honorum* quien financiaba sus liberalidades con los vecinos y no con el endeudamiento sin fin de la entidad.