

Pautas en los principios constitucionales como solución a los problemas de financiación en la Administración local (1)

Francisco Javier DURÁN GARCÍA

Letrado Asesor Jurídico. Excmo. Ayuntamiento de Villafranca de los Barros
El Consultor de los Ayuntamientos, Septiembre 2012, Editorial LA LEY

LA LEY 16957/2012

[Pautas en los principios constitucionales como solución a los problemas de financiación en la Administración local](#)

[I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN](#)

[II. BASES CONSTITUCIONALES DE LA HACIENDA LOCAL EN ESPAÑA](#)

[1. La autonomía local](#)

[1.1. Antecedentes](#)

[1.2. Autonomía como derecho](#)

[1.3. La interpretación del Tribunal Constitucional](#)

[A\) Definición y caracteres del principio de autonomía local](#)

[B\) Contenido del principio de autonomía local](#)

[C\) La necesaria vertiente económica del principio de autonomía local](#)

[D\) Límites de la autonomía local](#)

[D.1. El principio de unidad y la solidaridad](#)

[D.2. Principios de eficacia y coordinación administrativa](#)

[D3. Principio de igualdad](#)

[D4. Principio de legalidad \(reserva de ley\)](#)

[D.5. El control de legalidad](#)

[D.6. El principio de estabilidad presupuestaria](#)

[2. La suficiencia de medios](#)

[2.1. Suficiencia como derecho](#)

[2.2. La interpretación del tribunal constitucional](#)

[A\) Vínculo necesario entre Autonomía y Suficiencia](#)

[B\) Alcance y protección del principio de suficiencia](#)

[C\) Límites al principio de suficiencia](#)

[C1. Límites constitucionales: los otros principios constitucionales](#)

[C2. Límites legales: determinaciones y directrices de la política](#)

[C3. Límites jurisdiccionales: carga de la prueba](#)

[C4. Límites materiales: la reserva de lo posible](#)

[3. La subsidiariedad](#)

[3.1. Un principio con origen europeo](#)

[3.2. Un principio local postconstitucional](#)

[3.3. La interpretación de los tribunales](#)

[A\) Criterio para articular la distribución de competencias](#)

[B\) Criterio para reconocer capacidad de regulación a los entes locales](#)

[C\) El reto de motivar el respeto al principio de subsidiariedad](#)

[4. Relaciones entre los principios](#)

III. VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN LOCAL ACTUAL

1. Verificación de la autonomía local

1.1. La autonomía en la dinámica competencial y el gasto

1.2. Las manifestaciones de la autonomía financiera

A) Autonomía sobre el continente: la ordenanza fiscal

B) Autonomía sobre el contenido: los tributos

1.3. Problemática en el ejercicio de la autonomía desde el desequilibrio financiero

2. Verificación de la suficiencia financiera

2.1. La suficiencia financiera en la dinámica competencial y los ingresos

2.2. Las manifestaciones de la suficiencia financiera

A) Tributos propios

B) Participación en los tributos del Estado

C) Participación en los tributos de las Comunidades Autónomas

2.3. La problemática de la insuficiencia financiera

A) Causas coyunturales

B) Causas estructurales

B1. Fragmentación y minifundismo local

B2. Carencias del sistema financiero vigente

IV. LA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: DIRECCIONES OPUESTAS PARA ABORDAR UNA REFORMA

1. Sobre el planteamiento de una segunda descentralización

2. Sobre las alternativas a una segunda descentralización

2.1. Mejorar las herramientas de coordinación, colaboración y control

2.2. Progresar en la corresponsabilidad fiscal

2.3. Posibilidad de externalizar servicios tributarios

3. 4 Potenciar el protagonismo de la Provincia como figura intermedia

V. A MODO DE CONCLUSIONES

VI. BIBLIOGRAFÍA

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

Consideramos que un buen trabajo de investigación debe tener como punto de partida un material cuyo contenido y estructura puedan afrontar cuestiones y discusiones de interés en el seno de la ciencia jurídica, de tal manera que el resultado o conclusión que alcancemos tenga una proyección de utilidad en el ámbito concreto de la Sociedad al que se refiera o, al menos, suscite la interacción de la crítica.

En nuestro caso, tomamos como objeto de estudio la financiación local en España partiendo de los principios positivos recogidos en la Constitución y de los establecidos por la Carta Europea de Autonomía Local. De entre las distintas Entidades locales que reconoce la Constitución, centraremos nuestro estudio en el Municipio porque es una pieza clave en el sistema democrático actual, es la célula básica sobre la que se articula todo el territorio y es la institución más próxima al ciudadano en cuanto a lo que gestión del Estado social se refiere. De contrario, es la única Administración cuyo marco normativo no ha evolucionado a la par que las transformaciones que han consolidado el Estado de las Autonomías. Aunque las bases, competenciales y financieras, ya fueron establecidas

por el legislador para la Administración local, en virtud del mandato recogido en la Constitución de 1978 (LA LEY 2500/1978), posteriormente solo han sufrido reformas parciales, importantes pero en una línea continuista, y los pocos intentos de reforma integral no llegaron a terminar su tramitación parlamentaria. Consecuentemente, los Municipios trabajan dentro de un marco normativo desactualizado e incapaz de dar cobertura íntegra a las demandas y conflictos que se originan día a día en la comunidad vecinal que gestionan.

Ayudados en el método principialista (2) desglosaremos la configuración de los principios establecidos por el Constituyente para regir el ordenamiento del sistema local, pues cualquier reforma legislativa que se disponga pasa por el reconocimiento y respeto a dichos principios. Entendemos que es el método más adecuado porque, tanto los principios generales como los principios jurídicos propios del ámbito local, proyectan sus efectos no solo en la aplicación de las normas, sino también en la creación y reforma de las mismas informando y limitando la labor del legislador.

Sin duda alguna, la prioridad del estudio es el análisis de los principios de autonomía y suficiencia de medios que marca nuestro texto constitucional para las Administraciones locales; principios a los que hay que sumar el de subsidiariedad aportado por la normativa internacional pero que ya se encontraba implícito en el sistema descentralizado que marca la Constitución. Asimismo, habrá que ver la interacción que surge con el resto de principios del derecho administrativo y del derecho tributario tales como la legalidad y la coordinación. En este sentido, la concreción de su naturaleza jurídica, la exploración de los debates constitucionales donde se gestaron y la determinación del desarrollo normativo que han alcanzado a posteriori, serán cuestiones necesarias a tener en cuenta para poder afrontar el examen de los principios que rigen la realidad municipal actual en España. En este sentido, será imprescindible exponer el marco normativo que sustenta la actividad local porque los principios siguen operando en su aplicación; en concreto, habrá que analizar las leyes principales vigentes sino también la doctrina que el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de sentar ante los conflictos que le han sido planteados.

Con ánimo de posicionar el estudio en la realidad municipal, será preceptivo analizar también el conjunto de competencias que afrontan las Entidades locales. Al respecto, a medida que se ha ido consolidando el Estado social y se ha desarrollado la descentralización, las prestaciones que reciben los ciudadanos de los Municipios han crecido exponencialmente en los últimos treinta años. Desde los pueblos y ciudades, no solo se gestionan las competencias derivadas de las atribuciones designadas expresamente en la legislación local básica y en la legislación sectorial, sino que también se afronta una carga competencial no obligatoria que, aun descansada en el ejercicio de la autonomía, adolece de apoyo financiero suficiente.

Los diferentes planteamientos que se hacen a nivel doctrinal sobre las competencias, y la gestión que de las mismas se viene haciendo, nos dirige consecuentemente al examen de la financiación que las soporta. Este será un nuevo paso, en tanto que el objeto primordial de la Hacienda local no es otro que sustentar económicamente las actividades y prestaciones que gestionan las Administraciones locales. Por lo tanto, al igual que se requiere estudiar la normativa básica local, también será necesario desgranar la legislación que determina y regula los recursos de las Haciendas locales. Deduciendo la concreción de los principios, llegamos al estudio de la correlación entre competencias y recursos, del desequilibrio financiero, de los conflictos con otras Administraciones y de las demandas que han manifestado al respecto los diferentes foros de Administración local.

A propósito de la estructura financiera de la Hacienda local, verificaremos el desarrollo de la suficiencia a través de los tributos locales y a la participación que hacen las Entidades locales en los ingresos del Estado y de las Comunidades Autónomas. En este sentido, será cuestión de interés no solo cómo se incardinan los tributos locales dentro del marco general tributario, sino también la prelación de intereses que interaccionan en el reparto de los recursos disponibles o la reforma de una

norma tributaria que afecta al sistema local. Así, las posturas adoptadas por los diferentes interlocutores en la práctica no son más que un reflejo de la discusión doctrinal que subyace sobre el papel del Municipio como Administración y la posición que se le debe adjudicar a la Administración local en función de la interpretación y alcance que se le otorgue a la autonomía local consagrada por la Constitución.

Siguiendo a MARTÍN QUERALT (3) , entendemos que llegamos a la base de la investigación metodológica del Derecho Financiero desde el contenido propio de los principios generales, en este caso desde los principios constitucionales del sistema local. Por lo tanto, abordaremos también desde esta óptica el análisis de las propuestas que, desde el ámbito académico y desde el ámbito asociativo municipal, se están formulado para solventar los retos que plantea una correcta financiación de los Municipios en armonía con su régimen competencial real y dentro del marco constitucional vigente. Paralelamente, nos vemos en la obligación científica de ir aportando las reflexiones y conclusiones obtenidas de la disertación realizada, y que, si lo permite el estudio, pueden materializarse en propuestas de actuación a futuro.

II. BASES CONSTITUCIONALES DE LA HACIENDA LOCAL EN ESPAÑA

1. La autonomía local

1.1. Antecedentes

Dando perspectiva a la cota de autonomía que actualmente tienen los Municipios pudiera parecer que siempre ha existido y, sin embargo, no ha sido hasta muy reciente cuando las Entidades locales han desarrollado esta cualidad principal. Bien es cierto que la Constitución de 1812 (LA LEY 1/1812) reconocía el Municipio como grupo social básico y que a dicha institución se le atribuían ciertas competencias sobre la vida de sus vecinos, e incluso capacidad para regular aspectos de la convivencia dentro de su término municipal; sin embargo, estas manifestaciones no eran más que espejismos de autonomía en tanto que el Municipio históricamente siempre ha estado sujeto a la tutela de los delegados o representantes del gobierno de la Nación.

Antes como ahora, la situación de las Entidades locales nunca ha supuesto una prioridad para el gobierno de la Nación, porque siempre ha tenido cuestiones más importantes que afrontar debido a la azarosa política de España. Tal es así, que durante todo el S XIX y gran parte del S. XX, las notas que han caracterizado al régimen local, importado del sistema francés, han sido la centralización y la uniformidad del modelo municipal (4) independientemente del color político del gobierno de turno, ya reformista, ya conservador, o del sistema político establecido, ya monarquía, ya dictadura.

No será hasta el Estatuto municipal de 1924 (LA LEY 1/1924), elaborado por Calvo Sotelo durante la dictadura de Primo de Rivera, cuando se produzca el primer intento serio en reconocer la autonomía para las Entidades locales (5) en un texto legal. Más concretamente, será la Constitución republicana de 1931 (LA LEY 14/1931) la primera que expresa la autonomía municipal. Sin embargo, si bien este Estatuto consiguió introducir reformas en el ámbito administrativo que han llegado hasta nuestros días, lo cierto es que la continua inestabilidad política y la falta de interés del ejecutivo impidieron ir más allá del reconocimiento formal en papel en las dos ocasiones.

Por lo tanto, aunque pudiéramos entender que han existido indicios y algunos intentos para reconocer la autonomía local, lo cierto es que hasta la Constitución de 1978 (LA LEY 2500/1978) no ha existido un reconocimiento expreso en una norma fundamental del Estado que haya sido posteriormente desarrollado.

1.2. Autonomía como derecho

Todo el sistema local vigente en España se articula sobre el principio de autonomía recogido por la Constitución de 1978 (LA LEY 2500/1978) para los Municipios y las Provincias. En concreto para los

Municipios, dentro del Título VIII dedicado a la organización territorial del Estado y subsumido en el capítulo II sobre la Administración, el art. 140 establece que «La Constitución (LA LEY 2500/1978) garantiza la autonomía de los Municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena». Así, en el propio texto constitucional se dispone una doble condición de los Municipios, ya que son entidades dependientes que forman parte de la estructura organizativa del Estado y, a la vez, entidades que tienen reconocida autonomía y personalidad jurídica plena. Este reconocimiento es importante.

La declaración que se hace de la autonomía municipal en la Constitución de 1978 (LA LEY 2500/1978) no solo es expresa sino también es una tesis pacífica. Así lo entendemos ya que el art. 140 (art. 105.1 en el proyecto de la Constitución) no fue cuestionado por ninguno de los ponentes y por ninguna de las comisiones; tal es así que el texto no sufrió alteración alguna en su contenido inicial durante los debates de tramitación y fue el tenor que se aprobó en el referéndum (6) por el pueblo español.

Bien es cierto que la Carta Magna no incluye una definición de autonomía local, quizás si se hubiera ahondado en el contenido de la misma no habría existido tanto consenso en los debates, sin embargo hay una definición legal en una norma internacional vigente en España en virtud del art. 96 de la Constitución (LA LEY 2500/1978). En concreto, la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (7) , establece en su art. 3 el siguiente concepto: «Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes». En virtud de este texto la autonomía no es solo principio administrativo sino también un derecho reconocido a los Municipios, que se concreta en capacidad real para decidir en los asuntos públicos y para asumir la responsabilidad de sus decisiones; eso sí, contenido dentro de los límites marcados por la Ley y por el beneficio de los habitantes de la colectividad local que aglutinan.

La Constitución y la Carta Europea dejan patente que la autonomía es una cualidad básica de los Municipios españoles, sin embargo apuntan también la necesidad de establecer límites que recuerdan la condición dependiente de una estructura superior. Vista la necesidad de concreción, será necesario reconocer en la autonomía municipal ámbitos con diferente dimensión en tanto que la capacidad de decisión y la responsabilidad reconocida al Municipio pueden variar en función de la opción que sea desarrollada por el legislador.

1.3. La interpretación del Tribunal Constitucional

A lo largo de la Constitución no solo se establecen las bases de la autonomía municipal sino que se regulan otros principios e instituciones que afectan y limitan la capacidad de gestión de los entes locales. Al igual que ha sucedido con otras materias ausentes de concreción en el texto constitucional, ha sido el Tribunal Constitucional, a través de sus sentencias, quien ha precisado el alcance de la autonomía local en virtud de la competencia atribuida por el art. 2.Uno. d) bis de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre (LA LEY 2383/1979), del Tribunal Constitucional (8) . A más abundamiento, la doctrina constitucional debe ser estudiada en tanto que tiene efectos frente a todos y es de obligado cumplimiento cuando se pronuncia sobre la interpretación de una ley, pues así queda establecido en el art. 164 CE. (LA LEY 2500/1978)

La jurisprudencia constitucional relativa a la autonomía local es extensa, y fue prolífera en la década de los años ochenta coincidiendo con el desarrollo legislativo de las bases del régimen local y de los regímenes autonómicos. Aquí, de manera sucinta y tomando como pie el estudio jurisprudencial de ARRIBAS LEÓN y HERMOSÍN ÁLVAREZ (9) , repasamos el conjunto de sentencias más significativas que forman el bloque de doctrina constitucional sobre autonomía local, agrupando los pronunciamientos contenidos en torno a los asuntos más relevantes.

A) Definición y caracteres del principio de autonomía local

El Tribunal Constitucional parte de la siguiente premisa: «la autonomía es un concepto jurídico

indeterminado que ofrece un margen de apreciación muy amplio» (FJ 1, STC 4/1981 (LA LEY 7160-NS/0000) (10)). No podía ser de otra manera a la luz del articulado constitucional, y la consecuencia lógica de esta indeterminación es reconocer la existencia de un extenso margen de libertad en la valoración.

Quizás por la exigua precisión del texto, la jurisprudencia siente la necesidad de elaborar, a partir de la Constitución, la siguiente definición: «[...] la autonomía ha de ser entendida como un derecho de la comunidad a participar, a través de sus órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen» (FJ 4, STC 32/1981 (LA LEY 223/1981) (11)). Es una aportación importante sobre todo si tenemos en cuenta que esta definición es anterior a la primera definición legal que se contiene en la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985. Aunque es una construcción básica, en la misma se integran los elementos fundamentales que conforman el concepto: comunidad, entendida como vecindad que conforma el Municipio; derecho, la comunidad puede participar en el gobierno y administración de sus asuntos; órganos propios, como medios para ejercer ese derecho a la gestión.

No siendo suficiente la definición, se han ido fijando otras características que ayudan a configurar un concepto más preciso de la autonomía, a saber:

- Es un derecho político limitado y diferente a la soberanía, que la Constitución reconoce solo para la nación española. Así lo entiende el Tribunal utilizando una definición por negación «ante todo resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía — y aun este poder tiene sus limitaciones-» (FJ 3, STC 4/1981 (LA LEY 7160-NS/0000) (12)). En este sentido, el poder que confiere la autonomía no es meramente administrativo sino que tiene un alcance político, puesto que sus órganos de gobierno son elegidos democráticamente por la comunidad y las actuaciones se adoptan en virtud de su voluntad política. Esta tesis es la mayoritariamente aceptada por la doctrina, que ha abandonado una visión jerarquizada por otra de corte estatutaria y competencial (13) . Asimismo, ha sido incorporada al bloque de constitucionalidad a través de la reforma de algunos Estatutos de Autonomía (Vg.: art. 55 de la Ley Orgánica 1/1983 (LA LEY 324/1983), Estatuto de Autonomía de Extremadura (14)).
- El reconocimiento de la autonomía a los Municipios implica que los mismos gozan de capacidad de organización, personalidad jurídica y de capacidad de obrar, condiciones indispensables para que estas entidades territoriales puedan participar en el tráfico jurídico y en la gestión de sus competencias. De manera clara, el Alto Tribunal determina que «los entes locales (Municipios y Provincias) tienen autonomía constitucionalmente garantizada para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 de la CE (LA LEY 2500/1978)); la determinación de cuáles sean estos intereses es obra de la ley, que les atribuye, en consecuencia, competencias concretas, pero que, en todo caso, debe respetar la autonomía y, como substrato inexcusable de ésta, reconocerles personalidad propia [...]» (FJ 4, STC 84/1982 (LA LEY 120-TC/1983) (15)).
- Una vez reconocida la personalidad jurídica, el Tribunal entiende que no hay impedimento para que los Municipios puedan asumir atribuciones que el Estado considere apropiado delegarles o transferirles al amparo de cobertura legal. Por todas, de manera exacta: «[...] Municipios y Provincias, como entes dotados de personalidad jurídica propia (arts. 140 (LA LEY 2500/1978) y 141 CE (LA LEY 2500/1978)), pueden ser autorizados por el ordenamiento para asumir, a título singular, el desempeño de funciones o la gestión de servicios que el Estado proponga transferir o delegarles y que se corresponden con su ámbito de intereses propios, definido por la Ley» (FJ 4, STC 84/1982 (LA LEY 120-TC/1983) (16)).

B) Contenido del principio de autonomía local

En cuanto al contenido del principio de autonomía, la jurisprudencia constitucional siempre diferencia un contenido primario y un contenido complementario de la autonomía local, en función del alcance reconocido y de la protección que está garantizada por la Constitución para dicho derecho. Esta división de contenidos se reconoce expresamente por el propio Tribunal en la siguiente afirmación: «la autonomía local, tal y como se reconoce en los arts. 137 (LA LEY 2500/1978) y 140 CE (LA LEY 2500/1978), goza de una garantía institucional con un contenido mínimo que el Legislador debe respetar; más allá de este contenido mínimo, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones diversas, válidas en cuanto respeten esa garantía institucional» (FJ 2, STC 46/1992 (LA LEY 5675/1992) (17)). Es decir, debemos distinguir:

- Un contenido mínimo cuya finalidad es garantizar que el Legislador respete la autonomía local. Concretamente, el Alto Tribunal determina que «[...] la garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre» (FJ 3, STC 32/1981 (LA LEY 223/1981) (18)). La exposición hecha por el Constitucional reconoce que la Constitución no señala contenidos concretos o un conjunto de atribuciones que pudieran conformar el contenido primario de la autonomía local, sin embargo, el Alto Tribunal determina el alcance de la garantía constitucional en virtud de dos criterios sobre el respeto al Municipio como institución constitucional. El primer criterio es una pauta positiva, esto es, se garantiza la autonomía cuando se salvaguarda la institución municipal en los términos que le otorga la sociedad en cada momento. Por otra parte, el segundo criterio se vale de una pauta en negativo, a saber, se ignora la garantía constitucional de la autonomía local cuando se limita tanto la capacidad de la institución que se reduce a poco más que el nombre.
- Un contenido complementario, atribuido a la institución municipal por el legislador en virtud del desarrollo legal de la misma, y que es variable en tanto que admite configuraciones diversas siempre que respete la referida garantía constitucional. Así, el poder local se concreta por la ley, en tanto que «Este poder para la "gestión de sus respectivos intereses" se ejerce en el marco del ordenamiento. Es la ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de ente, de acuerdo con la Constitución» (FJ 3, STC 4/1981 (LA LEY 7160-NS/0000) (19)). Y dicha concreción se atribuye en primera instancia al legislador estatal pues así lo determina el Tribunal; «corresponde, en efecto, al legislador estatal la determinación concreta del contenido de la autonomía local, respetando el núcleo esencial de la garantía institucional de dicha autonomía» (FJ 2, STC 259/1988 (LA LEY 2664/1988) (20)).

Por tanto, el alcance de la autonomía local queda siempre en manos del legislador pues, salvo la garantía institucional a resguardo en la Constitución, la concreción de las competencias y el alcance de las mismas dependerá de lo establecido en la ley en cada momento.

C) La necesaria vertiente económica del principio de autonomía local

Capítulo destacado merecen las aportaciones interpretativas que la jurisprudencia constitucional ha realizado a la vertiente económica del principio de autonomía local, no solo debido al significado que por sí mismas dan al presente estudio sino también porque ha sido una cuestión local planteada reiteradamente al juicio del Alto Tribunal.

Desde los primeros pronunciamientos y ratificándose posteriormente en nuevas sentencias, se reconoce la autonomía financiera de los Municipios, siempre de manera relativa, como una manifestación y consecuencia lógica del principio general de autonomía local. En palabras del Tribunal Constitucional: «el principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado

(arts. 2 y 137), ofrece una vertiente económica importantísima, ya que, aún cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines» (FJ 6, STC 237/1992 (LA LEY 2112-TC/1992) (21)). Es decir, la autonomía financiera es el instrumento que tienen los Municipios para ejercitar realmente sus atribuciones, y es una exigencia implícita en la Constitución porque la autonomía financiera es una parte imprescindible e ineludible de la autonomía local (22) .

El Tribunal, una vez reconocida la vertiente financiera de la autonomía de los Municipios, determina que esta capacidad debe concretarse para los dos extremos sobre los que se fundamenta la economía de cualquier entidad; así lo establece el Constitucional al señalar que «conforme hemos venido señalando, esa autonomía de que gozan los entes locales, en lo que al ámbito económico se refiere, tiene claramente dos aspectos: la vertiente de ingresos y la de los gastos» (FJ 10, STC 48/2004 (LA LEY 986/2004) (23)).

La manifestación de la autonomía financiera en la vertiente de ingresos para los Municipios queda recogida expresamente por la Constitución en su art. 142 (LA LEY 2500/1978) al establecer que las Haciendas locales «se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas». Guarda esta vertiente una relación directa con el principio de suficiencia de la economía local, que es reconocido en el propio art. 142 citado supra. La jurisprudencia constitucional también se refiere a esta relación directa al señalar claramente que «La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas; es decir, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida en los arts. 137 (LA LEY 2500/1978), 140 (LA LEY 2500/1978) y 141 CE (LA LEY 2500/1978)» (FJ 4, STC 104/2000 (LA LEY 81975/2000) (24)). De lo anteriormente expuesto, cabe destacar la dependencia lógica que establece el Tribunal, en virtud del principio de autonomía local, entre la libre disposición de sus recursos financieros por la Hacienda local y el ejercicio de sus competencias.

Siguiendo con el estudio de la vertiente de ingresos, y en relación a la potestad reconocida por el art. 133.2 CE (LA LEY 2500/1978) en materia de hacienda, el Tribunal Constitucional analiza la posibilidad para establecer y exigir tributos de las Corporaciones locales en virtud de su autonomía. El tenor de la exposición es el que sigue: «[...] autonomía que, en lo que a las Corporaciones locales se refiere, posee también una proyección en el terreno tributario, pues éstas habrán de contar con tributos propios y sobre los mismos deberá la Ley reconocerles una intervención en su establecimiento o en su exigencia, según previenen los arts. 140 y 133.2 de la misma Norma fundamental;» (FJ 4, STC 4/1981 (LA LEY 7160-NS/0000) (25)). Obviamente, a renglón seguido en esta misma sentencia, el Tribunal recuerda que la autonomía financiera está limitada al manifestar que «ello sin perjuicio de que esta autonomía tributaria no sea plena y de que no aparezca la misma, desde luego, carente de límites, por el mismo carácter derivado del poder tributario de las Corporaciones locales». Cabe señalar, sin embargo, que esta expresión «carácter derivado» ha sido posteriormente matizada por el Constitucional, a nuestro entender con acierto, en tanto que los límites no obedecen tanto a una relación jerárquica sino a la potestad de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas que asuman dicha función.

A más abundamiento, siguiendo con las limitaciones a la autonomía en ingresos, a la vez que se reconoce la capacidad, el Tribunal deja claro que el reconocimiento de esta facultad municipal no implica que el ejercicio de sus competencias se desarrolle exclusivamente a través de medios propios. Este valor relativo de la autonomía en el ámbito de los ingresos lo entiende el intérprete al expresar que «La Constitución no garantiza una autonomía económico-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios —patrimoniales y tributarios— suficientes para el cumplimiento de sus

funciones» (FJ 15, STC 4/1981 (LA LEY 7160-NS/0000) (26)).

La otra cara de la autonomía financiera de los entes locales es en relación al gasto. Dado que el alcance de la autonomía se concreta en la gestión de los intereses propios, su manifestación financiera principal es la capacidad presupuestaria, esto es, la vertiente de gasto (27) . Así lo determina el Tribunal Constitucional: » [...] si bien el art. 142 CE (LA LEY 2500/1978) solo contempla e modo expreso la vertiente de los ingresos, no hay inconveniente alguno en admitir que tal precepto constitucional, implícitamente y en conexión con el art. 137 de la Norma suprema consagra, además del principio de suficiencia de las Haciendas locales, la autonomía en la vertiente del gasto público, entendiendo por tal la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias conferidas» (FJ 10, STC 109/1998 (LA LEY 8715/1998) (28)). En este sentido, debemos destacar la definición que aporta la jurisprudencia para esta vertiente de la autonomía local, entendiendo que es una capacidad genérica para decidir y asumir responsablemente sobre los gastos referidos a la gestión de las atribuciones que tienen asignadas.

Ahora bien, al igual que el resto de manifestaciones de la autonomía, esta capacidad en materia de gastos puede ser delimitada por el legislador estatal o autonómico siempre que se respete la garantía constitucional descrita con anterioridad. Así lo determina el Alto Tribunal: «la autonomía financiera, en la vertiente del gasto, de la que gozan los entes locales —esto es, la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo su propia responsabilidad, los gastos necesarios para el desempeño de sus competencias— puede ser restringida por el Estado y las Comunidades Autónomas dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad» (FJ 10, STC 109/1998 (LA LEY 8715/1998) (29)).

Más reciente, a propósito del Estatuto de Cataluña, el Tribunal Constitucional ha recopilado su doctrina sobre la autonomía del gasto y sus restricciones, al establece que «pese a que el art. 142 CE (LA LEY 2500/1978) no la contemple de modo expreso, la Constitución la consagra por la conexión implícita entre dicho precepto y el art. 137 CE (LA LEY 2500/1978) (STC 109/1998 (LA LEY 8715/1998), F. 10), comprendiendo la plena disponibilidad por las corporaciones locales de sus ingresos, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer las competencias propias y la capacidad de decisión sobre el destino de sus fondos, también sin condicionamientos indebidos (STC 48/2004 (LA LEY 986/2004), F. 10). En todo caso, la autonomía financiera de que gozan los entes locales en la vertiente del gasto, puede ser restringida por el Estado y las Comunidades Autónomas dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad» (FJ 139, STC 31/2010 (LA LEY 93288/2010) (30)).

Así las cosas, la jurisprudencia constitucional ratifica la capacidad financiera de los Municipios como manifestación fundamental de su autonomía tanto en la vertiente de ingresos como en la de gastos; sin embargo, no se establece constitucionalmente con carácter absoluto sino que, al igual que el resto de elementos que conforman la autonomía local, está supeditado al desarrollo legal por el que opte el legislador bajo el respeto al contenido mínimo garantizado por la Constitución. A más abundamiento, si bien el reconocimiento de la autonomía local en el gasto es evidente porque no se discute la capacidad para decidir sobre el mismo, la capacidad para decidir en materia de ingresos se reconoce de manera muy limitada por el intérprete constitucional, hecho que merma la autonomía en la vertiente de ingresos.

D) Límites de la autonomía local

El reconocimiento de la autonomía local en la Constitución no confiere a los Municipios un poder absoluto sino un poder limitado. La autonomía municipal convive en interacción con el resto Administraciones, bajo el resto de principios consagrados en la Carta Magna y, consecuentemente, la necesidad de reconocer límites a la autonomía no es tanto para subordinar al Municipio sino para

asegurar un marco de actuación a los Municipios donde puedan ejercer sus atribuciones desde el respeto mutuo entre instituciones y al resto de principios constitucionales. Así, caso de existir tutela de otras Administraciones, ésta siempre será bajo criterios de coordinación pero nunca como límite hacia un supuesto poder derivado.

Continuando con el análisis jurisprudencial que venimos desarrollando a lo largo de este capítulo, podemos destacar las siguientes referencias a límites de la autonomía local establecidas por el Tribunal Constitucional.

D.1. El principio de unidad y la solidaridad

El art. 2 CE (LA LEY 2500/1978) (31) consagra la unidad como fundamento de la Nación española y, a la vez, reconoce el derecho de autonomía y la solidaridad como contrapeso de este derecho. Si bien la autonomía reconocida en este artículo se proclama para las regiones y nacionalidades, el principio de unidad afecta no solo a las Comunidades Autónomas sino también a los entes locales. El Tribunal Constitucional en desarrollo de este artículo entiende que «[...] dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, no cabe deducir de la Constitución que, en todo caso, corresponda a cada una de ellas un derecho o facultad que le permita ejercer las competencias que le son propias en régimen de estricta y absoluta separación» (FJ 2, STC 27/1987 (LA LEY 1252/1987) (32)). El intérprete entiende que la unidad es un criterio que une y tutela la organización territorial y las entidades territoriales que la conforman, a la vez que inspira la forma en la que deben ejercerse las atribuciones que por su autonomía tienen conferidas. En el mismo sentido, es también límite a la autonomía lo establecido en el art. 139 CE (LA LEY 2500/1978), por el que ninguna autoridad, tampoco la municipal, puede adoptar medidas contra las libertades que emanan de la unidad del territorio o la unidad de mercado.

Por lo tanto, el primer límite lógico a la autonomía de los Municipios es la unidad de España, enraizada en su soberanía, y que supedita el ejercicio de este derecho de los Municipios a la comunidad de intereses de las otras Administraciones. En este sentido dispone la jurisprudencia que: «Ante todo resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía —y aun este poder tiene sus limitaciones— y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución (LA LEY 2500/1978)» «[...] Y debe hacerse notar que la misma contempla la necesidad —como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación— de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad» (FJ 3, STC 4/1981 (LA LEY 7160-NS/0000) (33)).

En el mismo sentido, el intérprete constitucional se ha pronunciado sobre la solidaridad, aunque a propósito del proceder de las Comunidades Autónomas, y entendemos que su doctrina es aplicable al poder local. Según el Tribunal este principio «requiere que, en el ejercicio de sus competencias, se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí y que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses. «La autonomía —ha dicho la STC 4/1981 (LA LEY 7160-NS/0000) — no se garantiza por la Constitución —como es obvio— para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación o sobre intereses generales distintos de los de la propia entidad». El principio de solidaridad es su «corolario»» (FJ 7, STC 74/1990 (LA LEY 58454-JF/0000) (34)). Según el Tribunal, es precisamente la constatación de notables desigualdades de hecho, en los ámbitos económico y social, de unas partes a otras del territorio nacional, la que hace necesaria la solidaridad interterritorial e interpersonal. En este sentido, el art. 138 CE (LA LEY 2500/1978) constituye al Estado como garante de la realización efectiva de la solidaridad entre territorios, pero la solidaridad exigida por el art. 2 CE (LA LEY 2500/1978) es una obligación que debe hacerse extensiva a los Municipios en tanto que

son entidades territoriales integradas en una organización cuyo principio es la solidaridad.

La solidaridad como criterio rector en el ámbito financiero tiene especial importancia porque corrige la autonomía financiera de los poderes territoriales y articula las relaciones entre los territorios. De este modo, contribuye a la unidad de la hacienda general impidiendo la presencia de discrepancias fiscales desequilibrantes (35) . Por tanto, queda explicado, a través de su contraposición a la soberanía y la defensa del interés general, la necesaria limitación de la autonomía municipal en virtud del principio de unidad, que sitúa al Estado en una posición de superioridad, y la solidaridad, que se predica entre todas las partes del territorio.

D.2. Principios de eficacia y coordinación administrativa

Limitan también la autonomía municipal la eficacia y la coordinación; exigida de manera general para la Administración pública en virtud del art. 103.1 CE (LA LEY 2500/1978) (36) , y de manera particular en materia tributaria en virtud de los arts. 133.2 (LA LEY 2500/1978) y 149.1.13.^a (LA LEY 2500/1978) y 14.^a CE. Así lo entiende la jurisprudencia constitucional para la Administración municipal, por cuanto debe gestionar sus competencias y la relación con el resto de Administraciones a la luz de estos principios y bajo la coordinación determinada por el legislador, tanto estatal como autonómico. De esta forma, «el principio de eficacia administrativa, que debe predicarse no solo de cada Administración Pública, sino del entero entramado de los servicios públicos, permiten, cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones locales y de todas ellas con el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus intereses respectivos les correspondan» (FJ 2, STC 27/1987 (LA LEY 1252/1987) (37)).

Con relación al principio de coordinación, apuntamos la definición que ROVIRA I MOLA aporta del mismo a propósito de la autonomía financiera municipal, así, entiende que la coordinación es «aquél principio esencial de la organización administrativa que pretende la realización efectiva del principio de unidad, quebrado por el de división de competencias, y que tiene como presupuestos la economía, la celeridad y la eficacia de la actuación administrativa» (38) . Por su parte, el intérprete constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre la coordinación en la sentencia citada supra, donde expone que el objeto es lograr ««la integración de actos parciales en la globalidad del sistema», integración que la coordinación persigue para evitar contradicciones y reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían el funcionamiento del mismo. Así entendida, la coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones locales y como tal, en cuanto que afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, solo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la Ley» (FJ 2, STC 27/1987 (LA LEY 1252/1987)).

Por nuestra parte, la sujeción de la autonomía local a los principios de eficacia y coordinación sobre la que se ha pronunciado el Constitucional, entendemos que es extensible al resto de principios que predica el art. 103.1. CE (LA LEY 2500/1978) en tanto que la Administración local visibiliza la autonomía del Municipio. Así, la entidad en cuanto Administración tiene la obligación de servir con objetividad a los intereses generales y sus actuaciones se deben realizar teniendo en cuenta no solo la eficacia y coordinación citadas por el Constitucional, sino también los principios de jerarquía, descentralización, desconcentración y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

D3. Principio de igualdad

En materia de organización territorial, el art. 139.1 CE (LA LEY 2500/1978) reconoce que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio. Por este motivo, el ejercicio de la autonomía municipal tiene otro límite en la protección que merecen los ciudadanos frente a cualquier tipo de discriminación basada en la diferencia municipal o en el lugar donde se viva dentro de España, salvo que se apoye en las diferencias regionales que pudieran estar

amparadas en la Constitución.

Más concretamente, en materia tributaria, el art. 31.1 CE (LA LEY 2500/1978) establece que el sistema tributario, también el local, deberá inspirarse en los principios de igualdad y progresividad. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha tenido también la oportunidad de ratificar este principio de igualdad en el marco de la autonomía local, y más concretamente en materia tributaria local. En palabras del Alto Tribunal «[...] esta reserva (reserva de Ley) está también al servicio de la procuración del sistema tributario [...] y de la igualdad de los ciudadanos dentro de él y no se compadece, por ello, con habilitaciones indeterminadas para la configuración de los elementos esenciales de los tributos» (FJ 5, STC 19/1987 (LA LEY 748-TC/1987) (39)). Y más recientemente el Constitucional establece que «si los unos están obligados a contribuir de acuerdo con su capacidad económica al sostenimiento de los gastos públicos los otros están obligados, en principio, a exigir en condiciones de igualdad esa contribución a todos los contribuyentes cuya situación ponga de manifiesto una capacidad económica susceptible de ser sometida a tributación» (FJ 3, STC 193/2004 (LA LEY 2366/2004) (40)).

Sirve esta referencia para destacar la importancia del derecho a la igualdad como límite a la autonomía local en tanto que es uno de los principios sobre los que se fundamenta el sistema jurídico vigente tras la aprobación de la Constitución de 1978 (LA LEY 2500/1978).

D4. Principio de legalidad (reserva de ley)

La ley como límite a la autonomía local, al igual que la sujeción al principio de unidad, es, sin duda, una de las cuestiones que más ha sido planteada ante la jurisprudencia constitucional por tratarse de normativa tributaria que, en definitiva, afecta a la capacidad económica de las Entidades locales.

El punto de partida no es otro que la necesidad de contenido que requiere la autonomía municipal a través de su desarrollo por ley, donde se establezca el marco normativo de las Entidades locales. Así lo establece tempranamente el Tribunal Constitucional al determinar que «este poder para la «gestión de sus respectivos intereses» se ejerce en el marco del ordenamiento. Es la Ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de ente, de acuerdo con la Constitución» (FJ 3, STC 4/1981 (LA LEY 7160-NS/0000) (41)).

Sin duda alguna, la capacidad local más afectada por los límites que marca la reserva de ley es la potestad tributaria, así lo pone de manifiesto el art. 133.2 CE (LA LEY 2500/1978) (42) que restringe el establecimiento y exigencia de tributos locales de acuerdo con la Ley. Esta manifestación de la reserva de ley se completa con la exigencia del art. 31.3 CE (LA LEY 2500/1978), como garantía para el ciudadano, y con la norma del art. 133.1 de la CE (LA LEY 2500/1978) (43) , como potestad originaria de coordinación para el Estado. El principio de legalidad reviste al sistema tributario de la formalidad que precisa y en él se diferencian dos manifestaciones: el principio de legalidad tributaria por el que los tributos deben ser establecidos y exigidos por ley; y la reserva de ley para regular los elementos esenciales del tributo (44) . El Tribunal constitucional expone los motivos de dicha sujeción al señalar que «[...]Procura así la Constitución integrar las exigencias diversas en este campo, de la reserva de ley estatal y de la autonomía territorial, autonomía que, en lo que a las Corporaciones Locales se refiere, posee también una proyección en el terreno tributario, pues éstas habrán de contar con tributos propios y sobre los mismos deberá la Ley reconocerles una intervención en su establecimiento o en su exigencia, según previenen los arts. 140 y 133.2 de la misma Norma fundamental; ello sin perjuicio de que esta autonomía tributaria no sea plena (los tributos propios son solo una de las varias fuentes de ingresos de las Haciendas locales) y de que no aparezca la misma, desde luego, carente de límites» (FJ 10, STC 233/1999 (LA LEY 3324/2000) (45)).

La vertiente de gasto, en virtud del art. 133.4 CE (LA LEY 2500/1978), es otra manifestación limitada de las entidades municipales ya que, como parte de la Administración pública, su capacidad para

contraer obligaciones financieras y para realizar gastos solo es posible en el marco autorizado por las leyes, en especial las presupuestarias. Del mismo modo, la autonomía en el gasto queda también sujeta al equilibrio presupuestario, marcado por la reforma del art. 135 CE (LA LEY 2500/1978) (46) y por la ley orgánica de estabilidad presupuestaria (LA LEY 7774/2012) (47). No obstante lo anterior, la reserva de ley establecida por la Constitución no es contumaz sino que admite posibles remisiones a las normas reglamentarias, ordenanzas y reglamentos, para el tratamiento de aspectos puntuales siempre que estén subordinadas dichas reglamentaciones a la ley que desarrollan. De manera expresa el Constitucional entiende que «El principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las Leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador» (FJ 4, STC 83/1984 (LA LEY 9038-JF/0000) (48) y STC 19/1987 (LA LEY 748-TC/1987)).

Ahora bien, una cosa es el desarrollo reglamentario y otra la remisión en blanco por parte de la Ley. Así lo entiende el Tribunal Constitucional de manera general para todos los supuestos de reserva de ley: «la Ley impugnada, que se limita a hacer una remisión en blanco al correspondiente reglamento [...] no respeta, ciertamente, esta reserva constitucional» (FJ 4, STC 37/1981 (LA LEY 12943-JF/0000) (49)). Más concretamente, en materia tributaria de ámbito local, establece que «se ha de estimar contraria a la reserva de Ley en materia tributaria la remisión en blanco que la Ley impugnada hace a los acuerdos de los Ayuntamientos, en lo referente a la fijación del tipo de gravamen a aplicar» (FJ 3, STC 179/1985 (LA LEY 511-TC/1986) (50)).

La complejidad para definir los propios límites de la reserva de ley obliga al Tribunal a establecer criterios para determinar el alcance del principio de legalidad y no pecar ni por exceso ni por defecto. Así, la jurisprudencia constitucional señala que «la reserva de Ley hay que entenderla referida a los criterios o principios con arreglo a los cuales se ha de regir la materia tributaria: la creación «ex novo» de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo, que pertenecen siempre al plano o nivel de la ley y no pueden dejarse nunca a la legislación delegada y menos todavía a la potestad reglamentaria» (FJ 4, STC 6/1983 (LA LEY 126-TC/1983) (51)). Por lo tanto, queda claro que la creación y la definición de los elementos fundamentales de un tributo local tienen que ser por ley y no puede encomendarse al Municipio.

No obstante, dentro de estas premisas, el Municipio puede y debe tener capacidad de decisión pues, según la misma jurisprudencia, «[...] respecto de los tributos propios de los Municipios esta reserva no deberá extenderse hasta un punto tal que prive a los mismos de cualquier intervención en la ordenación del tributo o en su exigencia para el propio ámbito territorial» (FJ 4, STC 19/1987 (LA LEY 748-TC/1987) (52)). El intérprete constitucional entiende que la ley tiene una doble función: por una parte habilitar a los Municipios para el ejercicio de su potestad tributaria; y por otra ordenar o determinar los elementos esenciales del tributo (53).

La materialización cardinal de la reserva de ley en tributación local son las leyes y textos refundidos que se han sucedido para regular las Haciendas locales. No es una apreciación propia, sino de la interpretación constitucional al afirmar que «si el soporte material de la autonomía financiera son los ingresos (directos o por transferencia), el marco legal del ejercicio de la autonomía financiera, en lo que a los entes locales se refiere, es la LHL, como ámbito de actuación en el desarrollo y consecución de la autonomía local» (FJ 5, STC 104/2000 (LA LEY 81975/2000) (54)). Es decir, y para el caso que nos ocupa, la ley, no se entiende como un mero corsé o limitación a la autonomía municipal, sino como el cauce a través del cual se desarrolla el ejercicio de la capacidad tributaria de las Haciendas locales.

Cerramos este apartado relativo al principio de legalidad, destacando una referencia jurisprudencial sobre la reserva en materia de tasas, en tanto que son una de las manifestaciones tributarias más típicas de los Municipios. Sobre las mismas, el Tribunal Constitucional también ha aplicado toda la

doctrina general expuesta. Así lo entiende: «[...] en virtud de la autonomía de los Entes locales constitucionalmente garantizada y del carácter representativo del Pleno de la Corporación municipal, es preciso que la Ley estatal atribuya a los Acuerdos dictados por éste (así, los acuerdos dimanantes del ejercicio de la potestad de ordenanza), un cierto ámbito de decisión acerca de los tributos propios del Municipio, entre los cuales se encuentran las tasas. Es evidente, sin embargo, que este ámbito de libre decisión a los entes locales —desde luego, mayor que el que pudiera relegarse a la normativa reglamentaria estatal—, no está exento de límites» (FJ 10, STC 233/1999 (LA LEY 3324/2000) (55)). Esto es, con límites, pero es necesario otorgar un ámbito de decisión a las Entidades locales en materia tributaria como manifestación de su autonomía.

D.5. El control de legalidad

Otro límite a la autonomía local que destacamos, de entre los evidenciados por la jurisprudencia constitucional, es la tutela que pueden realizar sobre los Municipios otras entidades territoriales. Así lo entiende el Alto Tribunal al señalar que «el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajustan a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales. En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la Entidad local incida en intereses generales concurrentes con los propios de la Entidad» (FJ 3, STC 4/1981 (LA LEY 7160-NS/0000) (56))

La sentencia extractada resume con precisión las condiciones de esta tutela. Por una parte, se reconoce la posibilidad de realizar controles de legalidad a los Municipios sobre el ejercicio de sus competencias, especialmente en materia tributaria dado que sobre el poder de las Corporaciones locales incide la potestad de coordinación del Estado o de la Comunidad Autónoma en su caso. Por otra parte, dichos controles no pueden ser genéricos porque su origen no se ampara en una posición de subordinación, al contrario, los controles solo pueden ser puntuales y, habitualmente, ante la concurrencia de intereses entre entidades.

En la misma sentencia, también se especifica qué entidades pueden realizar dicha actividad tutelar sobre los Municipios; así«[...] el control de legalidad puede ejercerse [...] por la Administración del Estado, aún cuando es posible también su transferencia a las Comunidades Autónomas» (FJ 3). Por lo tanto, la tutela sobre la autonomía local la pueden ejercer tanto el Estado como las Comunidades Autónomas.

A más abundamiento, el intérprete, además de reconocer el carácter puntual que deben tener dichos controles, también ha determinado que «tales medidas han de respetar en general las bases del régimen jurídico de las Administraciones locales que corresponde al Estado en exclusiva, al ser la garantía constitucional de la autonomía local de carácter general y configuradora de un modelo de Estado» (FJ 9, STC 27/1987 (LA LEY 1252/1987) (57)). Es decir, los límites a la capacidad de tutelar no solo se encuentran establecidos por el legislador a través de las bases del régimen local, sino también por el contenido mínimo que conforma la garantía constitucional de la autonomía, y su vulneración podría plantear un conflicto de autonomía local.

Para terminar con este examen jurisprudencial, recogemos el pronunciamiento concreto del Tribunal sobre la potestad de tutelar la actividad financiera de los Municipios. En concreto, el Constitucional establece que «la actividad de control realizada por las Comunidades Autónomas no excluye, pues, la que pueda ejercer el Estado, a través del Tribunal de Cuentas, en el ámbito de sus propias competencias sobre la materia [...] Ambos controles sobre la actividad financiera de las Corporaciones locales no tiene porqué excluirse mutuamente, sino que pueden coexistir y superponerse. Dichos controles se concretan en la elaboración de informes, Memorias y su conocimiento puede interesar, para el ejercicio de sus respectivas competencias [...] Todo ello sin

perjuicio de la relación de supremacía establecida constitucionalmente entre el Tribunal de Cuentas y los demás órganos fiscalizadores y del empleo, en su caso, de las técnicas tendentes a reducir a unidad la actuación de unos y otros para evitar duplicidades innecesarias (FJ 11, STC 214/1989 (LA LEY 130664-NS/0000) (58))

Esta sentencia final que hemos expuesto concentra la doctrina referente al tipo de fiscalización que pueden hacer las Comunidades Autónomas en materia de economía municipal. De entrada, el Tribunal entiende que son compatibles los controles que realiza el Estado, a través del Tribunal de Cuentas, con los que realizan los órganos auditores creados por las Autonomías. Sin embargo, recuerda la posición de supremacía que tiene el Tribunal de Cuentas por ejercer la jurisdicción contable en exclusiva, y advierte de la necesidad de evitar posibles duplicidades. Obviamente, el control se hará en el ámbito de sus respectivas competencias y se materializará en algún producto que refleje la auditoría.

D.6. El principio de estabilidad presupuestaria

El último límite a la autonomía local que subrayamos, de reciente cuño en la Constitución, es el principio de estabilidad presupuestaria establecido en el art. 135.1 CE. (LA LEY 2500/1978) Este mandato constitucional obliga a las entidades locales a la adecuación de sus actuaciones a la estabilidad presupuestaria, regla fiscal que limita el déficit público de carácter estructural en nuestro país y limita la deuda pública al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (LA LEY 6/1957).

El contenido de este artículo ha sido desarrollado por Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LA LEY 7774/2012) (en adelante, LOEPSF). Dicha norma incluye dentro de su ámbito objetivo de aplicación a las corporaciones locales (art. 2.1.c), y establece los límites a la capacidad presupuestaria de las entidades locales en virtud del citado principio de estabilidad. Así, la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos se someterá al principio de estabilidad presupuestaria (art. 11.1); también se establece la prohibición de incurrir en déficit estructural (art. 11.2); y se exige, de manera particular para las corporaciones locales, mantener una posición de equilibrio o superávit (art. 11.4). Finalmente, destacamos la exigencia de este principio y del cumplimiento de las disposiciones de esta ley orgánica en el procedimiento del art. 53 TRLRHL (LA LEY 362/2004) de concesión de autorización, estatal o autonómica, para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda a los Municipios (art. 13.5).

Anteriormente a la inclusión de este principio en el Texto fundamental, el Tribunal Constitucional tuvo oportunidad de manifestarse sobre la legalidad de los mecanismos de control a la autonomía presupuestaria que ha venido estableciendo el Estado para las entidades locales en anteriores leyes de estabilidad presupuestaria. Lo primero que reconoce el Alto Tribunal es la potestad del Estado para limitar la Hacienda local en materia presupuestaria pues «no cabe desconocer la doble competencia del Estado, convergente aquí, sobre la Hacienda general y para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (arts. 149.1 (LA LEY 2500/1978), 14 y 18 CE), ya que precisamente el carácter que reviste la participación de las entidades locales en los tributos estatales, como garantía de su autonomía, hace de tal sistema de dotación de recursos el soporte del funcionamiento de estas haciendas dentro del conjunto de la Hacienda general y, en consecuencia, le convierte en un elemento básico de ésta» (FJ 6, STC 237/1992 (LA LEY 2112-TC/1992) (59)).

Reconocida, por tanto, que la política presupuestaria forma parte esencial de la política económica general atribuida al Estado (art. 149.1. 13 CE (LA LEY 2500/1978)), el Constitucional entiende que «esta competencia estatal es susceptible de proyectarse sobre todos los presupuestos del sector público, estatal, autonómico y local. Ello determina la plena aplicabilidad de los arts. 3.2 (LA LEY 1644/2001) y 19 de la Ley 18/2001 (LA LEY 1644/2001) a los entes locales, toda vez que con dicha

aplicabilidad no se quebrantan ni su autonomía política ni su autonomía financiera» (FJ 14, STC 134/2011 (LA LEY 146253/2011) (60)).

El Alto Tribunal considera en este fundamento que no existe vulneración de la autonomía local porque «el derecho a intervenir de los entes locales en los asuntos que les atañen (STC 214/1989 (LA LEY 130664-NS/0000), F. 1) no se pone en cuestión por el hecho de que se someta a las previsiones constitucionales, entre las que figura el establecimiento por el Estado de la ordenación, ex art. 149.1.13 CE (LA LEY 2500/1978), de los presupuestos de dichos entes. Por tanto, con tal límite, los entes locales pueden intervenir a través de sus propios órganos en los diferentes ámbitos materiales con el alcance que las Leyes estatales o autonómicas hayan establecido».

Además, el Constitucional considera en esta misma sentencia que tampoco se vulnera el otro principio constitucional que soporta el régimen local, así «ambos preceptos tampoco vulneran la suficiencia financiera de los entes locales, pues en nada interfieren en los recursos que el Estado debe poner a su disposición mediante la participación de dichos entes en los tributos estatales». Por lo tanto, ni la suficiencia ni la autonomía financiera se vulneran con el establecimiento de mecanismos de sujeción presupuestaria ya que son límites impuestos a la autonomía local en virtud de la competencia estatal sobre la política económica.

Cerrando toda la argumentación, en este examen de constitucionalidad que realiza el Tribunal Constitucional a los mecanismos de control contemplados por el legislador estatal en la ley de estabilidad presupuestaria el resultado es positivo ya que considera que «tanto la obligada elaboración del plan económico-financiero como la intervención del Ministerio de Hacienda —siendo esta última el específico objeto de esta impugnación— son manifestación del principio de coordinación de la competencia estatal, coordinación que, como hemos señalado en el anterior fundamento jurídico 11, puede conllevar una actuación de vigilancia o seguimiento, sin que ello suponga la sustitución por el Estado del ente local afectado. En todo caso, el precepto al salvaguardar la tutela financiera de la Generalitat en esta materia, permite su intervención siempre que la misma no interfiera la competencia estatal» (FJ 17)

Es decir, el principio de estabilidad presupuestaria guarda una relación directa con el principio de coordinación estatal en materia de política general, sin perjuicio de la posible tutela autonómica, y consecuentemente limitan la autonomía local en materia presupuestaria.

2. La suficiencia de medios

2.1. Suficiencia como derecho

La insuficiencia financiera ha sido una constante en la evolución histórica de la Hacienda local (61) , y quizás esta enfermedad crónica ha sido lo que motivó al constituyente para que en materia de organización territorial, junto con la autonomía, consagrara también el principio de suficiencia financiera para las entidades municipales. Así, en un artículo propio, el 142 CE, se establece que «Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas». Podemos afirmar, al igual que con el art. 140 CE (LA LEY 2500/1978) sobre la autonomía, que su inserción en el texto constitucional fue pacífica ya que ni durante el debate ni en los dictámenes emitidos a propósito de este artículo se cuestionó esta cualidad de las Haciendas locales. El texto original a penas sufrió modificaciones sustanciales, y las pocas enmiendas que se aprobaron únicamente se debieron a precisiones técnicas (62) . Por tanto, queda constancia ya de la suficiencia de recursos de las Entidades locales no solo es una responsabilidad propia, sino que se trata de una tarea conjunta con el Estado y las Comunidades Autónomas (63) .

Del tenor del art. 142 CE (LA LEY 2500/1978), cabe destacar que el principio de suficiencia se recoge

como condición innata de las Haciendas locales; es más, podemos decir que es un reconocimiento exclusivo frente al resto de haciendas territoriales del Estado para las que la Constitución no hace una reserva expresa. En este sentido, plantea VALENZUELA VILLARUBIA (64) la hipótesis de que el constituyente hace este reconocimiento expreso de la suficiencia para la Hacienda local con el fin de otorgar el estatus de «problema de estado» a la precariedad económica que vienen arrastrando históricamente la Hacienda local. No obstante lo anterior, el legislador y el Tribunal Constitucional ya han reconocido este principio también para la hacienda autonómica (65) .

Al igual que sucedió con el tenor de la autonomía local, la Constitución solo enuncia el principio y tenemos que acudir a la Carta Europea de la Autonomía local para encontrar una definición legal del principio de suficiencia. En concreto, el art. 9 de este instrumento internacional ratificado por España establece que «Las Entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias». Analizando el concepto legal expuesto, destacamos dos componentes bien diferenciados: en primer lugar, el reconocimiento de la suficiencia como un derecho de las Entidades locales a tener recursos propios suficientes y de libre disposición para ejercer sus competencias; en segundo lugar, el establecimiento de la política económica nacional como límite al ejercicio de dicho derecho.

El Consejo de Europa reconoce el derecho a la suficiencia de recursos de las Entidades locales como primera cualidad de un conjunto de caracteres que debe tener la Hacienda local. Este grupo de premisas recogido en el art. 9 de la Carta, no son una mera descripción de posibles recursos de la Hacienda local, sino que la consecución de los mismos conduce al desarrollo en plenitud de la suficiencia financiera. Siguiendo el orden establecido en el precepto, podemos destacar las siguientes exigencias en materia de recursos:

- Proporcionalidad entre recursos y competencias atribuidas (art. 9.2).
- Parte de los recursos deben ser ingresos patrimoniales y tributos locales respecto de los que la entidad tenga la potestad de fijar la cuota o el tipo dentro de los límites de la Ley. (art. 9.3).
- Naturaleza suficientemente diversificada y evolutiva para adaptarse a la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias (art. 9.4).
- Procedimientos de compensación financiera para corregir las desigualdades entres financiación y cargas, que respeten la autonomía (art. 9.5).
- Las Entidades locales deben ser consultadas sobre el modo de distribución (art. 9.6).
- Las subvenciones serán preferentemente no finalistas y no debe interferir en las competencias atribuidas a la política local (art. 9.7).
- Acceso al mercado de capitales para financiar sus inversiones (art. 9.8).

Este conjunto de disposiciones marca las directrices que debe seguir el legislador nacional a la hora de desarrollar el sistema financiero local. Ahora bien, ¿qué idea común subyace en la redacción del art. 9 de la Carta europea? Sencillamente, se descubre una relación directa entre la autonomía local y la suficiencia financiera de las entidades, porque la suficiencia no es más que la manifestación y medio para alcanzar la autonomía, y de manera proporcional a más autonomía debiera existir más suficiencia.

Descubrimos por lo tanto, que al estudiar el principio de suficiencia hay que tener en cuenta las mismas limitaciones y cualidades que se observan para el principio de autonomía. Así, el hecho de que ambos hayan sido reconocidos como derechos por la Carta Europea supone, en consecuencia, que las Entidades locales pueden demandar en materia de recursos competencias tales como: capacidad de decisión; consulta en la elaboración de su sistema financiero; acceso a fuentes de

financiación diversificadas; exigir la proporcionalidad entre competencias y recursos; y participación en mecanismos de compensación entre otras. Todas ellas son manifestaciones del ejercicio de la autonomía local. Al mismo tiempo, la suficiencia financiera y sus manifestaciones en la esfera local, ante la necesaria concreción que demandan los preceptos constitucionales e internacionales adoptados en el Consejo de Europa, quedan obligatoriamente sujetas a la interpretación del Tribunal Constitucional y a su desarrollo legislativo.

De todo lo expuesto, y como primera conclusión a propósito de este principio que estamos analizando, cabe señalar que el nexo entre la autonomía y la suficiencia financiera está condicionado en gran medida por la acción del legislador. Dicho esto, si bien es cierto que la ley es un límite en origen, la aprobación de la misma por el legislador permite al Municipio conocer la regulación de su hacienda y actuar dentro del marco establecido; al contrario, si no existe desarrollo legislativo, la suficiencia financiera de las Entidades locales queda en mera declaración sin posibilidad de materialización y, consecuentemente, la autonomía merma. Paradójicamente, la ley sirve para limitar las capacidades de la Hacienda local pero sin ella no se permite alcanzar la suficiencia financiera al Municipio.

2.2. La interpretación del tribunal constitucional

La sobriedad expositiva de la Constitución nos exige, nuevamente, acudir a la jurisprudencia de su intérprete para concretar las bases del principio de suficiencia financiera en el ámbito local. Frente al incuestionable reconocimiento que se hace del principio como un derecho de los Municipios que supera la mera esfera administrativa, lo cierto es que, la noción de suficiencia tiene un perfil borroso (66) y la interpretación constitucional ha relegado sobremanera las directrices del sistema financiero local a la voluntad del legislador. Analizamos a continuación las consideraciones más relevantes que ha establecido el Alto Tribunal.

A) Vínculo necesario entre Autonomía y Suficiencia

Hemos adelantado cómo en el tenor de la Carta Europea de la Autonomía local se deduce la estrecha relación que existe en el ámbito local entre los principios de autonomía y suficiencia. Esta vinculación directa ha sido ratificada por el Alto Tribunal en numerosas ocasiones y sirven como muestra de esta sujeción algunos de los calificativos otorgados a la suficiencia financiera (67) a propósito de su relación con la autonomía local, así: la suficiencia es un «presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida en los art. 137 (LA LEY 2500/1978), 140 (LA LEY 2500/1978) y 141 CE (LA LEY 2500/1978)» (FJ 4, STC 233/1999 (LA LEY 3324/2000) (68)); «sin tal suficiencia la autonomía deviene imposible» (FJ 37, STC 233/1999 (LA LEY 3324/2000)); es un «complemento inexcusable de la autonomía financiera» (FJ 3, STC 87/1993 (LA LEY 2175-TC/1993) (69)). La contundencia de estos adjetivos empleados por el Tribunal sirve para desechar cualquier tipo de hipótesis o teoría que intente desvincular los principios de autonomía y suficiencia financiera en el ámbito local. Cierto es también que la suficiencia tiene para el Constitucional una condición de complemento (presupuesto), pero esta condición de atributo que se le otorga no quita relevancia al principio de suficiencia.

El Constitucional no solo confirma la relación directa entre los principios sino que también explica qué supone tal reconocimiento para las Entidades locales; así: «La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas; es decir, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida en los arts. 137 (LA LEY 2500/1978), 140 (LA LEY 2500/1978) y 141 CE (LA LEY 2500/1978)» (FJ 4, STC 104/2000 (LA LEY 81975/2000) (70)) Es decir, el objeto de reconocer la suficiencia no es otro que permitir a los Municipios ejercer su autonomía, y esto implica disponer libremente de medios financieros para

ejercer las competencias atribuidas al ámbito local.

Ahora bien, la ejecución del tándem autonomía-suficiencia requiere necesariamente un desarrollo normativo. Así lo expone el Tribunal Constitucional entendiendo que «la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LA LEY 847/1985) como la Ley 39/1988, de 28 de diciembre (LA LEY 2414/1988), reguladora de las Haciendas locales [...] configuraron un marco legal dirigido a dotar a las Entidades locales, no solo de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 CE (LA LEY 2500/1978)), sino también de un sistema de recursos dirigidos a la consecución de su suficiencia financiera (art. 142 CE (LA LEY 2500/1978)), integrado, fundamentalmente por la existencia de una serie de tributos propios y por la participación en los del Estado» (FJ 5, STC 104/2000 (LA LEY 81975/2000) (71)). Por lo tanto, es en la ley, al determinar el conjunto de competencias y al fijar el sistema de recursos financieros, donde se consigue el objeto de este vínculo.

B) Alcance y protección del principio de suficiencia

La invocación del principio de suficiencia financiera siempre ha formado parte de la argumentación en la defensa de los intereses locales frente a los conflictos y cuestiones que se han planteado al Tribunal Constitucional a propósito de diferentes leyes, estatales o autonómicas, que afectaban a las Haciendas locales. La respuesta del Tribunal ante este planteamiento ha sido una interpretación restrictiva, hecho que ha moderado las expectativas y reivindicaciones que pudieron tener las Entidades locales al amparo del principio de suficiencia reconocido por el texto constitucional.

Bien es cierto que el Alto Tribunal afirma que los Municipios «tienen garantizada constitucionalmente la suficiencia financiera, en una relación directa de medios a fines, con soporte en los tributos propios y en la posibilidad de participar en los ajenos, estatales y de las respectivas Comunidades (art. 142 CE (LA LEY 2500/1978))» (FJ 6, STC 237/1992 (LA LEY 2112-TC/1992) (72)). Así, en teoría, la vulneración de esta garantía permite a los Municipios, a priori, acudir a la protección constitucional.

Sin embargo, la definición de la garantía es tan imprecisa, que le resulta casi imposible a la Entidad local obtener la declaración de inconstitucionalidad con un argumento basado únicamente en la inequívoca vigencia del principio de suficiencia; a lo sumo, lo único que sería recurrible ante el Constitucional es la supresión absoluta de la Hacienda local. Esta idea no es una conjetura doctrinal sino una afirmación del propio Tribunal, el cual entiende que «no es el recurso de inconstitucionalidad en ausencia de preceptos constitucionales que así lo exijan, una vía adecuada para obtener el establecimiento de uno u otro sistema de financiación de las Haciendas territoriales o la coordinación de la actividad financiera de los diversos entes territoriales entre sí» (FJ 3, STC 179/1985 (LA LEY 511-TC/1986) (73)).

Estando así las cosas, dado que la jurisprudencia constitucional no parece haberse pronunciado de forma tajante sobre el alcance y la necesidad de controlar el respeto al principio de suficiencia de manera específica, entendemos que el desarrollo de la suficiencia financiera de los entes locales es, antes que un principio, una responsabilidad compartida entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las propios Entidades locales (74) .

El Estado, como primer e inmediato responsable, tiene que regular las bases del sistema financiero local que la Constitución traza someramente en su art. 142. Así lo manifiesta el Tribunal Constitucional al señalar que «desde el momento en que esta concreta potestad normativa tiene como inmediata finalidad garantizar la suficiencia financiera de tales corporaciones —suficiencia financiera que, según indicamos en el fundamento jurídico 2.º, es en última instancia responsabilidad de aquél —, su ejercicio encuentra anclaje constitucional en la competencia exclusiva sobre la Hacienda general [...] también el principio de suficiencia financiera estuvo muy presente en la mente del legislador a la hora de seleccionar qué tributos habían de ser necesariamente exigidos por todos los

Municipios, suficiencia financiera cuya efectividad, como dicho en muchas ocasiones, corresponde garantizar al legislador estatal» (FJ 22, STC 233/1999 (LA LEY 3324/2000) (75)). En consonancia con los títulos atribuidos por el art. 133 CE (LA LEY 2500/1978) en materia de tributos y por el art. 149.1.14 CE (LA LEY 2500/1978) en materia de Hacienda general, corresponde al legislador estatal una competencia exclusiva para la regulación de la mayor parte del régimen financiero local, especialmente en lo concerniente a los tributos (76) .

A salvo de la configuración básica que corresponde al Estado, concurren materias de la Hacienda local que pueden ser desarrolladas por las Comunidades Autónomas en tanto que sea en el ejercicio de competencias reconocidas por su Estatuto de Autonomía. Utilizando una contraposición a la competencia estatal, el intérprete constitucional reconoce esta capacidad autonómica al reconocer que «Es cierto, sin duda, que cuando, usando de su competencia en materia de hacienda general, el Estado regula cuestiones referentes a la Administración local, no puede desconocer la delimitación competencial que, respecto de ella, existe entre el propio Estado y algunas Comunidades Autónomas» (FJ 1, STC 179/1985 (LA LEY 511-TC/1986) (77)) Por tanto, queda establecida también la responsabilidad de las Comunidades Autónomas en la consecución de la suficiencia financiera de las Administraciones locales por las competencias que puedan corresponderles en virtud del Estatuto. Ahora bien, ni tan siquiera sería necesario acudir al Estatuto para justifica la obligación de las Autonomías para con la suficiencia local, pues esta responsabilidad queda reflejada en el tenor literal del art. 142, donde ya se contempla como recurso fundamental de los entes locales su participación en los tributos de las Comunidades Autónomas.

En último lugar pero con alta cuota de corresponsabilidad, es preciso abordar el papel de las propias Entidades locales en la consecución de su suficiencia financiera. Al respecto, señala el Alto Tribunal que «Los Ayuntamientos, como corporaciones representativas que son (art. 140 de la Constitución (LA LEY 2500/1978)), pueden, ciertamente, hacer realidad, mediante sus Acuerdos, la autodisposición en el establecimiento de los deberes tributarios, que es uno de los principios que late en la formación histórica —y en el reconocimiento actual, en nuestro ordenamiento— de la regla según la cual deben ser los representantes quienes establezcan los elementos esenciales para la determinación de la obligación tributaria» (FJ 4, STC 19/1987 (LA LEY 748-TC/1987) (78)). Dicho lo anterior, deberemos reconocer que esta autodisposición, a la que se refiere el Constitucional, está restringida por los principios de unidad del ordenamiento y la sujeción a los mismos derechos y obligaciones de los contribuyentes con independencia del territorio. Además, la potestad local no es comparable a la responsabilidad atribuida al Estado o a la que pudiera asumir la respectiva Comunidad Autónoma, potestades tributarias que en ningún caso pueden ser delegadas en la Entidad local. Así lo reconoce el Tribunal al señalar que la potestad tributaria de los entes locales está sujeta a coordinación y que la reserva de ley no podrá limitarse, según sentencia citada supra, «a una mera mediación formal, en cuya virtud se apodere a las Corporaciones locales para conformar, sin predeterminación alguna, el tributo de que se trate. Las Leyes reclamadas por la Constitución en este último precepto no son, por lo que a las Corporaciones locales se refiere, meramente habilitadoras para el ejercicio de una potestad tributaria que originariamente solo corresponde al Estado. Son también Leyes ordenadoras —siquiera de modo parcial, en mérito de la autonomía de los Municipios — de los tributos así calificados de «locales» (FJ 4).

Alcanzado este punto, se podría considerar que la importancia jurídica del principio de suficiencia en la configuración de la Hacienda local es restringida. Esta postura es defendida por VALENZUELA VILLARUBIA quien afirma que «la suficiencia financiera, más que un principio en sentido estrictamente jurídico, se configura como una pauta a la que deben atenerse los poderes públicos a la hora de regular y actuar sobre la Hacienda local» (79) . Abunda el autor afirmando que es un valor utópico que se agota en el propio texto de la Constitución y que necesita ser recogido por una norma infraconstitucional para poder ser exigible, lo que vendría a considerarse un principio de segunda

categoría.

Llegando a entender la postura expuesta, no estamos de acuerdo con sus conclusiones. Es cierto, que el Tribunal Constitucional, desde una interpretación restrictiva, determina a priori un alcance limitado del principio de suficiencia financiera en las entidades local; sin embargo, el hecho de que su alcance quede en manos del legislador no debe conducirnos a pensar que su existencia esté también en sus manos ya que estamos ante un principio reconocido y garantizado por la Constitución al igual que la autonomía local. Si negamos la condición, no ya de derecho, sino de principio rector a la suficiencia financiera tendríamos que negarla también para la autonomía local, pues ambos principios se reconocen en el mismo título y están vinculados estrechamente. De este modo, defendemos que la suficiencia financiera es un principio rector de las Haciendas locales al nivel que lo es el principio de autonomía, y que no son meros principios inspiradores sino que constituyen una garantía constitucional para las Entidades locales, pues así lo ha refrendado el Tribunal Constitucional.

Dicho lo anterior, reconocemos que en el ámbito local el alcance de la suficiencia, al igual que el de la autonomía, depende en gran medida de la participación del legislador. Entonces, ¿cuál es la eficacia del principio de suficiencia? Entendemos que la virtud de este principio, al ser reconocido por la Constitución, es que imprime a la participación del legislador un carácter de responsabilidad frente a una mera facultad; por lo tanto, el legislador tiene la obligación de establecer recursos suficientes para las Haciendas locales en función de las competencias que les atribuya. El reconocimiento de esta obligación es, en sí misma, un logro pues supone un derecho para las Entidades locales, y cualquier vulneración de este equilibrio supondrá un motivo de inconstitucionalidad. Independientemente del alcance que se establezca, y por mínimo que sea, la suficiencia exige una equiparación entre los recursos y las competencias que el legislador determine para las Entidades locales.

Cabe añadir que, en la medida en que las normas que regulan la financiación de las Entidades locales no respondan a la realidad competencial y los órganos responsables de su aplicación no resuelvan el reto del equilibrio que se plantea, la suficiencia financiera y, por ende, la autonomía quedará visiblemente afectada (80) . Llevado al extremo, evidenciada la negativa a determinar los recursos necesarios con los que debe contar una Hacienda local, se produciría la quiebra de ambos principios y, consecuentemente, entendemos que esta situación sería inconstitucional.

C) Límites al principio de suficiencia

Innegable es el reconocimiento constitucional que se hace de la suficiencia financiera, pero también hemos examinado la existencia de un amplio margen de maniobra para la concreción que debe realizar el legislador. Consecuencia de esta conclusión del Alto Tribunal y de la jurisprudencia que analiza la propia convivencia de este principio con el resto de disposiciones constitucionales, podemos establecer los límites al principio de suficiencia (81) .

C1. Límites constitucionales: los otros principios constitucionales

En primer lugar, la suficiencia de medios debe adecuarse al resto de principios predicados por la Constitución. En este sentido, a propósito de la intervención de las Entidades locales en la determinación de los tributos, el Tribunal Constitucional ha referido la necesidad de acotar las decisiones sobre la suficiencia de medios para garantizar otros principios constitucionales; sirve como ejemplo el siguiente párrafo donde se van relacionando de manera clara algunos de los más destacados: «Como ocurre con otras de las reservas de Ley presentes en la Constitución, el sentido de la aquí establecida no es otro que el de asegurar que la regulación de determinado ámbito vital de las personas dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, sin que ello excluya la posibilidad de que la Ley pueda contener remisiones a normas infraordenadas, [...] Esta garantía de la autodisposición de la comunidad sobre sí misma, que en la Ley estatal se cifra (art. 133.1), es también, en nuestro Estado constitucional democrático, como hemos puesto de relieve más arriba, una consecuencia de la igualdad y por ello preservación de la paridad básica de posición de todos los

ciudadanos, con relevancia no menor, de la unidad misma del ordenamiento (art. 2 de la Constitución (LA LEY 2500/1978)), unidad que —en lo que se refiere a la ordenación de los tributos y, de modo muy especial, de los impuestos— entraña la común prosecución, a través de las determinaciones que la Ley contenga, de objetivos de política social y económica en el marco del sistema tributario justo (art. 31.1) y de la solidaridad (art. 138.1) que la Constitución (LA LEY 2500/1978) propugna». (FJ 4, STC 19/1987 (LA LEY 748-TC/1987) (82)). Son, por tanto, límites constitucionales a la suficiencia de medios de las Entidades locales los principios de reserva de ley (especialmente en materia tributaria), la igualdad, la unidad del ordenamiento jurídico, y la solidaridad; en definitiva, evitar desvirtuar el sistema tributario común a las Entidades locales. Ahora bien, estos límites no se deben entender como una jerarquía pues todos son reconocidos en igual plano por la Constitución; al contrario, se deben concebir como la consecuencia lógica de la configuración constitucional de la Economía del Estado donde deben interactuar todos los principios.

En el mismo sentido que la jurisprudencia enunciada, PAGÉS I GALTÉS entiende que el desarrollo del principio de suficiencia debe acomodarse «a los otros principios constitucionales susceptibles de traer a colación como son los de autonomía (arts. 137 (LA LEY 2500/1978) y 140 CE (LA LEY 2500/1978)) y de capacidad y de reserva de ley (art. 33.1 CE (LA LEY 2500/1978)), sin menospreciar los principios y criterios recogidos en el Título VIII CE, entre los que, amén del fundamental principio de suficiencia, destacaremos los de solidaridad (art. 138), igualdad (art. 139.1 CE (LA LEY 2500/1978)) y libertad de circulación y establecimiento de personas y de circulación de bienes (art. 139.2 CE (LA LEY 2500/1978)), así como la existencia obligatoria de Municipios y Provincias (arts. 137 (LA LEY 2500/1978), 140 (LA LEY 2500/1978) y 141 CE (LA LEY 2500/1978)) y el reparto de competencias estatales y autonómicas en materia de régimen local (arts. 148 (LA LEY 2500/1978) y 149 CE (LA LEY 2500/1978))» (83) . El profesor suma también al principio de autonomía, a la libre circulación de personas y bienes, y reitera la reserva de ley, la igualdad y la solidaridad. Por tanto, también queda acreditada la necesaria limitación del principio de suficiencia financiera en virtud de la aplicación del resto de principios constitucionales, realidad que en buena lógica se asemeja a lo expuesto con relación al principio de autonomía local y que, entendemos, es de aplicación al presente por la referida vinculación que mantienen.

La última observación, a propósito de los límites constitucionales, se refiere a la dificultad material de articular el encaje del conjunto de principios constitucionales expuestos. Como señala el profesor LASARTE en su comentario jurisprudencial, a propósito de la STC 19/1987 (LA LEY 748-TC/1987), a los Tribunales no les corresponde explicar la forma de articular el sistema de principios, pues será responsabilidad del legislador lograr la subsistencia equilibrada de los principios constitucionales y de la suficiencia de medios en el marco de la autonomía local. Esta obviedad constituye en la práctica un difícil encargo (84) .

C2. Límites legales: determinaciones y directrices de la política

Ya hemos analizado cómo sistemáticamente el Tribunal Constitucional viene ubicando en la esfera del legislador todo lo relativo a la configuración del sistema de financiación local. Asimismo, el Intérprete también estima que la atribución de recursos entre los diferentes niveles de gobierno encuentra su respuesta en el proceso político y no en la Constitución (85) , aunque hay que respetar las garantías y principios que contiene.

Consecuentemente con estas dos ideas, el legislador tiene la responsabilidad de definir el sistema de la Hacienda local, y las directrices que tome en función de la oportunidad política determinarán la concreción del principio de suficiencia de medios. En palabras del Alto Tribunal: «Ha sido la LHL la que ha concretado —como opción del legislador en un momento dado— los recursos financieros de las Entidades locales en orden a la consecución de su suficiencia como medio de alcanzar la autonomía constitucionalmente proclamada para la gestión de sus intereses» (FJ 5, STC 104/2000 (LA LEY 81975/2000) (86)). Por tanto, la decisión del legislador se manifiesta a través de la ley de

Haciendas locales, y será esta norma básica la que recoja la ordenación de las fuentes de ingresos y las bases para conseguir los medios suficientes para atender las atribuciones, también determinadas por el legislador.

Es más, siempre que se respeten los límites constitucionales, bajo el amparo de la finalidad razonable, la opción del legislador podrá ser discutida pero nunca se podrá tachar de arbitraria. Así lo expresa el Tribunal Constitucional, a propósito del cuestionamiento que se hizo sobre la liquidación anual de la participación en los tributos del Estado en la sentencia citada anteriormente, al determinar que «si la norma de que tratamos no se muestra como desprovista de fundamento, aunque pueda legítimamente discreparse de la concreta solución, entrar en un enjuiciamiento de cuál sería su medida justa supone discutir una opción tomada por el legislador que, aunque pueda ser discutible, no resulta arbitraria ni irracional» (FJ 8). Esto es, las disposiciones adoptadas por el legislador en materia de financiación local no son recurribles puesto que se amparan en la capacidad que le atribuye la Constitución, a salvo los posibles conflictos de autonomía que se pudieran plantear.

A la luz de lo expuesto, vista las atribuciones al legislador que reconoce la interpretación jurisprudencia y la enumeración abierta de los posibles recursos de las Haciendas locales que recoge el art. 142 CE (LA LEY 2500/1978) (87) , se evidencia un amplio margen para establecer tanto el sistema de financiación de las Entidades locales como para regular un recursos específico. Esto significa, además, que el legislador en cualquier momento puede ampliar o reducir el catálogo de ingresos a través de la reforma de la Ley de Haciendas Locales, e incluso, dar la vuelta al sistema de financiación establecido.

C3. Límites jurisdiccionales: carga de la prueba

Dicho la anterior, el reconocimiento al legislador de esta libertad para decidir sobre la distribución de los recursos no es una capacidad ilimitada, ya que esta potestad quedará siempre sujeta a la necesaria exposición de motivos y al control de arbitrariedad por parte del Tribunal Constitucional. Así se desprende en las siguientes manifestaciones del intérprete: «de otra parte, es claro que, como señalan acertadamente los recurrentes, las transferencias y subvenciones de las Comunidades Autónomas a los Entes locales deben distribuirse conforme a criterios objetivos y razonables, pues en caso contrario podrían resultar vulnerados los principios constitucionales de igualdad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos» (FJ 12, STC 150/1990 (LA LEY 59210-JF/0000) (88)). Así, cuando el Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre una norma de reparto de recursos, a propósito de su impugnación, ha establecido como baremo de la razonabilidad la necesaria sujeción del legislador al principio de igualdad y al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Consecuentemente con lo expuesto, determinamos que la ausencia de criterio distributivo es otro límite al reparto de recursos, y por ende al principio de suficiencia. Tal es así, que caso de ponerse en entredicho su respeto, se podrá impugnar la norma que incumpla.

Ahora bien, la interpretación del Tribunal Constitucional no solo viene aplicando un control somero para la defensa del principio de suficiencia, sino que también viene exigiendo mucho rigor en la carga de la prueba en lo referente a la posible arbitrariedad del legislador. De este modo, corresponde a los recurrentes argumentar los motivos de la vulneración al principio de suficiencia de medios. Así lo reconoce el propio Tribunal, al señalar que «De hecho, éste es un resultado que los recurrentes no han probado que se produzca (en idénticos términos STC 233/1999, de 16 de diciembre (LA LEY 3324/2000), FJ 22), no bastando la mera invocación en la demanda para que este Tribunal deba pronunciarse sobre el mismo, siendo preciso que en el cuerpo del recurso se contenga la argumentación específica o los razonamientos que fundamenten su presunta contradicción con la Norma Fundamental» (FJ 5, STC 104/2000 (LA LEY 81975/2000) (89)). Por lo tanto, a pesar de ser posible la impugnación ante el Tribunal, la demostración de los ataques al principio de suficiencia financiera se convierte en la práctica jurídica en una tarea complicada porque existe una presunción

de no arbitrariedad del legislador en tanto que será el recurrente quien deba demostrar la violación del principio.

C4. Límites materiales: la reserva de lo posible

Los límites que hemos expuesto hasta el momento se encuadran en la esfera jurídica pues todos afectan al desarrollo del principio de suficiencia desde el ámbito jurídico ya sea con base en la Constitución, en la ley o en la jurisprudencia. Sin embargo, debemos sumar a lo expuesto, la existencia de otros condicionantes fácticos que también afectan al principio de suficiencia de recursos de las Entidades locales y que limitan su reconocimiento en función de los recursos económicos generales bajo «reserva de lo posible» (90) .

Esta circunstancia ya es reconocida en la Carta Europea de la Autonomía Local al señalar en su art. 9.1 que el derecho de las Entidades locales a tener recursos queda sujeto al marco de la política económica nacional. Por su parte, el Tribunal Constitucional también viene ratificando este límite material en su jurisprudencia. Así, el intérprete determina que existe «un primer límite en la propia naturaleza de las cosas, y no es otro sino las posibilidades reales de la estructura económica del país en su conjunto» (FJ 8, STC 135/1992 (LA LEY 1998-TC/1992) (91)), y destaca que el principio de suficiencia de recursos debe entenderse «dentro siempre de las reales disponibilidades económicas de un sistema globalmente presidido por el principio de solidaridad» (FJ 3, STC 87/1993 (LA LEY 2175-TC/1993) (92)).

No por obvio deja de ser necesario reconocer que el primer límite a los recursos es la propia existencia de dichos recursos, pues éste es previo a cualquier límite jurídico, y, consecuentemente, la consecución efectiva de la suficiencia, y por ende de la autonomía, estará en función de las posibilidades reales de las que dispone el país.

Al respecto, la disponibilidad presupuestaria con la que cuenta el Estado es la manifestación más palpable de este límite fáctico al sistema financiero local; así lo entiende el Constitucional cuando expone que «aunque el soporte material de la autonomía financiera son los ingresos y en tal sentido la Constitución configura como principio la suficiencia de recursos (en el art. 142), sin embargo, tiene un primer límite en el marco de las disponibilidades presupuestarias» (FJ 4, STC 104/2000 (LA LEY 81975/2000) (93)). Por tanto, gran parte de los medios disponibles con los que contarán los entes locales estarán en función de los recursos presupuestarios del Estado.

3. La subsidiariedad

3.1. Un principio con origen europeo

A título de consideraciones previas, debemos señalar que el principio de subsidiariedad es formulado por primera vez en la «Suma contra los Gentiles», de Santo Tomás de Aquino, en este tratado se señala que cada nivel de ser tiene su responsabilidad y sus potencialidades, las cuales deben ser respetadas y aprovechadas (94) . De la Filosofía pasó en el año 1931 al campo de la Doctrina Social de la Iglesia Católica a través de la Encíclica *Quadragesimo Anno* del Papa Pío XI. En dicho documento y en posteriores ampliaciones, se formula el principio de subsidiariedad como derecho de las comunidades menores para hacer respetar sus capacidades frente a las agresiones de las entidades superiores (95) , lo que contextualizado suponía una defensa de las cédulas sociales básicas frente a los totalitarismos. Es más, el principio de subsidiariedad también se predica de los individuos y la familia frente a su comunidad menor, por lo que esta premisa de respeto no acaba en el peldaño de la comunidad menor.

No obstante lo anterior, el principio de subsidiariedad entra explícitamente en el ámbito jurídico español a través de la legislación comunitaria establecida para regular la Unión Europea, que lo había tomado de la Ley Fundamental de Bonn que fue uno de los modelos que tomaron nuestros constituyentes para elaborar nuestra Carta Magna. Aunque puede deducirse en acuerdos anteriores,

fue en el Tratado de Maastricht de 1992 (LA LEY 109/1994) donde se recogió expresamente en su art. B la subsidiariedad como principio constitucional de la integración europea, y se definió en su art. 3.B, el cual estipulaba que la Comunidad Europea intervendría solo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no pudieran ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros. Es, en definitiva, intentar afianzar la unidad europea bajo el respeto a la participación y la responsabilidad de los Estados en el ejercicio de sus competencias, y compensar el déficit democrático que suponía la creación de una nueva instancia, más alejada de los ciudadanos. Quizás por esta idea de acercamiento, el principio de subsidiariedad también es conocido como de proximidad.

Actualmente, tras reconocerse ininterrumpidamente en los diferentes tratados que se han sucedido, el fundamento jurídico de este principio queda recogido en el art. 5.3 del Tratado de la Unión Europea (LA LEY 109/1994) vigente (96) , el cual queda recogido con el siguiente tenor: «En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá solo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión». Descubrimos, por tanto, cómo en la legislación comunitaria ya se hace referencia expresa al nivel local en cuanto a instancia posible desde la que se puedan alcanzar mejor ciertos objetivos en virtud del principio de subsidiariedad. En tanto que España es un estado que forma parte de la Unión Europea, la aplicación de estos tratados es de obligado cumplimiento y, consecuentemente, también está vigente lo establecido sobre la subsidiariedad.

Dicho lo anterior, la aplicación de este principio en el marco comunitario también se vincula al principio de proporcionalidad, hasta el punto de quedar ambos principios regulados en un mismo protocolo anexo al Tratado de la Unión Europea (LA LEY 109/1994) (97) . En dicha regla, entre otras disposiciones, cabe destacar la necesidad de realizar consultas sobre la dimensión regional y local de las acciones previstas antes de elaborar un proyecto de acto legislativo, y la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para pronunciarse sobre los recursos por violación del principio de subsidiariedad por parte de un acto legislativo. Queda claro, por tanto, que no estamos ante un principio vano sino ante una norma totalmente operativa.

3.2. Un principio local postconstitucional

Parafraseando al Profesor RODRÍGUEZ-ARANA, el principio de subsidiariedad sustenta la obligación de servicio de los poderes públicos a los ciudadanos, idea que está en las entrañas del Estado social y democrático de derecho. En virtud de la subsidiariedad, los servicios públicos deben prestarse desde la instancia más eficaz y, este objetivo implica que: por una parte, la autoridad debe ejercerse en el nivel más adecuado para la acción y los destinatarios; y por otra parte, el gobierno superior deberá completar, no sustituir, la labor de los gobiernos intermedios (98) . La contrapartida de este principio, lógica y recomendable, es el incremento de la responsabilidad de las instancias menores e incluso del individuo por cuanto que sus intereses están más implicados en la resolución de los conflictos. Por lo tanto, la opción por la subsidiariedad está en consonancia con la corresponsabilidad que implica el sistema democrático.

No sabemos si el principio de subsidiariedad estaba en el pensamiento del Constituyente, pero lo cierto es que el diseño del Estado descentralizado que preconiza el art. 137 CE (LA LEY 2500/1978) bien podría ser un reconocimiento implícito de dicho principio de proximidad; ahora bien, es también cierto que la Constitución de 1978 (LA LEY 2500/1978) no lo recoge expresamente. En tal sentido, tampoco encontramos referencias al mismo en los artículos constitucionales que regulan el régimen local, por lo tanto y en puridad, la autonomía y la suficiencia son los únicos principios constitucionales. No obstante, este principio subyacía en la concreción de la autonomía local y en el principio de descentralización que realizaba la LRBRL (LA LEY 847/1985) cuya exposición de motivos

afirma «el derecho de las Corporaciones locales a intervenir, con la intensidad y el alcance máximos —desde el principio constitucional de la descentralización y para la realización del derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos— que permita la implicación relativa de los intereses de las diferentes colectividades territoriales en cualesquiera de dichos asuntos públicos.»

El principio de subsidiariedad se incorpora al régimen jurídico local el 1 de marzo de 1989, fecha en la que entró en vigor la Carta Europea de Autonomía Local en España, tras haber sido ratificada en el seno del Consejo de Europa. Es por lo tanto un principio posterior a la Constitución, pero con total vigencia y plenamente invocable ante los Tribunales de Justicia y el Tribunal Constitucional. Es más, la norma que da cobertura a este principio es un tratado internacional que forma parte del ordenamiento interno y que, consecuentemente, se ubica próximo a la Constitución en lo que a la cúspide de la pirámide normativa se refiere (99) . Por lo tanto, podemos afirmar que el principio de subsidiariedad forma parte e informa el ordenamiento jurídico como criterio de atribución competencial de las Entidades locales en España.

Al igual que sucede con la autonomía y la suficiencia, la Carta Europea sienta un marco más completo y específico que nuestra Constitución para el desarrollo las Entidades locales (100) . En el caso concreto de la subsidiariedad, esta queda consagrada en el apartado 3 del art. 4 CEAL, a propósito del alcance de la autonomía, bajo la siguiente redacción: «El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía». En el mismo artículo, y como consecuencia lógica de este principio, se establece en su apartado sexto el derecho de las Entidades locales a ser consultadas, en la medida de lo posible, sobre las cuestiones que les afecten directamente.

El reconocimiento del principio de subsidiariedad en el ámbito local queda unido a la noción de Entidades locales como Administración de proximidad. El hecho de que sea la Administración más próxima a los ciudadanos exige, según lo que se ha dado en llamar Administración Única (101) , que sean las Entidades locales las que gestionen un mayor número de actividad pública y las que soporten, consecuentemente, una mayor carga administrativa. Por lo tanto, la subsidiariedad en su aplicación exige que la gestión y la ejecución corriente de los servicios correspondan preferentemente a la Administración local.

Ahora bien, el principio de subsidiariedad por sí solo no implica necesariamente mayores cuotas de autogobierno, pues cabe la posibilidad de optar por la gestión pública de proximidad, pero a través de Administraciones periféricas o Administraciones locales que proceden por delegación de un gobierno territorial superior (102) . Esta situación descrita entendemos que no es aplicable a nuestro sistema local puesto que el principio de subsidiariedad tiene que aplicarse desde la óptica de la autonomía local reconocida en nuestra Constitución.

Aunque el principio de subsidiariedad es un principio post-constitucional, el mismo se debe entender dentro del conjunto de principios establecido por decisión del Constituyente. Por lo tanto, la descentralización establecida en la Constitución a la luz de la subsidiariedad supone invertir la carga competencial dando más peso a las Administraciones más próximas, en nuestro sistema los Municipios. Esta premisa implica que los entes locales no solo gestionan sino que también asumen competencias propias sobre parte importante de la actividad pública y, en función del principio de suficiencia, la Hacienda local deberá disponer de medios suficientes para afrontar la gestión de dichas atribuciones.

La irrupción de este principio europeo en el esquema establecido por la Constitución implica estudiar el actual reparto de competencias desde la doble dimensión que ha reconocido el Derecho Comunitario a la subsidiariedad (103) . En concreto, el reconocimiento del principio lleva aparejada la aplicación de la proximidad y de la eficacia como criterios para la atribución y la distribución de las

competencias públicas. Además, estos criterios deben conjugarse con el principio de proporcionalidad, cuya relación con la subsidiariedad en el ámbito europeo ya ha sido descrita en el punto anterior, lo que convierte a la intensidad con que intervenga cada nivel de gobierno en un criterio principal para discernir sobre la calificación de las competencias como propias o compartidas, así como las posibilidades de concurrencia o delegación de competencias entre las Administraciones implicadas.

Así las cosas, y en materia de competencias, la incorporación del principio de subsidiariedad al ordenamiento jurídico español, y en concreto dentro del conjunto de principios que soportan el sistema para la Administración local, ha introducido nuevos criterios para el reparto de competencias y, junto con la autonomía local, da soporte jurídico a las demandas de reconocimiento de competencias que postulan actualmente las Entidades locales; en definitiva, pedir coherencia (104) en la actual dinámica de reparto competencial donde el Estado y las Comunidades Autónomas son las hermanastras y las Entidades locales la cenicienta. En especial, este desarrollo del principio de subsidiariedad implicará un traspaso de competencias de los gobiernos autonómicos a los entes locales ya sea con carácter de competencias propias ya sea en delegación (105) o cualquiera de las técnicas de colaboración interadministrativas contempladas a nivel general por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LA LEY 3279/1992), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJAP-PAC (LA LEY 3279/1992)), y de manera específica por la LRBRL (LA LEY 847/1985).

El principio de subsidiariedad, en consonancia con todo lo expuesto, también tiene sus implicaciones en lo que al ordenamiento de la Hacienda local se refiere. Antes de nada, partimos de la base de que las Entidades locales tiene capacidad fiscal, limitada pero capacidad al fin y al cabo, en tanto que la autonomía local se sustenta en la voluntad de los representantes de sus ciudadanos siguiendo el principio general que dispone «no taxation without representation» (106) , esto es, no conceder capacidad fiscal a gobiernos que no son votados directamente por sus representados. En este marco descrito y siendo la financiación a través de tributos una de las bases de la hacienda, las Entidades locales españolas tienen capacidad para establecer tributos o decidir sobre algunos de sus elementos esenciales en el marco establecido por el legislador, y el principio de subsidiariedad viene a reforzar esta capacidad derivada de la autonomía local en tanto que la gestión eficaz de gran parte de los tributos está vinculada necesariamente a la proximidad y a la proporcionalidad con la realidad del contribuyente.

El reconocimiento de la subsidiariedad como fundamento del sistema local vigente, no solo confirma la presencia de autonomía fiscal para los entes locales en el marco legal establecido, sino que también presta su apoyo al principio de suficiencia. Tal es así que, en el marco de un Estado compuesto por diferentes estratos de gobierno, si la aplicación del criterio de proximidad conlleva la distribución de las competencias entre las tres Administraciones (estatal, autonómica y local), los mismos criterios fundamentan una descentralización de los recursos existentes para dar cobertura a las necesidades de gasto que tiene cada nivel en virtud del principio de subsidiariedad. Lo que vinculado al principio de proporcionalidad, exige pedir también coherencia entre el principio de suficiencia de medios que se predica para las Entidades locales y el régimen actual de distribución. Por tanto, al amparo del principio de subsidiariedad se exige al legislador conocer y cuantificar las necesidades de gasto que corresponden a cada nivel de gobierno como tarea imprescindible para lograr la suficiencia de medios (107) .

De este modo, se evidencia con el desarrollo de un principio post-constitucional, la necesidad de una regulación adaptada tanto en el ámbito competencial como en el ámbito financiero para las Entidades locales. La aportación del principio de subsidiariedad, en su doble criterio de eficacia y de proximidad, a los principios constitucionales de autonomía y suficiencia de medios, evidencia que la vigente regulación en materia de régimen local todavía no manifiesta una cobertura correcta y

expresa al enfoque de la subsidiariedad. Asimismo, la aplicación del principio reclama coherencia entre las atribuciones que corresponden a los Municipios en función de su proximidad y los recursos que les dan cobertura. Conforme a lo anterior y reconociendo que estamos ante un principio vigente en nuestro ordenamiento, el legislador debería por una parte desarrollar una nueva legislación básica de régimen local, y por otra proveer mecanismos para que los niveles de gobierno puedan ejercer sus competencias de manera integral con el resto de niveles y eviten la tentación de la discrecionalidad en la atribución de competencias o recursos.

3.3. La interpretación de los tribunales

De los tres principios expuestos es el que, con diferencia, menos pronunciamientos del Alto Tribunal existen, no tanto por el hecho de que se incorporase a nuestro ordenamiento con posterioridad a la Constitución, sino más bien por la dificultad de la invocación del principio de subsidiariedad ante un Tribunal.

Estamos, por tanto, ante una jurisprudencia escasa; no obstante, destacaremos algunos de los pronunciamientos judiciales más relevantes con relación a la interpretación del principio de subsidiariedad que ha dado nuestro Tribunal Constitucional, nuestro Tribunal Supremo, y también las aclaraciones que ha dado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre este principio de origen y aplicación comunitaria, ya que las decisiones de todos ellos inciden en nuestra práctica.

A) Criterio para articular la distribución de competencias

Ya hemos visto como el principio de subsidiariedad no es exclusivo del ámbito local sino que también se predica de otros niveles de gobierno, tal es así porque el objeto de este principio no es solo la proximidad sino también la eficacia, y será la aplicación de ambos criterios la que determinará la atribución más conveniente para cada nivel de gobierno.

Precisamente, los pronunciamientos de nuestro Tribunal Constitucional relativos al principio de subsidiariedad no se refieren al ámbito local, sino que lo mencionan a propósito de articular la distribución de competencias entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas. Así, en referencia a las atribuciones y la normativa relacionada con la protección del medio ambiente, el Alto Tribunal señala que «Se trata pues, de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma. Esta es, también, la articulación de la normativa supranacional de la Unión Europea respecto de la que corresponde a los Estados miembros por virtud del principio de subsidiariedad. En definitiva la distribución de competencias, más allá de la exclusividad, se polariza en la atribución de concretas potestades y funciones sobre la materia». (FJ 9, STC 102/1995 (LA LEY 13115/1995) (108)) En primer lugar, el Tribunal identifica al principio de subsidiariedad como criterio base para articular las relaciones tanto dentro del sistema normativo en España, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como en el sistema normativo comunitario, entre la Unión y los Estados miembros. Asimismo, el Tribunal reconoce que el reparto de competencias y la necesaria regulación, que debe hacerse en cada nivel, deben atender a la estratificación de la materia por niveles con el fin de adaptarse a las circunstancias concretas.

Aunque la interpretación se realiza a propósito de las Autonomías, entendemos que igualmente se puede predicar de las Entidades locales pues son un nivel más dentro de la estructura del estado descentralizado y gozan de autonomía. Consecuentemente, el principio de subsidiariedad también informa la distribución de funciones y servicios, y las competencias normativas que puedan corresponderle. Sirve para fundamentar este razonamiento, la reflexión que contiene el voto particular de la citada sentencia del Constitucional, donde se incluye al Municipio dentro de los niveles de proximidad; en dicho voto se expresa que el Estado, como gobierno superior, debe ejercer un papel preponderante en campos como el económico donde tiene sentido la uniformidad, sin embargo dicha homogeneidad normativa » pierde toda justificación cuando se pretende extender a la

protección del medio ambiente (por ejemplo, STC 329/1993 (LA LEY 2317-TC/1993)), actividad tan pegada al suelo, primaria y telúrica, que se mueve no de arriba hacia abajo, como aquélla, sino de abajo hacia arriba, como el urbanismo, pariente muy próximo, en función del principio de subsidiariedad. La cadena empieza en el individuo para seguir por el Municipio, la Comunidad Autónoma, el Estado y la Unión Europea en nuestro caso, hasta adquirir dimensión mundial» (fundamento 2 del voto particular de Rafael de Mendizábal Allende). Vemos, por tanto, como el magistrado, apoyándose en el principio de subsidiariedad, atribuye al Municipio participar de competencias tan importantes como el urbanismo y el medio ambiente.

B) Criterio para reconocer capacidad de regulación a los entes locales

Quien sí se ha pronunciado a propósito del principio de subsidiariedad en relación con las Entidades locales ha sido el Tribunal Supremo, haciendo referencia expresa al art. 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local. Nuevamente a propósito de la materia medioambiental, el Tribunal caracteriza al Municipio como Administración cercana a los ciudadanos y a sus problemas, y es por este motivo por el que entiende que es un nivel cualificado de modo especial para ejecutar y gestionar con eficacia la normativa ambiental. Bajo esta premisa, entiende el Supremo que «lo expuesto lleva consigo el reconocimiento de competencias locales en el ámbito del medio ambiente si bien corresponde al legislador estatal y autonómico determinar el concreto alcance que corresponde a los entes locales en la materia.[...] Y por otra parte el grado de intervención del ente local concreto estará en función de la materia de que se trate y la capacidad de gestión que aquél posea, y de acuerdo con los principios de descentralización de la función y el acercamiento de la gestión administrativa a los ciudadanos». (Fundamento de derecho 5, STS de 26 de julio de 2006) (109) . Por tanto, el Tribunal considera que en un estado descentralizado la intervención del Municipio debe ir en función de la materia, de la proximidad, y de la capacidad de gestión; criterios que deben conducir la intervención del resto de niveles de gobierno.

Junto a lo ya expuesto, dentro del mismo fundamento quinto de la sentencia citada, el Tribunal Supremo analiza el papel de las Entidades locales en relación a la normativa sectorial y, bajo el prisma del principio de subsidiariedad, concluye que:

- tienen reconocidas funciones de ejecución residuales cuando «la legislación sectorial no haya atribuido su ejercicio a otras Administraciones, o, habiéndoselo conferido éstas no hayan desarrollado esa normativa sectorial, de modo que corresponde a los Entes locales concernidos por el problema la regulación correspondiente, respetando los límites en aquélla establecidos de forma que no podrán contradecir ni ir más allá de lo en ella dispuesto, pero sí complementar la actividad de aquéllas.»
- el principio de subsidiariedad es un límite que debe tener en cuenta el legislador sectorial a la hora de determinar las competencias municipales. El Tribunal reconoce el origen europeo del principio y la vigencia de éste en nuestro ordenamiento, pero lo ampara también en la Constitución al señalar que «es que es preciso que los Entes locales cumplan su función constitucional de protección de los intereses de sus vecinos ocupando el lugar que no alcancen a cubrir las demás Administraciones y hasta tanto aquéllas no lo hagan, con respeto a esa legislación sectorial ya existente a la que complementan.»

La sentencia analizada muestra como el principio de subsidiariedad ya ha sido también aplicado por los Tribunales españoles. Así, aunque la incorporación en el ordenamiento español se produce a través de la Carta Europea, el hecho de que sea un principio considerado por el Tribunal Supremo indica que se ha consolidado como criterio, con especial mención en lo que al ámbito local se refiere. En este sentido, tan relevante es ratificar el principio de proximidad, como la interpretación de las normas que se hace al amparo del mismo; ambas acciones marcan una dirección inequívoca hacia la descentralización de las competencias y hacia el reconocimiento de capacidad normativa a los

diferentes niveles de gobierno.

C) El reto de motivar el respeto al principio de subsidiariedad

En el marco comunitario, el principio de subsidiariedad sirve como límite a la actividad normativa de la Unión Europea frente a los ordenamientos de los Estados miembros. Por este motivo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es competente para controlar que el legislador comunitario no rebase sus competencias más allá de lo que marque dicho principio.

El control jurisdiccional del juzgador europeo ha establecido la obligación del legislador comunitario de motivar el respeto al principio de subsidiariedad en cualquiera de sus actos normativos. Así lo manifiesta el Tribunal cuando afirma que «es imprescindible el respeto del principio de subsidiariedad para que pueda considerarse que una medida es proporcionada» (apartado 54, STJCE de 12 de noviembre de 1996) (110). Vemos como la jurisprudencia europea protege la aplicación de este principio de proximidad porque constituye una garantía hacia los administrados, Estados miembros y ciudadanos, que asegura la proporcionalidad de la decisión adoptada por la Comunidad Europea.

Ahora bien, ¿cómo se acredita este respeto en el plano concreto de una disposición comunitaria? Algunos Estados miembros han planteado recursos ante el Tribunal de las Comunidades precisamente para exigir que se motive el respeto al principio de subsidiariedad de manera expresa en el tenor del acto normativo de acuerdo con lo establecido en el art. 296 (antiguo art. 253) del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (LA LEY 6/1957) (111). En su argumentación, los estados recurrentes llegan a plantear que debe ser anulada la norma europea por haberse incumplido la obligación de motivar cuando el acto jurídico no contiene ninguna justificación, consideraciones esenciales de hecho y de Derecho, sobre su compatibilidad con el principio (112).

Frente a lo defendido por los Estados en su impugnación, el Tribunal europeo refrenda la obligación de respetar el principio de subsidiariedad, sin embargo no es necesaria la justificación expresa y se entiende cumplida la obligación cuando se deduzca del tenor de la norma, aun no mencionándose el principio explícitamente en los fundamentos de la disposición normativa. Así lo expresa su jurisprudencia: «De estas consideraciones resulta que, en cualquier caso, el Parlamento y el Consejo precisaron las razones por las que estimaban que su acción era conforme con el principio de subsidiariedad y, por tanto, respetaron la obligación de motivar los actos, tal como ésta se recoge en el art. 190 del Tratado. A este respecto, no puede exigirse una mención expresa de dicho principio». (Apartado 28, STJCE, de fecha 13 de mayo de 1997) (113). Queda por tanto claro, que no es necesaria la referencia expresa en la norma comunitaria a los motivos que avalan el respeto al principio de subsidiariedad, cuando dicho sometimiento se deduce del tenor de la disposición.

Analizada la postura del Tribunal europeo, según la cual se exige el respeto al principio de subsidiariedad para cualquier norma europea, cabe preguntarse si es posible trasladar esta obligación al contexto nacional, especialmente en lo referente al ámbito local. Por nuestra parte, visto el reconocimiento al principio que han hecho ya nuestros Tribunales internos y la inserción en el ordenamiento a través de la Carta Europea de la Autonomía Local, consideramos que el respeto al principio de subsidiariedad también es exigible para el legislador, tanto estatal como autonómico. No negamos la dificultad de argumentar una violación de este principio, máxime cuando no se exige una motivación expresa, sin embargo entendemos que este principio se puede invocar directamente ante los Tribunales españoles para el caso de vulneraciones flagrantes o como argumento de apoyo a otras impugnaciones en defensa del respeto a la autonomía local. Consecuentemente, podemos afirmar que los pronunciamientos del Tribunal europeo han establecido una garantía, con base en los tratados constitucionales europeos, para este principio.

4. Relaciones entre los principios

El hecho de que los principios analizados tengan un reconocimiento individual, no se contradice con la exigencia de que tienen que ser interpretados y aplicados en su conjunto pues así se desprende del

ordenamiento vigente. En el caso de la Constitución, es cierto que solo se recoge expresamente la autonomía local y la suficiencia de medios, pero defendemos que la subsidiariedad quedaba reflejada en el carácter descentralizador de nuestro texto fundamental. La precaria redacción no puede llevar a la confusión y concluir que estos principios adolecen de entidad y protección; esta dirección, que termina negando la efectividad de los citados principios, es una interpretación arriesgada y simplista. En este sentido, la doctrina del Tribunal Constitucional, que hemos expuesto, no deja dudas al respecto y reconoce a estos principios como base del sistema local vigente.

Por su parte, la Carta Europea de Autonomía Local, con mayor grado de especialización y mayor precisión en el contenido que la Constitución, también reconoce expresamente y vincula los tres principios que conforman las bases del régimen local. Así, la referida Carta, desde que entra a formar parte del ordenamiento, extiende las bases constitucionales del sistema local, donde no entra en conflicto sino que aporta concreción y claridad a los principios aplicables, especialmente en lo referente al sistema de la Hacienda local sobre cuya fundamentación se extiende (114) .

Tras lo expuesto, queda clara, en la Constitución y en la Carta Europea, la vinculación que guardan entre sí los principios de autonomía, suficiencia de medios y subsidiariedad, circunstancia capital para el desarrollo correcto de las bases del sistema local. Sin embargo, de todas las combinaciones posibles, cabe destacar la estrecha relación que guardan la autonomía local y la suficiencia de medios. Tal es la interrelación, que no puede entenderse el uno sin el otro (115) . En uno de los sentidos, la autonomía colabora a la realización material de la suficiencia financiera, en tanto que el nivel de recursos de la Hacienda local propia también depende de las decisiones que adopten las Entidades locales en ejercicio de su capacidad tributaria dentro del margen otorgado por la legislación estatal. Desde el otro sentido de la relación, la suficiencia de medios determina las facultades reales de la autonomía local, pues sin recursos financieros adecuados la autonomía local resulta una mera declaración de intenciones.

La interrelación, que se desprende del ordenamiento, no solo ayuda a comprender el sentido de cada uno de los principios, sino que también refuerza el grado de protección que tiene la institución local. Es cierto que, ni la Constitución ni la Carta Europea, a pesar de su mayor desarrollo, reconocen una autonomía financiera plena con base en recursos propios; sin embargo, en virtud del vínculo autonomía-suficiencia, el legislador está obligado a prever la suficiencia de medios y, consecuentemente, el cumplimiento de este mandato lleva a reforzar la autonomía local (116) .

Otorgando al principio de autonomía local una posición de *primus inter pares*, el principio de subsidiariedad, al igual que el de suficiencia, refuerza el sentido del primero. En la doble condición, administrativa y política, otorgada a las Entidades locales (especialmente a los Municipios), la subsidiariedad marca la diferencia entre la relación que se establece entre los sujetos administrativos, con predominio del principio de jerarquía, y la relación que existe entre los sujetos políticos que están dotados de autonomía (117) . Esta conexión entre los principios de subsidiariedad y de autonomía en el ámbito local ya es reconocida en el propio preámbulo de la Carta Europea (118) donde se establece que «la defensa y el fortalecimiento de la autonomía local en los diferentes países de Europa representan una contribución esencial en la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización». Nosotros añadimos que esta relación es bidireccional y, consecuentemente, el reconocimiento de la subsidiariedad como principio contribuye a la construcción de la autonomía local.

La relación equilibrada entre los principios locales conlleva el refuerzo y protección del respeto a los mismos. Ahora bien, si rompemos la armonía entre dichos principios, se puede obtener un resultado contrario, esto es la merma de la autonomía. Así lo entiende CHECA GONZÁLEZ (119) , quien reconoce transgresiones contra el principio de autonomía en la regulación de los tributos locales so pretexto de conseguir uniformar la máxima recaudación para todas las Entidades locales. El hecho de que el legislador regule, además de los elementos configuradores, otros aspectos formales y

aplicativos de los tributos supone una injerencia en la autonomía local, pues son elementos que no están, en principio, sujetos a la reserva de ley (Vg.: la gestión censal del IBI, impuesto local por excelencia, corresponde al Estado). Por lo tanto, al primar la suficiencia de medios, la autonomía pasa a un segundo lugar y el poder de decisión de la Entidad local en materia tributaria se reduce.

Queda al legislador, por tanto, la difícil tarea de regular en base a la suficiencia pero sin transgredir otros principios, especialmente el de la autonomía local. Sin embargo, esta labor de sentar las bases de la Hacienda local puede subordinar el principio de autonomía en aras a conseguir un mínimo de suficiencia. Es más, no solo es dar suficiencia a la gestión económica de los servicios públicos que se asignan a las Entidades locales, sino también que dichos medios den para alcanzar una prestación con unos estándares de calidad. Por lo tanto, el legislador podrá plantear exigencias a las Entidades locales para que, antes de asumir los medios, acrediten capacidad para atender a las necesidades con los medios disponibles (120) ; lo que equivale a decir, antes de asumir cuotas de autonomía, habrá que acreditar capacidad para ejercerla.

Igualmente sucede si rompemos el equilibrio para dar preeminencia al principio de subsidiariedad. En virtud de este principio, se establece como norma general la proximidad al ciudadano como criterio de preferencia funcional para determinar el nivel de gobierno más adecuado; sin embargo, bajo el mismo principio, también se reconoce la aplicación de la eficiencia económica como criterio para fundar la excepción. Así las cosas, el nivel de autonomía local establecido en un ordenamiento jurídico podría disminuir por razón del principio de subsidiariedad si damos prioridad a esta segunda faceta de la subsidiariedad. En este supuesto, la autonomía cede ante la aplicación de criterios de eficiencia, bien en su vertiente económica, esto es, por el que sería motivo de excepción frente a la proximidad del nivel inferior cuando la gestión del superior se prevea más eficiente, o bien la eficacia en su vertiente política, esto es, reconocer intereses públicos supralocales que determinan actuar en un ámbito superior (121) .

Siguiendo el razonamiento expuesto sobre la preferencia de la subsidiariedad frente al resto de principios, si entendemos que el objetivo político es satisfacer mejor las aspiraciones e intereses de los ciudadanos y que este se consigue desde lo público con una Administración más eficaz (122) , la herramienta, en algunas ocasiones, será el Municipio por ser el centro territorial más próximo a los vecinos, pero otras veces habrá que recurrir a instituciones superiores con más capacidad para prestarles los servicios, ante la escasa infraestructura y tamaño de algunas Entidades locales. En el mismo sentido, con relación a la suficiencia de medios, si un Municipio adolece de infraestructuras, a consecuencia de valores poblacionales o territoriales, para atender un mínimo de servicios, tampoco tendrá capacidad para asumir la gestión de los recursos que corresponderían proporcionalmente a este paquete de servicios mínimos. Consecuentemente con lo expuesto, ante el objeto de conseguir la eficacia en la gestión, cabría plantearse la viabilidad económica de muchos Municipios.

Frente a las situaciones de preeminencia descritas, que en nada reproducen el espíritu de la Constitución, es necesario optar por el equilibrio de principios a sabiendas de su dificultad. Cada principio juega una función dentro del ordenamiento local; así, el desarrollo de la autonomía local constituye el fin, la suficiencia es el medio para alcanzar dicho objetivo, y la subsidiariedad es el criterio para graduar el alcance de la autonomía en función de la proximidad y la eficacia de los servicios. Si, por el contrario, el legislador opta por romper el equilibrio, nos encontramos ante una degradación de la autonomía, hecho que supondría una violación de la garantía constitucional que blindada la autonomía local. Es más, proteger la correspondencia entre principios permite el control efectivo del cumplimiento de los mismos por el legislador, circunstancia que por sí misma se convierte en un parámetro cierto para valorar el respeto de la norma a la Constitución.

Cierto es que el desarrollo de este equilibrio o, lo que es igual, la concreción de los principios depende de la opción política del legislador. El margen de maniobra que ofrecen nuestra Carta magna (LA LEY 2500/1978) y la Carta europea es sumamente amplio, hecho que ha sido ratificado por la

jurisprudencia constitucional al poner de manifiesto que fuera del debido respeto a la garantía constitucional es muy somero el control. Sin embargo, el legislador en su opción política no puede ignorar el principio de solidaridad, el cual se convierte en un aliado de la autonomía, en tanto que la articulación de fórmulas de colaboración entre las entidades territoriales permite suplir las carencias de las entidades locales en materia de eficiencia.

En concreto, en materia financiera, el Tribunal Constitucional ya ha expresado que está en manos del Estado y de las Comunidades Autónomas la articulación del sistema de recursos de las Entidades locales en la forma que consideren favorable, teniendo el legislador plena disponibilidad para articular vías de control, coordinación y colaboración en atención a la unidad del espacio económico común y la efectividad de la política económica global. No obstante, entendemos que la Constitución exige que el Estado y las Comunidades Autónomas determinen el ámbito de autonomía que otorgan a los entes locales, dentro del cual deberán respetar su capacidad de decisión en torno a los gastos y su libertad para organizar el conjunto de ingresos de que dispongan, ya sean propios ya sean participaciones en otros ingresos (123) .

Así las cosas, para alcanzar el desarrollo de los principios lo ideal sería plantear una reforma legislativa que adapte las bases del régimen local a las circunstancias actuales desde la interpretación expuesta de los preceptos constitucionales. Si se opta por la reforma, defendemos, junto con RAMALLO y ZORNOZA (124) , que la ley que regule las funciones y competencias de los entes locales tiene que establecer a la vez las herramientas para su financiación. Esta idea tiene su apoyo en el respeto al equilibrio de principios que hemos expuesto, y coincide con la tradición legislativa española de codificar conjuntamente régimen y Hacienda local, costumbre que se ha roto con la última Ley de Bases aprobada tras la Constitución vigente. En este planteamiento para la reforma también se deberá superar la bipolaridad en el reparto de competencias. Habiendo sido reconocido por la jurisprudencia la entidad política de los entes locales y el respeto debido al principio de subsidiariedad, el Estado y las Comunidades Autónomas tendrán que ser respetuosas con la autonomía local y la suficiencia de medios, y obrar en consecuencia realizando cesiones tanto a nivel competencial como a nivel financiero. Por su parte, las Entidades locales, como piezas que conforman la estructura del Estado, no pueden parapetarse en la autonomía para posicionarse como antítesis al resto de niveles, de tal forma que dicha autonomía local debe ajustarse de tal forma que no sea un ataque a la realidad que significa el Estado (125) .

Cabe plantearse, sin embargo, si existe la posibilidad de respetar los referidos principios locales sin necesidad de acometer una reforma en el régimen de bases locales vigente. En principio, consideramos que es peor opción para las Entidades locales porque las transgresiones son siempre más fáciles frente a unas normas precarias y porque las exigencias del Constitucional para reconocer una vulneración a los principios son muy altas. Ahora bien, hasta en tanto se decida acometer un cambio normativo, es preciso apelar a la lealtad institucional y a la realización efectiva del principio de solidaridad que recoge el art. 138 CE (LA LEY 2500/1978), mandatos que se predicán de todos los niveles de gobierno y que debieran ser más que suficientes para posibilitar las relaciones entre los tres niveles de gobierno de manera pacífica e incluso, dotar a las Entidades locales de los medios suficientes que les corresponderían por sus atribuciones actuales sin necesidad de acometer reformas. Al fin y al cabo, la legislación básica delimita el camino pero otorga a Estado y Comunidades Autónomas un amplio margen de maniobra.

Este planteamiento final es el más realista con la trayectoria fallida de los últimos intentos de reforma integral de las bases del régimen local (Vg.: el libro blanco del año 2005), sin embargo no debe desviarnos en la defensa de la opción, a nuestro entender, más adecuada, pues es necesario que el legislador determine el horizonte competencial y financiero de las Entidades locales a la luz de los principios de autonomía, suficiencia de medios y subsidiariedad.

III. VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN LOCAL ACTUAL

Al amparo de los pronunciamientos recogidos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Vg.: STC 46/1992 (LA LEY 5675/1992)) se viene distinguiendo un contenido constitucional de la autonomía local, que se correspondería con el contenido esencial del art. 137 CE (LA LEY 2500/1978); dicho contenido está salvaguardado por la garantía constitucional, circunstancia que exige el respeto del legislador por tratarse de un contenido mínimo delimitado por la propia Constitución. Además, junto a este componente indisponible de la autonomía, el Constitucional reconoce otro contenido de configuración legal necesario para terminar de especificar el elemento esencial de la institución (126) . De este modo, el legislador tiene un doble compromiso con la autonomía local, por una parte respetar la garantía constitucional y, por otra, tiene la facultad y la obligación de completar la configuración definida en la Constitución para la autonomía local a fin de concretar la institución local y cumplir con los principios que la sustentan.

El legislador estatal, apoyado en la competencia básica que le otorga el art. 148.1.18 CE (LA LEY 2500/1978) y, quizás, con ánimos de robustecer la frágil protección que le otorga la garantía constitucional a la autonomía municipal, estableció el modelo local común en la ley 7/1985, de 2 de abril (LA LEY 847/1985), Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL (LA LEY 847/1985)) (127) , texto modificado, pero vigente, y el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (LA LEY 968/1986). El primero, de nuevo cuño, y el segundo, como Texto Refundido, pretenden articular un nivel de autonomía homogéneo para todos los Municipios españoles (128) .

También los legisladores autonómicos, apoyados en el carácter bifronte reconocido por el Tribunal Constitucional al régimen local, han tenido la posibilidad de establecer peculiaridades autonómicas que convivan junto al régimen general establecido por la ley estatal. De esta forma, el legislador autonómico, siempre que la comunidad haya asumido en su estatuto de autonomía competencias sobre el régimen local (cosa que la mayoría han hecho) podrá participar de la configuración del régimen jurídico de las entidades locales en función de las particularidades que ofrezca la organización política de su territorio (129) .

En la dimensión competencial y organizativa, la mayoría de los legisladores autonómicos han establecido las singularidades del régimen local en su territorio. Por orden cronológico han sido las siguientes: la Ley 10/1986, de 7 de noviembre (LA LEY 2433/1986), reguladora de la demarcación territorial de los concejos; la Ley 6/1988, de 25 de agosto (LA LEY 1250/1989), de Régimen Local de la Región de Murcia; Ley Foral 6/1990, de 2 de julio (LA LEY 2751/1990), de la Administración Local de Navarra; Ley 3/1991, de 14 de marzo (LA LEY 2248/1991), de Entidades Locales de Castilla-La Mancha; Ley 5/1997, de 22 de julio (LA LEY 3375/1997), de Administración Local de Galicia; Ley 1/1998, de 4 de junio (LA LEY 3223/1998), de Régimen Local de Castilla y León; Ley 7/1999, de 9 de abril (LA LEY 1968/1999), de Administración Local de Aragón; Ley 1/2003, de 3 de marzo (LA LEY 498/2003), de la Administración Local de La Rioja; Ley 2/2003, de 11 de marzo (LA LEY 959/2003), de Administración Local de la Comunidad de Madrid; Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril (LA LEY 5735/2003), por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña; Ley 20/2006, de 15 de diciembre (LA LEY 12642/2006), municipal y de régimen local de las Illes Balears; Andalucía con la Ley 5/2010, de 11 de junio (LA LEY 13083/2010), de Autonomía Local; Ley 8/2010, de 23 de junio (LA LEY 13176/2010), de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana; Ley 17/2010, de 22 de diciembre (LA LEY 25856/2010), de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura. Está en proyecto la ley municipal de Euskadi, y solo Cantabria y Canarias no disponen de un texto propio que desarrolle las bases locales (130) .

El Tribunal Constitucional ha estimado que el régimen local no puede ser absolutamente uniforme en

tanto que la organización del Estado se basa en la pluralidad de territorios autonómicos. Bajo dicha óptica, la concreción del interés local corresponde a los legisladores estatal y autonómico (131) , no como regímenes incomunicados sino vertebrados a través de la articulación de relaciones permanentes.

Obviamente, será el Estado quien tiene la potestad para establecer el alcance general y los principios básicos en el ámbito jurídico de las entidades locales, y quien regula la garantía constitucional de la autonomía. Ahora bien, la naturaleza bifronte autoriza un sistema competencial diversificado para los Municipios según el territorio, y la norma estatal será supletoria de la autonómica cuando la primera no tenga el carácter de básica. Por lo tanto, ambos legisladores comparten la regulación del régimen local; así, deben respetarse mutuamente, pues la ley autonómica no puede oponerse las bases implantadas por el Estado y la regulación estatal no puede suponer la implantación de un régimen uniforme (132) .

Asimismo, el reconocimiento al carácter bifronte se proyecta hacia la dimensión financiera, pues el art. 142 CE (LA LEY 2500/1978) refiere con claridad que las entidades locales se nutrirán de tributos propios y de la participación en los del Estado y las Comunidades Autónomas. Según MEDINA GUERRERO no es equiparable el grado de responsabilidad del Estado con el de las Comunidades Autónomas, pues recae sobre el primero la obligación de garantizar la suficiencia (133) ya porque tiene que definir las bases de las Haciendas autonómica y local en su conjunto, ya porque sus transferencias constituyen una fuente de ingresos fundamental, ya porque le corresponde establecer las medidas de coordinación. Sin embargo, el propio Tribunal Constitucional señala que el Estado, en el uso de su competencia sobre la Hacienda general, no puede ignorar las atribuciones de las Comunidades Autónomas en materias no básicas relacionadas con la Hacienda local (134) .

Sobre este aspecto, a propósito de la incidencia de la reforma del Estatuto de Cataluña en las Haciendas locales, MARTÍN FERNÁNDEZ entiende que corresponden al Estado los aspectos básicos como la determinación de los recursos, la identificación del hecho imponible de los tributos, el establecimiento de los límites de acceso al crédito, la participación en los recursos del Estado y la fijación de la estructura del presupuesto; además, entendemos que habría que añadir la obligación del Estado de establecer los mecanismos para salvaguardar la unidad del espacio económico común (135) y destacar, tras la reforma constitucional de 2011, la regulación mediante ley orgánica de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Dicho esto, sería competencia autonómica los aspectos no básicos tales como lo relativo a la cuantificación y gestión de los tributos, así como la determinación de los aspectos no fundamentales del presupuesto y su procedimiento (136) . Por otro lado, también sería competencia autonómica la regulación de participación de los entes locales en los tributos de la comunidad, así como la tutela financiera que se derive de los mismos.

Queda, por tanto, en manos del Estado y de las Comunidades Autónomas la configuración de las bases del sistema tributario local por requerimiento del principio de reserva de ley (137) , sin perjuicio de las aportaciones que hagan las entidades locales a la configuración de su propia hacienda.

Es ante la pluralidad de fuentes que conforman el sistema de recursos de las Entidades locales, donde se plantea el reto de verificar, de manera particular, el cumplimiento de los principios constitucionales de autonomía local y suficiencia de medios, y, a propósito de ellos analizaremos la subsidiariedad como criterio y el respeto al resto de principios constitucionales que conforman el equilibrio manifestado por el Tribunal Constitucional. En el desarrollo de este planteamiento estarán las claves para analizar la efectividad de la hacienda local en el marco de la política económica global y el cumplimiento de las obligaciones constitucionales por parte del legislador estatal y el autonómico.

1. Verificación de la autonomía local

Desde la perspectiva que marcan los años de vigencia de nuestra Constitución, analizamos la realización del principio de autonomía local en el marco normativo establecido por el legislador a través de los siguientes aspectos.

1.1. La autonomía en la dinámica competencial y el gasto

Los Municipios establecidos como organizaciones territoriales por la Constitución tienen reconocida la autonomía. Esta capacidad, conjugada como derecho, supone un haz mínimo de competencias propias que deben ser reconocidas por parte del legislador (138) , así como estar dotadas de una estructura y unos órganos. Sobre la misma idea, la autonomía competencial se manifiesta en el ámbito financiero lo que conlleva un haz de potestades que conforman el poder financiero local (139) que, eso sí, se limita a la circunscripción del término municipal.

Aunque el mandato constitucional determina que las funciones son las que condicionan los medios suficientes y no al contrario, no encontramos en el texto constitucional, a diferencia de lo que se establece en el art. 148 CE (LA LEY 2500/1978) para las Comunidades Autónomas, una enumeración de competencias locales por lo que el legislador ha manejado un amplio margen para sistematizar y determinar dichas competencias. En el caso del legislador español, siguiendo la opción de la mayoría de los estados del entorno europeo, se ha desarrollado la autonomía competencial reconocida por la Constitución a través de ley ordinaria (140) .

El legislador estatal, mediante la Ley 7/1985, de 2 de abril (LA LEY 847/1985), Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL (LA LEY 847/1985)), articula el espacio competencial local para la efectividad de la autonomía local (art. 2.1 LRBRL (LA LEY 847/1985)). La técnica del legislador en esta norma de bases se apoya, por una parte en establecer una relación de servicios obligatorios que deben prestar las entidades locales en función del número de habitantes (art. 26 LRBRL (LA LEY 847/1985)), y, por otra, en la confección de un listado de materias donde se reconoce el interés local pero que necesita de concreción a través de las leyes sectoriales para determinar la participación municipal (art. 25 LRBRL (LA LEY 847/1985)).

Evidenciamos, por lo tanto, dentro de la ley, de manera similar a la Constitución, la inexistencia de un listado exacto de competencias sino el empleo de una técnica indirecta a través de la remisión a los servicios públicos y a la legislación sectorial, estatal o autonómica, que delimitará las competencias locales. Podría decirse que el legislador, a la hora de establecer el sistema competencial local no quiso encerrar la actividad municipal dentro de unos límites rígidos, sino que optó por establecer unos términos flexibles, quizás siguiendo la premisa por la cual el Municipio debe intervenir en lo que afecte a la comunidad vecinal (141) .

No han faltado las críticas a la opción del legislador por esta segunda remisión o remisión en cascada, además de la hecha en el texto fundamental, que establece la normativa vigente en materia de competencias municipales. Desde posturas favorables a establecer un amplio margen de autonomía local, señalan que la remisión a otras leyes acusa en la práctica municipal una falta de concreción que dificulta fijar el alcance de la autonomía local (142) , especialmente cuando el legislador sectorial ha olvidado o ha regulado deficitariamente las atribuciones locales, circunstancia tristemente frecuente. Esta crítica ha sido transformada, entre otros por las Federaciones de Municipios, en una demanda de competencias completas y plenas para evitar conflicto con el legislador sectorial (143) . Por el lado contrario, desde posiciones más favorables a considerar la autonomía en óptica reducida, se ha criticado que, en la práctica también, los Municipios han confundido la flexibilidad con norma abierta y se han atribuido competencias que van más allá de las que les corresponden. Significativas son las palabras de CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, quien entiende que «cuanta más ley de régimen local, estatal o autonómica, menos autonomía de los entes locales», aunque a renglón seguido señala la necesidad de normar lo imprescindible (144) y la reserva de ley;

estas palabras de un defensor de la subsidiariedad manifiestan los recelos ante futuras modificaciones de la ley. Por nuestra parte, entendemos que la ley debe regular lo local, independientemente del margen de autonomía elegido por la opción política, pues la Constitución demanda una concreción legislativa y los Municipios deben saber a qué atenerse pues difícilmente se podrá practicar la autonomía en plano de igualdad si se desconocen sus posibilidades y sus límites.

Junto a la relación de materias, la Ley de Bases establece una escala de servicios cuyo grado de obligatoriedad y volumen va en aumento en función del tamaño de la entidad local. Se considera un límite inferior, es decir, que el criterio de población sirve para definir los servicios mínimos que deben prestarse sin perjuicio de que el Municipio, una vez cubierto lo que le corresponde por población, decida asumir la prestación de otros servicios que corresponderían a Municipios de mayor población.

Además de esta escala de servicios, existe la posibilidad para cualquier Municipio, independientemente de su tamaño, de efectuar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, de manera particular, las relacionadas con la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente (art. 28 LRBRL (LA LEY 847/1985)) (145) . Estamos, por tanto, ante una primera clasificación legal de las competencias en función de la naturaleza del servicio: obligatorias y no obligatorias; las primeras en función del volumen de población, y las segundas en función del criterio del Ayuntamiento como servidor del interés general que demandan sus vecinos. A su vez, esta clasificación se traslada al gasto municipal que podrá ser obligatorio y no obligatorio.

Estableciendo categorías obligatorias de servicios, el legislador viene exigiendo un mínimo de prestaciones básicas para los ciudadanos en función del tamaño de la población, a la vez que otorga autonomía al Municipio para que pueda prestar otros servicios posibles apuntados por la propia norma de bases. Ahora bien, sin cuestionar la eficacia de esta técnica, la realidad municipal actual muestra como las entidades locales, amparadas en la capacidad general de iniciativa que les confiere el art. 25.1 LRBRL (LA LEY 847/1985), están prestando servicios complementarios que van más allá no solo el mínimo de prestaciones básicas sino también del listado recogido por la Ley de Bases.

Esta amplia gama de servicios complementarios a iniciativa municipal, que supera en muchas ocasiones con creces los contemplados en la ley, se interpreta al amparo de los principios de descentralización y el criterio de proximidad a los ciudadanos que acogen el art. 2.1 LRBRL (LA LEY 847/1985) y el art. 4.3 CEAL. Asimismo, encuentra parte de su justificación en la doctrina de la Administración única que tiene como premisa el mejor servicio al ciudadano desde una administración donde prima la persona y sus derechos (146) . Finalmente, con origen en la doctrina alemana y en el principio de subsidiariedad, se llega a defender la prestación de servicios más allá de la Ley de Bases en virtud del «derecho a la espontaneidad», entendiendo por este la posibilidad que se atribuye a los Municipios de prestar y regular, en lo imprescindible para regular la convivencia, los servicios que demanda el ciudadano en tanto que no hayan sido normados por el legislador al que corresponde en virtud de la constitución (147) .

La articulación desarrollada en la LRBRL (LA LEY 847/1985) ofrece un marco competencial de los Municipios complejo y dinámico. En primer lugar es complejo en tanto que cada Municipio articula sus competencias en función de una variable cuantificable como es la población, pero también en función de criterios políticos de oportunidad que son una manifestación clara de la autonomía local. Así, según entienda el gobierno local, podremos encontrar Municipios que se han atribuido un elenco amplio de competencias o que, por el contrario, restringen sus cometidos a lo establecido en la ley. En segundo lugar, entendemos que es un marco competencial flexible y dinámico en tanto que dicho elenco de competencias, a salvo del mínimo exigido por la ley (148) , no es permanente sino que resulta modificado en el tiempo y en la forma según las exigencias de los ciudadanos en cada momento. Esta flexibilidad puede propiciar que Municipios de igual tamaño presten competencias muy dispares. Conforme a lo expuesto, si las posibilidades que ofrece la norma se manifiestan en un

régimen competencial heterogéneo, esta misma circunstancia, en virtud del principio de suficiencia de medios, deberá estar contemplada en el modelo de financiación local en tanto que es soporte de la actividad local (149) .

A todo este entramado de competencias, debemos también sumar las competencias que los Municipios asumen por delegación o en colaboración con la Administración autonómica o estatal. Así lo permite el art. 27 LRBRL (LA LEY 847/1985), donde se articulan las premisas que debe contener el acuerdo de delegación, donde se autoriza la tutela de la Administración delegante y donde, sobre todo, se establece que las delegaciones impuestas habrán de ir acompañadas necesariamente de la dotación o del incremento de medios económicos para que puedan ser desarrolladas. Es decir, las competencias delegadas implican necesariamente un acuerdo de financiación.

Además de los regímenes especiales contemplados para Madrid (150) y para Barcelona (151) , tras la reforma llevada a cabo en la LRBRL (LA LEY 847/1985) en virtud de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (LA LEY 1906/2003), se acuñó la categoría de Municipio de gran población, Entidades locales con régimen propio, y ha quedado más patente la heterogeneidad de los regímenes competenciales según su organización y la población que albergan (152) . Por lo tanto, la legislación vigente, en lo que al nivel competencial se refiere, tiene reconocida la diversidad que ofrece la geografía municipal española, y ha permitido, en la mayoría de los casos bajo una gestión eficaz, que muchos gobiernos locales hayan puesto al día las necesidades de infraestructuras, equipamientos y servicios básicos de la comunidad vecinal dando por superado el déficit en servicios que se venía acumulando históricamente (153) .

Llegados a este punto, si las demandas de los ciudadanos se traducen en un marco competencial determinado para el Municipio, los recursos de las corporaciones deberán ajustarse para cubrir las necesidades de gasto que manifiesta la entidad en el ejercicio de las competencias que le permite la ley (154) , al menos en lo que se refiere a las competencias obligatorias y a un margen suficiente de competencias que otorguen maniobrar al Municipio con autonomía.

Más concretamente, el volumen del gasto municipal dependerá no solo del volumen de los servicios que se prestan a los vecinos, sino también de la calidad que se quiera alcanzar en dicha oferta, de los bienes públicos que dan cobertura a dichos servicios, de la evolución de la demanda ciudadana según la población y de la gestión que se decida sobre el término municipal.

Este gasto no es una foto fija sino que evoluciona en virtud de los parámetros ya expresados relativos a la cantidad y a la calidad del catálogo de servicios que se presten. Necesariamente también evolucionará el gasto atendiendo a los cambios demográficos que sufra la población, no solo por las variaciones en el número de habitantes, sino también por la distribución de los mismos en grupos (por edad, por sexo, por nivel cultural, y otros aspectos que cambian). En último lugar, pero muy a tener en cuenta, el gasto evoluciona en función de la capacidad presupuestaria del Municipio. Esta última circunstancia influye de manera determinante, pues la disponibilidad que marque la Hacienda local, en función de ingresos por tributos, subvenciones concedidas y restricciones al endeudamiento bajo la premisa del equilibrio presupuestario, será la que oriente la elaboración del presupuesto de gasto (155) .

En la línea de lo expuesto anteriormente, el presupuesto municipal se constituye en la principal manifestación de la autonomía local en materia de gasto, y la capacidad del gobierno local para elaborar y aprobar esta distribución anual del gasto municipal no puede ser invadida por otras Administraciones (156) , de tal forma que el ejercicio de la tutela por parte del Estado o de las Comunidades Autónomas encuentra en este punto uno de los límites que deben respetar en virtud de la autonomía local reconocida por la Constitución. Dicho lo anterior, hemos de reconocer que tras la incorporación del principio de estabilidad presupuestaria en la Constitución, esta capacidad ha quedado mermada porque el Estado dispone de amplias facultades de control, y ante el

incumplimiento por la entidad local del objetivo de estabilidad presupuestaria caben contra ella medidas preventivas, correctivas y coercitivas.

El gasto de los Municipios supone un porcentaje entorno al 15% del total de gasto público en España, y este dato ha permanecido casi inalterable en los últimos treinta años. De manera sucinta, el hecho de que el porcentaje de gasto en relación al gasto público total se haya mantenido en el tiempo no quiere decir que el volumen de gasto no haya crecido, al contrario, aunque el peso del gasto público local no se incrementó sobre el total nacional, el volumen de gasto aumentó exponencialmente de tal forma que en el año 1992 el gasto medio de los Municipios por cada habitante era de 462 euros y en el año 2006 era de 1.045 euros (157) .

Dicho lo anterior y reconociendo el aumento de recursos, no se compagina el incremento de servicios en los Municipios con una gestión de apenas el 15% del gasto público, lo cual refleja que los Municipios vienen prestando más servicios con el mismo porcentaje de gasto y es indicativo de que el reparto del gasto público, y los medios que lo soportan, no ha sido revisado a la luz de la descentralización de forma paralela a las demandas que cubren los Municipios (158) .

Bajo esta premisa, se viene debatiendo un objetivo político de reparto del gasto público similar al de otros estados descentralizados de nuestro entorno europeo, los cuales presentan un esquema aproximado de 50% el Estado, un 25% las Comunidades Autónomas y un 25% los Municipios, datos que a día de hoy están lejos de constituir un objetivo real (159) . No obstante y a propósito de este debate, compartimos las palabras de MARTÍN PÉREZ quien defiende que «un aumento de los servicios municipales no debe implicar un incremento de los gastos públicos, sino simplemente un reparto distinto de los mismos entre el Estado, las CCAA y los Municipios, acorde a la nueva distribución de funciones» (160) .

Independientemente de los objetivos políticos en materia de gasto, lo cierto es que los Municipios, en virtud del principio de autonomía y bajo la cobertura flexible que ofrece la Ley de Bases, vienen afrontando gastos con distinta naturaleza. Por una parte, está el gasto municipal obligatorio, entendiéndose por este el que se corresponde con los servicios a los que obliga la LRBRL (LA LEY 847/1985) en función de la población. Además, existe un gasto no obligatorio, que se correspondería con servicios que no son de obligada prestación pero que pueden ser asumidos por las corporaciones locales en el marco de la ley. Dentro de este gasto no obligatorio se encuadraría el gasto de suplencia de otras Administraciones, entendiéndose el gasto destinado a cubrir actividades que deberían ser asumidas por el Estado o por las Comunidades Autónomas. Ahora bien, no todo el gasto no obligatorio es gasto de suplencia, pues existen gran cantidad de servicios y actividades que asumen los Municipios libremente y que no guardan un vínculo de colaboración o delegación con otras Administraciones (161) .

La dinámica competencial de los Municipios está ampliamente respaldada por la autonomía local que propugna la Constitución y, sin perjuicio de posibles reformas, el régimen actual recogido en la LRBRL (LA LEY 847/1985) da margen al gobierno local para implantar un elenco de servicios propios que van más allá de los obligatorios. La dinámica expuesta tiene su reflejo necesario en el gasto municipal, pues el presupuesto es expresión económica de la autonomía municipal. Del mismo modo, competencias y gastos van evolucionando en función de las demandas sociales que percibe el Municipio, aunque en ocasiones no exista una cobertura legal o un reparto del gasto en función de esta evolución.

1.2. Las manifestaciones de la autonomía financiera

Dentro del conjunto de materias que encomienda la Constitución al legislador estatal para su desarrollo se encuentra la delimitación de las competencias tributarias de las demás Administraciones territoriales. Así se recoge en el art. 149.1.14.ª CE (LA LEY 2500/1978) por el que se otorga al Estado la competencia exclusiva en materia de Hacienda general y deuda del Estado, y defendemos,

con SÁNCHEZ SERRANO, que se trata de una cláusula general que no solo se refiere a la Hacienda de la Administración central sino también al «conjunto de materias regidas por otros muchos preceptos o normas, constitucionales o no, relativos, bien a la división del poder financiero entre el Estado y los demás entes territoriales, o bien incluso a los principios y normas comunes o generales a que ha de ajustarse el ejercicio de tal poder» (162) .

En materia de Hacienda local, la responsabilidad del legislador estatal se deriva además del mandato del art. 142 CE (LA LEY 2500/1978) en tanto que, aunque aparecen trazadas las líneas de financiación de los entes locales, se requiere también, al igual que en materia de competencias, la configuración por ley de un sistema tributario local que materialice en el ámbito financiero la autonomía local y más concretamente la autonomía fiscal (163) . En este sentido, en lo que se refiere a la regulación de los tributos locales propios, la misma debe ser entendida por el legislador como una exigencia constitucional sin que pueda hacerse caso omiso y hacer depender toda la financiación local de ingresos que, en principio, deben tener un carácter complementario pero no fundamental (Vg.: subvenciones) con el fin de excluir los tributos. No con cierto retraso, el legislador español cumplió el mandato con la aprobación de las bases del régimen financiero local, primero con la ley 39/1988, de 28 de diciembre (LA LEY 2414/1988), Reguladora de las Haciendas Locales (tres años después de aprobarse la Ley de Bases), y posteriormente, tras varias reformas, con el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (LA LEY 362/2004), por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TRLRHL (LA LEY 362/2004)), texto vigente en la actualidad que sirve de base para todo el sistema financiero local.

A tenor del marco normativo expuesto, delimitado capitalmente por la Constitución y la Ley de Haciendas locales, podemos apreciar las siguientes manifestaciones de la autonomía financiera de los Municipios:

A) Autonomía sobre el continente: la ordenanza fiscal

La naturaleza de las ordenanzas municipales, especialmente las fiscales, ha sido una cuestión muy debatida por la jurisprudencia constitucional porque, desde los primeros pronunciamientos, esta potestad municipal para aprobarlas como continente, instrumento normativo, de sus tributos se ha manifestado como una tierra de frontera, con límites difusos, entre la autonomía local y la reserva de ley. El Tribunal Constitucional, en la temprana sentencia 19/1987 (164) en materia de tributación local, señalaba como la Constitución encomendaba al legislador garantizar la reserva de ley establecida en el art. 31.3 CE (LA LEY 2500/1978), para reconocer a renglón seguido que los «Ayuntamientos como Corporaciones representativas que son (art. 140 de la Constitución (LA LEY 2500/1978)), pueden, ciertamente, hacer realidad, mediante sus Acuerdos, la autodisposición en el establecimiento de los deberes tributarios, que es uno de los principios que late en la formación histórica —y en el reconocimiento actual, en nuestro ordenamiento— de la regla según la cual deben ser los representantes quienes establezcan los elementos esenciales para la determinación de la obligación tributaria» (FJ 4) (165) . Esta confluencia de autonomía local y reserva de ley se salda atenuando esta última, que es considerada por el Alto Tribunal como una «reserva relativa», ya que cuando se trata de ordenar por Ley los tributos locales, esta reserva ve restringido su ámbito para no privar a los Municipios de poder ordenar sus tributos mediante la ordenanza.

A tenor de la jurisprudencia constitucional, las ordenanzas fiscales se constituyen, a la vez, en manifestación de la autonomía local así como en soportes de la colaboración normativa local con el legislador estatal. Este campo de colaboración en materia tributaria establecido para la ordenanza fiscal es mayor que el estipulado para el resto de normas reglamentarias. La ordenanza, por tanto, supera la esfera del reglamento ejecutivo, cuyo fin es el mero desarrollo administrativo, y adquiere un perfil singular ya que los Municipios participan directamente en el diseño de su propia financiación (166) ; y esto es así porque «la garantía local de la autonomía local (arts. 137 (LA LEY 2500/1978) y 140 CE (LA LEY 2500/1978)) impide que la ley contenga una regulación agotadora de una materia —

como los tributos locales— donde está claramente presente el interés local» (FJ 5, STC 132/2001 (LA LEY 3854/2001) (167)).

La singularidad de las ordenanzas fiscales no solo parte de la garantía que ofrece la autonomía local, sino también del órgano que las establece y de su procedimiento de elaboración. En primer lugar, el órgano de aprobación de las ordenanzas es el Pleno de la Corporación en virtud de lo dispuesto en el art. 22.2.d) LRBRL (LA LEY 847/1985). Se trata de un órgano representativo y por tanto, según el Tribunal Constitucional, «en tanto que integrado por todos los Concejales (art. 22.1 LRBRL (LA LEY 847/1985)) elegidos en los términos que establece la legislación electoral general, «mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto» (art. 19.2 LRBRL (LA LEY 847/1985)), respeta escrupulosamente las exigencias de autoimposición o de autodisposición de la comunidad sobre sí misma que, como hemos venido señalando, se adivinan en el sustrato último de la reserva de ley» (FJ 10, STC 233/1999 (LA LEY 3324/2000) (168)). En otras palabras, siguiendo el tenor del Auto Constitucional 123/2009, el fundamento último del principio de legalidad es que la exigencia de prestaciones patrimoniales esté amparada en una legitimidad directa, circunstancia que se cumple en el Pleno municipal en tanto que es un órgano resultante del sufragio de los vecinos de la corporación local (169) .

En segundo lugar, en lo que al procedimiento de aprobación de las ordenanzas fiscales, este viene establecido de forma general en el art. 49 LRBRL (LA LEY 847/1985) y de forma específica en el art. 17 TRLRHL (LA LEY 362/2004). Dicho procedimiento está regido por los principios de discusión, publicidad dentro del debate que surge del pluralismo político representado en el Pleno, y este hecho hace que se asimile este procedimiento al de una Asamblea legislativa, y que el órgano plenario se pueda considerar, en el plano material, un Parlamento (170) .

Bajo este planteamiento, parece propio cuestionar, al amparo de la autonomía de los entes locales, si es correcto continuar equiparando el rango formal entre las ordenanzas municipales y los reglamentos, pues desde una perspectiva material sería más acertado conceder a las ordenanzas un rango mayor en tanto que son manifestación inmediata del ejercicio de la autonomía local por una asamblea que emana directamente del pueblo, en su tenor más literal. Lo expuesto no ataca la reserva de ley en el ámbito municipal pues, en palabras de MUÑOZ MACHADO, «no es lo mismo la reserva de ley entendida en relación con la organización burocrática de otras Administraciones Públicas, estatales o autonómicas, que considerada en relación con las Asambleas representativas locales, que cuentan con una legitimación democrática directa» (171) .

Por tanto, bajo nuestro juicio, está inacabado el trabajo legislativo en materia de ordenanzas municipales, pues si el Tribunal Constitucional ya tiene reconocida la peculiaridad de las mismas ante la reserva de ley, el legislador estatal tiene pendiente otorgar a las ordenanzas locales un grado formal superior al de reglamento, pues la norma municipal, especialmente en materia fiscal, no solo desarrolla las leyes sino que también es expresión de la voluntad del Pleno en el ejercicio de la autonomía, poder que emana la Constitución (172) .

B) Autonomía sobre el contenido: los tributos

La Constitución señala en su art. 142 que la hacienda municipal fundamentalmente se nutrirá de los tributos propios, y reconoce en el art. 133.2 la posibilidad de establecer y exigir tributos por parte de las Corporaciones locales. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha entendido que «debe el legislador reconocer a las corporaciones locales una intervención en el establecimiento o la exigencia de aquéllos» (FJ 5, STC 19/1987 (LA LEY 748-TC/1987) (173)). De esta manera, antes de que fuera aprobada la Ley de las Haciendas locales del año 1988, ya disponía la Constitución y el Alto Tribunal la participación de los Municipios en los tributos propios de conformidad con la Constitución y las leyes. No obstante, recientemente ha recordado el Constitucional que la creación de tributos locales se trata de «una potestad exclusiva y excluyente del Estado que no permite intervención autonómica

en la creación y regulación de los tributos propios de las entidades locales. Cuestión distinta, ajena además a la norma cuestionada, es que la Comunidad Autónoma pueda ceder sus tributos propios a las corporaciones locales de su territorio, como tiene reconocido nuestra doctrina» (FJ 140, STC 31/2010 (LA LEY 93288/2010)) (174) .

A partir de estas premisas, el legislador estatal concretó en la Ley de Haciendas locales el mandato constitucional y esta ley, actualmente su Texto Refundido, es la herramienta base de la hacienda local donde el legislador ha establecido el esquema de los tributos locales (impuestos, tasas y contribuciones especiales) y ha determinado la capacidad de maniobra de los entes locales para cada uno de ellos (175) . Según la ley, el sistema tributario local, además de las tasas y las contribuciones especiales, se compone de varios impuestos que son enumerados en el art. 59 TRLRHL (LA LEY 362/2004). Así, de manera concisa, la Hacienda local se nutre en su parte impositiva de tres figuras obligatorias, a saber, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (en adelante, IBI), el Impuesto sobre Actividades Económicas (en adelante, IAE) y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (en adelante, IVTM); y, además, puede valerse de dos impuestos cuya exigencia es voluntaria, en concreto, el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (en adelante, ICIO) y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (en adelante, IIVTNU).

Es en este marco donde los Municipios pueden ejercer su autonomía como copartícipes en la construcción del sistema tributario local. Conforme a la ley vigente, las posibilidades de manifestarse la autonomía financiera se concretan en función del siguiente esquema planteado por CALVO ORTEGA (176) :

- La primera manifestación es la libertad para decidir establecer o no los impuestos que son potestativos: ICIO y IIVTNU. De esta manera, la ley de Haciendas locales deja en manos del legislador local la opción de establecer y exigir estos impuestos. Ciertamente es que en la práctica la mayoría de los Municipios han optado por imponerlo debido, en parte, a su potencial recaudatorio. Sin embargo, esto no es óbice para destacar su condición potestativa que queda en manos del Pleno, órgano que determinará mediante un acuerdo expreso la imposición del impuesto.

En materia de tasas y contribuciones especiales, al igual que en este tipo de impuestos locales, su establecimiento y regulación será potestativo según decida ejercer el gobierno local mediante acuerdo de pleno.

- Por otra parte, el principio de autonomía también se manifiesta en la potestad de los Municipios para poder determinar los elementos de cuantificación de los tributos dentro de los límites señalados en la ley. De manera general, sin entrar en el análisis pormenorizado de cada tributo, exponemos algunos de los elementos del tributo que son moldeados desde la autonomía local. Primeramente destacamos el tipo de gravamen, elemento donde la ley marca unos límites, inferiores y/o superiores, dentro de los cuales el legislador local puede decidir (Vg.: art. 102.3 TRLRHL (LA LEY 362/2004) sobre el ICIO, el tipo no puede exceder del 4%). En segundo lugar, también permite la ley decidir sobre el establecimiento de recargo (Vg.: art. 72.4 TRLRHL (LA LEY 362/2004) sobre el IBI, recargo de hasta un 50% sobre inmuebles de uso residencial desocupados). En tercer lugar, destacamos la potestad para decidir sobre el establecimiento de bonificaciones sobre la cuota íntegra del tributo dentro de las posibilidades marcadas por la ley (Vg.: art. 95.6 TRLRHL (LA LEY 362/2004) sobre IVTM, bonificación en función del tipo de carburante, el tipo de motor y la incidencia en el medio ambiente, o la condición de vehículo histórico). Finalmente, los Municipios tienen la posibilidad en algunos tributos de acordar exenciones potestativas (Vg.: art. 62.3 TRLRHL (LA LEY 362/2004), exención sobre los centros sanitarios), así como otros beneficios fiscales amparados por ley.

No cabe duda que donde mayor manifestación de autonomía local es en el caso de los impuestos de

exacción voluntaria, pues en los mismos el Municipio puede decidir sobre su imposición y sobre los elementos que lo cuantifican. En el mismo sentido, para las tasas y contribuciones especiales, también existe una amplia discrecionalidad para fijar los elementos de cuantificación (Vg.: art. 24 TRLRHL (LA LEY 362/2004) sobre la cuota tributaria en las tasas).

Del conjunto de lo expuesto queda claro que, a pesar de las limitaciones lógicas impuestas por el principio de coordinación, el legislador ha dejado el margen de discrecionalidad que exige el Tribunal Constitucional. Es cierto que dicho margen no es muy amplio, en parte porque la postura del Alto Tribunal es restrictiva (177) , pero entendemos que es suficiente para que los Municipios puedan terminar de configurar su sistema de financiación en base a sus circunstancias económicas y al amparo de sus propias decisiones políticas. Quizás en materia de impuestos, el margen de maniobra es más constreñido porque la ley es más exhaustiva y porque las bases imponibles se determinan, como norma general, a través de parámetros objetivos, y esto tiene como resultado una restricción de la autonomía, pero la misma ha sido avalada por el Tribunal Constitucional (178) .

Es preciso recordar también, en virtud de lo recogido en el art. 6.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre (LA LEY 1790/1980), de Financiación de las Comunidades Autónomas, la posibilidad de las Comunidades Autónomas para establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de Régimen Local reserve a las Corporaciones locales. No obstante, la propia norma establece que la Comunidad Autónoma deberá prever medidas de compensación y coordinación para evitar la pérdida de ingresos a la entidad local, así como que dichos tributos no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados ya por los tributos locales.

Vemos, por tanto, como la potestad de establecer y de regular los tributos propios es una de las principales manifestaciones de la autonomía financiera de los entes locales, sin embargo descubrimos que esta capacidad está limitada por el poder tributario que ostenta el Estado y las Comunidades Autónomas, y el respeto al principio de legalidad (179) . Así las cosas, en ocasiones estamos ante lo que algunos han calificado como «autonomía dirigida» (180) por cuanto que el legislador estatal, a través de las diferentes reformas que ha ido aplicando sobre la norma reguladora de las Haciendas locales, orienta la actividad tributaria de los Municipios en función del margen de maniobra que concede dentro de cada uno de los tributos locales.

1.3. Problemática en el ejercicio de la autonomía desde el desequilibrio financiero

La concreción de la autonomía local en la dinámica competencial y su protagonismo relativo otorgado dentro de la configuración del sistema financiero local, ponen de manifiesto que el legislador español ha cumplido el mandato constitucional. Algunos autores consideran que el sistema está bien regulado, es el caso de CALVO ORTEGA quien afirma que «el principio de autonomía tributaria de los Municipios se ha regulado de una forma satisfactoria y, desde luego, no es imputable a él ninguno de los problemas que tiene hoy la hacienda municipal» (181) . Sin embargo, tres décadas después, consideramos que, si bien en un momento inicial la normativa en materia local contribuyó adecuadamente al desarrollo de la autonomía local, en la actualidad tenemos la certeza de que existen circunstancias, algunas con origen en la norma, que impiden un ejercicio correcto de la autonomía local.

Dicho lo anterior, al igual que se reconoce la labor del legislador estatal, también hay que destacar la capacidad que desarrollan la mayoría de los Municipios españoles para llevar adelante políticas públicas (182) que atienden las demandas de los ciudadanos a pesar de los recursos, ya limitados ya finalistas, de los que disponen. Y todo lo anterior bajo un marco normativo que, no obstante las reformas, se adapta con dificultad a la evolución de los Municipios y dificulta en ocasiones el ejercicio de la autonomía por parte de estos. Así las cosas, para verificar la realidad de la autonomía local en el sistema vigente, es necesario exponer los problemas y carencias que se han evidenciado a propósito de la concreción y aplicación del citado principio constitucional.

En el plano formal, como primera dificultad, podemos subrayar la discutida técnica de remisión a las leyes sectoriales, empleada por el legislador para determinar las competencias. Ya hemos expuesto anteriormente como la LRBRL (LA LEY 847/1985) no establece un listado de competencias sino que relaciona un conjunto de materias de interés local donde las atribuciones de los Municipios deberán ser reflejadas por la ley sectorial, estatal o autonómica, a la que se remite la norma base. Los resultados desarrollados por esta técnica han sido muy desiguales dependiendo de la sensibilidad municipalista del legislador, pero en su conjunto no ha sido un proceso satisfactorio.

La casuística de escenarios a propósito de la remisión es muy elevada, por lo que nos referiremos a los problemas más importantes que han destacado los Municipios a través de la FEMP (183) . Como situaciones más lamentables se destacan el olvido de la regulación o la remisión diabólica; la primera, cuando la ley sectorial de una materia donde participa la esfera local no contempla las atribuciones del Municipio, y la segunda, cuando la ley sectorial se remite a lo que diga la Ley de Bases a la vez que la Ley de Bases se remite a lo que diga la sectorial. En ambos casos, los Municipios tienen que ejercer sus competencias en un escenario, que al olvidarse regular lo local, es muy propicio para los conflictos competenciales y la descoordinación.

A más abundamiento, el legislador sectorial, cuando ha codificado la materia local, en ocasiones ha utilizado técnicas que dudosamente respetan los principios de autonomía y suficiencia de los entes locales. Así, en el mejor de los casos se procede mediante una delegación de competencias, técnica aceptada pero que debilita la autonomía local por cuanto no son competencias propias sino delegadas; en otras ocasiones, simplemente confieren meras facultades gestoras sin margen para la autonomía. En muchas ocasiones, la ley sectorial regula solo las obligaciones y responsabilidad que debe asumir el Municipio y no prevé los recursos o la forma mediante los que se deben financiar estas nuevas cargas. Finalmente, en otros ejemplos, la regulación es tan detallada y se establecen un régimen de tutela y coordinación tan estrecho que a duras penas puede desarrollarse la política municipal, con el consiguiente detrimento de su autonomía y sobrepasando el régimen de coordinación establecido en la LRBRL (LA LEY 847/1985) sin justificación.

Ante la situación descrita, lo cierto es que la regulación sectorial puede llegar a ser contraproducente para la autonomía local porque, lejos de desarrollar las competencias municipales en la materia en cuestión, se producen situaciones de desapoderamiento competencial de las Corporaciones locales sin que existan mecanismos precisos en la Ley de Bases que controlen estos excesos del legislador (184) .

Siguiendo en el plano formal, otro de las dificultades que plantea la actual regulación local en materia de competencias y financiación es el todavía predominio de la uniformidad normativa. En un Estado como el español donde al elevado número de Municipios se suma la heterogeneidad que existe entre ellos en aspectos tales como la población o la geografía, pone de relieve la necesidad de profundizar en la regulación de las diferencias para que las leyes locales, competenciales y económicas, puedan dar cobertura real a las necesidades de los Municipios (185) y al ejercicio de su autonomía. Es cierto que, tras las últimas reformas se han hecho avances en este sentido, así la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (LA LEY 1906/2003) introdujo una diferenciación para el régimen de los Municipios de gran población, y también en materia de cesión de recaudación de impuestos del Estado, el art. 111 TRLRHL (LA LEY 362/2004) de 2004 utiliza la capitalidad y la población para diferenciar en la financiación. Sin embargo, entendemos que no es suficiente puesto que la disparidad entre los Municipios, especialmente los de población reducida, no tiene su reflejo en la normativa vigente y esto se constituye en una dificultad más para ejercer la autonomía.

Muy relacionado con las dificultades ya citadas, la FEMP viene señalando otra carencia en la normativa actual relativa a la ausencia de medios para la protección de las competencias locales (186) . En tanto que la determinación de la mayoría de las competencias locales queda en manos del

legislador sectorial, resulta difícil que prospere una queja de los Municipios contra la falta o la deficiente regulación de las competencias porque no existen mecanismos directos para reclamar que sea solventada. Es cierto que, desde el año 1999 (187), la ley orgánica del Tribunal Constitucional (LA LEY 2383/1979) contempla la posibilidad de que los Municipios planteen ante el Alto Tribunal un conflicto en defensa de la autonomía local ante normas que lesionen dicha la garantía constitucional de la autonomía; sin embargo, en materia de competencias, se trataría de un mecanismo indirecto y de difícil admisión pues resulta muy complicado exigir protección para las competencias locales porque la Constitución se remite al legislador para su concreción y el conflicto solo se prevé dentro de la garantía constitucional. Así las cosas, vista la interpretación restrictiva del Alto Tribunal en lo que a la vulneración de la garantía constitucional de la autonomía se refiere, se concluye que no hay medios para reclamar contra la inactividad o las omisiones del legislador sectorial.

Centrando la atención sobre el binomio que se genera entre competencias y gastos, sin duda alguna el principal problema con el que se enfrentan los Municipios en esta materia es el desequilibrio financiero que ha ocasionado el incremento de los servicios que prestan. Desde el marco normativo expuesto, los Municipios, en su mayoría, han visto incrementada su partida de gastos a distinta velocidad que la de ingresos, en parte por concurrir algunas de las siguientes causas:

- a)** El importante crecimiento experimentado por muchos Municipios en su tamaño, generalmente debido al desarrollo urbanístico de nuevos barrios, de nuevas zonas industriales y áreas de servicios, así como a la remodelación de zonas ya existentes (188). Tal es así que, en ocasiones, este aumento de extensión y/o población ha sido tan rápido que algunos Municipios no han tenido capacidad no solo para afrontar el gasto sino también para disponer una organización equilibrada de los servicios (Vg.: problemas en materia de seguridad ciudadana).
- b)** El encarecimiento de la prestación de algunos servicios de naturaleza local (Vg.: recogida selectiva de residuos). Con el paso del tiempo, determinados servicios han evolucionado hacia un grado de tecnificación e informatización que requieren la utilización de medios especializados para que dicha prestación sea proporcionada correctamente y con un mínimo de calidad. Tal es el coste agregado a la prestación de algunos de estos servicios que se viene discutiendo la idoneidad del ámbito provincial frente al local como el más adecuado (189).
- c)** La heterogeneidad en la prestación de servicios que trae causa de la diversidad de necesidades que manifiestan los vecinos. Independientemente de la obligatoriedad o no del servicio, según la clasificación de la LRBRL (LA LEY 847/1985), lo cierto es que los Municipios terminan realizando las actividades que solicitan sus ciudadanos porque, hasta cierto punto, se presta más atención a la instancia de los vecinos que a la calificación otorgada en la ley de régimen local (190).
- d)** El aumento de la demanda de servicios en cantidad y en calidad. El ciudadano, como usuario de los servicios públicos, no se conforma solo con proponer servicios sino que demanda la prestación del mayor número posible y que dicha prestación sea de calidad. Por lo tanto, parte de los problemas de financiación de los Municipios tienen su origen en este incremento de actividades y servicios.
- e)** La cooperación de los Ayuntamientos en el desarrollo de las competencias de las Comunidades Autónomas ha supuesto un incremento de las partidas de gasto (191) (Vg.: el desarrollo de la ley de dependencia). Es cierto que los gobiernos regionales prevén la financiación de dicha colaboración a través de, generalmente, subvenciones finalistas; sin embargo, a los Municipios se les suele exigir que realicen aportaciones económicas desde el presupuesto municipal para el desarrollo de estas colaboraciones. A todo lo anterior se le debe sumar los desequilibrios temporales que supone tener que adelantar el coste del servicio a la espera de recibir el importe de la subvención tras su justificación, así como otros gastos de gestión.
- f)** Finalmente, con incidencia en las causas anteriores, hemos de referirnos también a la aparición

de fenómenos externos al ámbito estrictamente local pero que han ocasionado un aumento del gasto municipal. Se trata de fenómenos como el aumento de la población inmigrante, el envejecimiento de la población, el desarrollo de la conciencia medioambiental y otras circunstancias similares.

A tenor de lo expuesto, debido a la concurrencia de una, varias o todas estas causas citadas, los Municipios han incrementado su cartera de servicios frente a la inicial que dispone la ley del régimen local, en parte por decisión de política local al amparo de su autonomía, en parte por la presión de las demandas vecinales. A este aumento de servicios acompaña un incremento del presupuesto de gasto municipal, y este crecimiento del gasto ha supuesto un desequilibrio financiero para la gran mayoría de los Municipios quienes se plantean, a su vez, cómo conseguir recursos suficientes para atender estos nuevos gastos (192) .

La realidad planteada demanda del legislador una revisión de la situación competencial que viven los Municipios así como de los recursos para su financiación. Las propias entidades locales, a través de la FEMP (193) , vienen planteando la necesidad de revisar la lista de servicios obligatorios establecidos por la ley porque necesitan ser actualizados; así, hay servicios que han caído en desuso (Vg.: mercados de abasto, báscula municipal), otros han sido liberalizados (Vg.: mataderos, servicios funerarios) y otros vienen siendo prestados por otras entidades (Vg.: control de alimentos y bebidas). Con relación a este punto, RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ viene defendiendo que la cuestión competencial es un tema pendiente del legislador, y propone la necesidad de iniciar un estudio multidisciplinar para concretar las competencias propias, no solo de los Municipios sino de cada una de las Administraciones territoriales, con la finalidad de plantear posibles reformas de la actual normativa local (194) . En el mismo sentido, entendemos conveniente que el régimen competencial se diferencie en función de la complejidad organizativa que asuma el Municipio, de tal manera que el sistema de financiación sea un reflejo fiel de la relación entre competencias y recursos disponibles (195) .

Dicho lo anterior, el esfuerzo revisor en materia de competencias no solo debe hacerlo el legislador sino también es una exigencia para los gobiernos locales. Hemos expuesto como los Municipios prestan servicios no obligatorios atendiendo a la evolución de la demanda social que ha superado las premisas de la ley vigente; sin embargo, en ocasiones la política municipal no tiene una planificación de estos servicios y solo se articula en función de modas y actuaciones inconexas (196) . Desde este planteamiento, los gobiernos locales deben revisar los servicios no obligatorios quedándose solo con los que obedezcan a una verdadera demanda constatada y que no estén siendo prestados por otras Administraciones, así evitaran duplicidades y gastos innecesarios.

En el plano organizativo también se manifiestan algunos problemas que igualmente inciden sobre el desequilibrio financiero de los Municipios. En concreto, nos referimos a la proliferación desordenada de mancomunidades y otras formas de asociacionismo municipal, que se suma a la tendencia inversa de las Comunidades Autónomas y de las provincias a crear instancias descentralizadas en su organización administrativa. Lejos de orientarse hacia una planificación ordenada y lógica, cada Administración se ha propuesto organizar por su cuenta y riesgo sin contar con el resto de entidades territoriales. Así las cosas, lo que comienza siendo una decisión en el ejercicio de su autonomía se puede terminar por convertir en un lastre para su presupuesto de gasto. Y mientras la Administración de unos se une la de otros se disgrega, siempre con el fin de prestar un servicio.

Por una parte, sobre los Municipios, la creación de mancomunidades surge con la intención de ahorrar costes en la prestación de servicios y aumentar así su número, sin embargo, en ocasiones, cuesta más el mantenimiento de la entidad que el coste de los servicios ofertados; de esta forma, no solo se pierde parte de la autonomía local sino que también se aumenta el presupuesto de gasto con las cuotas debidas a estas entidades. En la otra dirección, la descentralización de otras

Administraciones territoriales ha supuesto, en muchos casos, la duplicidad de infraestructuras y de recursos que bien podrían haber sido cubiertos por las entidades locales a través de una delegación de competencias y recursos (197) . Es cierto que cada una de las Administraciones pretende dar cobertura a las demandas de los ciudadanos, pero esta falta de coordinación lleva a una paradoja pues solo se consigue el solapamiento competencial entre entidades, y la duplicidad en infraestructuras y personal con el consiguiente gasto para ambas Administraciones.

Este esbozo de la problemática en el plano organizativo nos muestra que el aumento de la presión administrativa eleva el gasto público, y ahonda en la idea de que los gobiernos locales deben evaluar la viabilidad económica de los servicios que prestan y, más concretamente, de algunos modelos organizativos acordados para dicha prestación. Por su parte, tanto el legislador estatal como el autonómico deben intentar articular las competencias desde una perspectiva de conjunto y buscar la armonización de las diferentes Administraciones implicadas en prestar un servicio (198) .

La exposición de estos problemas no pretende defender la privatización de los servicios, al contrario, compartimos con SOSA WAGNER que «el tinglado de las Administraciones públicas se justifica solo por la atención que presta a los ciudadanos, y somos, defensores de la tradición jurídica europea que representa el servicio público, en medio del mar de privatizaciones, desregulaciones, liberalizaciones y similares» (199) . Tampoco consideramos que la solución esté en limitar la autonomía local, pues entendemos que cualquier actitud contraria sería deslealtad constitucional (200) . Por lo tanto, en consonancia con la doctrina constitucional, la exposición de esta problemática plantea la necesidad de que sea depurado el entramado administrativo, recuerda que la autonomía no implica descoordinación si existe una regulación adecuada, y pone de manifiesto que los servicios se deben prestar desde la instancia más adecuada y sin duplicidad para ahorrar costes innecesarios.

En la Carta Europea se intuye parte de la solución a estos problemas en la exposición del denominado principio de diversidad y evolución (201) . El art. 9.4 CEAL, recordemos vigente, se establece que «Los sistemas financieros sobre los cuales descansan los recursos de que disponen las Entidades locales deben ser de una naturaleza suficientemente diversificada y evolutiva como para permitirles seguir, en la medida de lo posible y en la práctica, la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias». Por lo tanto, esta disposición reconoce expresamente la naturaleza dinámica y versátil de las competencias locales a la par que también evoluciona el gasto municipal en función de los servicios; consecuentemente, el sistema financiero debe apoyarse sobre ingresos diversificados que puedan evolucionar a la par que los costes, y así mantener en equilibrio la hacienda local.

En cierto modo, este principio de evolución fue intuido por el constituyente al utilizar la expresión «deberán disponer» en el art. 142 CE (LA LEY 2500/1978), ya que en ella subyace la idea del equilibrio financiero al vincular directamente la proporción de medios al nivel de servicios que se le atribuya al ente local (202) . Así, el mandato expuesto en el art. 9.4 CEAL, y en parte el art. 142 CE (LA LEY 2500/1978), evidencian que la Ley de Haciendas locales vigente no se acomoda a estos postulados de suficiencia, proporcionalidad y adaptación de la evolución de los costes de las competencias (203) , pues su sistema es rígido y deja poco margen a la diversidad, y esta rigidez del sistema de recursos es causa fundamental del desequilibrio financiero de las entidades locales.

La revisión del principio de autonomía muestra, a priori, que el legislador ha cumplido con el mandato constitucional legislando las bases que regulan las competencias y la financiación de los Municipios. Sin embargo, enfrentando la legislación vigente a la problemática competencial actual, el ejercicio de dicha autonomía encuentra dificultades en un escenario donde predomina el desequilibrio financiero. Por lo tanto, la realidad actual verifica que la regulación vigente de la autonomía local, tanto en la vertiente competencial como en la financiera, carece de una articulación flexible que permita afrontar la evolución de la demanda social y el coste que esto supone. Así las cosas, si entendemos la autonomía local como la capacidad real para satisfacer las necesidades de los vecinos,

esta capacidad se desvirtúa y queda en «flactus vocis» si no recibe los medios financieros precisos (204) .

2. Verificación de la suficiencia financiera

Bajo el mismo marco normativo que la autonomía local y en los mismos aspectos, analizamos a continuación el principio de suficiencia de medios con el fin de verificar el cumplimiento del mandato constitucional y analizar el tratamiento legislativo del modelo de Hacienda local paralelamente a la evolución de la realidad municipal.

2.1. La suficiencia financiera en la dinámica competencial y los ingresos

El art. 142 CE (LA LEY 2500/1978) a la vez que reconoce la suficiencia de medios, también esboza los recursos que deben sustentar la Hacienda local para conseguir materializar la autonomía. En lo que al mandato de suficiencia se refiere, este se constituye como norma programática y vinculante para el legislador (205) , quien deberá normar los recursos municipales bajo la premisa de alcanzar la suficiencia. Este precepto no se constituye como opción sino que constriñe al legislador a dictar normas en tan sentido.

Así, el constituyente, con un enfoque pragmático, no entra en la definición del principio sino que opta por apuntar al legislador los medios para su consecución. Cabe decir que se trata de una enumeración de mínimos y que no estamos ante una lista cerrada de recursos (206) , pues el legislador tendría la opción de ampliar las fuentes de financiación de los entes locales a través del desarrollo normativo. Ahora bien, las opciones que determine el legislador para dotar de medios suficientes a los Municipios deberán adecuarse al resto de principios constitucionales que inciden sobre la hacienda local, tales como la autonomía, la reserva de ley, la libertad de circulación y establecimiento de personas y de circulación de bienes, entre otros principios (207) .

El legislador, intentando dar cumplimiento al difícil mandato, diseñó el sistema de financiación municipal a través de la Ley, la versión vigente actualmente es el citado TRLRHL (LA LEY 362/2004). El sistema de fuentes que en dicha norma se contempla es un sistema relativamente flexible en tanto que deja parte de la regulación a los entes locales; sin embargo, no se trata de un régimen abierto pues los recursos a los que pueden acudir los Municipios están fijados. No existe la posibilidad de que los Ayuntamientos establezcan de manera autónoma fuentes de ingresos no tipificadas y distintas a las previstas en la legislación que regula la financiación local (208) ; de esta forma se garantiza para el conjunto de Administraciones territoriales un sistema tributario general y coordinado, y se respeta lo establecido en el art. 133.2 CE. (LA LEY 2500/1978)

Las vías establecidas para alcanzar la suficiencia son los tributos propios y la participación en los tributos del Estado y las Comunidades Autónomas, teniendo la condición de ingresos fundamentales los primeros y los segundos la de complementarios, a tenor de lo establecido en la Constitución (209) ; por lo tanto, la hacienda local tiene un carácter fiscal no patrimonial (210) . Bajo esta premisa, la ley define un modelo de financiación para los Municipios cuyos ingresos se sustentan del conjunto de tributos enumerados en cada una de sus vertientes: impuestos, tasas y contribuciones especiales. Este modelo otorga al Municipio un espacio fiscal propio y capacidad normativa para terminar de conformar la estructura tributaria que ha elegido aplicar a sus residentes. En este planteamiento, el legislador considera que la suma de ingresos obtenidos de estas fuentes sería suficiente para garantizar la cobertura del gasto vinculado a los servicios que presta el Municipio (211) .

En concreto sobre el sistema impositivo, la ley establece de manera taxativa los impuestos, obligatorios y potestativos, de los que disponen los Municipios. En este punto, reconociendo la dificultad para encontrar una materia imponible propia de la hacienda local dada la omnipresencia del sistema tributario estatal en todas las formas de riqueza (212) , centramos nuestra atención en la

materia imponible sobre la que se hace recaer preferentemente el conjunto de figuras impositivas diseñadas en el TRLRHL (LA LEY 362/2004).

De una u otra forma, la imposición local grava preferentemente el patrimonio inmobiliario y apoya sobre esta manifestación de la riqueza el grueso de sus ingresos. Concretamente, el IBI grava la propiedad de los inmuebles, el IIVTNU recae sobre las rentas generadas por los negocios inmobiliarios, el ICIO hace tributar las manifestaciones de consumo y riqueza inmobiliaria, e incluso el IAE toma en cuenta la superficie y situación de los locales donde se ejerce la actividad como criterio para la cuantificación del impuesto; solo el IVTM no mantiene vínculo alguno con la riqueza inmobiliaria puesto que recae sobre la titularidad de los vehículos. Este breve repaso pone de manifiesto que el sistema impositivo local diseñado por el legislador hace depender sobremanera los ingresos de los Municipios de la riqueza inmobiliaria que ostentan sus vecinos (213) . Por lo tanto, directamente el IBI e indirectamente el resto de impuestos a excepción del IVTM, el gravamen a la propiedad inmobiliaria se constituye en un elemento que influye sobre la suficiencia financiera de los Municipios (214) .

A pesar de lo expuesto, la suficiencia no se puede verificar solo desde un análisis formal de la legislación que regula los ingresos, pues la suficiencia asume una realización más compleja que la de la autonomía financiera y no puede ser medida sino en relación con el conjunto de competencias a las que tiene que dar cobertura (215) . Consecuentemente, el marco competencial de los Municipios es un elemento clave para discernir sobre la consecución de la suficiencia, y en esta evaluación se deberán tener en cuenta variables como los servicios públicos que se prestan y su calidad, las responsabilidades asumidas desde el Municipio, el carácter obligatorio o no de las actuaciones, los servicios ejercidos en virtud de delegación, la heterogeneidad de los Municipios, y la corresponsabilidad en la financiación que han dispuesto el Estado y las Comunidades Autónomas (216) . De esta forma, cabe señalar que la dinámica competencial tiene, si cabe, más incidencia sobre la consecución de la suficiencia que sobre la autonomía, pues supera el campo formal en lo que a concreción del principio se refiere.

Así las cosas, aunque el modelo competencial que recoge la LRBRL (LA LEY 847/1985) es abierto y flexible, porque los Municipios tienen autonomía para establecer los servicios en función de su evolución y según la demanda ciudadana, esta característica no es contemplada en el sistema de financiación local vigente. En otras palabras, «el modelo de financiación debería responder a las necesidades de gasto asociadas a las competencias que «realmente» están realizando los gobiernos municipales» (217) . Si el legislador contempla la posibilidad de que los Municipios asuman gastos por prestar servicios heterogéneos que aunque no están contemplados como obligatorios son fruto de la evolución del denominado Estado del Bienestar, también debiera proporcionar las herramientas legales para que los Municipios puedan alcanzar a cubrir el desequilibrio presupuestario que se da entre un gasto en expansión y unos ingresos que no se corresponden. Flexibilizar el sistema financiero municipal sería un gesto de coherencia normativa y apoyaría la exigencia de corresponsabilidad que se viene exigiendo a los Municipios al dotarles de mayor libertad para su plan de ingresos (218) .

La falta de conciliación entre el sistema de financiación directa, sistema tributario local y de transferencias estatales, y el conjunto de competencias desarrolladas se ve agravada porque muchos de los servicios prestados desde los Municipios tienen un carácter supletorio al tener su origen en competencias que corresponden a otras Administraciones, principalmente la autonómica, y sin embargo dicha colaboración no contempla dotación financiera para estos gastos adicionales (219) . Ante esta circunstancia, cabe destacar que ninguna de las reformas legislativas en materia de financiación autonómica o local ha establecido mecanismos, al amparo de la teoría de los vasos comunicantes, que articulen la realidad de las competencias compartidas entre Administraciones especialmente si consideramos que el origen de la financiación siempre se encuentra en la capacidad

contributiva de los ciudadanos (220) .

La consecución de la suficiencia en los Municipios es compleja, no solo por su relación con el desarrollo de las competencias sino también por la influencia de otras circunstancias difícilmente de predecir por vía normativa, así lo señala CALVO ORTEGA cuando entiende que «La suficiencia financiera es una sucesión de situaciones políticas, económicas y sociales continua. Depende de una ideología política, de una situación económica, de necesidades sociales cambiantes, etc». (221) Esta complejidad se traduce en una demanda constante al legislativo y al Gobierno, como portadores de la iniciativa legislativa, para que no cesen en la tarea de alcanzar la suficiencia y en la responsabilidad de habilitar los mecanismos legales que faciliten el cumplimiento del mandato constitucional. Añadimos, además, que no es solo tarea del legislador sino también de los Municipios pues, a su nivel, comparten responsabilidad en la financiación y toman decisiones que influyen sobre la recaudación.

Es más, aún no habiéndose cumplido el principio de suficiencia, actualmente la dinámica competencial alcanzada por los Municipios apunta más hacia la necesidad de conseguir no solo recursos suficientes sino que la naturaleza de estos medios sea diversificada y permita seguir, en lo posible, la evolución real de los costes por prestar las competencias asumidas. Esta idea se ampara en el denominado principio de diversidad y evolución, art. 9.4 CEAL, según el cual la Hacienda local se concibe como un sistema dinámico con suficiente autonomía y mecanismos legales para evitar los desajustes entre ingresos y gastos por servicios (222) .

Por lo tanto, si bien desde la perspectiva de la autonomía pudimos verificar que, en mayor o menor grado, se ha cumplido el mandato constitucional, no se puede afirmar lo mismo, a la vista de lo expuesto, para el principio de suficiencia de medios. Es cierto que el legislador intentó a través de la Ley de Haciendas Locales dar solución al problema de la insuficiencia, sin embargo, y a diferencia de lo legislado en el marco competencial, el sistema financiero establecido para los Municipios es rígido y dificulta en gran medida aumentar los ingresos para poder asumir el aumento del gasto que supone la demanda de servicios heterogéneos, su incremento, su calidad y su evolución (223) .

2.2. Las manifestaciones de la suficiencia financiera

A pesar de las dificultades existentes para medir la suficiencia, es posible evaluar la virtualidad práctica que han tenido y tienen los mecanismos puestos por el legislador a disposición de los Municipios para alcanzar la suficiencia. De esta forma, el estudio de los diferentes recursos de los que disponen las corporaciones locales pone de manifiesto la suficiencia o insuficiencia de estas Haciendas, así como el grado de cumplimiento del mandato constitucional alcanzado por los legisladores, estatal y autonómico.

Siguiendo el tenor del art. 142 CE (LA LEY 2500/1978), la base de la suficiencia de medios en las Haciendas locales se establece sobre los tributos municipales, la participación en los tributos del Estado y la participación en los tributos de las Comunidades Autónomas; por lo tanto, centraremos la atención sobre el desarrollo y evolución de estos recursos.

A) Tributos propios

La estructura del TRLRHL (LA LEY 362/2004) muestra que la regulación de los tributos propios de los Municipios acapara la mayor parte del articulado. Este dato muestra la posición preferente que el legislador otorga, en teoría, a este tipo de ingresos en coherencia con lo estipulado en la Constitución. Sin embargo, este dato también pone de manifiesto la minuciosidad en el desarrollo, casi reglamentario, que alcanza esta ley, cosa que va en detrimento del margen que tienen los Municipios en lo que a regulación de tributos se refiere. Así, aunque los Ayuntamientos intervienen en la determinación de estos recursos, lo hacen de manera limitada. Esta opción del legislador, a pesar de estar amparada en la reserva de ley (224) , incide sobre la suficiencia de los Municipios, pues al constreñir el margen de maniobra, se reducen las posibilidades de adaptación de la hacienda local a

la evolución del gasto a través de este tipo de recursos.

El punto III de la exposición de motivos de la ley de 1988, origen del actual Texto Refundido, señala que «en el campo de los recursos tributarios, la reforma ha introducido cambios verdaderamente sustanciales». Al respecto, RAMALLO y ZORNOZA manifiestan que dicha ley no cumplió su propósito, pues aunque en la forma cambio la denominación y el número, en el fondo se trata de una norma continuista porque solo se trataba de una refundición de los tributos anteriores. En esta lógica, si el sistema tributario anterior no dotaba de suficiencia a las Haciendas locales y carecía de flexibilidad, estas deficiencias no tardaron en manifestarse en las nuevas figuras tributarias.

De todas las semejanzas con el régimen anterior, sin duda alguna, la que se repite y vuelve a poner de manifiesto la incapacidad del sistema vigente para atender la suficiencia es la falta de elasticidad. En este sentido, quedó expuesto cómo la mayor parte de los tributos propios de los Municipios recaen sobre la materia inmobiliaria, y escasamente guardan relación con la renta o la actividad económica que se desarrolla en su ámbito. Es cierto que, en ocasiones, la Ley se apoya en algunos elementos de la actividad económica (225) (Vg.: el ejercicio en la jurisdicción de actividades empresariales, profesionales o artísticas), sin embargo los tributos propios de los Municipios fundamentalmente descansan en la riqueza inmobiliaria y en sus productos.

La materia inmobiliaria generalmente se trata de un índice estable y desvinculado de los movimientos económicos y, consecuentemente, la capacidad tributaria que ponen de manifiesto tiene un techo previsible. En estas condiciones, si el principio de suficiencia busca dar cobertura a las funciones que desempeña el Municipio, difícilmente se podrá conseguir el objetivo ante un aumento progresivo de los gastos que evidenciará nuevamente un déficit de financiación (226) . De esta forma, aunque después de cada reforma tributaria los Municipios han conseguido aumentar sus ingresos por este concepto, una vez se alcanza el techo de ingresos en el tributo se vuelve a un escenario donde se quiebra el principio de suficiencia. Es más, compartimos con parte de la doctrina que se puede agravar la insuficiencia ya existente porque, siendo el crecimiento de los ingresos corrientes menor que el del gasto corriente el ahorro municipal disminuye, si el Municipio ha alcanzado el techo de los ingresos tributarios no tiene margen para más ingresos fiscales y tiene que recurrir a la austeridad o al endeudamiento con el consiguiente incumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria. A más abundamiento, si el Municipio tenía asumido un techo tributario ficticio porque había recibido durante años ingresos provenientes de la buena coyuntura inmobiliaria, cuando la denominada «burbuja inmobiliaria» ha desaparecido, los ingresos municipales no solo no pueden superar el techo sino que tan siquiera pueden sostener la previsión presupuestaria que se había entendido como corriente, circunstancia que inclina más todavía el desequilibrio.

Al contrario que para los impuestos, el Tribunal Constitucional ha establecido que la reserva de ley en materia de tasas y contribuciones especiales es menos estricta, de esta forma el TRLRHL (LA LEY 362/2004) ha regulado únicamente los aspectos definidores (227) . Así, el hecho de que los entes locales dispongan de mayor autonomía para regular estos tributos ha colaborado con la suficiencia financiera local, al menos en lo referente a la financiación de los servicios y obras que pueden ser financiados por estas modalidades de tributo. La autonomía otorgada por el legislador en materia de tasas y de contribuciones especiales permite a los Municipios capacidad para determinar el establecimiento de los supuestos, siendo para el caso de las tasas una elección bajo un amplio elenco y para el caso de las contribuciones especiales una decisión abierta.

A pesar de la amplia discrecionalidad en la decisión sobre los supuestos posibles, el TRLRHL (LA LEY 362/2004) pone límite al cálculo de la base imponible: en el caso de las tasas se debe establecer en función del valor de mercado o el coste real del servicio, y en el caso de las contribuciones especiales se debe estar al valor de los terrenos. Esta limitación al coste del tributo supone un cálculo de cierta complejidad para determinar la base imponible, circunstancia que puede llegar a disuadir de la efectiva aplicación de los tributos y, consecuentemente, incide sobre la suficiencia financiera de los

Municipios (228) .

Salvo las dificultades expuestas, este planteamiento podría llevar a los Municipios al uso indiscriminado de estas herramientas, sobre todo en escenarios de déficit de ingresos; sin embargo, entendemos que la justificación del establecimiento de tasas o contribuciones no puede estar apoyada solamente en motivos recaudatorios sino que deben existir razones político-económicas o jurídicas debidamente informadas (229) , así lo establece el TRLRHL (LA LEY 362/2004) al exigir un informe económico sobre la conveniencia y viabilidad de la nueva tasa o contribución especial que se pretenda crear. Además de la necesaria justificación, el establecimiento de estos tributos debe plantearse desde el concepto de tributo configurado por la doctrina constitucional, y desde el respeto al resto de principios constitucionales, especialmente en materia de igualdad y progresividad, y no solo bajo el patrocinio del principio de suficiencia financiera.

Tras lo expuesto en materia de tributos, la consecución de la suficiencia en el sistema tributario local se plantea desde una doble perspectiva. Por una parte, a la vista de la normativa vigente, se evidencia en los tributos locales una falta de elasticidad que impide adaptar la evolución de los ingresos a la par que lo hacen los gastos. Así, en tanto que la regulación de los tributos no aporte mecanismos para que los entes locales amplíen su capacidad tributaria, la Hacienda local tendrá dificultades para adaptarse a la realidad del gasto. Por otra parte, la resolución de los retos que plantea el gasto no es solo cuestión de mecanismos legales sino también es responsabilidad de las propias corporaciones locales, de tal forma que los Municipios deben obtener el máximo rendimiento a las posibilidades que les brinda la ley vigente, pues solo desde este escenario podrán demandar un ajuste en los recursos financieros.

Consecuentemente, la realización de la suficiencia local en lo que a tributos se refiere, no solo se manifiesta en las obligaciones del legislador, quien debe garantizar la suficiencia de medios a las corporaciones locales, sino que también es una cuestión de voluntad política por parte del Municipio, desde donde deben aplicarse los tributos corresponsablemente a tenor de las posibilidades que le otorga la legislación vigente (230) y en función del concepto constitucional de tributo.

B) Participación en los tributos del Estado

Al margen de los tributos propios, la Constitución reconoce a la Hacienda local la participación en los tributos del Estado. Este trasvase de recaudación del Estado a los entes locales se justifica bajo dos motivos. De un lado, los Municipios forman parte en la generación de riqueza y tráfico económico del país, y esta renta co-generada se grava a través de los impuestos estatales. De otro lado, el Estado tiene la responsabilidad última de garantizar una cobertura mínima de servicios públicos a todos los ciudadanos, y gran parte de los servicios básicos se prestan desde las Corporaciones locales (231) .

Antes de la regulación en la Ley de Haciendas Locales, los Municipios participaban de los tributos del Estado a través del Fondo Nacional de Cooperación Municipal; herramienta que entorpecía enormemente la planificación financiera municipal porque dicho Fondo requería una negociación anual cuyas normas no estaban sistematizadas. Esta situación cambió con la Ley, la cual supuso un avance en materia de planificación ya que en ella se articuló la cesión de recaudación y la participación en los tributos del Estado a través de un sistema de cálculo basado en reglas objetivas. Además, el modelo vigente permite la evolución y revisión del cálculo conforme a fórmulas preestablecidas, comparables a las establecidas para las Comunidades Autónomas, y el reparto de estos recursos entre los Municipios se basa en reglas globalmente admitidas (232) .

El modelo vigente en la actualidad, regulado en los arts. 111 (LA LEY 362/2004) a 126 TRLRHL (LA LEY 362/2004), se articula a través de dos figuras y una especificación para los Municipios turísticos. En primer lugar, la cesión de recaudación de impuestos del Estado (IRPF, IVA e Impuestos Especiales sobre fabricación), a favor de los Municipios que sean capitales de provincia o de Comunidad Autónoma, o que tengan una población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes (233) . En

segundo lugar, la participación de todos los Municipios en los tributos del Estado a través del Fondo Complementario de Financiación. Además de lo expuesto, se contempla una participación especial para los Municipios turísticos que tengan una población de derecho superior a 20.000 habitantes y en los que el número de viviendas de segunda residencia supere el número de viviendas principales.

Aunque la participación en los tributos del Estado surge con un carácter complementario al sistema tributario local, lo cierto es que ha ido adquiriendo mayor importancia ante las dificultades de las corporaciones locales para aumentar los ingresos con origen en su sistema impositivo propio. La atribución de esta condición básica a esta fuente de ingresos para los Municipios ha sido reconocida por el propio Tribunal Constitucional al manifestar que «aquella participación viene constituyendo hoy en día para numerosas Entidades locales la única garantía de supervivencia financiera. No otra finalidad distinta más que la de garantizar en el marco de las disponibilidades presupuestarias la suficiencia financiera de todas y cada una de las Corporaciones locales para posibilitar la consecución efectiva de la autonomía constitucionalmente garantizada [...]» (FJ 7, STC 96/1990 (LA LEY 58108-JF/0000) (234)).

Conforme a esta condición de garantía atribuida por el Alto Tribunal, la participación en los tributos del Estado se constituye en uno de los instrumentos de mayor importancia al servicio de la suficiencia de la Hacienda local caracterizada por ser una fuente de financiación genérica y generalmente no condicionada, pues cabría que se vinculen las transferencias a un destino concreto donde concurre los intereses competenciales de la Administración transferente y de la Administración receptora (235) . La entidad de estos recursos, sumada a las mejoras en el cálculo y la planificación financiera contenidas en la vigente regulación frente a la situación anterior, si han permitido a los Municipios aumentar sus ingresos y avanzar en la consecución de la suficiencia.

Reconocida la entidad de este tipo de ingresos municipales y los avances en la regulación vigente, surgen dudas sobre la capacidad de las reglas que determinan los índices de evolución de la participación, para adaptarse al avance previsible de las necesidades de gasto de los Municipios. En teoría, estas transferencias provenientes del Estado, junto con las de las Comunidades Autónomas, deberían cubrir el gasto normal, con origen en el ejercicio de sus competencias, que no se cubre con los ingresos obtenidos por la tributación propia; pero en la práctica, tanto los índices como sus límites dan lugar a procesos de negociación debido a las interpretaciones contrarias que suscitan (Vg.: dudas sobre la aplicación del indicador «gasto equivalente» como límite). Por lo tanto, las dificultades en la evolución y la complejidad en la determinación de los índices hacen que el peso específico de la participación municipal en el conjunto del sector público se esté moderando respecto de la dotación inicial tras la aprobación de la Ley. Así, nuevamente, el escollo para la suficiencia de medios son las herramientas para actualizar las fuentes de ingresos a la par que evoluciona el gasto municipal.

Indudablemente la regulación de la participación en los tributos del Estado ha supuesto un avance en el principio de suficiencia, sin embargo la progresiva importancia de esta fuente de ingresos implica un retroceso en la autonomía financiera. Así lo entendemos por cuanto que los Municipios tienen escasa participación ya no solo en la regulación de estos ingresos sino también en el complejo proceso de cálculo y distribución de las participaciones del Estado. Por lo tanto, el aumento del peso específico de este tipo de recursos en la Hacienda local reduce el ejercicio de la autonomía municipal a las decisiones sobre el destino de los ingresos en su condición de meros destinatarios (236) .

C) Participación en los tributos de las Comunidades Autónomas

El tercer apoyo que prevé la Constitución para la Hacienda local es la participación en los tributos de las Comunidades Autónomas. Estas transferencias, al formar parte del esquema básico establecido por el Constituyente, deben contribuir a la consecución de la suficiencia junto con los tributos locales y la participación en los tributos del Estado. Por lo tanto, no estamos ante una mera posibilidad de

las Comunidades Autónomas que se pueda suprimir, sino que se trata de un mandato del art. 142 CE (LA LEY 2500/1978) al legislador autonómico para que articule la participación de las Corporaciones locales en sus tributos. Tampoco se trata de una declaración de intenciones sino de una exigencia constitucional, y actitudes pasivas o contrarias al desarrollo normativo de esta fuente de financiación local bien podrían constituir supuestos cercanos a la «inconstitucionalidad por omisión» (237) .

Dada la condición de recurso con origen autonómico, el TRLRHL (LA LEY 362/2004) los reconoce en su art. 39 como ingresos de las Haciendas locales pero se remite a la legislación autonómica para la determinación de la forma y cuantía de dicha participación. En este sentido el Tribunal Constitucional ha manifestado que «la competencia autonómica queda circunscrita, exclusivamente, a la fijación de los criterios de distribución de las participaciones de los entes locales en los ingresos propios de la Generalitat, así como de las subvenciones incondicionadas que ésta decida otorgar» (FJ 140, STC 31/2010 (LA LEY 93288/2010)) (238) . Así las cosas, la exigencia constitucional quedó en manos de los Parlamentos autonómicos y su desarrollo ha sido tardío (239) y muy heterogéneo porque, aunque la mayor parte de las Comunidades Autónomas han cumplido el mandato, los modelos que organizan esta participación son desiguales y van desde la no existencia de un instrumento específico de cooperación (Vg.: Asturias), hasta una verdadera participación en la recaudación tributaria autonómica (Vg.: Cataluña), pasando por los fondos distributivos (Vg.: Galicia) (240) .

A la complejidad del conjunto de sistemas de reparto, se suma la configuración de los mismos donde, en su mayor parte, se permite alterar anualmente la cuantía y las reglas de participación a través de disposiciones en las Leyes de Presupuestos autonómicos; y, si esto no fuera suficiente, la tendencia en muchos de estos modelos es combinar las transferencias corrientes con transferencias de capital. Conforme a lo expuesto, el marco normativo es desigual, inestable y confuso, y esta situación incide desfavorablemente sobre el volumen de transferencias lo que dificulta la planificación presupuestaria de los Municipios y, por ende, lastrada la consecución de la suficiencia de medios.

A pesar de estar panorama complejo, la opción mayoritaria de los legisladores autonómicos ha sido la creación de un fondo de cooperación local, también denominados de nivelación o de participación. Este instrumento ha sido avalado por el Tribunal Constitucional para la cooperación económica entre las Comunidades Autónomas y las Entidades locales de su territorio (241) , así «no se puede negar que la creación de un Fondo de Solidaridad Municipal como el previsto por la Ley madrileña resulta plenamente conforme con la Constitución, siempre que constituya efectivamente un modo de ejercer competencias propias de la Comunidad Autónoma, sin exceder el ámbito material de las mismas» (FJ 11, STC 150/1990 (LA LEY 59210-JF/0000) (242)). Asimismo, el Alto Tribunal reconoce que esta participación es válida tanto para materias donde las Autonomías tengan competencias como para servicios del ámbito competencial estrictamente local, pues la Constitución funda esta participación.

Con ánimos de sistematizar, CORDERO y MURILLO distinguen tres tipos de fondos en función del destino de los recursos (243) . En primer lugar, diferenciamos los fondos incondicionados cuyas transferencias son empleadas por los Municipios con total autonomía (Vg.: Fondo de Cooperación Municipal de Cantabria). El segundo grupo está formado por los fondos condicionados cuyas dotaciones están destinadas a finalidades concretas como inversiones en obras y servicios, o asistencia jurídica o económica (Vg.: Fondo Regional de Cooperación Municipal de Madrid). Finalmente, el tercer grupo son fondos mixtos conformados por transferencias condicionadas e incondicionadas (Vg.: Fondo Regional de Cooperación Municipal de Extremadura).

Las reglas de reparto en cada uno de los fondos son variadas y, generalmente, se tratan de fórmulas compuestas por varios criterios donde, en ocasiones, llegan a confundirse la función de estas transferencias, ya finalistas ya generales. En la línea de lo manifestado, la posibilidad de alterar los criterios de reparto del fondo a través de las leyes de presupuestos complica el objetivo de la suficiencia, pues el destino de estas dotaciones queda en muchas ocasiones en manos del legislador autonómico cuyas directrices son, a veces, tan precisas que dejan poco margen al gobierno local

(244) . A esta confusión contribuye la mezcla de fondos para gasto corriente y para gastos de capital, y dicha imprecisión se traduce en inseguridad financiera para los Municipios que no pueden contar con estos recursos de manera estable para su presupuesto.

Todo lo anterior, sumado a la escaso peso de estas dotaciones frente al volumen que constituyen la participación de los tributos del Estado y los ingresos por tributos propios, otorga a esta fuente de ingresos municipales de origen autonómico una posición secundaria dentro del presupuesto municipal, y hace cuestionar el cumplimiento del mandato constitucional por parte del legislador autonómico ante la insuficiente participación de los Municipios en los ingresos regionales. Además, al igual que sucede con las transferencias estatales, los entes locales disponen de poca capacidad para decidir sobre estos recursos y esta circunstancia merma el ejercicio de la autonomía financiera (245) . Por lo tanto, la actual regulación de la participación muestra deficiencias tanto en la verificación del principio de suficiencia como en el de autonomía y, aunque las competencias son autonómicas, se plantea la necesidad de promover criterios de homogeneización y de estabilidad que reduzcan las carencias del marco actual (246) .

Dentro de la relación financiera entre las Comunidades Autónomas y las Entidades locales ocupan un lugar preferente las subvenciones como vía preferente. Gran parte de estas subvenciones se articulan a través de los fondos y dicha práctica la entendemos incorrecta pues la naturaleza estable que deben tener los fondos a duras penas se asemeja a la naturaleza eventual que tienen las subvenciones. Además, el abuso de esta «cultura de la subvención condicionada» (247) como base de la financiación local supone, por una parte, una manera de encubrir el incumplimiento del mandato constitucional por parte de las Comunidades Autónomas, pues en el art.142 CE (LA LEY 2500/1978) establece la participación en sus tributos y no su sustitución por subvenciones; son ingresos sí, pero la naturaleza de estas subvenciones, graciabiles en su concesión, incide negativamente en la estabilidad presupuestaria que se exige para los servicios básicos que prestan las Corporaciones locales (248) . Por otra parte, el sometimiento del gobierno municipal a este modelo autonómico también va en detrimento de la autonomía local pues se corre el riesgo de ligar las decisiones locales más a intereses electorales que a dar solución a las necesidades reales que manifiesta el presupuesto. mayor problema aún cuando se trata de servicios prestados por los Municipios a iniciativa de las Comunidades Autónomas pues, al estar financiados con cargo a subvenciones, cuando desaparece la subvención desaparece también el servicio a razón de un criterio económico y no en virtud de criterios de necesidad u oportunidad (249) .

El problema, por tanto, no solo es cuestión de cuantías sino que reside en el empleo de herramientas inadecuadas de financiación, pues no se puede garantizar a través de subvenciones la prestación continuada de servicios con vocación de permanencia. Dotar de estabilidad, que no de rigidez, al flujo de recursos es una exigencia de la suficiencia, y en los sistemas actuales de las autonomías no se potencia dicha cualidad. Es cierto que la cuantía y el modelo corresponde decidirlo al legislador autonómico pero esta potestad, en un sistema donde existe una distribución descentralizada del poder tributario, debe tener en cuenta la corresponsabilidad política entre los esfuerzos fiscales que corresponden a las Haciendas locales y a la Hacienda autonómica (250) .

Consecuentemente, el legislador autonómico tiene la obligación de articular herramientas que faciliten la planificación presupuestaria de los Ayuntamientos, y, quizás, el camino más adecuado se encuentra en el desarrollo de la participación en los tributos de las Comunidades Autónomas. La solución, quizás a través de fondos de financiación, debe partir del cumplimiento de las previsiones constitucionales, donde los recursos tienen un origen claro en los tributos propios de la Comunidad Autónoma, donde las dotaciones no tienen un carácter preferentemente finalista (251) , donde las subvenciones tienen una aplicación concreta para actuaciones sectoriales puntuales, y donde los criterios de reparto obedezcan a parámetros neutrales tales como los servicios que asuman, el esfuerzo fiscal o la población (252) .

La verificación del principio de suficiencia a través del análisis de los tipos de recursos que marca la Constitución muestra un sistema insuficiente a nivel estatal y a nivel autonómico, a pesar del desarrollo legislativo vigente. El modelo de financiación local vigente sigue caracterizándose por su homogeneidad y por su rigidez, a pesar de las últimas reformas que distinguen los denominados Municipios de gran población (253) ; en este sentido, llama la atención que no se hayan uniformado los criterios legales de clasificación de los Municipios para determinar sus competencias con los que determinan su financiación. No se trata de atomizar la Hacienda local española (254) sino de dotar de flexibilidad suficiente al sistema para que los Municipios puedan adaptar sus ingresos a la realidad de gasto que soportan. Asimismo, también se evidencia una falta de coordinación entre los sistemas tributarios de las diferentes Haciendas públicas, siendo muestra de ello la diversidad de modelos existentes para articular la participación en los tributos autonómicos, y la escasez de instrumentos de integración previstos en la ley. Esta coordinación la demandan los ciudadanos por ser los contribuyentes donde inciden los tres sistemas fiscales (255) , y la necesitan los Municipios para poder planificar su gestión presupuestaria pues según CALVO ORTEGA «se trata de buscar un equilibrio entre capacidades económicas y necesidades de distintos entes públicos que integran el estado (256) .»

2.3. La problemática de la insuficiencia financiera

A pesar de su compleja definición, con CALVO ORTEGA entendemos por suficiencia financiera «el resultado de un equilibrio entre gastos e ingresos, la homogeneidad de las líneas que lo integran y la función equilibradora del Poder Legislativo del Estado, dadas las distintas necesidades y capacidades de los Municipios» (257) . Aplicando el conjunto de manifestaciones expuesto a la presente definición, se desprende claramente un sistema de financiación con recursos insuficiente para cubrir los gastos que se generan en los Municipios en el ejercicio de las competencias que han ido asumiendo. Situación más evidente dentro de una organización territorial descentralizada porque el Municipio, como Administración más próxima al ciudadano, recibe y atiende las demandas que le plantea la sociedad, sin que paralelamente la gestión por los Municipios del gasto público haya sido objeto de tal descentralización (258) .

Esta insuficiencia manifiesta no es solo característica del régimen constitucional vigente sino que se viene repitiendo en el tiempo, situación que hace a la doctrina plantearse la suficiencia financiera de los Municipios como una quimera vistas las dificultades de su consecución (259) . No obstante, el sistema político vigente aporta de nuevo la peculiaridad de recoger en la Constitución la exigencia de la suficiencia de medios, ratificada y ampliada por la CEAL, así como el reconocimiento a los Municipios de autonomía para participar en su financiación. Bajo este planteamiento, no es de extrañar que desde la FEMP, instancia que engloba a los entes locales, ya desde el «Pacto Local» de 1996 se venga reivindicando el estado de desatención, a nivel financiero y a nivel legislativo, en el que se encuentran los Municipios españoles (260) .

A sabiendas de la dificultad que entraña la exposición del problema de la insuficiencia financiera en los Municipios actuales, podemos apuntar como causas de la persistencia de la insuficiencia las siguientes:

A) Causas coyunturales

La Hacienda municipal es sensible a las circunstancias económicas que sufre un país, de tal forma que cualquier cambio en los factores económicos repercute también en la economía local.

En la actualidad, la crisis económica que se viene padeciendo en España en los últimos años ha incidido sobre la Hacienda local, no solo en los recortes presupuestarios que deben asumir los Ayuntamientos sino también, por lo que aquí interesa, en la propia recaudación de los tributos locales. De manera especial esta caída de la recaudación se ha evidenciado en los tributos que recaen, directa o indirectamente, sobre el tráfico y la materia inmobiliaria. Así, se han reducido los

ingresos en concepto de tasas como las establecidas para la ocupación del dominio público, para la concesión de licencias de obras o para la apertura de establecimientos. También ha caído considerablemente la recaudación de impuestos como el ICIO, cuya base era la realización de obras, y el IIVTNU, que grava las transferencias de bienes inmuebles. Otros impuestos como el IBI también han reducido su aportación en la medida en que ha bajado el ritmo en la construcción de inmuebles urbanos. Además, son consecuencia del fin de la burbuja inmobiliaria, el descenso del número de convenios urbanísticos celebrados así como la reducción de ingresos patrimoniales con origen en la venta de terrenos (261) .

Por lo tanto, de manera directa e indirecta, la actual crisis económica y su repercusión inmobiliaria están contribuyendo al desequilibrio financiero de los Municipios. Sin embargo, al reducirse los ingresos con origen en la burbuja inmobiliaria, se han hecho más patentes el resto de causas de la insuficiencia financiera y que habían sido cubiertas, en parte, por el aumento de ingresos, en algunos casos excesivo, provocados por la bonanza de la construcción.

B) Causas estructurales

Entendemos por causas estructurales aquellas que vienen contribuyendo a la insuficiencia financiera de manera permanente y que forman parte de la estructura del sistema financiero local actual. Dentro de este tipo de causas destacamos:

B1. Fragmentación y minifundismo local

La geografía municipal de España apenas ha sido modificada desde su modificación tras la Constitución de 1812 (LA LEY 1/1812). Algunos datos sobre la planta municipal actual nos sirven para esbozar la situación. Según el INE (262) , existen en España alrededor de 8.114 Municipios de los cuales más del 60%, unos 4.893, son Municipios de menos de 1.000 habitantes, cifra a la que debemos sumar unas 3.715 entidades locales menores. Además, el 85% de los Ayuntamientos españoles cuentan con menos de 5.000 habitantes, y en ellos residen menos habitantes que en las cinco ciudades españolas más grandes (263) . Estos datos ponen de manifiesto el predominio de la fragmentación local que puede rozar el inframunicipalismo.

Esta composición tan atomizada y dispersa, en términos de organización y de financiación, se convierte en un problema que impide una gestión eficiente en términos económicos. La estructura y, en particular, la hacienda de los Municipios pequeños adolecen de medios técnicos, humanos y económicos suficientes para mantener no solo la demanda de servicios de sus ciudadanos sino las solas prestaciones básicas exigidas por la LRBRL (LA LEY 847/1985) (264) ; situación que evidencia deficiencias estructurales en este tipo de Municipios.

La profesora VILALTA FERRER, en su estudio sobre los servicios prestados por los Municipios (265) , pone de manifiesto la deseconomía de escala que existe en los Municipios pequeños simplemente a la vista del gasto que supone hacer frente a las tareas administrativas diarias. Así, mientras que el porcentaje de gastos generales en los Municipios de menos de 5.000 habitantes supone el 20,9% del total de su presupuesto de gasto, en los Municipios mayores de 50.000 habitantes este porcentaje se reduce a 10,4%. A esto hay que sumar el dato sobre el gasto político, pues el 70% de los concejales son de Municipios menores de 5000 habitantes. Estos datos redundan en la idea anterior, pues muestran como los Ayuntamientos pequeños tienen problemas financieros estructurales que les impiden cumplir con sus funciones básicas con solo sus ingresos ordinarios.

Esta estructura, permanente en el tiempo, es una causa importante del desequilibrio financiero de muchos Municipios, máxime cuando el sistema tributario aplicable a estos Municipios sigue siendo bastante homogéneo y no reconoce la heterogeneidad que hemos mostrado.

B2. Carencias del sistema financiero vigente

Inciden de manera clara en la insuficiencia financiera de los Municipios algunas carencias que se

detectan de la organización y regulación actual de las Haciendas locales. En concreto, UTRILLA DE LA HOZ (266) destaca las siguientes:

- La financiación directa, que obtienen los Municipios a través de su sistema tributario y de las transferencias, no se ajusta al conjunto de competencias que desarrollan; gran parte gestionadas por los Municipios en suplencia de otras Administraciones, las cuales no dotan suficientemente esta colaboración. De esta forma, el desarrollo competencial, propio o por colaboración, no ha conllevado paralelamente un fortalecimiento financiero que contemple las singularidades de cada Municipio y sea fruto del consenso (267) . Esta circunstancia muestra un sistema de financiación local inadecuado a la realidad y un sistema impositivo local que no es acorde con las nuevas necesidades (268) .
- El grueso de las figuras tributarias que conforman el sistema local adolecen, en general, de falta de elasticidad. El motivo de esta rigidez se debe a que dichos tributos recaen sobre índices de capacidad relativamente estables en el tiempo y aislados de las variaciones de la actividad económica (269) . Las bases tributarias sobre las que recaen suelen ser constantes y no se adaptan a la realidad económica de la localidad. Además, fácilmente pueden alcanzar el techo en la recaudación, por lo que se requiere una continua actualización para que no aumenten los problemas de insuficiencia (270) .

La citada rigidez unida a la excesiva dependencia de la fiscalidad inmobiliaria hacen que los aumentos en la recaudación no evolucionen de manera continuada sino que se atribuyen a decisiones ajenas al Municipio (Vg.: las revisiones catastrales puntuales, los aumentos específicos de los tipos impositivos). Además, existe la dificultad de establecer nuevos tributos ante las escasas posibilidades de encontrar materias impositivas geográficamente localizables en una Entidad local (271) .

- El sistema de transferencias estatales adolece de mecanismos para adecuarse a las necesidades derivadas de las competencias asumidas. Las Comunidades Autónomas se valen de una estimación de necesidades a través de variables generales, sin embargo el Fondo complementario de financiación para los Municipios no dispone de herramientas para nivelar en función de la evolución de la población o de la capacidad fiscal. En este punto, el TRLRHL (LA LEY 362/2004) no cumple con lo estipulado por el art. 9 CEAL que exige adaptación a la evolución de los costes competenciales y protección de las Entidades locales más débiles (272) .
- No existe un mecanismo automático de ajuste financiero. Ante la implementación de nuevos servicios o ante decisiones adoptadas por el Estado o por la Comunidad Autónoma, la Hacienda local no dispone de ningún dispositivo legal, particular o general, que permita amoldarse a la nueva situación y restaurar el posible desequilibrio financiero. La efectividad de la suficiencia en la Hacienda local no puede hacerse depender únicamente de las políticas financieras sino que necesita herramientas vinculantes que permitan la simetría en el reparto de la financiación (273) .

El conjunto de causas expuesto, tanto coyunturales como estructurales, ponen de manifiesto la dificultad de alcanzar la suficiencia de medios desde la Hacienda local. A su vez, la insuficiencia como problema enquistado puede acarrear situaciones anómalas que pueden derivar en problemas, algunos ajenos a la esfera estrictamente financiera, que inciden de manera negativa en la estabilidad y desvirtúan la estructura de la Hacienda municipal.

Una situación anómala se da cuando la entidad local recurre excesivamente al crédito público. Los Municipios, en ejercicio de su autonomía financiera, tiene entre sus recursos el acceso a diferentes opciones de endeudamiento permitidas por la Ley, con el fin de financiar nuevas obras o servicios de carácter extraordinario, para mejorar los ya existentes o, incluso, como alternativa al incremento de la presión fiscal local que ejerce sobre sus contribuyentes. Sin embargo, el crédito público no puede

ser un recurso fundamental porque evidencia una situación financiera deteriorada donde la capacidad de ahorro no existe porque es absorbida por el incremento continuo del gasto corriente (274) . En este sentido, las últimas reformas, constitucional y legislativa, en materia de estabilidad presupuestaria han puesto de manifiesto la difícil tarea a la que se enfrentan los Municipios que han abusado del recurso al crédito.

Otra de las anomalías se evidencia con el destino que los Municipios dan a su patrimonio del suelo. Ante la necesidad de suplir el déficit de ingresos en la Hacienda local, los Municipios intentan cubrir el desequilibrio con los ingresos obtenidos mediante la enajenación del patrimonio municipal del suelo. Este patrimonio es obtenido por los Ayuntamientos en virtud de la normativa urbanística y, generalmente, tiene un destino tasado por dicha normativa que tiene que ser cumplido. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos locales, con el objeto de cubrir la insuficiencia financiera, contravienen la finalidad urbanística de este patrimonio enajenando al mejor postor, y provocando un aumento del precio del suelo disponible para urbanización (275) .

Ahondando más en las consecuencias, se puede llegar a perversiones del sistema político donde la insuficiencia financiera se mezcla con casos de corrupción política. En ocasiones, lo que comienza como un conjunto de decisiones encaminadas a solventar los problemas de financiación, puede terminar en responsabilidades políticas y penales si se produce un abuso o un mal uso del endeudamiento o de las competencias urbanísticas.

Las perspectivas para solucionar el problema de la insuficiencia financiera en las Haciendas locales son complejas ya que los gastos y los ingresos municipales, con velocidades dispares de evolución, corresponden a la aplicación de normas imperativas, y no existen mecanismos para compensar las situaciones de desequilibrio (276) provocadas por la tensión entre los servicios y la financiación. Por lo tanto, para intentar garantizar el equilibrio del sistema y dar cumplimiento al principio de suficiencia, las reformas que se planteen sobre la financiación de las Haciendas locales debieran enfocar el problema de forma conjunta, siendo el sistema local parte de un todo conformado también por las haciendas autonómicas y nacional, y buscar, además, que cada entidad asuma su cuota de responsabilidad (277) .

Por tanto, manifestada la complejidad, la solución al problema de la insuficiencia deberá ir más allá de un mero cambio normativo (278) ; según CHECA GONZÁLEZ es necesario «todo un cambio de mentalidad, toda una mutación, en el entendimiento ideológico de lo que se demanda y se exige de los poderes públicos y, por ende, una acusada transformación de las bases en las que se asienta el Estado del Bienestar (279) » Así, no se trata solamente de reformas legales sino que es necesaria la voluntad política desde todas las instancias implicada para coordinarse en solventar este problema endémico.

IV. LA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: DIRECCIONES OPUESTAS PARA ABORDAR UNA REFORMA

La última parte del presente estudio está dedicada al análisis de las opciones más relevantes que se vienen planteando para abordar la transformación de la Administración local, los posibles cambios en la dinámica competencial atribuida a los Municipios, y las iniciativas en materia de suficiencia financiera.

1. Sobre el planteamiento de una segunda descentralización

Con la Constitución de 1978 (LA LEY 2500/1978) se inició un lógico proceso de traspaso de competencias, con el fin de materializar la opción por la descentralización del Estado que había plasmado el constituyente. Ya sea por la novedad del sistema o por el peso político que adquirieron las Comunidades Autónomas frente a las Entidades locales, lo cierto es que el proceso descentralizador se dirigió del Gobierno central a las Comunidades Autónomas de manera preferente

y, salvo lo articulado en la Ley de Bases, la descentralización de competencias a los entes locales quedó postergada, especialmente en materias atribuidas a las Autonomías. Ante esta situación, el esclarecimiento del marco competencial de los gobiernos locales se ha convertido en una cuestión discutida y recurrente que tiene como fondo el debate sobre el peso que debe tener el sector público local en España (280) .

Al amparo de un proceso generalizado en Europa y estimulado por instancias internacionales, a mediados de los años noventa, comienza a desarrollarse una corriente política y doctrinal a favor de la puesta en marcha de una segunda descentralización hacia el Municipio. Esta corriente tuvo como documentos abanderados el Pacto Local de 1996 (281) , la Carta de Vitoria de 2004 (282) , que fue avalada por todos los partidos políticos en la FEMP y, posteriormente, el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local de 2005 cuya plasmación en ley no llegó a producirse por quedarse en Anteproyecto. La tesis general que defienden estos instrumentos es la necesidad de un proceso de descentralización de las Comunidades Autónomas a las Entidades locales con el fin de aumentar la autonomía local y, así, conseguir una distribución más equitativa de las atribuciones desde la observancia al principio de subsidiariedad (283) .

Desde este planteamiento, la distribución territorial del poder se realiza entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales, donde los tres niveles del poder operarían como «vasos comunicantes: el traslado de poder del Estado a las Comunidades Autónomas estaría en función de, a su vez, el poder que las Comunidades Autónomas trasladen a las entidades» (284) . Para esto y al igual que sucedió entre el Estado y las Comunidades Autónomas, según GARCÍA ROCA, se necesitan leyes de delegación y de transferencia de las propias Comunidades Autónomas a los Municipios de su territorio para todos aquellos servicios cuya gestión se preste más eficazmente desde el ámbito local por ser más próxima al ciudadano (285) .

No cabe duda que esta opción municipalista se intensifica como respuesta a la tendencia centralizadora que se adopta en la administración de la mayoría de las Comunidades Autónomas. A diferencia de lo que ocurrió en otros estados descentralizados, el proceso descentralizador en España se estancó en las Comunidades Autónomas y no continuó descendiendo al ámbito local, provocando una clara dependencia de un nuevo centralismo, el autonómico (286) . Esta actitud, incoherente con la subsidiariedad que fundamenta su propia autonomía regional, aceleró la demanda municipalista de una ampliación del ámbito propio de las políticas públicas locales.

De manera general, las Comunidades Autónomas no parecen estar dispuesta a liderar esta segunda descentralización de competencias de ejecución de las que son titulares (287) , y, aunque algunas Autonomías, especialmente tras las reformas de sus Estatutos, están adoptando medidas descentralizadoras, el volumen de transferencias no es significativo desde la lógica de la subsidiariedad que propugnan (288) . Sin valorar la oportunidad de esta actitud, lo cierto es que existe incoherencia en la postura de las Comunidades Autónomas, pues ellas demandan del Estado más descentralización en virtud del principio de subsidiariedad para luego no atender dicha petición de los entes locales. Más incomprensible resulta la postura de los partidos políticos que desde instancias como la FEMP ratifican unánimemente la segunda descentralización, para luego no impulsarla desde las instancias autonómicas.

Precisamente uno de las teorías que avala esta opción es la potenciación de la Administración común. En su virtud, siendo el Municipio la Administración más próxima al ciudadano queda obligada de hecho a realizar una primera atención y al prestar mayor número de servicios exige disponer de una correlativa carga administrativa (289) . Esta doctrina refuerza la demanda de competencias para el Municipio en su demarcación territorial y paralelamente un mayor protagonismo en la gestión y en la financiación.

La tendencia municipalista que estamos analizando se justifica principalmente por medio del criterio

de proximidad. Frente a un Estado, incluso frente a una Comunidad Autónoma, con estructuras complejas y alejadas de las necesidades inmediatas de los ciudadanos (290) , se da protagonismo a los Municipios por ser el nivel de gobierno más cercano al vecino, donde se aprecia con inmediatez las demandas y problemas que van surgiendo en la sociedad (291) . Esta postura encuentra entusiastas defensores, como MARTÍN PÉREZ, que atribuyen a la descentralización beneficios tales como la ampliación de los derechos y libertades, la incorporación de grupos excluidos a las instituciones y una mayor participación de los ciudadanos en la actividad de la administración (292) . Manifestamos cierto reparo a esta conclusión, pues los beneficios que enumera no guardan una relación directa con la descentralización ya que la consecución de los mismos por el individuo depende, en gran medida, de factores ajenos a la esfera administrativa.

Cabe reconocer, sin embargo, que esta opción pro segunda descentralización a favor del Municipio no está exenta de críticas. Así, tomando como base el estudio que realiza PARADA VÁZQUEZ (293) al respecto, apuntamos algunas de las observaciones críticas que destaca el autor:

- En primer lugar, rechaza como motivo que justifique la descentralización alegar la proximidad del Municipio, porque este acercamiento entre autoridades y vecinos, casi familiar en los Municipios pequeños, puede acarrear el subjetivismo y la arbitrariedad en la gestión del territorio (294) .
- En segundo lugar, invocar la subsidiariedad como fundamento de la relación entre Municipio y vecino supone una exposición engañosa de la realidad actual pues, por una parte, ser vecino no implica precisamente una relación vital o económica con el Municipio, y, por otra, esta Administración local adopta decisiones que afectan a ciudadanos distintos de sus vecinos (295) . Al respecto, entiende el autor que los ciudadanos no demanda la inmediatez de la autoridad municipal, sino que solo están interesados en la prestación de servicios de calidad de forma eficiente, cosa que se consigue con la desconcentración del Estado, la Comunidad Autónoma o la Provincia sin necesidad de acudir al Municipio.
- Como razón de fondo al apoyo que recibe esta doctrina de todos los partidos políticos, entiende que la descentralización al Municipio recibe el consenso de todos porque permite el desarrollo de la burocracia política. Apoya esta premisa en el alto número de electos locales que existen en el acumulado de Municipios (especialmente los pequeños), y opina que los gobiernos municipales sirven para sostener la carrera política de los militantes de base de los partidos políticos que aspiran a equiparar su status al de los políticos autonómicos o estatales (296) .

En definitiva, desde una postura más favorable al refuerzo competencial del Estado, PARADA VÁZQUEZ opina que la pretensión de una segunda descentralización, la búsqueda de más cuota de autonomía, es contraria a la racionalidad exigida para organizaciones públicas en aplicación de los principios de una buena administración. De manera gráfica, el autor, siguiendo la teoría de Alain MING (297) , considera que esta opción descentralizadora contribuye, en definitiva, a una medievalización del Estado, ya que la transferencia reiterada de poder a instancias inferiores debilita la posición del Estado frente a los retos que supone la globalización, hasta el punto de calificarlo como un Estado «tetrapléjico» por tener las capacidades limitadas desde otras instancias.

Así las cosas, quedan evidencias dos posturas dispares frente a la segunda descentralización. De una parte, se defiende el incremento de las competencias atribuidas a los Municipios bajo la premisa de proximidad y subsidiariedad. De otra, se defiende el retorno de la titularidad sobre las competencias a instancias superiores del Estado, previendo los desmanes que puede provocar la descentralización y en aras a la eficacia administrativa. Sin embargo, a pesar de su contraposición, ambos extremos aportan elementos a tener en cuenta para poder afrontar una futura reforma, porque tanto la proximidad como la eficacia administrativa, fundamento de cada una de las posturas, son criterios clave en la transformación que se demanda para el Municipio y no son incompatibles desde una

medida equilibrada.

Sin perjuicio de las aportaciones doctrinales, no podemos obviar que la Constitución, como manifestación de una voluntad política, optó por el reconocimiento de la autonomía local, y cualquier opción legislativa contraria a la misma es inconstitucional. Consecuentemente, y salvo posibles reformas constitucionales que pudieran venir sugeridas desde instancias europeas, el legislador tiene sujeta su actuación a los principios constitucionales expuestos, y debe regular siempre bajo la perspectiva del respeto a la garantía constitucional reconocida a la autonomía local y a su correspondencia financiera.

Dentro de estas premisas y con ánimos de afrontar una reforma del sistema local, el legislador, estatal y autonómico, puede optar por impulsar una segunda descentralización hacia el Municipio. Entendemos que esta elección debe apoyarse en la experiencia adquirida durante el desarrollo de la ley vigente, y trabajar en la dirección de «conservar lo válido, retocar lo mejorable y sustituir lo inválido» (298) . También, en esta línea municipalista, consideramos oportuno desechar las reivindicaciones utópicas con el fin de que se pueda diseñar la descentralización en términos realistas, para que sean compatibles proximidad y eficacia. Además, esta opción debe contemplar la heterogeneidad que muestra la realidad municipal española, circunstancia que implica reconocer ámbitos competenciales distintos en función de la gestión eficaz que puedan asumir los Municipios, e incluso ahondar más en la diferenciación (art. 26 LRBRL (LA LEY 847/1985)) que actualmente ya reconoce la legislación local (299) .

Asimismo, esta opción descentralizadora no solo supone profundizar en el actual sistema de competencias sino también en el de recursos disponibles, pues autonomía y suficiencia deben ir en paralelo. Por lo tanto, rediseñar las competencias (300) implica rediseñar el sistema de financiación local, al igual que sucedió con el de financiación autonómica, pues de nada sirve aumentar las competencias si no se acompaña de una reforma financiera. Es más, ante la permanente insuficiencia financiera que padece la mayoría de las Haciendas locales por el aumento del gasto competencial, antes de acometer una nueva descentralización sería necesario estudiar los problemas existentes con el marco competencial y planta municipal actual, con el fin de evitar que una segunda descentralización, solo bajo el prisma de más autonomía, ahonde en el desequilibrio financiero y en la insuficiencia de recursos. En este sentido, siguiendo el esquema constitucional, optar por la segunda descentralización implica robustecer la capacidad recaudatoria de los tributos propios municipales y/o aumentar la participación de los Municipios en los tributos estatales y autonómicos. Ahora bien, la materialización de esta consecuencia lógica no estará exenta de dificultades, pues si las Comunidades Autónomas se muestran a priori reticentes a la segunda descentralización, más dificultades manifestarán a la concreción de su vertiente financiera.

Existen, no obstante, algunas cuestiones colaterales a las que esta postura tiene que dar una respuesta más solvente. En primer lugar está el problema de la actual planta municipal, entendemos que plantear una segunda descentralización sin haber abordado antes la reducción del número de Municipios podría complicar más el panorama financiero de los Municipios pequeños, pues si ya en los términos actuales la sostenibilidad de los mismos es más que discutible peor será ante un aumento de competencias. Por tanto, o bien se realiza un proceso previo de concentración de Municipios o bien se tendrá que acudir a la colaboración de entes intermedios con los problemas de autonomía y legitimidad que referiremos más adelante.

En este sentido, desde el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se están elaborando propuestas para iniciar la racionalización del número de Municipios, en virtud de la agenda de reformas contenida en el Programa Nacional de Reformas 2012 (301) , aprobado por el Gobierno con vista a intentar frenar la crisis económica y financiera que se viene padeciendo. En concreto, en materia de modernización de las Administraciones públicas y los servicios públicos, dentro del apartado dedicado a la eliminación de duplicidades y clarificación de competencias de las

Administraciones públicas, recoge la agrupación de Municipios como 2.ª medida del punto n.º 20, sobre la racionalización del número de Entidades locales y sus competencias, a saber: «Las competencias se estratificarán por tramos de población, lo que facilitará la agrupación de Municipios, de modo que solo tengan esta consideración los que alcancen un umbral determinado de población». Del tenor de la medida, se desprenden dos criterios rectores: la estratificación de competencias para facilitar la agrupación de Municipios y el establecimiento de un umbral mínimo de población para que sea considerado Municipio. Desconocemos el recorrido que tendrá esta propuesta porque dicho programa prioriza otras actuaciones más urgentes, y las medias sobre los Municipios solo están esbozadas e implican reformas de calado en la legislación local y, sobre todo, consenso entre partidos políticos y entre Administraciones. En este sentido, si la mala situación financiera ha provocado el debate sobre la planta municipal aprovechamos la oportunidad; sin embargo, esta circunstancia coyuntural no puede confundir los términos de la discusión y llevar a soluciones erróneas, pues la raíz del problema de la planta municipal no está en la crisis económica.

Otra cuestión para la que tiene que dar respuesta esta teoría descentralizadora es determinar dónde está el límite de su reivindicación. Es decir, nos planteamos si con la segunda descentralización que se propone se termina el proceso y se cierra la lista de competencias o, por el contrario, se trata de un paso intermedio. En el caso de optar por cerrar el marco competencial, existe la ventaja de poder determinar con mayor exactitud el gasto porque ante competencias tasadas es más fácil conseguir fijar los recursos que se necesitan. Sin embargo, habrá de acordar a qué Administración compete atender las nuevas demandas sociales, las denominadas «competencias impropias» que no estén contempladas en el marco competencial fijado para el Municipio. Obviamente, una doctrina que potencia la autonomía local y la Administración común defenderá el papel complementario de la Administración municipal para resolver estas peticiones, pero entonces volverían los problemas sobre la determinación del límite de gastos. Es más, en el caso de que las Entidades locales tuvieran ingresos por encima de sus previsiones, según la regla de gasto contenida en el art. 12.5 LOEPSF (LA LEY 7774/2012), se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública por lo que será muy difícil destinar recursos a nuevas demandas ciudadanas no presupuestadas.

2. Sobre las alternativas a una segunda descentralización

Dentro del marco constitucional, también cabe la opción de abordar la transformación de la Administración local a través de reformas que no priorizan necesariamente una segunda descentralización. Estas propuestas centran sus esfuerzos en la consecución del principio de suficiencia, y no priorizan el ensanche de la autonomía local, que se mantiene al nivel vigente reconocido por el legislador. Esta línea metodológica, más pragmática, se concentra en el problema de la insuficiencia financiera local y plantea la transformación solo en la medida que sea necesaria para el refuerzo y renovación de instituciones y mecanismos vigentes. Bajo la premisa de «construir sobre lo ya construido» (302) el objetivo principal no es innovar sino reforzar lo válido y depurar lo ineficaz, especialmente en lo que ha financiación local se refiere.

Pasamos a describir algunas de las líneas de reforma que se plantean para intentar solventar algunos de los problemas que manifiesta el sistema local vigente.

2.1. Mejorar las herramientas de coordinación, colaboración y control

Para un Estado descentralizado donde las competencias e ingresos se distribuyen entre distintos niveles de gobierno la sujeción al principio de coordinación es esencial. La normativa vigente, tanto general (303) como local (304), ya establece pautas y mecanismos para articular la coordinación y la colaboración entre administraciones, sin embargo la práctica muestra escenarios manifiestamente mejorables porque no se han desarrollado adecuadamente estas herramientas. Sin necesidad de acudir a modificación legal alguna, desde la lógica del sistema vigente y en la voluntad de las partes, muchas de las deficiencias y duplicidades que se evidencian en la dinámica competencial podrían

solventarse a través de un seguimiento con mecanismos consensuados por todas las partes (305) ; es más, estas fórmulas de seguimiento facilitarían la detección de las necesarias adaptaciones que demanda el sistema frente a los cambios económicos y sociales.

Concretamente, en el caso de la aplicación de los tributos locales la falta de coordinación se manifiesta de forma más evidente porque sus consecuencias inciden directamente sobre la recaudación y, a su vez, sobre la suficiencia. En muchas ocasiones la falta de colaboración no se debe tanto a la ausencia de herramientas legales sino a la falta de convencimiento político. En este sentido, además de disponer de nivel técnico y de adecuados instrumentos jurídicos, GARCÍA MARTÍNEZ señala, con acierto, que las Administraciones tributarias de los diferentes entes territoriales, impulsadas por una firme voluntad política, tienen la obligación de articular e impulsar la colaboración (306) , con el fin de conseguir el máximo de efectividad en el marco legal disponible y alcanzar la suficiencia financiera (Vg.: la relación entre las Gerencias del Catastro y los Municipios, o la posible gestión consorciada de este registro fiscal).

En este sentido, la aplicación de los tributos locales no tiene que realizarse directamente por el propio Municipio y las fórmulas de colaboración que permiten la legislación tributaria y la local son muy variadas. Así, en virtud del art. 106.3 LRBRL (LA LEY 847/1985) y del art. 5.5 LGT, existe la posibilidad de delegar a favor de otra Entidad local de ámbito superior, de la Comunidad Autónoma o del Estado, total o parcialmente cualquiera de las funciones que integran la aplicación de los tributos propios, ya sea la gestión, la recaudación o la inspección. Igualmente, cabe la opción de articular la colaboración con otras Administraciones solo para actuaciones concretas (Vg.: la recaudación ejecutiva en vía de apremio), sin necesidad de delegar el ejercicio de la función pública (307) .

Otro de los aspectos que se consideran mejorables, en el ámbito de la colaboración entre Administraciones territoriales, es todo lo relativo a la consulta y al suministro de información. En virtud del art. 56 LRBRL (LA LEY 847/1985), existe para los Municipios la obligación de proporcionar información sobre los actos y acuerdos adoptados en el ámbito de su actividad; a su vez, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas están facultados para recabar información concreta con el fin de comprobar la efectividad de dicha actividad. Sin embargo, en la práctica diaria no se potencia la efectividad real de esta herramienta, no solo porque no se prevén sanciones ante los eventuales incumplimientos que no afectan a la validez ni eficacia de los actos (308) , sino porque se ha reducido a un mero protocolo que no va más allá de la entrega del extracto de los acuerdos, sobre el que rara vez se hace seguimiento. Si por el contrario, las Administraciones estatal y autonómica hicieran uso de esta facultad más allá de la mera comprobación documental de la actividad municipal, se llegaría a una toma de conocimiento más cercana a la realidad municipal, desde la que se podrían articular y facilitar mecanismos de colaboración a los Municipios para solventar las dificultades que previamente se hayan evidenciado de la información facilitada o solicitada.

En la misma línea, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas deben contemplar y hacer efectiva la consulta a los Municipios dentro de los procedimientos de planificación y de coordinación, especialmente en materias que afecten directamente al ámbito local (309) . Al respecto, la creación de Comisiones Territoriales de Administración local así como la instauración de órganos de colaboración con las entidades locales no puede quedarse en una mera formalidad, sino que son instrumentos con un propósito práctico centrado en armonizar los intereses públicos afectados. Por lo tanto, la optimización de estas herramientas facilitaría el éxito de la planificación territorial desde la gestión municipal puesto que en su elaboración han intervenido todas las instancias implicadas.

Finalmente, cabe destacar la necesidad de mejorar la actuación fiscalizadora del Tribunal de Cuentas y de los órganos de control de cuentas de las Comunidades Autónomas que los han creado. Un ejercicio eficaz de la función fiscalizadora sobre la actividad económico-financiera del sector público local, supondría la elaboración actualizada de informes y memorias con consideraciones más útiles sobre la actividad presupuestaria y las cuentas municipales. Además, un mejor desarrollo de la

jurisdicción contable permitiría atajar supuestos de responsabilidad ante el menoscabo de caudales o efectos públicos. Es decir, mejorando las funciones de estos órganos fiscalizadores, en especial el Tribunal de Cuentas, se podría llegar a evitar el despilfarro de fondos municipales, sería otro mecanismo que, desde una vertiente de contención del gasto, coadyuvaría a la consecución de la suficiencia financiera (310) .

2.2. Progresar en la corresponsabilidad fiscal

La corresponsabilidad fiscal surge en el ámbito autonómico con el fin de intentar corregir la excesiva dependencia de la Hacienda central. Así lo reconoce el Tribunal Constitucional al afirmar que «se ha pasado de una concepción del sistema de financiación autonómica como algo pendiente o subordinado a los Presupuestos Generales del Estado, a una concepción del sistema presidida por el principio de corresponsabilidad fiscal y conectada, no solo con la participación en los ingresos del Estado, sino también y de forma fundamental, de la capacidad del sistema tributario para generar un sistema propio de recursos como fuente principal de los ingresos de Derecho público» (FJ 3, STC 289/2000 (LA LEY 1/2001) (311)). En definitiva, compartir la responsabilidad fiscal implica, por parte del Estado hacer partícipes al resto de entes territoriales en las decisiones y la gestión del sistema tributario, y, por parte de los otros entes territoriales proveer la eficiencia dentro de las posibilidades tributarias que tienen reconocidas.

Aplicando este principio a la esfera de la financiación local obtenemos un resultado poco satisfactorio en eficiencia del gasto y en esfuerzo tributario (312) en muchos de los Municipios. Bajo este esquema, un aumento de las facultades tributarias de los entes locales supondría una cuota mayor de corresponsabilidad fiscal frente a los ciudadanos y frente al resto de administraciones; por el contrario, tener un reducido grado de responsabilidad en el ámbito fiscal impide que el Municipio se implique en la gestión y en la recaudación, y esto, a su vez, hace que el gestor local no se sienta responsable de los problemas de financiación. En este sentido, los defensores de la propuesta consideran que las entidades locales deben salir de la minoría de edad fiscal llegando, si es el caso, a vincular su financiación a los grandes impuestos estatales, al igual que se ha hecho con las Comunidades Autónomas, porque así tienen mayor responsabilidad frente a las crisis y a las épocas de crecimiento económico (313) .

Más concretamente, en materia presupuestaria, a medida que las posibilidades de gasto se hacen depender de la correspondencia a los ingresos, el Municipio se auto-limita y busca la eficiencia para no incurrir en déficit, y, caso de existir deuda acumulada, se obliga a compensar el desequilibrio, bien incrementando sobre sus tributos el esfuerzo fiscal de los contribuyentes, bien con políticas de austeridad (314) . De esta forma, la correspondencia fiscal se presenta como un mecanismo contra el gasto sin control y el despilfarro. En este sentido, las demandas que postulan más autonomía local deben contar con su correspondiente incremento en la cuota de corresponsabilidad con la Hacienda general.

No obstante, aunque no se han incrementado las cuotas de responsabilidad fiscal, en la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LA LEY 7774/2012) ya se establece la sujeción de las Haciendas locales al denominado Principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos (art. 7 LOEPSF (LA LEY 7774/2012)), en su virtud se ordena que la gestión de los recursos municipales, como recursos públicos, esté orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, por lo que deberán aplicarse políticas municipales de racionalización del gasto. Además, la actuación de las Corporaciones locales en materia de gasto y gestión presupuestaria queda sujeta al principio de responsabilidad (art. 8 LOEPSF (LA LEY 7774/2012)), lo que supone exigir responsabilidad a los entes locales en los supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda pública, sobre los que se podrán aplicar medidas preventivas, correctivas o coercitivas.

2.3. Posibilidad de externalizar servicios tributarios

Otras de las opciones que se plantean para mejorar la eficiencia de la Hacienda local es la externalización de los servicios tributarios. En concreto, CALVO ORTEGA distingue entre funciones tributarias, que implican ejercicio de autoridad y está excluida su contratación, y servicios tributarios, que son las actividades administrativas que ayudan a preparar la aplicación de los tributos y que si son externalizables. Elegir esta técnica puede aumentar la eficacia de la Administración municipal reduciendo los costes y mejorando la calidad de los servicios tributarios (315) . Tras un procedimiento donde deberá justificarse la conveniencia se adopta el acuerdo municipal de externalización, y concluye con un contrato de gestión de servicios donde se obliga al adjudicatario a prestar un servicio tributario concreto (Vg.: verificación del coste de ejecución material en el ICIO, comprobación de los módulos de reparto en las contribuciones especiales). En definitiva, es la posibilidad de acudir, mediante la contratación externa, a recursos humanos y medios técnicos que de otra forma la entidad local por sí misma no dispone.

Esta propuesta no defiende la privatización, sino una prestación temporal de servicios determinados. Además, esta técnica tiene sus límites. De una parte, no puede externalizarse las funciones tributarias, pues estas pertenecen a los entes territoriales (Vg.: entre otras, la producción de actos de imposición y ordenanzas reguladoras de los tributos, la interpretación de las normas). De otra, la prestación de servicios tributarios está sujeta al estatuto del contribuyente y siempre debe ser respetado, pues la búsqueda de un servicio eficiente no puede ser excusa para limitar las garantías de los ciudadanos (316) . En definitiva, se trata de otra opción para intentar solventar los posibles problemas de financiación con ánimos de reducir los costes del servicio y, al mismo tiempo, incrementar la recaudación.

3. 4 Potenciar el protagonismo de la Provincia como figura intermedia

Hemos puesto de manifiesto, en la verificación de la suficiencia, como la fragmentación y el minifundismo local actual es una de las causas estructurales que contribuyen a la insuficiencia financiera de los Municipios. Ante la falta de voluntad política, estatal y autonómica, para acometer una reducción del número de Municipios, se vienen planteando otras medidas para intentar racionalizar las estructuras vigentes y la gestión de las competencias.

Enmarcadas en una tendencia emergente, algunas Comunidades Autónomas han optado por favorecer la creación sistemática de mancomunidades por todo el territorio (Vg.: las mancomunidades integrales en Extremadura (317)), o bien potenciar las comarcas como fórmula para mejorar la gestión de los servicios locales (Vg.: la comarcalización de Aragón (318)). Esta creación de gobiernos locales intermedios no ha supuesto, hasta la fecha, resultados satisfactorios. La realidad ha evidenciado que estas formas de articular el territorio, potenciadas desde las Autonomías pero voluntarias en su iniciativa, muestran un déficit de representatividad, a pesar de que suelen usarse en muchas ocasiones como plataforma política, y también revelan cierta indefinición en las competencias que se atribuyen. En ocasiones, la proliferación de estas entidades intermedias ha obedecido más a los incentivos económicos de las Comunidades Autónomas que a un estudio racional sobre la gestión de los servicios; consecuentemente, la existencia de muchas de estas entidades no está justificada (319) y solo se ha dado como resultado la duplicidad de funciones entre Administraciones locales. Finalmente, el grueso de la financiación de estas entidades está compuesto por las aportaciones de los miembros y, principalmente, por las transferencias y subvenciones recibidas de otras Administraciones; de tal forma que cuando se reducen las transferencias y subvenciones, tienen los Municipios que sostener la viabilidad de la mancomunidad o la comarca, hecho que supone un lastre más para las maltrechas Haciendas locales.

Bajo la premisa de la racionalidad administrativa, cabe cuestionar también la existencia de tantas sociedades, fundaciones y entes instrumentales similares que se han creado, especialmente, en los

grandes Municipios y las Provincias. Con origen en la huída del Derecho Administrativo, estas instituciones escapan de los controles estrictos establecidos para las Administraciones territoriales y, en ocasiones, contribuye al despilfarro público y al clientelismo político. Según SOSA WAGNER (320), la revisión racional y eliminación, en su caso, del conjunto de estas entidades instrumentales es un paso previo y necesario antes de acometer la reforma de la planta municipal, pues la persistencia de todo este entramado burocrático repercute negativamente sobre el gasto público y sobre la gestión de las políticas públicas (321).

Como alternativa a la creación de nuevas entidades se presenta la posibilidad de reforzar la figura de la Provincia. Esta doctrina no es nueva, pues ya en el año 1957 el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA defendía un régimen local establecido sobre el protagonismo de la Provincia (322). Sin embargo, teniendo en cuenta que la Constitución reconoce la autonomía local a todos los Municipios con independencia de su tamaño, esta vía no cuestiona la condición política del Municipio, sino que se centra en plantear una prestación de los servicios públicos, por razones de escala, desde un nivel más útil y más rentable económicamente (323). En esta línea, el denominado «Libro verde», sobre los gobiernos locales intermedios en España, afirma que «La provincia, junto con las Islas, son el escalón de gobierno intermedio más apropiado tanto por tradición, capacidad de gestión y experiencia en el ejercicio de tales funciones, como por solidez institucional contrastada frente a otras fórmulas institucionales emergentes que no han terminado de cristalizar» (324). Es más, esta iniciativa señala que gran parte de los Municipios, especialmente los pequeños, encuentran en el nivel local intermedio una garantía de su autonomía municipal porque con su ayuda se logra hacer ésta realmente efectiva.

Ciertamente, esta propuesta estaría en principio dentro del marco constitucional, pues parte del respeto a la autonomía local en tanto que se trata de seguir gestionando lo local desde lo local solo que con un cambio de protagonistas. Cosa distinta sería la actual regulación contenida en la LRRL (LA LEY 847/1985), pues la aplicación de esta doctrina implicaría algunas reformas de calado en su articulado. Entendemos que existen dos vías principales para la reforma de la Ley de Bases desde la óptica de esta doctrina. Por una parte, la más tajante, está la posibilidad de redistribuir las competencias actuales otorgando a las Provincias parte de las asignadas tradicionalmente a los Municipios, principalmente se trataría de todos aquellos servicios cuya gestión se ha vuelto tan compleja que resulta más eficaz desde una instancia intermunicipal (Vg.: la gestión de los residuos), o cuando sea necesario establecer criterios uniformes en materias de competencia local que afectan al conjunto de los Municipios (Vg.: la planificación territorial). En esta posibilidad hay que tener muy en cuenta a las Comunidades Autónomas, pues la mayoría de las competencias municipales se derivan de la legislación sectorial autonómica. Además, algunas Comunidades Autónomas (Vg.: Andalucía (325)) han concretado un listado material de competencias para los Municipios de su territorio, y esto podría crear un conflicto normativo ante la posible sustitución competencial de la Provincia.

Por otra parte, como vía intermedia, está la opción de mantener la actual distribución competencial con los Municipios, pero articular parámetros de eficacia para cada competencia, bien bajo criterios presupuestarios bien bajo criterios técnicos, cuyo incumplimiento desde el Municipio implicaría la cesión de dichas competencias a la Provincia a través de mecanismos de control y colaboración que se establecieran por Ley. Obviamente estos mecanismos están pensados para los Municipios pequeños, pues el resto de Municipios, especialmente los Municipios de gran población, tienen *a priori* capacidad suficiente para afrontar la gestión de sus competencias; aunque, a nuestro entender, sería aconsejable dar la opción también a los grandes. En este punto, la obligatoriedad de concurrir a la colaboración provincial es una cuestión problemática, pero si no se impone el sistema, al menos para los Municipios pequeños, no tendrá mucha implantación en la práctica.

Esta visión favorable al protagonismo de la Provincia presenta también sus carencias. La primera, y

más evidente, es qué sucede en las regiones uniprovinciales donde no existe administración provincial. Entendemos que la solución más sencilla es que la Comunidad Autónoma asuma el papel de la Provincia, cosa que ya se viene haciendo, pero mostramos nuestras reservas a esta técnica porque supone un retroceso en materia de autonomía local. La segunda cuestión que falta por resolver en esta propuesta es la financiación de las competencias, pues si las Provincias asumen más atribuciones éstas deben ir acompañadas de financiación; eso supondría la modificación del sistema de recursos, que actualmente se basa esencialmente en transferencias, y, además, no solventaría automáticamente el problema de la suficiencia sino que se trasladaría de un ente a otro. Otra crítica que se hace al sistema provincial es la necesidad de avanzar en la legitimidad democrática (326) por tanto, ante un incremento de competencias, cabe cuestionar la oportunidad de mantener el actual sistema de elección indirecta o más bien cambiar a un sistema directo, cosa que necesitaría una reforma de la ley electoral. Finalmente, como cuestión incidental, queda abierto el debate de qué se entiende por Municipio pequeño y qué cifra de habitantes sería la adecuada para determinar el límite entre la obligatoriedad o no de la gestión provincial.

De una u otra forma, la fórmula que se propone se asemeja, en parte, a los regímenes especiales de las Diputaciones vascas, pues son las únicas que tiene asignadas competencias sólidas de servicios propios y de control de los Municipios, y, además, sus representantes son elegidos por sufragio directo (327) . La experiencia adquirida en estas Provincias constituye un apoyo para la defensa de la viabilidad de esta alternativa provincialista; pero no podemos olvidar que la implantación de esta propuesta para las provincias no forales, en palabras de JIMÉNEZ ASENSIO, no será fácil pues «esa "sustitución" competencial y probablemente exija una fuerte adaptación institucional, financiera y territorial de las actuales diputaciones provinciales» (328) .

A parte de salvar los problemas referidos, para llevar a cabo esta propuesta se requiere un amplio consenso entre los diferentes partidos políticos con representación parlamentaria, y también altura de miras entre los representantes de los tres niveles de gobierno implicados, pues recordemos que son vasos comunicantes en un Estado descentralizado. La finalidad no sería otra que sentar las bases para un proceso de ordenación racional de los actuales Gobiernos locales, en el respeto al principio de autonomía local, y con el objeto de prestar los servicios públicos en términos de eficiencia (329) .

Del conjunto de propuestas expuesto, cabe resaltar que todas las opciones aportan criterios para afrontar los retos que plantea la situación deficitaria que presentan la mayoría de las Entidades locales, quizás la solución salga de una opción equilibrada que comparta criterios de varias propuestas. No obstante, cualquier solución que adopte el legislador, estatal y autonómico, deberá ser respetuosa con los principios de autonomía local y de suficiencia de medios, pues de lo contrario se estaría incurriendo en supuestos de inconstitucionalidad.

De cualquier modo, a pesar de la creciente demanda de reformas ante una difícil coyuntura económica, entendemos que la transformación de la Administración local requiere un debate sosegado y una solución a largo plazo, pues son muchas las causas que inciden en su insuficiencia financiera y muchas las partes que intervienen. De lo contrario, no habremos solventado los problemas y volveremos al mismo punto de partida.

V. A MODO DE CONCLUSIONES

En el desarrollo de los contenidos expuestos, hemos llegado a las siguientes conclusiones que exponemos con ánimo de contribuir al debate abierto sobre la reforma del sistema local en España y, en particular, sobre su sostenibilidad financiera:

I. La Constitución reconoce y garantiza la autonomía local como un derecho de los Municipios, cualidad básica que otorga capacidad para decidir en los asuntos públicos y asumir la responsabilidad en sus decisiones. Según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, podemos diferenciar un contenido mínimo, que debe ser respetado por el legislador y configura la garantía constitucional de

la institución municipal; además, la autonomía local tiene un contenido atribuido por la Ley, complementario, que admite configuraciones diversas según la opción política del legislador.

El principio de autonomía local conlleva la autonomía financiera. Ésta se manifiesta, en materia de ingresos, en la capacidad de ordenar tributos propios y la participación en los tributos del Estado y las Comunidades Autónomas. Por otra parte, en materia de gastos, como capacidad para decidir y asumir responsablemente sobre los gastos en la gestión de sus competencias. No obstante, esta autonomía financiera queda supeditada al desarrollo legal y a la labor de coordinación del legislador.

II. El reconocimiento de la autonomía local en la Constitución confiere a los Municipios un poder limitado, distinto de la soberanía. Ahora bien, la necesidad de reconocer límites a la autonomía no es tanto para subordinar al Municipio, sino para asegurar un marco de actuación donde ejercer sus atribuciones desde el respeto mutuo entre instituciones y al resto de principios constitucionales. Así, el ejercicio de la autonomía local debe sujetarse al principio de unidad y a la solidaridad, al principio de eficacia y a las pautas de coordinación que establezcan el Estado y las Comunidades Autónomas, y al principio de igualdad interterritorial.

De manera especial, la autonomía local se ejerce en el marco del ordenamiento, quedando por tanto sujeta al principio de legalidad, especialmente en materia tributaria donde la ley establece los tributos pero otorgando cierto ámbito de decisión al Municipio. En esta línea, el control de legalidad puntual está permitido tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas cuando concurran intereses con el fin de coordinarlos. Cabe destacar, además, la creciente importancia del principio de estabilidad presupuestaria que constituye un nuevo límite constitucional a la autonomía local, y mediante el cual el Estado controla la capacidad presupuestaria de las entidades locales para controlar su déficit y limitar la deuda pública.

III. Junto a la autonomía, la Constitución reconoce expresamente el principio de suficiencia de recursos como cualidad primaria de la Hacienda local, y como tarea conjunta de los tres niveles de gobierno. En este sentido, el Constitucional ha reconocido el vínculo necesario que existe entre autonomía y suficiencia, por lo que entendemos que esta relación directa está cubierta por la garantía constitucional; sin embargo, no existe un pronunciamiento claro sobre su alcance específico y sujeta su consecución al desarrollo normativo.

También el principio de suficiencia debe adecuarse al resto de principios constitucionales que sujetan a la autonomía local. Además de estos límites constitucionales, la materialización de este principio queda sujeta a la configuración que haga el legislador. En este sentido, existe un amplio margen de maniobra en la Constitución para concretar los recursos específicos; así, la regulación de la suficiencia se puede hacer depender de las posibilidades reales de la economía del país, y tiene como único límite el control de arbitrariedad y el conflicto de autonomía ante el Tribunal Constitucional.

IV. El principio de subsidiariedad, incorporado desde el ámbito europeo pero subyacente en el modelo descentralizado adoptado por la Constitución, está reconocido para el ámbito local. Conjugando las premisas de la eficacia y la proximidad, el Municipio adquiere mayor protagonismo en la organización territorial por su condición de Administración común. De este modo, la subsidiariedad se convierte en criterio para articular la distribución de competencias y es vinculante tanto para el legislador estatal como para el autonómico, que deben motivar sus disposiciones desde la óptica de este principio.

V. A pesar del reconocimiento particular a cada principio, el horizonte competencial y financiero de las Entidades locales debe determinarse desde la aplicación conjunta de la autonomía local, de la suficiencia de medios y de la subsidiariedad. Estos principios conforman las bases del sistema local y su interrelación, desprendida del ordenamiento y de la jurisprudencia, es necesaria porque refuerza el grado de protección a la institución local.

Cada principio juega una función dentro del ordenamiento local; así, el desarrollo de la autonomía

local constituye el fin, la suficiencia es el medio para, y la subsidiariedad es el criterio para graduar el alcance de la autonomía en función de la proximidad y la eficacia. Por tanto, es necesaria una articulación del sistema local desde la relación equilibrada y la correspondencia entre estos principios; de contrario, si el legislador opta por romper la proporción, nos encontramos ante una degradación de la autonomía, hecho que supondría una violación de la garantía constitucional.

VI. El Tribunal Constitucional ha estimado que el régimen local no puede ser absolutamente uniforme en tanto que la organización del Estado es descentralizada. Bajo dicha óptica, la concreción del interés local corresponde a los legisladores estatal y autonómico, regímenes vertebrados mediante relaciones permanentes. Obviamente, será el Estado quien tiene la potestad para establecer el alcance general y los principios básicos en el ámbito jurídico de las entidades locales, y quien regula la garantía constitucional. Ahora bien, la naturaleza bifronte autoriza un sistema competencial diversificado para los Municipios según el territorio, y la norma estatal será supletoria de la autonómica cuando la primera no tenga el carácter de básica.

Asimismo, el reconocimiento al carácter bifronte se proyecta en la dimensión financiera, pues así lo determina el art. 142 CE. (LA LEY 2500/1978) Queda, por tanto, en manos del Estado y de las Comunidades Autónomas la configuración de las bases del sistema tributario local, sin perjuicio de las aportaciones que hagan las Entidades locales a la configuración de su propia Hacienda.

VII. La articulación desarrollada en la LRBRL (LA LEY 847/1985) ofrece un marco competencial de los Municipios complejo y dinámico. Es complejo en tanto que cada Municipio articula sus competencias en función de la población, pero también en función de criterios políticos de oportunidad que son una manifestación clara de la autonomía local. También es dinámico porque dicho elenco de competencias, a salvo del mínimo exigido por la Ley, resulta modificado en el tiempo y en la forma según evolucionan las exigencias de los ciudadanos. De este modo, si las posibilidades que ofrece la norma se manifiestan en un régimen competencial heterogéneo, esta misma circunstancia, en virtud del principio de suficiencia de medios, deberá estar contemplada en el modelo de financiación local como soporte lógico.

VIII. El volumen del gasto municipal dependerá no solo del volumen de los servicios que se prestan, sino también de la calidad, de la evolución de la demanda según la población y del tipo de gestión. Por tanto, este gasto no es una foto fija sino que evoluciona según los servicios que se presten. También evolucionará el gasto atendiendo a los cambios demográficos que sufra la población. En último lugar, pero muy a tener en cuenta, el gasto está condicionado por capacidad presupuestaria del Municipio, circunstancia que estará en función de los ingresos por tributos, las participaciones en los ingresos del Estado y las Comunidades Autónomas, y, especialmente, las opciones de endeudamiento sujetas a las exigencias de estabilidad presupuestarias marcadas en el 135 CE y en la Ley 2/2012 LOEPSF (LA LEY 7774/2012).

IX. A tenor de la jurisprudencia constitucional, las ordenanzas fiscales se constituyen, a la vez, en manifestación de la autonomía local así como en soportes de la colaboración normativa local con el legislador estatal. Este campo de colaboración en materia tributaria establecido para la ordenanza fiscal es mayor que el estipulado para el resto de normas reglamentarias. La ordenanza, por tanto, supera la esfera del reglamento ejecutivo, y adquiere un perfil singular ya que los Municipios participan directamente en el diseño de su propia financiación.

Por tanto, a nuestro juicio, está inacabado el trabajo legislativo en materia de ordenanzas municipales, pues si el Tribunal Constitucional ya tiene reconocida la peculiaridad de las mismas ante la reserva de ley, el legislador estatal tiene pendiente otorgar a las ordenanzas locales un grado formal superior al de reglamento, pues la norma municipal es expresión de la voluntad del Pleno en el ejercicio de la autonomía.

X. En materia de autonomía financiera el Tribunal Constitucional exige al legislador dejar al Municipio

cierta discrecionalidad para que participe en la configuración de sus tributos propios. Es cierto que dicho margen no es muy amplio, en parte porque la postura del Alto Tribunal es restrictiva, pero es suficiente para que los Municipios puedan terminar de configurar su sistema de financiación en base a sus circunstancias económicas y al amparo de sus propias decisiones políticas. Quizás en materia de impuestos, el margen de maniobra es más constreñido porque la ley es más exhaustiva y porque las bases imponibles se determinan, como norma general, a través de parámetros objetivos.

La potestad de establecer y de regular los tributos propios es una de las principales manifestaciones de la autonomía financiera de los entes locales, sin embargo esta capacidad está limitada por el poder tributario y la función coordinadora que ostentan el Estado y las Comunidades Autónomas. Así las cosas, en ocasiones estamos ante lo que se ha calificado como «autonomía dirigida.»

XI. Además de la discutida técnica de remisión a las leyes sectorial, el principal problema con el que se enfrentan los Municipios en el ejercicio de su autonomía es el desequilibrio financiero entre competencias y gastos. Han ido incrementando su partida de gastos a distinta velocidad que la de ingresos, por concurrir, en todo o en parte, algunas de las siguientes causas: el crecimiento en tamaño y población como consecuencia del desarrollo urbanístico; el encarecimiento, el aumento y la heterogeneidad de servicios demandados; la incidencia de fenómenos externos (inmigración, el envejecimiento de la población, la conciencia medioambiental). De esta forma, han incrementado su cartera de servicios frente a la inicial que dispone la LRBRL (LA LEY 847/1985). Este aumento de servicios supone un incremento del presupuesto de gasto, y este crecimiento del gasto ha supuesto un desequilibrio financiero para la gran mayoría de los Municipios.

XII. La realidad demanda del legislador una revisión de la situación competencial que viven los Municipios así como de los recursos para su financiación. Este esfuerzo revisor en materia de competencias no solo debe hacerlo el legislador, estatal y autonómico, sino también es una exigencia para los gobiernos locales. Los Municipios deben revisar los servicios no obligatorios quedándose solo con los que obedezcan a una verdadera demanda y que no estén siendo prestados por otras administraciones, así evitaren duplicidades y gastos innecesarios.

La revisión del principio de autonomía muestra, a priori, que el legislador ha cumplido con el mandato constitucional estableciendo las bases que regulan las competencias y la financiación de los Municipios. Sin embargo, enfrentando la legislación vigente a la problemática competencial, el ejercicio de dicha autonomía encuentra dificultades en un escenario donde predomina el desequilibrio financiero. Por lo tanto, la realidad actual verifica que la regulación vigente de la autonomía local, tanto en la vertiente competencial como financiera, carece de una articulación flexible que permita afrontar la evolución de la demanda social y su coste.

XIII. Aunque el modelo competencial que recoge la LRBRL (LA LEY 847/1985) es abierto y flexible, esta característica no está contemplada en el sistema de financiación local vigente. No existe la posibilidad de que los Ayuntamientos establezcan de manera autónoma fuentes de ingresos no tipificadas y distintas a las previstas en la legislación; de esta forma se garantiza para el conjunto de administraciones territoriales un sistema tributario general y coordinado. Por lo tanto, si bien desde la perspectiva de la autonomía pudimos verificar que se ha cumplido el mandato constitucional, no se puede afirmar lo mismo para el principio de suficiencia de medios. Es cierto que el legislador intentó, a través de la Ley de Haciendas Locales, dar solución al problema de la insuficiencia, sin embargo, y a diferencia de lo legislado en el marco competencial, el sistema financiero establecido para los Municipios es rígido y dificulta en gran medida aumentar los ingresos.

XIV. El legislador estatal ha configurado, bajo el tenor del art. 142 CE (LA LEY 2500/1978), la base de la suficiencia de medios en las Haciendas locales sobre los tributos municipales, la participación en los tributos del Estado y la participación en los tributos de las Comunidades Autónomas. No obstante, la estructura del TRLRHL (LA LEY 362/2004) muestra que la regulación de los tributos

propios de los Municipios acapara la mayor parte del articulado.

En relación a los tributos, la consecución de la suficiencia local se plantea desde una doble perspectiva. Por una parte, se evidencia en los tributos locales una falta de elasticidad que impide adaptar la evolución de los ingresos a la par que lo hacen los gastos, en gran medida porque recaen sobre la materia inmobiliaria, y escasamente guardan relación con la renta o la actividad económica. Así, en tanto que la regulación de los tributos no aporte mecanismos para que los entes locales amplíen su capacidad tributaria, la Hacienda local tendrá dificultades para adaptarse a la realidad del gasto. Por otra parte, los retos que plantea el gasto no es solo cuestión de mecanismos legales sino también es responsabilidad de las propias corporaciones locales, pues deben obtener el máximo rendimiento a las posibilidades tributarias que les brinda la Ley vigente, para poder demandar ajustes en los recursos financieros.

XV. Aunque la participación en los tributos del Estado surge con un carácter complementario al sistema tributario local, ésta ha ido adquiriendo mayor importancia ante las dificultades de las Corporaciones locales para aumentar los ingresos con origen en su sistema impositivo propio. Conforme a esta condición de garantía atribuida por el Alto Tribunal, la participación en los tributos del Estado se constituye en uno de los instrumentos de mayor importancia al servicio de la suficiencia de la Hacienda local caracterizada por ser una fuente de financiación genérica y generalmente no condicionada.

Indudablemente la regulación de la participación en los tributos del Estado ha supuesto un avance en el principio de suficiencia, pero la progresiva importancia de esta fuente de ingresos implica un retroceso en la autonomía financiera. Así lo entendemos por cuanto que los Municipios tienen escasa participación ya no solo en la regulación de estos ingresos sino también en el complejo proceso de cálculo y distribución.

XVI. El tercer apoyo que prevé la Constitución para la Hacienda local es la participación en los tributos de las Comunidades Autónomas. Estas transferencias no son una posibilidad, sino que se trata de un mandato del art. 142 CE (LA LEY 2500/1978) al legislador autonómico para que articule la participación de las Corporaciones locales en sus tributos; por lo tanto, actitudes pasivas o contrarias al desarrollo normativo de esta fuente de financiación local podrían constituir supuestos cercanos a la «inconstitucionalidad por omisión.»

La mayoría de las Comunidades Autónomas ha cumplido el mandato, y suelen optar por la creación de un fondo de cooperación local. Sin embargo, el marco normativo autonómico actual es desigual, inestable y confuso, y esta situación dificulta la planificación presupuestaria de los Municipios y, por ende, lastra la consecución de la suficiencia de medios. Además, la alterabilidad de las reglas de reparto y el escaso peso de estas dotaciones frente al volumen que constituyen la participación en los tributos del Estado y los ingresos por tributos propios, otorga a esta fuente de ingresos una posición secundaria dentro del presupuesto municipal, y hace cuestionar el cumplimiento del mandato constitucional.

XVII. La verificación del principio de suficiencia a través del análisis de los tipos de recursos muestra un sistema exiguo a nivel estatal y a nivel autonómico, a pesar del desarrollo legislativo. El modelo de financiación local sigue caracterizándose por su homogeneidad y por la falta de flexibilidad suficiente para que los Municipios puedan adaptar sus ingresos a la realidad de gasto que soportan. También se evidencia una falta de coordinación entre los sistemas tributarios de las tres Haciendas públicas, y escasez de instrumentos de integración en la Ley.

XVIII. Entre las causas de la insuficiencia financiera de los Municipios podemos distinguir motivos coyunturales. Así, de manera directa e indirecta, la actual crisis económica y su repercusión inmobiliaria están contribuyendo al desequilibrio financiero de los Municipios. Es más, al reducirse los ingresos con origen en la burbuja inmobiliaria, se han hecho más patentes el resto de causas de

la insuficiencia financiera que habían sido cubiertas, en parte, por el aumento de ingresos, en algunos casos excesivo, provocados por la bonanza de la construcción.

XIX. Entre las causas estructurales de la insuficiencia destaca la fragmentación y el minifundismo local que impide una gestión eficiente en términos económicos. A lo anterior, se debe sumar el conjunto de carencias que presenta el sistema financiero actual que van desde la falta de elasticidad hasta la falta de mecanismos automáticos de ajuste financiero y compensación que permitan mitigar los desequilibrios. De este modo, la insuficiencia como problema enquistado puede acarrear situaciones anómalas que inciden de manera negativa en la estabilidad y desvirtúan la estructura de la Hacienda municipal.

XX. Entre las opciones más relevantes que se vienen planteando para abordar la transformación de la Administración local está la segunda descentralización, doctrina que provoca dos posturas. De una parte, se defiende el incremento de las competencias atribuidas a los Municipios bajo la premisa de proximidad y subsidiariedad. De otra, se defiende el retorno de la titularidad sobre las competencias a instancias superiores del Estado, en aras a la eficacia administrativa. Ambos extremos aportan elementos para poder afrontar una reforma, porque tanto la proximidad como la eficacia, fundamento de cada una de las posturas, son criterios clave en la transformación que se demanda y no son incompatibles alcanzando una medida equilibrada.

En este sentido, la Constitución optó por el reconocimiento de la autonomía local y cualquier opción legislativa contraria a la misma es inconstitucional. Esta opción descentralizadora no solo supone profundizar en el sistema de competencias sino también en el de recursos, pues deben ir en paralelo; por lo tanto, rediseñar las competencias implica rediseñar el sistema de financiación local. Optar por la segunda descentralización implica robustecer la capacidad recaudatoria de los tributos propios municipales y/o aumentar la participación de los Municipios en los tributos estatales y autonómicos.

Entre las cuestiones adyacentes a la segunda descentralización está el problema de la actual planta municipal. Así, plantear una segunda descentralización sin haber abordado antes la reducción del número de Municipios podría complicar más el panorama financiero de los Municipios pequeños. Por tanto, o bien se realiza un proceso previo de concentración de Municipios o bien se tendrá que acudir a la colaboración de entes intermedios. Este debate se ha intensificado ante la mala situación financiera, sin embargo, esta circunstancia coyuntural no puede confundir los términos de la discusión y llevar a soluciones erróneas, pues la raíz del problema de la planta municipal no está solo en la crisis económica.

XXI. Cabe la opción de abordar la transformación de la Administración local mediante reformas que no priorizan una segunda descentralización. La primera propuesta es mejorar las herramientas de coordinación, colaboración y control que ya existen, especialmente en la aplicación de tributos locales porque incide directamente sobre la recaudación. En esta misma línea se precisa mejorar las relaciones en materia de consulta y de suministro de información, así como la actuación fiscalizadora del Tribunal de Cuentas y del control de cuentas de las Comunidades Autónomas.

Otra de las propuestas en esta línea es progresar en la corresponsabilidad fiscal, aumentando en su caso las facultades tributarias, de los entes locales para que insten la eficiencia dentro de sus posibilidades y se sienta responsable de los problemas de financiación. En esta línea la LOEPYSF ya establece la sujeción de las Haciendas locales a los principios de eficiencia y responsabilidad en la asignación y utilización de los recursos públicos.

Finalmente, como alternativa al incremento de entidades intermedias de eficacia cuestionada, se presenta la posibilidad de reforzar la figura de la Provincia. Esta vía no cuestiona la entidad política del Municipio, sino que plantea una prestación de los servicios públicos, por razones de escala, desde un nivel más útil y más rentable económicamente. Se trata de seguir gestionando lo local desde lo local solo que con un cambio de protagonistas, bien otorgando a las Provincias parte de las

competencias asignadas tradicionalmente a los Municipios, bien mediante parámetros de eficacia que de no ser alcanzados implicaría la cesión a la Provincia. Llevar a cabo esta propuesta requiere un amplio consenso entre los partidos políticos y los tres niveles de gobierno implicados, siempre desde el respeto a los principios constitucionales locales.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ANÍBARRO PÉREZ, Susana, «El sistema tributario local a la luz de los principios de autonomía y suficiencia financiera», El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 21, 2003.

ARRIBAS LEÓN, Mónica, y HERMOSÍN ÁLVAREZ, Montserrat, «Revisión de la jurisprudencia constitucional en materia de Hacienda local», en RAMOS PRIETO, Jesús [Coord.]: Financiación local. Cuatro estudios, Agencia Tributaria Madrid — Universidad Pablo de Olavide, Madrid 2009.

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco, «Autonomía local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato», Revista Española de Derecho Constitucional, nº 70, 2004. «Autonomía local y principio de subsidiariedad.» <http://www.dpz.es/diputacion/areas/presidencia/asistencia-Municipios/municipia/cogreso/ponencias/francisco-caama%C3%B1o.pdf>, 03/02/2012.

CALVO ORTEGA, Rafael, La reforma de la Hacienda Municipal, Cuadernos Civitas, Thomson Reuters, Pamplona 2010.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis, «El debate sobre la autonomía municipal», Revista de Administración Pública, nº 147, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

CASTELAO RODRÍGUEZ, julio, «1852-2002, ciento cincuenta años del Régimen Local Español», El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 11, Tomo II, 2003.

CHECA GONZÁLEZ, Clemente, El sistema tributario local, Aranzadi, Madrid 2001. «La reforma de la Hacienda local para mejorar su suficiencia financiera», 2012. <http://www.fundacioncajaextremadura.es/actividades/46-LaReformaHaciendaLocal.ClementeCheca.pdf>, 05/05/2012.

«La transgresión de principios constitucionales en aras a conseguir la suficiencia financiera en las Haciendas locales», Impuestos, Tomo II, 1991. «Reserva de ley y tributos municipales», Quincena Fiscal, nº 18, 2009.

CORDERO FERRERA, José Manuel, y MURILLO HUERTAS, Inés P., «La participación de los Municipios en los ingresos de las Comunidades Autónomas», Presupuesto y Gasto Público, nº 53, 2008.

FERNÁNDEZ JUNQUERA, Manuela, «La autonomía financiera local frente a las Comunidades Autónomas», Tributos locales, nº 89, Renta Grupo Editorial, 2009.

FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL: Libro verde. Los Gobiernos locales intermedios en España, Madrid 2011.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, Problemas actuales del régimen local, Civitas, Madrid 2007.

GARCÍA MARTÍNEZ, Andrés, «La colaboración de la AEAT en la aplicación de los Tributos Locales», Tributos Locales, nº 88, Renta Grupo Editorial, 2009.

GARCÍA ROCA, Francisco Javier: «El concepto actual de autonomía local según el bloque de constitucionalidad», Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica, nº 282, INAP, 2000.

GOBIERNO DE ESPAÑA: Programa Nacional de Reformas 2012, <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/ADAB8001-F650-4132-9221-FFEB2CEB784E/202005/PNRDEFINITIVO.pdf>, 07/05/2012.

GONZÁLEZ PUEYO, Jesús M.^a, «Alcance de la autonomía financiera de los Entes locales en la Carta Europea de Autonomía Local», El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 13, 1998.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, «Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias

municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta», en FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL: Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico, Documento técnico, 2012.

LASARTE, Javier, RAMÍREZ, Salvador, y AGUALLO, Ángel: Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia financiera y tributaria (1981-1989): sentencias, autos y comentarios, Tecnos, Madrid 1990.

LASARTE LÓPEZ, Rocío, «El debate en las Cortes generales de los preceptos constitucionales sobre Hacienda local. Conclusión sobre sus vías de financiación», en RAMOS PRIETO, Jesús [Coord.]: Financiación local. Cuatro estudios, Agencia Tributaria Madrid, Universidad Pablo de Olavide, Madrid 2009.

MARTÍN FERNÁNDEZ, Javier, «La incidencia del nuevo modelo de financiación autonómica en las Haciendas locales de Cataluña». Revista catalana de dret públic, nº 32, 2006.

MARTÍN PÉREZ, Pedro Antonio, «Los retos del municipalismo español en los umbrales del siglo XXI», El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 2, 1999.

MARTÍN QUERALT, Juan, «La Constitución española y el Derecho Financiero», Hacienda Pública Española, nº 63, 1980.

McCADDEN, C.: «El principio de subsidiariedad y el Tratado de Maastricht (LA LEY 109/1994).» <http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras30/notas2/notas2.html>, 01/04/ 2012.

MEDINA GUERRERO, Manuel, «El principio de suficiencia financiera local: su protección constitucional», 2003. <seminari.fmc.cat/ARXIU/autors02-03/marc2.pdf>, 21/03/2012.

MING, A.: La nueva edad media. El gran vacío ideológico, Temas de Hoy, Madrid, 1994.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: Libro blanco para la reforma del Gobierno Local, Madrid 2005, http://www.idpbarcelona.net/docs/blog/libro_blanco_local.pdf 05/12/2011.

MUÑOZ MACHADO, Santiago, Voz «Reserva de ley», en MUÑOZ MACHADO, Santiago [Coord.], Diccionario de Derecho Administrativo, Tomo II, Iustel, Madrid 2005.

NIEVES BORREGO, julio, «La financiación de los entes locales», en INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES: Organización territorial del Estado. Administración local, Vol. I, Madrid 1985.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique, Municipios y Provincias, FEMP-INAP-CEPC, Madrid 2003.

PAGÉS Y GALTÉS, Joan, «La reforma de las Haciendas locales en aras a la consecución del principio de suficiencia», Revista española de Derecho Financiero, nº 114, Civitas, 2002.

PARADA VÁZQUEZ, José Ramón, La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal, Cuadernos Civitas, Thomson Reuters, Pamplona 2007.

RAMALLO MASSANET, Juan, y ZORNOZA PÉREZ, Juan, «Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas locales», Revista de estudios de Administración Local y Autonómica, nº 259, 1993.

RANCAÑO MARTÍN, María Asunción: «La suficiencia financiera local: los tributos propios, las participaciones y la aplicación tributaria local», Nueva fiscalidad, nº 3, Dykinson, 2011.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel, «La Carta Europea de la Autonomía Local y el Pacto Local», El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, nº 10, 2010.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, «El Gobierno y la Administración Local en España: sobre las alteraciones de los términos municipales con especial referencia al caso gallego», El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 19, 2010. «Sobre el principio de subsidiariedad y los Entes Locales», Diario La Ley, Ref. D-163, tomo III, 1997.

ROVIRA I MOLA, Alberto de, «La coordinación de la gestión tributaria ante la autonomía financiera

municipal: problemática y perspectivas», en INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES: Autonomía y financiación de las Haciendas Municipales, Madrid 1982.

SÁNCHEZ GALIANA, Carlos M.^a, «La necesaria reforma tributaria de las Haciendas locales: algunas consideraciones sobre la imposición municipal», Revista Quincena fiscal, nº 9, 2010.

SÁNCHEZ SERRANO, Luis, «Principios y fuentes de financiación de los entes locales», en Manual general de derecho financiero. Haciendas locales, 2.^a Edición, Comares, Granada 1998. Tratado de Derecho Financiero y Tributario Constitucional I, Marcial Pons, Madrid 1997.

SIMÓN ACOSTA, Eugenio, El Derecho Financiero y la Ciencia Jurídica, Real Colegio de España, Bolonia 1985.

SOSA WAGNER, Francisco, «La Administración local como ingrediente del Estado», Papeles de Economía Española, nº 92, Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS), 2002. «¿Sobran Administraciones?», El Mundo, 04/10/2011.

SUAREZ PANDIELLO, Javier, «Cómo abordar la reforma de la financiación local», en FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL: Informe sobre financiación local. Balance y propuestas de reforma, Colección D+I, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona 2010.

UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso, «Análisis del sistema de financiación local en España y propuestas de reforma» en FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL: Informe sobre financiación local. Balance y propuestas de reforma, Colección D+I, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona 2010.

UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso, y SUAREZ PANDIELLO, Javier, «Exposición de los informes sobre la reforma de la financiación local por parte de sus autores», en FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL: Informe sobre financiación local. Balance y propuestas de reforma, Colección D+I, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona 2010.

VALENZUELA VILLARUBIA, Isidro, «La conceptualización de las Haciendas locales en otros marcos jurídicos de referencia», Actualidad Administrativa, nº 16, La Ley, 2010. «La suficiencia financiera de las Haciendas locales y sus carencias como principio», Impuestos, nº 17, La Ley, 2010. «Los principios genéricos de las Haciendas locales españolas y su limitación sobre la política fiscal local», El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 20, 2010.

VELASCO CABALLERO, Francisco, «Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los estatutos de autonomía», en FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL: Anuario del Derecho Local 2004. El gobierno local en la reforma de los Estatutos, Barcelona.

VILALTA FERRER, Maite, «Conclusiones», en FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL: Informe sobre financiación local. Balance y propuestas de reforma, Colección D+I, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona 2010. «Los servicios prestados por los Municipios españoles: Una aproximación a través del análisis de su presupuesto de gastos» en FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL: Informe sobre financiación local. Balance y propuestas de reforma, Colección D+I, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona 2010.

ZORNOZA PÉREZ, Juan José, «La financiación de las Corporaciones locales durante el quinquenio 1999/2003», en INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: El desarrollo del Gobierno local (una aproximación doctrinal), Madrid 1999.

(1) Trabajo fin de Máster, Máster Universitario en Investigación en Ciencias Jurídicas, ICADE-DEUSTO-ESADE

(2) SIMÓN ACOSTA, E.: *El Derecho Financiero y la Ciencia Jurídica*, Real Colegio de España, Bolonia 1985, pp. 3355-359.

- (3) MARTÍN QUERALT, J.: «La Constitución española y el Derecho Financiero», *Hacienda Pública Española*, nº 63, 1980, p. 127.
- (4) CASTELAO RODRÍGUEZ, J.: «1852-2002, ciento cincuenta años del Régimen Local Español», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 11, Tomo 2, 2003, p. 3 (edición digital).
- (5) *Ibidem*, p. 22.
- (6) ORDUÑA REBOLLO, E.: *Municipios y Provincias*, FEMP-INAP-CEPC, Madrid 2003, p. 635.
- (7) Instrumento de Ratificación, de 20 de enero de 1988, de la Carta Europea de 15 de octubre de 1985 de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo.
- (8) Art. 2: «Uno. El Tribunal Constitucional conocerá en los casos y en la forma que esta Ley determina: [...] d bis. De los conflictos en defensa de la autonomía local». Más concretamente, será el Tribunal en Pleno quien conocerá de estos conflictos, según establece el art. 10.1.f) de la misma Ley Orgánica. No obstante lo anterior, el Tribunal Constitucional ya venía estudiando la autonomía local por la vía del recurso de inconstitucionalidad antes de que se creara este supuesto específico, el cual se introdujo con la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril (LA LEY 1709/1999), de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre (LA LEY 2383/1979), del Tribunal Constitucional.
- (9) ARRIBAS LEÓN, M. / HERMOSÍN ÁLVAREZ, M.: «Revisión de la jurisprudencia constitucional en materia de Hacienda local», en RAMOS PRIETO, J.: *Financiación local. Cuatro estudios*, Agencia Tributaria Madrid — Universidad Pablo de Olavide, Madrid 2009, pp. 25-92.
- (10) STC 4/1981 (LA LEY 7160-NS/0000) dictada en recurso de inconstitucionalidad contra varias normas y, en particular, contra varios preceptos del texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945. (RTC 1981\4).
- (11) STC 32/1981 (LA LEY 223/1981) dictada en recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Cataluña 6/1980, de 17 de diciembre (LA LEY 2435/1980), por la que se regula la transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad. (RTC 1981\32).
- (12) STC 4/1981 (LA LEY 7160-NS/0000), *Ibidem*.
- (13) CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.: «Autonomía local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 70, 2004, p. 169.
- (14) Art. 55 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, redacción según Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero (LA LEY 765/2011), de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura: «Sin perjuicio de su plena autonomía política y la suficiencia financiera para la gestión de los asuntos de interés y ámbito local dentro del marco normativo general, una Ley de la Asamblea aprobada por mayoría absoluta establecerá las materias y funciones de competencia autonómica susceptibles de ser gestionadas por los Municipios y, en su caso, el elenco mínimo de facultades o atribuciones que sobre las mismas han de tener los ayuntamientos y que las Leyes y normas sectoriales de la Comunidad Autónoma deberán prever y respetar».
- (15) STC 84/1982 (LA LEY 120-TC/1983) dictada en recursos de inconstitucionalidad acumulados contra la Ley 44/1981, de 26 de diciembre (LA LEY 2844/1981), de Presupuestos generales del Estado para 1982. (RTC 1982\84).
- (16) STC 84/1982 (LA LEY 120-TC/1983), *Ibidem*.
- (17) STC 46/1992 (LA LEY 5675/1992) dictada en cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas en relación al art. 26.3 de la Ley

de Madrid 4/1984, de 10 de febrero (LA LEY 384/1984), sobre Medidas de Disciplina urbanística. (RTC 1992\46).

- (18)** STC 32/1981 (LA LEY 223/1981), *Ibidem*.
- (19)** STC 4/1981 (LA LEY 7160-NS/0000), *Ibidem*.
- (20)** STC 259/1988 (LA LEY 2664/1988) dictada en recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos del Decreto 146/1984, de 10 de abril (LA LEY 874/1984), que desarrolla la Ley catalana 3/1984 (LA LEY 35/1984), de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña. (RTC 1988\259).
- (21)** STC 237/1992 (LA LEY 2112-TC/1992) dictada en recursos de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre (LA LEY 3176/1985), de Presupuestos Generales del Estado para 1986. (RTC 1992\237).
- (22)** SÁNCHEZ SERRANO, L.: «Principios y fuentes de financiación de los entes locales», en *Manual general de derecho financiero. Haciendas locales*, 2.ª Edición, Comares, Granada 1998, p. 12.
- (23)** STC 48/2004 (LA LEY 986/2004) dictada en cuestiones de inconstitucionalidad en relación al art. 12 de la Ley catalana 5/1987, de 4 de abril (LA LEY 741/1987), de régimen provisional de las competencias de las Diputaciones provinciales. (RTC 2004\48).
- (24)** STC 104/2000 (LA LEY 81975/2000) dictada en recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 5/1993, de 16 de abril, de liquidación definitiva de la participación de las Corporaciones locales en los tributos del Estado correspondientes al ejercicio de 1990. (RTC 2000\104).
- (25)** STC 4/1981 (LA LEY 7160-NS/0000), *Ibidem*.
- (26)** STC 4/1981 (LA LEY 7160-NS/0000), *Ibidem*.
- (27)** RAMALLO MASSANET, J. /ZORNOZA PÉREZ, J.: «Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas locales», *Revista de estudios de Administración Local y Autonómica*, nº 259, 1993, p. 502.
- (28)** STC 109/1998 (LA LEY 8715/1998) dictada en cuestiones de inconstitucionalidad sobre varios preceptos de la Ley catalana 5/1987, de 4 de abril (LA LEY 741/1987), de régimen provisional de las competencias de las Diputaciones provinciales, y de la ley catalana 23/1987, de 23 de diciembre (LA LEY 2480/1987), por la que se establecen los criterios de financiación de las obras y servicios a incluir en el Plan único de obras o servicios de Cataluña. (RTC 1998\109).
- (29)** STC 109/1998 (LA LEY 8715/1998), *Ibidem*.
- (30)** STC 31/2010 (LA LEY 93288/2010), dictada en recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (LA LEY 7429/2006). (RTC 2010\31).
- (31)** Art. 2 CE (LA LEY 2500/1978): «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas».
- (32)** STC 27/1987 (LA LEY 1252/1987) dictada en recurso de inconstitucionalidad contra la Ley valenciana 2/1983, de 4 de octubre (LA LEY 2666/1983), por la que se declaran de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones provinciales. (RTC 1987\27).

- (33)** STC 4/1981 (LA LEY 7160-NS/0000), *Ibidem*.
- (34)** STC 74/1990 (LA LEY 58454-JF/0000) dictada en impugnación contra el art. 16 del Decreto gallego 151/1984, de 13 de septiembre (LA LEY 2074/1984), por el que se establecen medidas de fomento y promoción de empresas en Galicia. (RTC 1990\74).
- (35)** VALENZUELA VILLARRUBIA, I.: «Los principios genéricos de las Haciendas locales españolas y su limitación sobre la política fiscal local», *El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 20, 2010, p. 2967.
- (36)** Art. 103.1 CE (LA LEY 2500/1978): «*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho*».
- (37)** STC 27/1987 (LA LEY 1252/1987), *Ibidem*.
- (38)** ROVIRA I MOLA, A.: «La coordinación de la gestión tributaria ante la autonomía financiera municipal: problemática y perspectivas», en INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES: *Autonomía y financiación de las Haciendas Municipales*, Madrid 1982, p. 52.
- (39)** STC 19/1987 (LA LEY 748-TC/1987) dictada en cuestión de inconstitucionalidad sobre Acuerdo del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera sobre imposición del tipo de gravamen del 5 por 100 sobre la cuota líquida del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas y tipo de gravamen sobre la Contribución Territorial Urbana, Rústica y Pecuaria. (RTC 1987\19).
- (40)** STC 193/2004 (LA LEY 2366/2004) dictada en cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 90.2 de la Ley 39/1988, de 28 diciembre (LA LEY 2414/1988), reguladora de las Haciendas Locales. (RTC 2004\193).
- (41)** STC 4/1981 (LA LEY 7160-NS/0000), *Ibidem*.
- (42)** Art. 133.2 CE (LA LEY 2500/1978): «*Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las Leyes*».
- (43)** Art. 31.3 CE (LA LEY 2500/1978): «*Solo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la Ley*», y art. 133.1 CE (LA LEY 2500/1978): «*La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante Ley*».
- (44)** VALENZUELA VILLARRUBIA, I.: «Los principios genéricos...», cit., p. 2966.
- (45)** STC 233/1999 (LA LEY 3324/2000) dictada en recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 39/1988, de 28 de diciembre (LA LEY 2414/1988), reguladora de las Haciendas locales. (RTC 1999\233).
- (46)** Reforma del art. 135 de la Constitución Española (LA LEY 18314/2011), de 27 de septiembre de 2011.
- (47)** Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LA LEY 7774/2012).
- (48)** STC 83/1984 (LA LEY 9038-JF/0000) dictada en cuestión de inconstitucionalidad sobre una base de la Ley de 25 de noviembre de 1944, de Bases de la Sanidad Nacional. (RTC 1984\83).
- (49)** STC 37/1981 (LA LEY 12943-JF/0000) dictada en recurso de inconstitucionalidad contra la Ley vasca 3/1981, de 12 de

febrero (LA LEY 3033/1981), sobre Centros de contratación de cargas en transporte terrestre de mercancías. (RTC 1981\37).

- (50)** STC 179/1985 (LA LEY 511-TC/1986) dictada en recursos de inconstitucionalidad contra preceptos de la Ley 24/1983, de 21 de diciembre (LA LEY 3109/1983), de medidas urgentes de saneamiento de las Haciendas locales. (RTC 1985\179).
- (51)** STC 6/1983 (LA LEY 126-TC/1983) dictada en cuestiones de inconstitucionalidad sobre una disposición del Real Decreto-ley de 20 de julio de 1979, sobre medidas urgentes de financiación de las Haciendas locales. (RTC 1983\6).
- (52)** STC 19/1987 (LA LEY 748-TC/1987), *Ibidem*.
- (53)** MARTÍN FERNÁNDEZ, J.: «La incidencia del nuevo modelo de financiación autonómica en las Haciendas locales de Cataluña». *Revista catalana de dret públic*, nº 32, 2006, p. 169.
- (54)** STC 104/2000 (LA LEY 81975/2000), *Ibidem*.
- (55)** STC 233/1999 (LA LEY 3324/2000), *Ibidem*.
- (56)** STC 4/1981 (LA LEY 7160-NS/0000), *Ibidem*.
- (57)** STC 27/1987 (LA LEY 1252/1987), *Ibidem*.
- (58)** STC 214/1989 (LA LEY 130664-NS/0000) dictada en recursos de inconstitucionalidad acumulados contra determinados preceptos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LA LEY 847/1985). (RTC 1989\214).
- (59)** STC 237/1992 (LA LEY 2112-TC/1992), *Ibidem*.
- (60)** STC 134/2011 (LA LEY 146253/2011) dictada en Recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra varios artículos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria (LA LEY 1644/2001); y contra varios artículos de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre (LA LEY 1650/2001), complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria.
- (61)** RAMALLO MASSANET, J. /ZORNOZA PÉREZ, J.: «Autonomía y suficiencia...», cit., p. 499.
- (62)** LASARTE LÓPEZ, R.: «El debate en las Cortes generales de los preceptos constitucionales sobre Hacienda local. Conclusión sobre sus vías de financiación», en RAMOS PRIETO, J.: *Financiación local...*, cit., p. 7.
- (63)** MARTÍN FERNÁNDEZ, J.: «La incidencia del...», cit., p. 155.
- (64)** VALENZUELA VILLARUBIA, I.: «La suficiencia financiera de las Haciendas locales y sus carencias como principio», *Impuestos*, nº 17, La Ley, 2010, p. 191.
- (65)** La suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias propias de las Comunidades Autónomas se declara en el art. 2.1.f) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre (LA LEY 1790/1980), de Financiación de las Comunidades Autónomas, y en la jurisprudencia constitucional, entre otras, las SSTC 238/2007 (LA LEY 185147/2007) y 248/2007 (LA LEY 202040/2007).
- (66)** RAMALLO MASSANET, J. /ZORNOZA PÉREZ, J.: «Autonomía y suficiencia...», cit., p. 504.

- (67) MEDINA GUERRERO, M.: «El principio de suficiencia financiera local: su protección constitucional», 2003, p. 3. <seminari.fmc.cat/ARXIUS/autors02-03/marc2.pdf>, 21/03/2012.
- (68) STC 233/1999 (LA LEY 3324/2000), *Ibidem*.
- (69) STC 87/1993 (LA LEY 2175-TC/1993) dictada en conflictos positivos de competencia acumulados en relación con determinados preceptos del Real Decreto 2.254/1985, de 20 de noviembre (LA LEY 2787/1985), dictado en desarrollo del Título I de la Ley 13/1985, de 25 de mayo (LA LEY 1260/1985), y Real Decreto 321/1987, de 27 de febrero (LA LEY 439/1987), sobre regulación del coeficiente de inversión obligatoria de las Entidades de depósito. (RTC 1993\87).
- (70) STC 104/2000 (LA LEY 81975/2000), *Ibidem*.
- (71) STC 104/2000 (LA LEY 81975/2000), *Ibidem*.
- (72) STC 237/1992 (LA LEY 2112-TC/1992), *Ibidem*.
- (73) STC 179/1985 (LA LEY 511-TC/1986), *Ibidem*.
- (74) RANCAÑO MARTÍN, MA.: «La suficiencia financiera local: los tributos propios, las participaciones y la aplicación tributaria local», *Nueva fiscalidad*, nº 3, Dykinson, 2011, p. 41.
- (75) STC 233/1999 (LA LEY 3324/2000), *Ibidem*.
- (76) MARTÍN FERNÁNDEZ, J.: «La incidencia del...», cit., p. 160.
- (77) STC 179/1985 (LA LEY 511-TC/1986), *Ibidem*.
- (78) STC 19/1987 (LA LEY 748-TC/1987), *Ibidem*.
- (79) VALENZUELA VILLARUBIA, I.: «La suficiencia financiera...», cit., p. 192.
- (80) RANCAÑO MARTÍN, M.A.: «La suficiencia...», cit., p. 39.
- (81) Tomamos como base de este apartado el estudio de MEDINA GUERRERO, M.: «El principio de suficiencia...», cit., pp. 3 y ss.
- (82) STC 19/1987 (LA LEY 748-TC/1987), *Ibidem*.
- (83) PAGÉS Y GALTÉS, J.: «La reforma de las Haciendas locales en aras a la consecución del principio de suficiencia», *Revista española de Derecho Financiero*, nº 114, Civitas, 2002, p. 195.
- (84) LASARTE, J. /RAMÍREZ, S. /AGUALLO, A.: *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia financiera y tributaria (1981-1989): sentencias, autos y comentarios*, Tecnos, Madrid 1990, p. 563.
- (85) MEDINA GUERRERO, M.: «El principio de suficiencia...», cit., p. 8.
- (86) STC 104/2000 (LA LEY 81975/2000), *Ibidem*.

- (87) MARTÍN FERNÁNDEZ, J.: «La incidencia del...», cit., p. 162.
- (88) STC 150/1990 (LA LEY 59210-JF/0000), dictada en recursos de inconstitucionalidad acumulados contra la Ley de la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Madrid 15/1984, de 19 de diciembre (LA LEY 2678/1984), del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid. (RTC 1990\150).
- (89) STC 104/2000 (LA LEY 81975/2000), *Ibidem*.
- (90) MEDINA GUERRERO, M.: «El principio de suficiencia.», cit., p. 11.
- (91) STC 135/1992 (LA LEY 1998-TC/1992), recursos de inconstitucionalidad acumulados contra determinados preceptos de la Ley 13/1985, de 25 de mayo (LA LEY 1260/1985), sobre coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros. (RTC 1992\135).
- (92) STC 87/1993 (LA LEY 2175-TC/1993), *Ibidem*.
- (93) STC 104/2000 (LA LEY 81975/2000), *Ibidem*.
- (94) McCADDEN, C.: «El principio de subsidiariedad y el Tratado de Maastricht (LA LEY 109/1994)». <http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras30/notas2/notas2.html>, 01/04/ 2012.
- (95) «*Como no se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyéndose un grave perjuicio y perturbación de recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a uña sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero sin destruirlos y absorberlos*» (Q.A.,79).
http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno_sp.html, 01/04/2012.
- (96) Versión consolidada a 30 de marzo de 2010, resultado de las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa (LA LEY 12533/2007) firmado el 13 de diciembre de 2007 en Lisboa y que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, incluyendo las correcciones de errores adoptadas desde la anterior publicación (DOUE nº C 115 de 9 de mayo de 2008). Publicada en el DOUE nº C 83, de 30 de marzo de 2010.
- (97) Protocolo nº 2, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, DOUE nº C 310, de 16 de diciembre de 2004.
- (98) RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: «Sobre el principio de subsidiariedad y los Entes Locales», *Diario La Ley*, Ref. D-163, 1997, p. 1.
- (99) VALENZUELA VILLARUBIA, I.: «La conceptualización de las Haciendas locales en otros marcos jurídicos de referencia», *Actualidad Administrativa*, nº 16, La Ley, 2010, p. 1910.
- (100) VALENZUELA VILLARRUBIA, I.: «Los principios genéricos...», cit., p. 2972.
- (101) RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: «Sobre el principio de subsidiariedad...», cit., p. 3.
- (102) VELASCO CABALLERO, F.: «Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los estatutos de autonomía», en FUNDACIÓN

DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL: *Anuario del Derecho Local 2004. El gobierno local en la reforma de los Estatutos*, Barcelona, p. 142.

- (103) MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Libro blanco para la reforma del Gobierno Local*, Madrid 2005, p. 72. http://www.idpbarcelona.net/docs/blog/libro_blanco_local.pdf 05/12/2011.
- (104) CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.: «Autonomía local y principio de subsidiariedad», p. 22. <http://www.dpz.es/diputacion/areas/presidencia/asistencia-Municipios/municipia/cogreso/ponencias/francisco-caama%C3%B1o.pdf>, 03/02/2012.
- (105) RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M.: «La Carta Europea de la Autonomía Local y el Pacto Local», *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, nº 10, 2010, p. 10 (formato digital).
- (106) UTRILLA DE LA HOZ, A. /SUAREZ PANDIELLO, J.: «Exposición de los informes sobre la reforma de la financiación local por parte de sus autores», en FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL: *Informe sobre financiación local. Balance y propuestas de reforma*, Colección D+I, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona 2010, p. 78.
- (107) VILALTA FERRER, M.: «Los servicios prestados por los Municipios españoles: Una aproximación a través del análisis de su presupuesto de gastos» en FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL: *Informe sobre...*, cit., p. 97.
- (108) STC 102/1995 (LA LEY 13115/1995) dictada en los recursos de inconstitucionalidad acumulados contra la Ley 4/1989, de 27 de marzo (LA LEY 835/1989), de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres; conflictos de competencia contra el Real Decreto 1095/1989, de 8 de septiembre (LA LEY 2363/1989), por el que se declaran las especies objeto de caza y pesca y se establecen normas para su protección; conflictos contra el Real Decreto 1118/1989, de 15 de septiembre (LA LEY 2416/1989), por el que se declaran las especies objeto de caza y pesca comercializables; y conflictos contra el Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo (LA LEY 1009/1990), por el que se regula el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas. (RTC 1995/102).
- (109) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, de 26 julio 2006. (RJ\2006\9632).
- (110) STJCE de 12 de noviembre de 1996 (asunto C-84/1994 (LA LEY 15317/1996), Rec. I-5755), dictada por el Pleno del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el caso Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte contra Consejo de la Unión Europea. (TJCE\1996\213).
- (111) Art. 296 TFUE (LA LEY 6/1957), inciso 2.º: «Los actos jurídicos deberán estar motivados y se referirán a las propuestas, iniciativas, recomendaciones, peticiones o dictámenes previstos por los Tratados».
- (112) Apartado 22, STJCE de 12 de noviembre de 1996, *Ibidem*.
- (113) STJCE, de fecha 13 de mayo de 1997(asunto C-233/1994, Rec. I-2405), dictada por el Pleno del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el caso República Federal de Alemania contra Parlamento Europeo y otros. (TJCE\1997\89).
- (114) VALENZUELA VILLARUBIA, I.: «La conceptualización...», cit., p. 1911.
- (115) GONZÁLEZ PUEYO, J.M.: «Alcance de la autonomía financiera de los Entes locales en la Carta Europea de Autonomía Local», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 13, 1998, p. 13 (edición digital).
- (116) MEDINA GUERRERO, M.: «El principio de suficiencia.», cit., p. 15.

- (117)** CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.: «Autonomía local y principio...», cit., p. 11.
- (118)** RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: «El Gobierno y la Administración Local en España: sobre las alteraciones de los términos municipales con especial referencia al caso gallego», *El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 19, 2010, p. 2860.
- (119)** CHECA GONZÁLEZ, C.: «La transgresión de principios constitucionales en aras a conseguir la suficiencia financiera en las Haciendas locales», *Impuestos*, Tomo II, 1991, p. 281.
- (120)** GONZÁLEZ PUEYO, J.M.: «Alcance de la autonomía...», cit., p. 14.
- (121)** VELASCO CABALLERO, F.: «Autonomía local...», cit., p. 143.
- (122)** MARTÍN PÉREZ, P.A.: «Los retos del municipalismo español en los umbrales del siglo XXI», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 2, 1999, p. 7 (edición digital).
- (123)** GONZÁLEZ PUEYO, J.M.: «Alcance de la autonomía...», cit., p. 11.
- (124)** RAMALLO MASSANET, J. /ZORNOZA PÉREZ, J.: «Autonomía y suficiencia...», cit., p. 505.
- (125)** CASTELAO RODRÍGUEZ, J.: «1852-2002,...», cit., p. 42.
- (126)** MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Libro blanco...*, cit., p. 37.
- (127)** Esta idea aparece recogida en el punto II del preámbulo *«esa norma desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, función ordinamental que, al estarle reservada o, lo que es igual, vedada a cualesquiera otras normas, presta a su posición en el ordenamiento en su conjunto una vis específica, no obstante su condición formal de Ley ordinaria. De otro lado, el hecho de que las Entidades locales, no obstante su inequívoca sustancia política, desplieguen su capacidad en la esfera de lo administrativo, justifica tanto esta última condición del marco definidor de su autonomía, como identificación del título constitucional para su establecimiento en el art. 149.1, apartado 18, en relación con el 148.1, apartado 2, del texto fundamental»*.
- (128)** MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Libro blanco...*, cit., p. 40.
- (129)** CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.: «Autonomía local y principio...», cit., p. 27.
- (130)** Además existen regulaciones parciales que regulan instituciones relacionadas con la Administración local tales como comisiones (Vg.: Ley 1/2000, de 20 de junio (LA LEY 2647/2000), por la que se crea la Comisión Asturiana de Administración Local) o fondos (Vg.: Decreto de Cantabria 109/2006, de 26 de octubre (LA LEY 10779/2006), por el que se crea y regula el Fondo de Cooperación Municipal).
- (131)** SOSA WAGNER, F.: «La Administración local como ingrediente del Estado», *Papeles de Economía Española*, nº 92, Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS), 2002, p. 59.
- (132)** ARRIBAS LEÓN, M. / HERMOSÍN ÁLVAREZ, M.: «Revisión de la jurisprudencia...», p. 37.
- (133)** MEDINA GUERRERO, M.: «El principio de suficiencia...», cit., p. 4.

- (134)** STC 179/1985 (LA LEY 511-TC/1986), *Ibidem*.
- (135)** GONZÁLEZ PUEYO, J.M.: «Alcance de la autonomía...», cit., p. 11.
- (136)** MARTÍN FERNÁNDEZ, J.: «La incidencia del...», cit., p. 162.
- (137)** ANÍBARRO PÉREZ, S.: «El sistema tributario local a la luz de los principios de autonomía y suficiencia financiera», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 21, 2003, p. 5 (formato digital).
- (138)** MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Libro blanco...*, cit., p. 31.
- (139)** VALENZUELA VILLARRUBIA, I.: «Los principios genéricos...», cit., p. 2967.
- (140)** VALENZUELA VILLARRUBIA, I.: «La concepción...», cit., p. 1911.
- (141)** CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L.: «El debate sobre la autonomía municipal», *Revista de Administración Pública*, nº 147, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, p. 84.
- (142)** ANÍBARRO PÉREZ, S.: «El sistema tributario...», cit., p. 2.
- (143)** MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Libro blanco...*, cit., p. 39.
- (144)** CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.: «Autonomía local y principio...», cit., p. 23.
- (145)** VILALTA FERRER, M.: «Los servicios prestados...», cit., p. 112.
- (146)** RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: «Sobre el principio de subsidiariedad...», cit., p. 3.
- (147)** CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.: «Autonomía local y principio...», cit., p. 22.
- (148)** Reflexión a parte merecería la tutela de este elenco mínimo de servicios exigidos a los Municipios en función de su número de habitantes, pues no existe un mecanismo de control claro para el caso de que la entidad local de turno incumpliera la prestación de estos servicios esenciales. Aunque lo habitual es que se amplíe el número de servicios, lo cierto es que, ante complicaciones económicas, se podría dar el caso contrario.
- (149)** VILALTA FERRER, M.: «Los servicios prestados...», cit., p. 99.
- (150)** Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid (LA LEY 6822/2006).
- (151)** Ley 1/2006, de 13 de marzo (LA LEY 413/2006), por la que se regula el Régimen Especial del Municipio de Barcelona.
- (152)** CHECA GONZÁLEZ, C.: «La reforma de la Hacienda local para mejorar su suficiencia financiera», 2012, p. 9. <http://www.fundacioncajaextremadura.es/actividades/46-LaReformaHaciendaLocal.ClementeCheca.pdf>, 05/05/2012.
- (153)** RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M.: «La Carta Europea de...», cit., p. 8.

- (154) VILALTA FERRER, M.: «Los servicios prestados...», cit., p. 97.
- (155) UTRILLA DE LA HOZ, A.: «Análisis del sistema de financiación local en España y propuestas de reforma» en FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL: *Informe sobre...*, cit., p. 59.
- (156) ARRIBAS LEÓN, M. / HERMOSÍN ÁLVAREZ, M.: «Revisión de la jurisprudencia...», cit., p. 111.
- (157) VILALTA FERRER, M.: «Los servicios prestados...», cit., p. 124.
- (158) MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Libro blanco...*, cit., p. 45.
- (159) MARTÍN PÉREZ, P.A.: «Los retos del municipalismo...», cit., p. 6.
- (160) *Ibidem*, cit., p. 10.
- (161) VILALTA FERRER, M.: «Los servicios prestados...», cit., p. 122.
- (162) SÁNCHEZ SERRANO, L.: *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Constitucional I*, Marcial Pons, Madrid 1997, p. 425.
- (163) CALVO ORTEGA, R.: *La reforma de la Hacienda Municipal*, Cuadernos Civitas, Thomson Reuters, Pamplona 2010, p. 25.
- (164) STC 19/1987 (LA LEY 748-TC/1987), *Ibidem*.
- (165) En el mismo sentido el fundamento jurídico 10 de la STC 233/1999 (LA LEY 3324/2000), *Ibidem*.
- (166) GONZÁLEZ PUEYO, J.M.: «Alcance de la autonomía...», cit., p. 9.
- (167) STC 132/2001 (LA LEY 3854/2001), dictada en recurso de amparo contra sanción impuesta en virtud de la Ordenanza Municipal reguladora del servicio de vehículos de alquiler con aparato taxímetro, de Madrid. (RTC 2001\132).
- (168) STC 233/1999 (LA LEY 3324/2000), *Ibidem*.
- (169) Auto 123/2009, dictado en cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 72.4 del 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 (LA LEY 362/2004). (RTC\2009\123 AUTO).
- (170) Por todos, CHECA GONZÁLEZ, C.: «Reserva de ley y tributos municipales», *Quincena Fiscal*, nº 18, 2009, p. 83.
- (171) MUÑOZ MACHADO, S: Voz «Reserva de ley», en MUÑOZ MACHADO, S. [Coord.], *Diccionario de Derecho Administrativo*, Tomo II, Iustel, Madrid 2005, p. 2234.
- (172) CASTELAO RODRÍGUEZ, J.: «1852-2002,...», cit., p. 54.
- (173) STC 19/1987 (LA LEY 748-TC/1987), *Ibidem*.

- (174) STC 31/2010 (LA LEY 93288/2010), *Ibidem*.
- (175) ANÍBARRO PÉREZ, S.: «El sistema tributario...», cit., p. 8.
- (176) CALVO ORTEGA, R.: *La reforma...*, cit., pp. 31-35.
- (177) ANÍBARRO PÉREZ, S.: «El sistema tributario...», cit., p. 6.
- (178) RANCAÑO MARTÍN, M.A.: «La suficiencia...», cit., p. 54.
- (179) SÁNCHEZ GALIANA, C.M.: «La necesaria reforma tributaria de las Haciendas locales: algunas consideraciones sobre la imposición municipal», *Revista Quincena fiscal*, nº 9, 2010, p. 49.
- (180) ZORNOZA PÉREZ, J.J.: «La financiación de las Corporaciones locales durante el quinquenio 1999/2003», en INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: *El desarrollo del Gobierno local (una aproximación doctrinal)*, Madrid 1999, p. 194.
- (181) CALVO ORTEGA, R.: *La reforma...*, cit., p. 42.
- (182) CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.: «Autonomía local y principio...», cit., p. 13.
- (183) MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Libro blanco...*, cit., p. 64.
- (184) SOSA WAGNER, F.: «La Administración local como...», cit., p. 61.
- (185) FERNÁNDEZ JUNQUERA, M.: «La autonomía financiera local frente a las Comunidades Autónomas», *Tributos locales*, nº 89, Renta Grupo Editorial, 2009, p. 11.
- (186) MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Libro blanco...*, cit., p. 58.
- (187) La Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril (LA LEY 1709/1999), de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre (LA LEY 2383/1979), del Tribunal Constitucional, introdujo el conflicto en defensa de la autonomía local.
- (188) UTRILLA DE LA HOZ, A.: «Análisis del sistema...», cit., p. 2.
- (189) FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL: *Libro verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*, Madrid 2011, p. 73.
- (190) VILALTA FERRER, M.: «Los servicios prestados...», cit., p. 117.
- (191) SÁNCHEZ GALIANA, C.M.: «La necesaria reforma...», cit., p. 66.
- (192) CHECA GONZÁLEZ, C.: «La reforma de la Hacienda...», cit., p. 2.
- (193) MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Libro blanco...*, cit., p. 67.
- (194) RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: «El Gobierno y la Administración...», cit., p. 2859.

- (195) MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Libro blanco...*, cit., p. 56.
- (196) RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: «El Gobierno y la Administración...», cit., p. 2861.
- (197) MARTÍN PÉREZ, P.A.: «Los retos del municipalismo...», cit., p. 8.
- (198) FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL: *Libro verde...*, cit., p. 175.
- (199) SOSA WAGNER, F.: «La Administración local como...», cit., p. 64.
- (200) CASTELAO RODRÍGUEZ, J.: «1852-2002,...», cit., p. 56.
- (201) VALENZUELA VILLARRUBIA, I.: «Los principios genéricos...», cit., p. 2972.
- (202) VALENZUELA VILLARRUBIA, I.: «La suficiencia financiera...», cit., p. 191.
- (203) GONZÁLEZ PUEYO, J.M.: «Alcance de la autonomía...», cit., p. 13.
- (204) MARTÍN PÉREZ, P.A.: «Los retos del municipalismo...», cit., p. 2.
- (205) NIEVES BORREGO, J.: «La financiación de los entes locales» en INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES: *Organización territorial del Estado. Administración local*, Vol. I, Madrid 1985, p. 223 y ss.
- (206) ARRIBAS LEÓN, M. / HERMOSÍN ÁLVAREZ, M.: «Revisión de la jurisprudencia...», cit., p. 87.
- (207) PAGÉS Y GALTÉS, J.: «La reforma de las Haciendas...», cit., p. 195.
- (208) VALENZUELA VILLARRUBIA, I.: «Los principios genéricos...», cit., p. 2966.
- (209) CALVO ORTEGA, R.: *La reforma...*, cit., p. 45.
- (210) RAMALLO MASSANET, J. / ZORNOZA PÉREZ, J.: «Autonomía y suficiencia...», cit., p. 500.
- (211) SUAREZ PANDIELLO, J.: «Cómo abordar la reforma de la financiación local», en FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL: *Informe sobre...*, cit., p. 29.
- (212) SÁNCHEZ GALIANA, C.M.: «La necesaria reforma...», cit., p. 49.
- (213) ANÍBARRO PÉREZ, S.: «El sistema tributario...», cit., p. 9.
- (214) RAMALLO MASSANET, J. / ZORNOZA PÉREZ, J.: «Autonomía y suficiencia...», cit., p. 509.
- (215) VALENZUELA VILLARRUBIA, I.: «La conceptualización...», cit., p. 1911.

- (216) RAMALLO MASSANET, J. /ZORNOZA PÉREZ, J.: «Autonomía y suficiencia...», cit., p. 504.
- (217) VILALTA FERRER, M.: «Conclusiones», en FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL: *Informe sobre...*, cit., p. 91.
- (218) ARRIBAS LEÓN, M. / HERMOSÍN ÁLVAREZ, M.: «Revisión de la jurisprudencia...», p. 88.
- (219) UTRILLA DE LA HOZ, A.: «Análisis del sistema...», cit., p. 63.
- (220) SUAREZ PANDIELLO, J.: «Cómo abordar la reforma...», cit., p. 29.
- (221) CALVO ORTEGA, R.: *La reforma...*, cit., p. 46.
- (222) VALENZUELA VILLARRUBIA, I.: «Los principios genéricos...», cit., p. 2972.
- (223) GONZÁLEZ PUEYO, J.M.: «Alcance de la autonomía...», cit., p. 17.
- (224) RAMALLO MASSANET, J. /ZORNOZA PÉREZ, J.: «Autonomía y suficiencia...», cit., p. 508.
- (225) UTRILLA DE LA HOZ, A.: «Análisis del sistema...», cit., p. 41.
- (226) RANCAÑO MARTÍN, M.A.: «La suficiencia...», cit., p. 40.
- (227) RAMALLO MASSANET, J. /ZORNOZA PÉREZ, J.: «Autonomía y suficiencia...», cit., p. 508.
- (228) RANCAÑO MARTÍN, M.A.: «La suficiencia...», cit., p. 18.
- (229) *Ibidem*, p. 14.
- (230) *Ibidem*, p. 41.
- (231) CALVO ORTEGA, R.: *La reforma...*, cit., p. 221.
- (232) RAMALLO MASSANET, J. /ZORNOZA PÉREZ, J.: «Autonomía y suficiencia...», cit., p. 512.
- (233) Según dispone el art. 111 TRLRHL (LA LEY 362/2004), se considerará la población resultante de la actualización del Padrón municipal de habitantes vigente a la entrada en vigor del modelo.
- (234) STC 96/1990 (LA LEY 58108-JF/0000), dictada en recursos de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre (LA LEY 2815/1984), de Presupuestos Generales del Estado para 1985. (RTC 1990\96).
- (235) RAMALLO MASSANET, J. /ZORNOZA PÉREZ, J.: «Autonomía y suficiencia...», cit., p. 511.
- (236) *Ibidem*, p. 514.

- (237) *Ibidem*, p. 511.
- (238) STC 31/2010 (LA LEY 93288/2010), *Ibidem*.
- (239) LASARTE LÓPEZ, R.: «El debate en las...», cit., p. 7.
- (240) CORDERO FERRERA, J.M. /MURILLO HUERTAS, I.P.: «La participación de los Municipios en los ingresos de las Comunidades Autónomas», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 53, 2008, p. 61.
- (241) MARTÍN FERNÁNDEZ, J.: «La incidencia del...», cit., p. 166.
- (242) STC 150/1990 (LA LEY 59210-JF/0000), *Ibidem*.
- (243) CORDERO FERRERA, J.M. /MURILLO HUERTAS, I.P.: «La participación de...», cit., p. 40.
- (244) *Ibidem*, p. 61.
- (245) PAGÉS Y GALTÉS, J.: «La reforma de las Haciendas...», cit., p. 197.
- (246) UTRILLA DE LA HOZ, A.: «Análisis del sistema...», cit., p. 64.
- (247) SUAREZ PANDIELLO, J.: «Cómo abordar la reforma...», cit., p. 17.
- (248) MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Libro blanco...*, cit., p. 72.
- (249) RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: «El Gobierno y la Administración...», cit., p. 2846.
- (250) CALVO ORTEGA, R.: *La reforma...*, cit., p. 221.
- (251) RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M.: «La Carta Europea de...», cit., p. 11.
- (252) MARTÍN FERNÁNDEZ, J.: «La incidencia del...», cit., p. 163.
- (253) CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.: «Autonomía local y principio...», cit., p. 16.
- (254) VALENZUELA VILLARUBIA, I.: «La suficiencia financiera...», cit., p. 3.
- (255) SÁNCHEZ GALIANA, C.M.: «La necesaria reforma...», cit., p. 66.
- (256) CALVO ORTEGA, R.: *La reforma...*, cit., p. 217.
- (257) *Ibidem*, p. 113.
- (258) MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Libro blanco...*, cit., p. 63.

- (259) CHECA GONZÁLEZ, C.: «La reforma de la Hacienda...», cit., p. 2.
- (260) *Ibidem*, p. 14.
- (261) CALVO ORTEGA, R.: *La reforma...*, cit., p. 15.
- (262) http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cifraspob.htm, 07/05/2012.
- (263) UTRILLA DE LA HOZ, A.: «Análisis del sistema...», cit., p. 58.
- (264) CHECA GONZÁLEZ, C.: «La reforma de la Hacienda...», cit., p. 28.
- (265) VILALTA FERRER, M.: «Los servicios prestados...», cit., p. 111.
- (266) UTRILLA DE LA HOZ, A.: «Análisis del sistema...», cit., p. 63.
- (267) RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M.: «La Carta Europea de...», cit., p. 20.
- (268) SÁNCHEZ GALIANA, C.M.: «La necesaria reforma...», cit., p. 66.
- (269) RAMALLO MASSANET, J. /ZORNOZA PÉREZ, J.: «Autonomía y suficiencia...», cit., p. 510.
- (270) ANÍBARRO PÉREZ, S.: «El sistema tributario...», cit., p. 9.
- (271) PAGÉS Y GALTÉS, J.: «La reforma de las Haciendas...», cit., p. 197.
- (272) GONZÁLEZ PUEYO, J.M.: «Alcance de la autonomía...», cit., p. 13.
- (273) MEDINA GUERRERO, M.: «El principio de suficiencia...», cit., p. 15.
- (274) RAMALLO MASSANET, J. /ZORNOZA PÉREZ, J.: «Autonomía y suficiencia...», cit., p. 516.
- (275) CASTELAO RODRÍGUEZ, J.: «1852-2002,...», cit., p. 58.
- (276) CALVO ORTEGA, R.: *La reforma...*, cit., p. 112.
- (277) RAMALLO MASSANET, J. /ZORNOZA PÉREZ, J.: «Autonomía y suficiencia...», cit., p. 503.
- (278) RANCAÑO MARTÍN, M.A.: «La suficiencia...», cit., p. 11.
- (279) CHECA GONZÁLEZ, C.: *El sistema tributario local*, Aranzadi, Madrid 2001, p. 21.
- (280) VILALTA FERRER, M.: «Los servicios prestados...», cit., p. 125.

- (281)** El 24 de septiembre de 1996, la FEMP aprueba el documento denominado «Bases para el Pacto Local», que posteriormente el Ministro de Administraciones Públicas presenta al Gobierno con el título de «Bases para la negociación del Acuerdo para el desarrollo del Gobierno Local», aprobado el 29 de julio de 1997.
- (282)** El 25 de noviembre de 2005, la FEMP aprueba el documento denominado «la Carta de Vitoria».
- (283)** ANÍBARRO PÉREZ, S.: «El sistema tributario...», cit., p. 13.
- (284)** VELASCO CABALLERO, F.: «Autonomía local...», cit., p. 119.
- (285)** GARCÍA ROCA, J.: «El concepto actual de autonomía local según el bloque de constitucionalidad», *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, nº 282, INAP, 2000, p. 49.
- (286)** CASTELAO RODRÍGUEZ, J.: «1852-2002,...», cit., p. 56.
- (287)** CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.: «Autonomía local y principio...», cit., p. 15.
- (288)** RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: «El Gobierno y la Administración...», cit., p. 2836.
- (289)** *Ibidem*, p. 2861.
- (290)** MARTÍN PÉREZ, P.A.: «Los retos del municipalismo...», cit., p. 2.
- (291)** VILALTA FERRER, M.: «Los servicios prestados...», cit., p. 127.
- (292)** MARTÍN PÉREZ, P.A.: «Los retos del municipalismo...», cit., p. 2.
- (293)** PARADA VÁZQUEZ, J.R.: *La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal*, Cuadernos Civitas, Thomson Reuters, Pamplona 2007.
- (294)** PARADA VÁZQUEZ, J.R.: *La segunda descentralización...*, cit., p. 78.
- (295)** *Ibidem*, p. 83.
- (296)** *Ibidem*, p. 34.
- (297)** MING, A.: *La nueva edad media. El gran vacío ideológico*, Temas de Hoy, Madrid, 1994.
- (298)** PAGÉS Y GALTÉS, J.: «La reforma de las Haciendas...», cit., p. 196.
- (299)** CASTELAO RODRÍGUEZ, J.: «1852-2002,...», cit., p. 54.
- (300)** CHECA GONZÁLEZ, C.: «La reforma de la Hacienda...», cit., p. 3

- (301)** GOBIERNO DE ESPAÑA: *Programa Nacional de Reformas 2012*, <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/ADAB8001-F650-4132-9221-FFEB2CEB784E/202005/PNRDEFINITIVO.pdf>, 07/05/2012.
- (302)** PAGÉS Y GALTÉS, J.: «La reforma de las Haciendas...», cit., p. 227.
- (303)** Entre otros, arts. 4 y ss. LRJAP (LA LEY 3279/1992)-PAC, y art. 5 LGT.
- (304)** Entre otros, art. 10, arts. 55 y ss., art. 106 LRBRL (LA LEY 847/1985).
- (305)** VILALTA FERRER, M.: «Conclusiones...», cit., p. 93.
- (306)** GARCÍA MARTÍNEZ, A.: «La colaboración de la AEAT en la aplicación de los Tributos Locales», *Tributos Locales*, nº 88, Renta Grupo Editorial, Madrid 2009, p.83.
- (307)** MARTÍN FERNÁNDEZ, J.: «La incidencia del...», cit., p. 177.
- (308)** PARADA VÁZQUEZ, J.R.: *La segunda descentralización...*, cit., p. 139.
- (309)** RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M.: «La Carta Europea de...», cit., p. 17.
- (310)** CHECA GONZÁLEZ, C.: «La transgresión de...», cit., p. 285.
- (311)** STC 289/2000 (LA LEY 1/2001), dictada en recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 12/1991, de 20 de diciembre, reguladora del Impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente. (RTC 2000\289).
- (312)** CALVO ORTEGA, R.: *La reforma...*, cit., p. 114.
- (313)** UTRILLA DE LA HOZ, A. /SUAREZ PANDIELLO, J.: «Exposición de los...», cit., p. 76.
- (314)** MARTÍN FERNÁNDEZ, J.: «La incidencia...», cit., p. 156.
- (315)** CALVO ORTEGA, R.: *La reforma...*, cit., p. 212.
- (316)** *Ibidem*, cit., p. 213.
- (317)** Ley 17/2010, de 22 de diciembre (LA LEY 25856/2010), de Mancomunidades y Entidades locales menores de Extremadura.
- (318)** Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre (LA LEY 12883/2006), del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón.
- (319)** SOSA WAGNER, F.: «La Administración local como...», cit., p. 67.
- (320)** SOSA WAGNER, F.: «¿Sobran Administraciones?», *El Mundo*, 04/10/2011.

- (321)** CHECA GONZÁLEZ, C.: «La reforma de la Hacienda...», cit., p. 11.
- (322)** Conferencia sobre la Provincia en la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla, recogida en GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Problemas actuales del régimen local*, Civitas, Madrid 2007.
- (323)** CASTELAO RODRÍGUEZ, J.: «1852-2002,...», cit., p. 45.
- (324)** FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL: *Libro verde...*, cit., p. 185.
- (325)** Así, se desarrolla exhaustivamente el listado de competencias propias de los Municipios andaluces en el art. 9 de la Ley 5/2010, de 11 de junio (LA LEY 13083/2010), de Autonomía Local de Andalucía.
- (326)** FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL: *Libro verde...*, cit., p. 197.
- (327)** PARADA VÁZQUEZ, J.R.: *La segunda descentralización...*, cit., p. 117.
- (328)** JIMÉNEZ ASENSIO, R.: «Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta», en FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL: *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*, Documento técnico, 2012, p. 46.
- (329)** FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL: *Libro verde...*, cit., p. 199.