

FÁTIMA PABLOS MATEOS

Autonomía y suficiencia financiera de la Hacienda Municipal

Prólogo

ALBERTO CASERO ÁVILA

THOMSON REUTERS
ARANZADI

Primera edición, 2016



THOMSON REUTERS PROVIEW® eBOOKS
Incluye versión en digital

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

La Editorial se opone expresamente a que cualquiera de las páginas de esta obra o partes de ella sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

Por tanto, este libro no podrá ser reproducido total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos o cualquier otro medio, quedando prohibidos su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo, por escrito, del titular o titulares del copyright.

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters.

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited.

© 2016 [Thomson Reuters (Legal) Limited / Fátima Pablos Mateos]

© Portada: Thomson Reuters (Legal) Limited

Editorial Aranzadi, SA
Camino de Galar, 15
31190 Cizur Menor (Navarra)
ISBN: 978-84-9099-574-7
Depósito Legal: NA 110/2016
Printed in Spain. Impreso en España
Fotocomposición: Editorial Aranzadi, SA
Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL
Polígono Agustinos, calle A, nave D-11
31013 Pamplona

*A mi padre,
por creer siempre en mí.*

*A Juanma, por su apoyo incondicional
y su generosidad.*

*A mis hijos, Juan Ignacio y Rodrigo,
por su respeto a mis horas de estudio,
su comprensión en mis horas de ausencia.*

Índice general

	<u>Página</u>
ABREVIATURAS	17
PRÓLOGO	21
PRESENTACIÓN	23
INTRODUCCIÓN	37
CAPÍTULO I	
LA HACIENDA MUNICIPAL: EVOLUCIÓN HISTÓRICA A TRAVÉS DE SU NORMATIVA REGULADORA	
I. Introducción	43
II. Antecedentes históricos	44
III. El régimen jurídico de financiación local en la Constitución de 1978	67
1. <i>La Hacienda local en la Constitución</i>	67
2. <i>La potestad tributaria de los Municipios</i>	74
IV. Régimen jurídico de financiación municipal desde la Consti- tución de 1978 hasta nuestros días	76
1. <i>Periodo de transición en la Hacienda municipal</i>	78
2. <i>La nueva Ley Reguladora de las Haciendas locales</i>	95
3. <i>Una nueva etapa de transición en la Hacienda local</i>	104
CAPÍTULO II	
EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA FINANCIERA MUNICIPAL	
I. Introducción	112
	11

	Página
II. El principio de autonomía municipal	113
III. El principio de la autonomía financiera de la hacienda municipal	122
1. <i>Autonomía financiera municipal en la vertiente del ingreso</i>	130
1.1. Los ingresos de derecho privado	131
1.2. Los tributos propios y los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras Entidades locales	134
1.2.1. <i>Autonomía tributaria en la regulación de las tasas</i> .	135
1.2.2. <i>Autonomía tributaria en la regulación de las contribuciones especiales</i>	146
1.2.3. <i>Autonomía tributaria en la regulación de los impuestos</i>	155
A. <i>Los impuestos potestativos</i>	157
B. <i>La discrecionalidad normativa municipal en la determinación de los elementos cuantitativos de los impuestos de ámbito municipal</i>	159
a) <i>Impuesto sobre Bienes Inmuebles</i>	160
b) <i>Impuesto sobre Actividades Económicas</i>	175
c) <i>Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica</i>	181
d) <i>Impuesto sobre Construcciones Instalaciones y Obras</i>	186
e) <i>Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana</i> .	188
f) <i>Impuesto sobre Gastos Suntuarios en la modalidad de aprovechamiento de cotos de caza y pesca</i>	193
1.2.4. <i>Los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras Entidades locales</i> .	197
1.3. <i>Ingresos percibidos en concepto de precio público</i> ...	199
1.4. <i>Las operaciones de crédito</i>	203

	Página
2. <i>Autonomía financiera municipal en la vertiente del gasto</i>	211
2.1. El presupuesto municipal	217
2.1.1. <i>Principios presupuestarios</i>	219
A. <i>Principios presupuestarios en la Constitución</i>	220
a) El principio de competencia	221
b) Principio de anualidad	221
c) Principio de unidad	223
d) Principio de especialidad	226
e) Principio de legalidad	229
f) Principio de estabilidad presupuestaria	229
B. <i>Otros principios presupuestarios</i>	232
a) Principio de publicidad	232
b) Principio de presupuesto bruto	232
c) Principio de unidad de caja	233
d) Principio de no afectación	234
e) Principio de especificación	235
f) Principio de ejercicio cerrado	235
g) Principio de gestión mínima	236
h) Principio de neutralidad impositiva	236
i) Principio de autoliquidación de la deuda	236
2.1.2. <i>El ciclo presupuestario</i>	237
2.2. Las limitaciones a la autonomía de gasto	244
2.2.1. <i>El principio de estabilidad presupuestaria</i>	248
A) <i>El principio de estabilidad presupuestaria en el ámbito municipal: mecanismos de disciplina presupuestaria</i>	252
B) <i>Otras medidas legislativas con incidencia sobre la autonomía presupuestaria</i>	264
a) Reforma de la LRBRL	265
b) Mecanismos de control del gasto y reducción de la deuda pública municipal	271

	Página
c) Otras medidas con incidencia sobre autonomía de gasto	285
d) Los nuevos instrumentos de liquidez contenidos en el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las CC.AA. y Entidades locales y otras de carácter económico	287
e) Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: nuevos principios en la Hacienda local	308
IV. La proyección de la autonomía financiera en el ámbito normativo municipal	326
1. <i>Poder normativo municipal en materia tributaria</i>	<i>327</i>
1.1. Poder tributario como manifestación del poder normativo	327
1.2. Reconocimiento constitucional y marco jurídico regulador del poder normativo municipal en materia tributaria en normas infraconstitucionales	329
1.3. Marco de actuación y límites del poder normativo municipal en materia tributaria	333
2. <i>¿Es suficiente el poder normativo municipal en el ámbito tributario para reafirmar el principio de autonomía en la vertiente del ingreso?</i>	<i>342</i>
CAPÍTULO III	
EL PRINCIPIO DE SUFICIENCIA FINANCIERA	
I. Introducción	347
II. El principio de suficiencia financiera	349
1. <i>Las Entidades territoriales vinculadas al principio de suficiencia financiera</i>	<i>357</i>
1.1. El Estado: sujeto pasivo de las participaciones de las Entidades locales en sus propios tributos	363
1.2. Las CCAA: sujetos pasivos en la garantía de la suficiencia financiera local	368

	Página
1.3. Los Municipios, acreedores-deudores de suficiencia financiera	386
2. <i>Instrumentos de la suficiencia financiera</i>	390
2.1. La aportación estatal: PIE	393
2.1.1. <i>Régimen de cesión de recaudación de impuestos del Estado</i>	396
2.1.2. <i>Fondo Complementario de Financiación</i>	404
2.1.3. <i>Modelo de variables o de Régimen general</i>	406
2.1.4. <i>Los Municipios turísticos</i>	412
2.2. Picas	415
2.3. Las subvenciones	418
III. La proporcionalidad de los principios rectores de la hacienda municipal	422
1. <i>La necesaria determinación competencial</i>	426
2. <i>La regulación de las competencias locales en la LRSAL</i>	437

CAPÍTULO IV

LA REFORMA DEL RÉGIMEN DE FINANCIACIÓN MUNICIPAL

I. Introducción	455
II. En el marco de los tributos propios	461
1. <i>IBI</i>	461
1.1. Reflexiones sobre la valoración catastral	462
1.2. El nuevo IBI progresivo	465
1.3. Desagregación de la vivienda habitual del resto de bienes inmuebles como medida garante de un mejor tratamiento fiscal	466
1.4. Regularización a efectos tributarios de viviendas rústicas construidas contraviniendo la legislación sobre la ordenación del territorio y el urbanismo	468
2. <i>IAE</i>	475

	Página
3. <i>IVTM</i>	479
4. <i>Tasas</i>	487
III. En el marco de la participación en los ingresos de otros entes	489
1. <i>La renta y el consumo, elementos integrantes de la fiscalidad municipal</i>	489
2. <i>El papel de las Comunidades Autónomas en la reforma de la Hacienda municipal</i>	491
CONCLUSIONES	497
BIBLIOGRAFÍA	513