

**MÁSTER OFICIAL EN DERECHO Y  
ADMINISTRACIÓN LOCAL  
UNIVERSIDAD DE ALMERÍA**

# **MARCO TEÓRICO DE LA AUTONOMIA LOCAL Y LA SUFICIENCIA FINANCIERA**

---

Autor: José María Villalobos Ramos. DNI: 75.434.368-A  
Tutor: Profesor D. Fernando Fernández Marín

01/09/2017

## ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN .....	2
2.	OBJETO.....	3
3.	EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA LOCAL .....	4
3.1.	PROYECCIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN EL ÁMBITO NORMATIVO .....	4
3.2.	JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA .....	8
4.	EL PRINCIPIO DE SUFICIENCIA FINANCIERA .....	27
4.1.	PROYECCIÓN NORMATIVA DE LA SUFICIENCIA FINANCIERA .....	27
4.2.	JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA .....	30
5.	EL PODER TRIBUTARIO LOCAL.....	42
5.1.	LA PROYECCIÓN NORMATIVA DEL PODER TRIBUTARIO LOCAL .....	42
5.2.	JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA .....	44
6.	CONCLUSIONES .....	47
7.	LÍNEAS DE CONTINUACIÓN .....	50
7.1.	LA SITUACIÓN ACTUAL.....	50
7.2.	FUENTES DE DATOS E INFORMACIÓN.....	51
7.3.	LÍNEAS BÁSICAS PARA UN NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN .....	51
7.4.	METODOLOGÍA A SEGUIR.....	52
8.	BIBLIOGRAFÍA.....	54

## 1. INTRODUCCIÓN

La Suficiencia Financiera de las Entidades Locales como garantía de su Autonomía es un debate recurrente en España tanto a nivel político como a nivel jurídico. La falta histórica de recursos de las Entidades Locales para atender las necesidades de sus vecinos ha provocado que periódicamente el debate sobre la financiación local estuviera de actualidad y que diera lugar a diferentes cambios normativos, aunque ninguno de gran calado ni valiente que afrontara el problema desde una perspectiva global desde la promulgación de la ley 7/1985 de Bases de Régimen Local y la ley 39/1988 de Haciendas Locales. Estas dos leyes vienen a resolver la necesidad de normativa básica y de referencia en el ámbito local una vez aprobada la Constitución Española de 1978.

Recientemente, la crisis financiera y urbanística supuso un agravante para muchos Ayuntamientos, quedando algunos en auténtica quiebra, y dando lugar a que el Estado pusiera en marcha diferentes mecanismos para "salvarlos", como el Fondo de Ordenación, el Fondo de Impulso Económico o el obligatorio mecanismo de pago a proveedores establecido por el Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores.

Si a eso sumamos el desarrollo de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPS), la consagración de los principios de estabilidad presupuestaria, el techo de gasto y las restricciones a la aplicación de los superávits derivados de las liquidaciones presupuestarias, tenemos el escenario perfecto para que el debate sobre autonomía local y su relación con la suficiencia financiera vuelva a estar de actualidad.

Actualmente, además, se ha creado una comisión de trabajo entre la FEMP y el Estado para abordar el nuevo modelo de financiación local.

Dado el interés del debate, este TFM pretende estudiar el marco teórico normativo y doctrinal en materia de autonomía local y suficiencia financiera como primer paso de un estudio más ambicioso en esta materia.

## **2. OBJETO**

El objeto del presente TFM es fijar el marco teórico de los principios constitucionales de autonomía local y suficiencia financiera, y consistirá en una conceptualización normativa, jurisprudencial y doctrinal, así como en una primera identificación de las posibles líneas de continuación del trabajo de cara a determinar bases para un nuevo modelo de financiación local que garantice la suficiencia financiera de los Entes Locales para el ejercicio de su autonomía.

### 3. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA LOCAL

#### 3.1. PROYECCIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN EL ÁMBITO NORMATIVO

La autonomía local está caracterizada por ser un poder limitado, un derecho de participación, una garantía constitucional y el resultado de la distribución territorial del poder.

El principio de autonomía local se configura como uno de los principios constitucionales de la organización del Estado, y queda consagrado en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución, entendiéndose como tal la capacidad de las Entidades Locales de gestionar sus propios intereses. Esta autonomía, obviamente, no implica soberanía o autosuficiencia, plena independencia o que los Entes Locales dispongan de facultades omnímodas para determinar sus actuaciones. La autonomía se desarrolla dentro del marco competencial que define el Estado, que a su vez está obligado a respetarla.

Asimismo, la autonomía local queda recogida como derecho de las Entidades Locales en la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985, ratificada por España en 1988, que define en su artículo 3 la autonomía local como:

*"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<sup>1</sup>"*

---

<sup>1</sup> RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, JM realiza las siguientes consideraciones en "La Carta Europea de la Autonomía Local y el Pacto Local", *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, núm. 10, 1999, pág. 1625 :

- "a) Se reconoce como derecho, pero debe concurrir la nota de "capacidad efectiva, por lo que la carta ha huido del mero reconocimiento formal o nominal.
- b) Incluye no sólo capacidad de "gestionar", sino también la de "ordenar" –es decir, "regular"-, lo que tendrá extraordinarias consecuencias prácticas para la defensa de la autonomía local.
- c) Por lo que se refiere al aspecto objetivo o sustantivo de la autonomía local, esta debe incidir sobre una parte importante de los asuntos públicos.
- d) Finalmente, en lo que se refiere al aspecto funcional de esta autonomía, la misma se ejerce bajo la propia responsabilidad de las Entidades Locales, y en beneficio de sus habitantes."

El artículo 137 de la Constitución Española (en adelante CE) recoge la autonomía como un elemento identitario de la organización territorial del Estado, estableciendo los municipios y provincias como entes configuradores de ella, y por lo tanto atribuyéndoles autonomía:

*"El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses."*

Son por tanto los municipios y las provincias los titulares de la autonomía local protegida constitucionalmente. En adelante nos referiremos a ellos como Entes Locales o Entidades Locales.

La Constitución nos indica los elementos básicos que caracterizan el concepto de autonomía, así en primer lugar va asociada a la distribución territorial de poder, constituyendo el territorio el primer límite a la autonomía y el ámbito de desarrollo de la misma.

También este mismo artículo nos acota la autonomía centrándola en los intereses que le son propios<sup>2</sup>. Esta gestión de intereses tiene que venir de la mano necesariamente de la atribución de una serie de competencias en exclusiva asociadas a los mismos.

Por lo tanto, la determinación del marco competencial, una vez fijado el límite territorial, es esencial para fijar la autonomía local, en tanto en cuanto ésta no es absoluta. Es al Estado al que corresponde la determinación de este marco competencial en virtud de las competencias que le otorga el artículo 149.1.18 de la CE para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

---

<sup>2</sup>PABLOS MATEOS, F. en *Autonomía y suficiencia financiera en la Hacienda Local*, UNEX, 2015, pág 91: "Analiza la profesora ALARCÓN GARCÍA, dos elementos de la autonomía municipal, el mencionado elemento sustantivo o material, es decir, los intereses propios del municipio y de otro lado, el elemento formal o instrumental, que estaría integrado por las competencias administrativas, y por tanto consecuentemente, por las funciones o actividades encaminadas a la consecución de los intereses municipales y por los poderes jurídicos concedidos para la consecución de dichos intereses. Con ello admite y diferencia la existencia de dos tipos de autonomía en el ámbito municipal. La autonomía política vinculada a los intereses propios del municipio y la autonomía administrativa, vinculada a las competencias administrativas. (Autonomía municipal..., *op. cit.*, pág. 44 y siguientes). Destaca también los intereses propios como elemento objetivo o sustantivo, integrante de la autonomía local, RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M., "La Carta Europea..." *op. cit.*, pág. 1625. "

El artículo 140 de la CE avanza un paso más en materia de autonomía, pues la garantiza y erige a la propia Constitución como garante de la misma, es decir, establece su garantía al máximo nivel normativo.

Además en el mismo artículo (y en el 141 para las provincias) la propia CE encomienda a los gobiernos locales la gestión de los intereses propios<sup>3</sup>, encomendándoles de manera implícita la vigilancia del cumplimiento del principio de autonomía. Además no lo hace de cualquier manera, ya que les otorga la máxima legitimidad para ello, que es el carácter representativo de los mismos y la elección directa de los concejales por los vecinos.

Una vez establecido el marco constitucional, la ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local (en adelante LRBRL) determina el ámbito de la autonomía, estableciendo los límites que a la postre la configuran y que la Constitución deja abiertos.

La LRBRL queda conformada dentro del bloque constitucional<sup>4</sup>, estableciendo los preceptos estatutarios configuradores de la autonomía local en sus artículos 2.1, 25.2, 26 y 36.

En este sentido es clave el artículo 2.1, que establece una relación directa entre atribución de competencias y garantía de intervenir en los asuntos

---

<sup>3</sup>PABLOS MATEOS, F. *op. cit* pág 5, pág 96: "La profesora ALARCÓN GARCÍA, diferencia en la autonomía política dos elementos, la capacidad de tomar decisiones y la legitimación democrática de los que toman las decisiones y responsabilidad frente a los ciudadanos. (Autonomía municipal..., *op. cit.* pág. 77)"

GARCÍA FERNÁNDEZ, "Sin la representatividad democrática de los Ayuntamientos, de las Diputaciones Provinciales, y de los Cabildos y Consejos Insulares, la autonomía local no sería más que descentralización o desconcentración pero no autogobierno autónomo." ("Derecho constitucional y Entidades Locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos del derecho local.", *Parlamento y Constitución. Anuario*, núm. 6, 2002, págs. 225 y 226)

<sup>4</sup> PABLOS MATEOS *op. cit* pág 5, pág 418: "Otras de las peculiaridades destacables de la LRBRL es su encaje en el bloque de constitucionalidad. Su integración o no en el bloque de constitucionalidad tiene respuesta en el artículo 28 de la LOTC. Si partimos del hecho constatado de que la LRBRL es una ley que delimita competencias entre el Estado y las CCAA en materia de régimen local, parece ser claro su incardinación al bloque de constitucionalidad. Recordemos que el artículo 28 de la LOTC indica que para declarar la inconstitucionalidad de una ley estatal o autonómica deberá de tenerse en cuenta la Constitución además de "las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas."

que le son propios, lo que es lo mismo, la garantía de la autonomía local. Las competencias como elementos esenciales y posibilitadores de la autonomía real aparecen de esta forma claramente indicados en la legislación básica.

El marco competencial viene definido en los artículos 7, 25 y 36. Teniendo en cuenta que el desarrollo de las competencias se hace a través de la prestación de servicios, cobran especial importancia también los artículos 26 y 86 de la mencionada LRBRL, que si bien no definen competencias, sí definen los servicios obligatorios a prestar por las Entidades Locales en el artículo 26 y los servicios de carácter económico en el 86.

Una cuestión recurrente es la poca concreción de las competencias que el legislador aborda, no solo en esta ley, sino en sus sucesivas modificaciones, huyendo siempre de hacer una lista cerrada de competencias locales y dejando esta función a las leyes sectoriales, en lo que, a mi juicio, es una incongruencia, ya que es el marco competencial que se defina el que permitirá el ejercicio real de la autonomía local.

La LRBRL ha tenido varias modificaciones, siendo las introducidas por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL) las de mayor calado. Esta reforma, entre otras cosas, incorpora los principios de estabilidad presupuestaria tras la modificación del artículo 135 de la CE, poniéndolos al mismo nivel que el de autonomía. Aunque la justificación de esta reforma ha sido la adaptación de la misma a la estabilidad presupuestaria, lo cierto es que los cambios introducidos, especialmente en el marco competencial y consecuentemente en los límites de la autonomía de los Entes Locales, van mucho más allá<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> VILLAR ROJAS, F.J. "Los cambios normativos introducidos en el régimen de organización y funcionamiento de las Entidades Locales con ocasión de la necesidad de dar respuesta al impacto de la crisis financiera sobre las cuentas públicas, en particular, sobre las haciendas locales, incorporan mecanismos y técnicas de dirección y de control de la Administración estatal – también, en determinados supuestos, de las Administraciones autonómicas- sobre las Administraciones locales, de modo especial sobre los Municipios, que exceden de la causa o razón de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que se esgrime para justificarlas." ("Tutela de las Entidades Locales por causa de estabilidad presupuestaria: límites constitucionales.", en la obra colectiva *Sostenibilidad financiera y administración local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pág. 183).



Hay que destacar que, en lo relativo al marco competencial, íntimamente ligado a la autonomía local, la ley de 1985 habilitaba a los Entes Locales a ejercer competencias en ciertos ámbitos que la LRSAL ha eliminado, siendo por lo tanto la ley en vigor mucho más restrictiva. En este sentido podemos destacar el artículo 28 del texto original que ha sido suprimido, que daba cobertura a los municipios para actuar complementariamente a otras Administraciones en materias como cultura, educación, vivienda o sanidad, o el modificado artículo 25.1 de la LRBRL, que en su redacción original recogía que los municipios podían “promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”, las comúnmente llamadas competencias impropias<sup>6</sup>. Esta situación ha generado una situación de incertidumbre sobre las actividades complementarias que hasta ahora venían desempeñando los Entes Locales que la nueva norma no despeja.

Aunque el principio de autonomía local quedó consagrado en la CE de 1978 y pronto se establecieron por parte del Estado las bases de régimen local, la indefinición del mismo ha provocado que fuera causa de numerosa jurisprudencia por parte del Tribunal Constitucional, estableciendo el mismo los criterios para interpretar el concepto de autonomía local dentro de nuestro marco constitucional, dada su complejidad conceptual y los numerosos matices que puede tener.

### **3.2. JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA**

Desde muy pronto tras la entrada en vigor de nuestra Carta Magna la presunta vulneración de la autonomía local consagrada en los artículos 137, 140 y 141 de la CE ha sido causa de recursos de inconstitucionalidad, lo que ha dado lugar a numerosa jurisprudencia al respecto, estableciendo

---

<sup>6</sup> RODRÍGUEZ MÁRQUEZ y ROMERA JIMÉNEZ, competencia impropia: “aquella que la legislación estatal o autonómica no contempla como obligatoria para los Entes Locales, pero que está siendo ejercida por la administración local sin tener título competencial específico, como una respuesta basada en una valoración técnica que procede de una demanda ciudadana no atendida por la administración competente, quien además no ofrece una cobertura financiera suficiente.”, (“Un estudio sobre el gasto impropio en la administración local española”, *Documentos de trabajo*, Instituto de Estudios Fiscales, núm. 3/2014, pág. 22).

el Tribunal Constitucional la doctrina para la interpretación del principio de autonomía.

Dada la limitación de este TFM, y por ser sus argumentos y fundamentos jurídicos invocados en numerosísimas sentencias posteriores, traeremos a colación las SSTC 4/1981 y 32/1981, que son las que fijan desde el inicio las líneas básicas en materia de autonomía local dentro del marco constitucional.

Para ver la evolución de la doctrina también analizaremos la STC 159/2001, posterior a la LRBRL, y la STC 41/2016 que considera el impacto de la LRSAL; ya que como se ha expuesto, tras la aprobación de la Constitución son los dos hitos más destacados en materia de autonomía local.

### **3.2.1. La STC 4/1981**

La STC 4/1981 es la primera que establece las bases para la interpretación del concepto de autonomía local. Con ella, el TC marca las bases que con pronunciamientos complementarios posteriores, modelan la autonomía de los Entes Locales en nuestro país y fijan los límites de la misma.

Cabe destacar que esta sentencia se pronuncia sobre regulación preconstitucional, siendo muy interesantes las consideraciones que el TC hace sobre la aplicación de criterios temporales (o derogatorios) frente a criterios jerárquicos para justificar su pronunciamiento, aunque esta disyuntiva quede fuera del alcance de este TFM.

El TC señala que el principio de autonomía es uno de los principios generales de la organización del Estado plasmados en la Constitución y tiene carácter informador de todo el Ordenamiento jurídico, e indirectamente insta al legislador a dictar una nueva legislación de régimen local al amparo de los artículos 148.1.2 y 149.1.18. Interesa el matiz que el TC le da en esta sentencia a estos artículos, que más que determinar competencias del Estado, a juicio del TC constituyen un mandato implícito de desarrollo del marco legal. Obviamente este aspecto

de mandato se convierte en competencial una vez que entra en vigor la LRBRL en 1985, pues podemos considerar que el mandato se ha cumplido, quedando cerrado con la ley 39/1988 de Haciendas Locales.

Es en FJ 3 donde el TC establece su propia función respecto al criterio de autonomía de municipios y provincias, que es "fijar unos límites cuya inobservancia constituiría una negación del principio de autonomía, pero dentro de los cuales las diversas opciones políticas pueden moverse libremente". Se define la autonomía local desde el principio como un concepto abierto, sin concretar, la autonomía local no es una lista más o menos cerrada de atribuciones de los Entes Locales, está asociada a la propia existencia e identidad de los mismos. Este concepto de autonomía acompañará a toda la jurisprudencia del TC en la materia, aunque con la reciente modificación del artículo 135 de la Constitución será matizado con una interpretación más economicista.

Tal como señala en el mismo FJ el TC, el artículo 137 de la CE refleja una concepción amplia y compleja del Estado, y es necesario delimitar cuál es el ámbito del principio de autonomía, recordando que autonomía no es soberanía y hace referencia a un poder limitado. Incide el TC que el principio de autonomía no puede oponerse al de unidad (artículo 2 de la CE), y que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido.

La primera acotación del principio de autonomía viene dada por la propia CE, cuando la circunscribe a "la gestión de sus propios intereses" en el artículo 137, acotación que el TC utiliza para afirmar que "se exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo". Hay que subrayar que van apareciendo elementos que se van a ir conformando con el tiempo como los verdaderos configuradores de la autonomía local como son las competencias.

Desde los inicios del período constitucional la determinación de competencias y materias es el asunto central de la autonomía. En la

misma sentencia ya se indica la dificultad de concretar las mismas<sup>7</sup> en relación a los intereses, teniendo por un lado las competencias propias y exclusivas y por otro aquellas que hay que atribuir en función de un interés predominante.

Vemos que el debate entre competencias propias e impropias aparece desde los inicios constitucionales. En este sentido hay que tener en cuenta un aspecto que muchas veces se olvida cuando se aborda este tema desde la distancia a la Administración Local, como es que los Entes Locales empiezan a desarrollar actividades y prestar servicios en materias que no son de su competencia cuando existe una necesidad real de los mismos en la comunidad local que no es satisfecha por los niveles de gobierno competentes. Por lo tanto, el ejercicio de competencias impropias, la mayoría de las veces, no responde a un capricho o lujo despilfarrador de las Entidades Locales, como a veces se ha querido trasladar desde otras Administraciones, especialmente la estatal.

No obstante, hay una línea que el TC marca también desde el inicio y que es una de las bases para concretar la autonomía: el Ordenamiento jurídico. En este sentido recuerda el Tribunal que "Este poder" (la autonomía) "para la gestión de sus respectivos intereses se ejerce -por lo demás- en el marco del Ordenamiento. Es la Ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución". El TC señala el camino que con posterioridad seguirá el legislador y el propio Tribunal para el desarrollo de la autonomía local marcado por el desarrollo del Ordenamiento. De manera indirecta se

---

<sup>7</sup> FANLO LORAS, A. ante esta dificultad: "En primer lugar, esta operación ha estado y está condicionada por la configuración del modelo de organización territorial del Estado. La Constitución establece, en estos casos, el reparto de funciones entre los distintos poderes territoriales que integran al Estado, pero es excepcional que se refiera a las competencias locales...en segundo lugar, la gran heterogeneidad de las Entidades Locales (la asimetría cada vez más marcada en la planta local) que dificulta extraordinariamente la adopción de medidas generales y uniformes en la delimitación de las competencias de entidades tan diversas en cuanto a su capacidad. En tercer lugar, el sistema de financiación de las Administraciones Públicas es un factor esencial para el reparto y ejercicio de competencias, pues sin suficiencia financiera no existe verdadera autonomía administrativa o política. En cuarto lugar,... el carácter "bifronte" del Régimen local, esto es, la participación conjunta del Estado y de las Comunidades Autónomas en la regulación del régimen jurídico de las Entidades Locales, tanto en aspectos organizativos como, de manera particular, en los competenciales..." ("La atribución de competencias a los Entes Locales en la Ley Estatal de Régimen Local", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 7 bis, 2006, pág. 1429).

vuelve a hacer referencia al artículo 149.1.2 de la CE, y se indica el Ordenamiento como el limitador de la autonomía, y por ende de las competencias, sin listas cerradas pero siempre de acuerdo con la Constitución.

El TC también marca desde esta sentencia, y todavía en el completo FJ-3, la línea que se va a seguir relativa al control de legalidad respecto de las competencias que el Estado puede ejercer sobre los Entes Locales, determinando el TC que este control es compatible con la autonomía, aunque especifica que los controles de legalidad no pueden ser genéricos e indeterminados que sitúen a la Administración local en situación de dependencia jerárquica del Estado.

Esta interpretación no es baladí, ya que introduce dos aspectos esenciales configuradores de la autonomía, que hacen de ésta un concepto variable: el tiempo y el marco político.

Una vez asegurada la autonomía local, el TC en su FJ 10, y tomando como referencia los artículos 140 y 141.2 de la CE, encomienda a los gobiernos locales, y a su carácter representativo y autónomo, el ejercicio de la autonomía local, declarando inconstitucional su destitución salvo por incidir de manera negativa en los intereses generales de la Nación o de los intereses generales distintos de los de la propia entidad.

Podemos resumir señalando que desde los inicios el TC asocia autonomía local a atribución de competencias, pero entendiendo que éstas no son una lista cerrada y que es el Estado a través de la Ley el que marca los límites, siendo el gobierno local, de carácter representativo, el encomendado a desarrollarla, siempre garantizando el cumplimiento del mandato constitucional.

El debate competencial es complejo y constituye desde el inicio, como podemos comprobar, el verdadero nudo gordiano de la autonomía local. En este sentido me gustaría poner de manifiesto un aspecto que muchas veces se olvida en el debate, como es el fin último de las competencias, que no es más que la prestación de servicios a los ciudadanos independientemente de quien las tenga o las ejerza. En este sentido, una

mayor coordinación entre Administraciones sería deseable. Este debate sobre competencias ha sido recurrente con el paso de los años, hasta tal punto que el desarrollo de las competencias impropias por parte de los Entes Locales ha supuesto en algunos casos la quiebra de los mismos, y en la mayoría una carga extra tanto financiera como procedimental y de servicios. Esta situación ha intentado aclararla, a mi juicio sin demasiado éxito y no de la manera adecuada la LRSAL, con el principio de una administración una competencia, entre otras cosas porque queda sin resolver qué pasa con las competencias compartidas.

### **3.2.2. La STC 32/1981**

Otra sentencia clave del TC y que marca la línea jurisprudencial en materia de autonomía local es la STC 32/1981. Una vez marcadas las bases por la STC 4/191, esta sentencia desarrolla y amplía el concepto de autonomía local y sus consecuencias. Ambas sentencias y sus fundamentos jurídicos serán continuamente invocadas en sentencias posteriores, constituyendo el criterio interpretativo que el TC ha establecido respecto a la autonomía local establecida en los artículos 137, 140 y 141 de la CE.

Comienza el TC el FJ 3 recordando que el orden jurídico establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales de la arquitectura del orden constitucional, e indispensables para asegurar los principios constitucionales. Sobra observar que entre estas instituciones se encuentran los Entes Locales. Vuelve el TC a ligar la determinación del marco competencial con la autonomía de los Entes Locales y con su propia existencia, ambas garantizadas por la Constitución en sus artículos 137, 140 y 141.

Es cierto que la garantía institucional no fija un contenido concreto o un ámbito competencial determinado, pero significa "la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar". Introduce el TC de este modo y de manera explícita una variabilidad en los límites, cuya determinación

está encomendada al legislador ordinario y no al constituyente, que dependen del momento y el lugar, es decir, no son algo estático, aspecto éste que tendrá su importancia en futuras sentencias de este Tribunal respecto de variaciones del marco competencial derivados de modificaciones en las leyes básicas. El TC lanza esta interpretación considerando que la Constitución no contiene la regulación de las competencias de estas instituciones como sucede con las instituciones supremas del Estado, pero sí su garantía institucional.

La Constitución no precisa cuáles son los intereses de las Entidades Locales ni el haz mínimo de competencias que para atender a su gestión debe el legislador atribuir a las Entidades Locales para garantizar su autonomía, pero el TC indica que hay que "efectuar una redistribución de competencias en función del respectivo interés entre las diversas entidades, para que el modelo de Estado configurado por la Constitución tenga efectividad práctica".

Por lo tanto, vuelve a aparecer el cambio, la transformación o el movimiento como una de las características de la autonomía local, ya que en función de las competencias que se le atribuyan a los Entes Locales, ésta puede ser ampliada o reducida, con el límite de su existencia garantizada, no puede ser abolida ni de derecho ni de hecho.

Esta interpretación del TC queda aún más patente en el FJ 4, cuando el TC afirma que "la garantía institucional de las autonomías locales no se reduce a incluir dentro de la materia reservada a la Ley la determinación del contenido competencial de estas autonomías, pues es precisamente la necesidad de preservar la autonomía frente al legislador lo que da razón de ser a esta garantía". Es decir, la propia Constitución encomienda al legislador el establecimiento de los límites de la autonomía local a través de la determinación del marco competencial, pero con el límite precisamente de su propia existencia garantizada por la propia Constitución.

Finalmente el TC en este mismo FJ hace la primera definición formal de autonomía local, estableciéndola no ya como un principio informador del Ordenamiento, sino como un derecho de la comunidad local:

“La autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto le atañe, los órganos representativos de la Comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible.”

Obsérvese cómo en la definición del TC aparecen los conceptos fundamentales que más tarde también aparecerán en la definición que hace el artículo 3 de la Carta Europea de la Autonomía Local, a saber, es un derecho dentro de un marco legal y es ejercida por órganos representativos.

Vemos como queda conformada la autonomía local ligada a derechos de la comunidad, independencia y autonomía de sus gobiernos y el marco competencial, desarrollado a través de la relación entre los intereses locales y supralocales.

Llegado este punto, toca discernir a quién corresponde la determinación del marco competencial, que como vemos es clave para que las Entidades Locales puedan ejercer su autonomía. Hay que tener en cuenta que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas tienen competencias en materia de régimen local, por lo que la delimitación competencial entre ambos tiene transcendencia capital.

En este asunto el TC es contundente y no deja el menor resquicio de duda interpretativa del artículo 149.1.18 de la CE, en el FJ 5. Recuerda el Tribunal que el apartado primero del artículo 149 enumera competencias exclusivas del Estado en el sentido más restringido del término, y que la autonomía local es un derecho de las comunidades locales constitucionalmente garantizado, siendo esta garantía de carácter general y configuradora de un modelo de Estado.

Con estas premisas el TC interpreta que el artículo 149.1.18 establece que corresponde al Estado la fijación de principios o criterios básicos en



materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado, es decir, establecer la legislación básica y por ende como parte esencial de la misma las competencias en materia de régimen local que garantice que las comunidades locales puedan ejercer su derecho a la autonomía garantizado constitucionalmente.

Ahora bien, estamos hablando de ley básica y el propio Tribunal advierte que establecer condiciones básicas no quiere decir uniformidad para todas las entidades del Estado, abriendo la puerta a la diversidad en virtud de la potestad normativa de las Comunidades autónomas en materia de régimen local.

Esta interpretación ha dado lugar a numerosa litigiosidad, estando todavía abierto el debate de porqué la ley básica no marca una lista cerrada de competencias. No olvidemos que la LRSAL aparentemente intenta hacer eso pero en el fondo deja la lista abierta limitándose a endurecer la delegación de competencias.

En conclusión, es al Estado al que corresponde mediante legislación básica establecer los límites a la autonomía a través de la definición del marco competencial. Esto, como ya hemos señalado anteriormente, implica que estamos ante condiciones del ejercicio de la autonomía variables en el tiempo, en función de las ampliaciones o disminuciones de las competencias que la ley determine para las Entidades Locales.

Esta interpretación abierta del marco competencial del TC, fue desarrollada en la LRBRL de 1985, en la que el legislador, en pleno proceso descentralizador del Estado, fijó un marco competencial abierto, dando margen tanto a las Comunidades Autónomas como a las propias Entidades Locales. Este planteamiento a modo de ley de péndulo tuvo su reacción contraria con la reforma de la ley de bases introducida por la LRSAL que, si bien dentro del ámbito competencial del Estado, ha reducido las competencias de los Entes Locales y, como consecuencia su autonomía. Basta con comparar las redacciones de los artículos 2.1 y 7 de la LRBRL antes y después de la modificación de la ley.

### **3.2.3. La STC 159/2001**

El desarrollo de la legislación básica en materia de régimen local marca el ejercicio del principio de autonomía de los Entes Locales. En este sentido los dos hitos más importantes han sido la promulgación de la ley de bases de 1985 y la reforma de la misma a finales del año 2013. Si las SSTC 4/1981 y 32/1981 marcan las bases de la doctrina en materia de autonomía local, no debemos dejar pasar que en el fondo el TC se estaba pronunciando sobre preceptos preconstitucionales, por lo que para completar el análisis teórico es necesario estudiar cómo la doctrina ha evolucionado tras el desarrollo de la ley de bases, que recordemos era un mandato constitucional al legislador en virtud del artículo 149.1.18 de nuestra Carta Magna. Por esta razón se ha elegido esta sentencia del TC como referencia, por el momento y por recoger referencias a numerosa jurisprudencia posterior a las SSTC 4/1981 y 32/1981 mencionadas.

Comienza el FJ 4 haciendo referencia a la relación entre autonomía local y competencias y derivando a sus pronunciamientos al respecto de las sentencias 4/1981 y 32/1981, analizadas en apartados anteriores, así como a sus reiteraciones en las SSTC 27/1987, 170/1989 o 109/1998, especificando que el marco competencial que han de respetar los legisladores estatal y autonómicos debe ser entendido como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos les atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no debe oponerse al principio de unidad estatal, insistiendo en que la garantía institucional no fija más límite que el reducto indisponible o núcleo esencial de la institución.

Como se ha indicado varias veces a lo largo del presente trabajo, el Estado ejerce su capacidad normativa en materia básica de régimen local en primera instancia con la ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local. Interesante es la reflexión que el TC hace en el mismo FJ 4 sobre la doble vertiente de la ley, por un lado conteniendo los rasgos definitorios de la autonomía local y, por otro, aspectos más secundarios como puedan ser la regulación legal del funcionamiento o la planta

orgánica de los Entes Locales, volviendo a insistir en la concreción de las competencias de los Entes Locales como el aspecto clave.

Así el TC marca los artículos 2.1, 25.2, 26 y 36 de la LRBRL como los preceptos estatutarios y legales que configuran la autonomía local, o lo que es lo mismo, los artículos que son reflejo de los principios contenidos en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución. Este pronunciamiento ya había sido realizado por el mismo Tribunal en la SSTC 214/1989 y 27/1987.

Podemos comprobar cómo tras la aprobación de la ley de bases de 1985 y tras el paso del tiempo, la autonomía local sigue ligada al marco competencial que marca la ley, siendo éste el que verdaderamente marca el intervalo donde la autonomía se puede desarrollar.

En esta sentencia es importante la interpretación que hace el TC de los intereses compartidos, entendiendo como tales aquellos que afectan al Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales. Desde un punto de vista de intereses compartidos, es complejo establecer los niveles de decisión o competenciales de manera que se respeten por un lado las atribuciones respecto de unidad nacional y competencias del Estado (artículo 149.1 de la CE), la competencias y autonomía de las Comunidades Autónomas (artículo 148.1 de la CE), y la autonomía de los Entes Locales (artículo 137 de la CE) y sus competencias establecidas en la ley de bases de régimen local.

Llama la atención como se olvida en esta interpretación y en el posterior desarrollo normativo el principio de subsidiariedad, en el sentido de que ejerza la competencia la Administración más cercana al ciudadano, quedando limitadas al artículo 28 y 25.1 de la LRBRL, y de esta forma dejándolo en manos del voluntarismo de los Entes Locales. Huelgan comentarios en este sentido sobre la derogación de los mismos que posteriormente hace la LRSAL, dejando este principio ordenador del sistema legal europeo en papel mojado.

De esta forma la Ley 7/1985 concreta el debate que la STC 32/1981 indicaba sobre la habilitación estatal frente a la autonómica para definir

las competencias locales derivada del artículo 149.1.18 de la Constitución, cerrando el mismo definiendo las competencias básicas y dando pleno sentido al artículo 137 de la CE. En este sentido además el propio TC advierte que las Comunidades Autónomas no pueden desconocer los criterios generales establecidos en los artículos 2.1, 25.2, 26 y 36 de la ley 7/1985, dado que los legisladores autonómicos tienen necesariamente que atribuir competencias a las Entidades Locales en aquellas materias en las que el Estado no tiene competencias plenas.

Concreta además el TC que las competencias que las Comunidades Autónomas otorgan a las Entidades Locales tienen que hacer que se respete el núcleo mínimo de identificable de facultades, competencias y atribuciones para que dichas entidades sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada.

En esta determinación de las competencias en materia de intereses compartidos, la ley 7/1985 juega un papel esencial, y más concretamente los artículos indicados que determinan el marco competencial, porque tal y como especifica el TC en el FJ 11 de la sentencia que estamos analizando, y recordando lo ya indicado en el FJ 3 de la STC 214/1989, "las leyes básicas deberán decir qué competencias corresponden en una materia compartida a las Entidades Locales por ser ello necesario para garantizarles su autonomía". Este mandato, como ya se ha indicado, nunca se ha cumplido, remitiéndose la legislación básica a la sectorial para la determinación de las competencias locales.

Pero, para complicar más el asunto, el TC advierte que la mera determinación en la ley básica no basta para asegurar la constitucionalidad de la determinación de una competencia local, ya que, si ésta excede de lo necesario para garantizar la autonomía local, y se trata además de una competencia autonómica, será por ello inconstitucional. Pero por otro lado debemos añadir que, si no garantiza la autonomía local en los términos indicados de ser reconocibles por los ciudadanos, también será inconstitucional. Se pone de manifiesto la complejidad del asunto, salvado con voluntariedad por la LRBRL con una

determinación flexible del marco competencial, flexibilidad que elimina la LRSAL posteriormente con el principio de una Administración una competencia.

En la misma sentencia 214/1989 el TC se pronuncia a favor de la constitucionalidad de los artículos 25.1, 28, 26.1 y 36 de la LRBRL. En el caso del artículo 28 porque pese a ser competencias autonómicas habilita a los municipios a desarrollar actividades complementarias, lo que no menoscaba la competencia autonómica. Los artículos restantes, pese a que no fueron impugnados el TC, los juzgó legítimos. Este matiz, especialmente la constitucionalidad del artículo 28, cobra importancia hoy tras la imposición del falso principio de la duplicidad como fuente de ineficiencia, principio que no se sostienen ni siquiera desde el más puro criterio economicista.

Como conclusión, podemos decir respecto a las competencias de las Entidades Locales que, como hemos podido comprobar son el corazón de la autonomía local:

- No es un listado cerrado e invariable.
- Es determinado por el Estado mediante ley básica y complementado por las Comunidades Autónomas.
- Tiene que asegurar el ejercicio por parte de la entidad local de su derecho a la autonomía.
- En caso de intereses y competencias compartidas con las Comunidades Autónomas, no puede exceder de lo necesario para asegurar la autonomía local ni menoscabar las competencias autonómicas.

#### **3.2.4. La STC 41/2016.**

La ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) supone la mayor modificación realizada hasta la fecha de la ley de bases. Se incluye en este trabajo el análisis de la STC 41/2016 por ser la primera que responde a recursos de inconstitucionalidad de esta ley y, contener aspectos interesantes que

muestran cómo se ha matizado el criterio de interpretación del concepto de autonomía local por parte del TC. Hasta ahora hemos visto cómo el TC consideraba la autonomía como uno de los principios constitucionales prevalentes y tomaba posiciones que favorecían el desarrollo de la autonomía local, haciendo una interpretación flexible de los niveles competenciales autonómicos y estatales, si bien siempre había advertido del margen discrecional del Estado para atribuir competencias que hicieran efectiva la autonomía. El punto culminante ha sido, como se ha indicado, la declaración de constitucionalidad de los artículos de la ley de bases de 1985 que suponían una habilitación general para los municipios para desarrollar actividades complementarias a otras Administraciones o a prestar servicios a los que aspirara la comunidad local (artículos 25.1 y 28 de la LRBRL).

La modificación del artículo 135 de la Constitución y la introducción de los principios de estabilidad presupuestaria en nuestra Carta Magna tienen impacto en la legislación básica en materia de régimen local, aunque las modificaciones introducidas por la LRSAL van más allá de la inclusión de este principio en la legislación.

En este punto vamos a analizar, por su impacto en la autonomía local, los aspectos que en esta sentencia tienen que ver con las competencias.

El TC comienza el FJ 3 invocando el artículo 149.1.18 y recordando la competencia básica del Estado en cuanto a la regulación del régimen local, doctrina ya conocida. Asimismo refresca las dos funciones de la legislación básica ya comentadas en apartados anteriores: concretar la autonomía local (advirtiendo además que las leyes básicas pueden aumentarla o disminuirla) y concretar aspectos del régimen jurídico básico de los Entes Locales.

Asimismo el Tribunal incide en que la modificación del artículo 135 de la Constitución tiene que tener necesariamente consecuencias en la legislación básica.

Desde el principio el TC deja ver sus intenciones cuando interpreta que el mismo artículo 149.1.18 de la CE ampara al Estado para dictar normas

básicas que introduzcan criterios de racionalidad y estabilidad, uniéndolo además al 149.1.14 que recoge las competencias exclusivas del Estado en Hacienda general y deuda del Estado.

Además también introduce el TC en el debate competencial, lo que finalmente determina los límites de la autonomía, los principios de eficacia administrativa y eficiencia en el gasto público (artículos 103.1 y 31.2 de la Constitución)

Interpreta el Tribunal que el Estado tiene que hacer compatible en la legislación básica los criterios de racionalidad y eficiencia y el principio de estabilidad con el principio de autonomía. En tal sentido el TC marca una línea clara que es novedosa con las interpretaciones que hasta ahora se venían haciendo de la autonomía local al afirmar que tal autonomía debe traducirse en espacios para que las Entidades Locales puedan establecer instrumentos con los que dar cumplimiento a las exigencias de eficacia en la actuación administrativa (art. 103.1), eficiencia en el uso de los recursos públicos (artículo 33.2) y estabilidad presupuestaria (artículo 135).

El cambio interpretativo es de mucho calado, ya que hasta ahora los límites a la autonomía local siempre los había planteado el TC en términos de mínimos, entendiendo como tal la propia garantía institucional y constitucional de la autonomía, pasando ahora a que la autonomía está condicionada por la eficacia, la eficiencia y la estabilidad.

Este cambio en la interpretación de la autonomía tiene por supuesto reflejo en el marco competencial, que como se ha indicado sufre alteraciones de calado con la LRSAL.

En este sentido, el TC en el FJ 9 se reafirma en argumentos sostenidos en numerosas sentencias e insiste en que la Constitución no precisa las competencias de los Entes Locales, pero que deben tener competencias propias en ámbitos de interés exclusivo para no dejar vacío el ejercicio del derecho a la autonomía, y que el legislador estatal debe establecer el marco competencial mediante ley básica en virtud del artículo 149.1.18 de la Constitución.

Pero el TC introduce nuevos factores a la hora de analizar los artículos competenciales, hasta ahora en conexión directa con el principio de autonomía recogido en el artículo 137 de la Constitución, pero a partir de ahora también condicionados por los de eficiencia, eficacia y estabilidad recogidos en los artículos 31.2, 103.1 y 135.

De esta manera el TC da cobertura a un cambio de modelo político en el marco competencial, pasando del modelo abierto del texto original de la ley de 1985 a un modelo cerrado muy restrictivo con las modificaciones derivadas de la LRSAL.

Así, en el FJ 10 el TC reconoce que el nuevo régimen competencial está orientado a definir con precisión las competencias a desarrollar por las Entidades Locales, atribuyéndose a través de leyes pero teniendo en cuenta el principio de estabilidad, que no generen mayor gasto, la existencia de una memoria económica y que no haya duplicidad, aspectos recogidos en los artículos 7 y 27 de la nueva redacción de la ley. De esta manera quedan eliminados los intereses compartidos y las aspiraciones de la comunidad como elementos a tener en cuenta a la hora de fijar el marco competencial.

Formalmente la ley no excluye que las Comunidades Autónomas atribuyan competencias a los Entes Locales, pero sí condiciona cómo y en qué condiciones ha de hacerse, condicionantes que a juicio del TC tienen cobertura en el artículo 149.1.18 de la Constitución.

Es decir la reforma suprime las reglas generales de atribución de competencias recogidas en los antiguos artículos 25.1 y 28 de la LRBRL y los sustituye por exigentes condiciones formales y materiales recogidas en los nuevos artículos 7.4 y 27.1 de la nueva redacción de la misma ley.

El cambio es de tal calado que, como bien dice el Tribunal, nos encontramos con un nuevo régimen competencial que va mucho más allá de un aumento o disminución de las competencias locales.

El propio TC reconoce que los artículos 7.4 y 27 de la LRBRL mencionados alteran el sentido político de la delegación de competencias, transformando la delegación como mecanismo de extensión del poder



local a la delegación como mecanismo de reducción de costes. Queda en evidencia de nuevo el condicionamiento del principio de autonomía que la Constitución recoge en el artículo 137 por los de eficacia en la acción administrativa, eficiencia en el gasto público y estabilidad presupuestaria recogidos en los artículos 103.1, 33.2 y 135 de la CE respectivamente.

De esta manera tan cuestionable se pone la autonomía local de al servicio de los principios de reducción de gasto y para ello se reducen de facto las competencias de los Entes Locales y se ponen trabas y dificultades a que éstas puedan gastar ejerciendo competencias fuera de las materias indicadas en el nuevo artículo 25.2. de la LRBRL Pero vuelve a quedar sin resolver el problema que tienen muchas Entidades Locales de insuficiencia financiera, al que se añade el de las entidades que generan excedentes financieros.

A esta situación, que supone un cambio esencial en la concepción y el desarrollo práctico de la autonomía local, el TC le da cobertura legal. En el caso del artículo 7.4 de la nueva redacción de la LRBRL argumentando que la inconstitucionalidad sólo puede devenir de una incorrecta aplicación del mismo, en tanto en cuanto no se impida con la aplicación del mismo una intervención local relevante en ámbitos de interés exclusivo o predominante, ya que los controles no vulneran per se el principio de autonomía. En el caso del artículo 27 argumentando que queda dentro de las competencias que la Constitución atribuye al Estado en los artículos 149.1.14 y 149.1.18, pues asegura los principios constitucionales de eficacia y economía de las distintas haciendas y regula competencias delegadas sin implicar la supresión del instrumento de delegación.

El ejercicio del derecho a la autonomía por las Entidades Locales está íntimamente ligado a las competencias atribuidas a las mismas. Hemos visto cómo las modificaciones introducidas por la LRSAL cambiaban el régimen competencial, vamos a finalizar el análisis de la STC 41/2016 con el listado de materias sobre las que los municipios tienen competencias propias recogido en el artículo 25.2. de la LRBRL modificada por la LRSAL.

En el FJ 10 el TC advierte que este artículo no atribuye competencias, lo que hace es identificar las materias donde "en todo caso" el municipio

tienen que tener competencias propias, es decir, introduce condiciones a la legislación que las confiera, correspondiendo la atribución en sentido estricto a la sectorial estatal y autonómica en función de las competencias de cada uno.

Se pronuncia el Tribunal con más profundidad al respecto en el FJ 12, estableciendo que el citado artículo 25.2 no es un listado *numerus clausus*, es un listado de materias en las que necesariamente han de atribuirse competencias propias a los municipios. Aunque el TC no lo diga abiertamente, para las materias enumeradas implícitamente se mantiene el principio que hasta ahora había mantenido el tribunal de establecer límites mínimos pero no máximos a las mismas, poniendo éste en la garantía constitucional de la autonomía.

El listado, a juicio del TC, no es excluyente, ya que para el resto de materias tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, si bien no están obligadas, pueden atribuir o quitar competencias sin más restricciones que la propia Constitución (artículos 103.1, 135, 137 y 140), los apartados 3, 4 y 5 del nuevo artículo 27 de la LRBRL, y en su caso de los Estatutos de Autonomía.

Obsérvese la evolución del criterio del TC, que de invocar en materia competencial hasta este momento a los artículos 137 y 140 de la Constitución, a partir de ahora pone al mismo nivel los principios economicistas recogidos en el 103.1 y el 135.

La realidad de facto de la aplicación de esta reforma ha sido una disminución de competencias de los Entes Locales y su capacidad de respuesta a las demandas de sus vecinos en servicios y actividades complementarias a otras Administraciones por el establecimiento de unas condiciones muy restrictivas formales y materiales para desarrollar competencias más allá del artículo 25.2 de la LRBRL. Se puede admitir que el nuevo enfoque, aunque no se esté de acuerdo con él, constitucional, porque el propio TC ya advertía desde la STC 4/1981 que la autonomía no era algo estático, que tendría variaciones en el tiempo y que estaba sujeta a criterios políticos en tanto en cuanto el Estado es quien está habilitado en primera instancia a acotarla definiendo el marco

competencial. Pero difícilmente se puede compartir la afirmación del TC de que la nueva redacción del artículo 25.2 no solo no vulnera la garantía constitucional de la autonomía local, sino que la eleva en alguna medida en la línea con la redacción anterior, ya que este artículo hay que tenerlo en cuenta en conexión con el 7.4, los apartados 3, 4 y 5 del propio artículo 25 y el 27, todos de la LRBRL, que son los que definen de manera completa el nuevo marco competencial, en la práctica mucho más restrictivo que el anterior y en consecuencia poniendo límites más estrictos al ejercicio del derecho de las Entidades Locales a la autonomía.

Para terminar nos podemos cuestionar si establecer condiciones que hagan casi imposible el ejercicio de la autonomía y la delegación de competencias, como hace la LRSAL, no entra en contradicción con la STC 32/1981 cuando advertía que la autonomía no se podía dejar vacía de contenido ni dejarla irreconocible.

#### **4. EL PRINCIPIO DE SUFICIENCIA FINANCIERA**

##### **4.1. PROYECCIÓN NORMATIVA DE LA SUFICIENCIA FINANCIERA**

El reconocimiento de la capacidad de cada colectividad local para autogestionar sus propios intereses queda desprovisto de contenido si no viene acompañado de los recursos financieros necesarios. Es decir, el segundo aspecto para determinar y garantizar la autonomía local, y no menos importante, es la suficiencia financiera.

La Suficiencia Financiera se alcanzará por las Entidades Locales en la medida en que los recursos sean adecuados para alcanzar sus fines, desarrollar sus competencias y prestar los correspondientes servicios.

En este sentido, es la propia Constitución la que en su artículo 142 establece los tributos propios y la participación en los del Estado y las Comunidades como los ingresos (recursos) esenciales de las Entidades Locales<sup>8</sup>.

La suficiencia financiera como garantía de la autonomía local es el principio que la Constitución establece como configuración básica del sistema financiero de las Haciendas Locales en el artículo 142, en el que además define los recursos de las Entidades Locales: los tributos propios y la participación en los del Estado y las Comunidades Autónomas:

*"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."*

---

<sup>8</sup> FERREIRO LAPATZA, "La suficiencia... tiene... un significado interno o aislado de adecuación de medios a fines como un significado "externo" en relación con el Estado y las Comunidades Autónomas: tanto el uno como las otras deben respetar los medios que las Corporaciones locales necesitan para el cumplimiento de sus funciones. Respecto que ha de manifestarse tanto en las leyes estatales o autonómicas que fijen las participaciones de las Corporaciones locales en tributos estatales o autonómicos como en las que atribuyan a dichas Corporaciones ciertos tributos o fijen el espacio en que ellas pueden establecer tributos.", (*"La Hacienda local. Antecedentes históricos"*, pág. 43, CIVITAS).

Podemos comprobar que la Constitución marca de manera clara la relación entre los recursos económicos y la autonomía local. Para ello define el origen de los mismos, dando incluso poder tributario a los Entes Locales, y ordenando que sean suficientes para el desempeño de las funciones atribuidas<sup>9</sup> por ley, es decir sus competencias, lo que a la postre significa el ejercicio de su autonomía.

Esta idea, la relación entre suficiencia financiera y autonomía local va a ser el pilar sobre la que se van a construir el sistema de Haciendas locales.

Es importante el matiz de suficiencia, que en ningún caso es equivalente a autonomía financiera, estando ésta asociada a la vertiente del gasto<sup>10</sup> y la suficiencia a los ingresos.

En este mismo sentido se pronuncia la Carta Europea de Autonomía Local, que en el artículo 9.2 recoge la necesidad de que los recursos financieros sean proporcionales a las competencias.

Con el desarrollo de la legislación básica es en primera instancia la ley 7/1985 LRBRL la que recoge esa proporcionalidad entre recursos y competencias, entendiendo éstas como cumplimientos de los fines, en su artículo 105.1, desarrollándose éste aspecto fundamental en un texto específico, antes la ley 39/1988 reguladora de las Haciendas Locales (LHL) y ahora el texto refundido recogido en el 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 (TRLHL).

---

<sup>9</sup> VALENZUELA VILLARUBIA, I. "...aquél principio que garantiza un sistema de recursos bastante para cubrir los costes que generan los servicios públicos y las actividades administrativas legalmente exigibles a los Entes Locales.", ("La suficiencia financiera en las Haciendas Locales y sus carencias como principio.", *Impuestos*, núm. 17, 2010, pág. 191).

RAMALLO MASSANET J.y ZORNOZA PÉREZ,J.: "La suficiencia financiera ha de entenderse, pues, de acuerdo con el art. 142 CE en relación a las funciones, actividades, competencias y servicios que la ley atribuye a las Corporaciones locales, de modo que los medios o recursos financieros de que dispongan han de ser bastantes para desempeñar el conjunto de tareas que tienen legalmente atribuidas.", ("Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas locales.", *Revista de Estudios de la Administración local y Autónoma*, núm. 259, 1993., págs. 503 y 504).

<sup>10</sup> LÓPEZ DÍAZ, A.: "...esta autonomía del gasto, en cuanto actividad instrumental de los entes públicos, no se convierte en un título material en sí, sino que ve limitado su campo de actuación a aquéllas materias sobre las que el ente público tenga atribuidas competencias", ("Autonomía y suficiencia de las Corporaciones Locales", *Dereito*, Vol. 13, núm. 1, 2004, pág. 61).

Vemos como autonomía, competencias y recursos van de la mano, permitiendo estos últimos el desarrollo de las competencias y esto, el ejercicio de la autonomía.

La Ley de Haciendas Locales establece las bases del régimen jurídico financiero de la Administración Local, y se dicta en virtud de las competencias estatales recogidas en los artículos 149.1.18 de la Constitución, así como se establece el sistema tributario local al amparo del artículo 133 y se establece la participación en los tributos del Estado dando respuesta a las exigencias del ya mencionado artículo 142 de la CE.

No es objeto del presente trabajo el análisis pormenorizado de esta normativa. Desde el punto de vista de la suficiencia financiera hay que tener en cuenta que esta norma establece los recursos que tienen que dar respuesta a la misma. De esta forma el artículo 2 establece los recursos que constituyen las haciendas locales:

- Ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho privado
- Tributos propios
- Participación en los tributos del Estado y las Comunidades Autónomas
- Subvenciones
- Precios públicos
- Operaciones de crédito
- Multas y sanciones
- Las demás prestaciones de Derecho público.

Aunque toda la Hacienda local tiene como objetivo la suficiencia financiera, son los tributos propios y la participación en los del Estado y las Comunidades Autónomas los que el artículo 142 de la Constitución marca como fundamentales.

Vemos cómo Suficiencia Financiera y Autonomía Local son dos principios íntimamente ligados, sin el primero no es posible el segundo. Sin medios no podemos alcanzar los fines.

Es por eso que, al estar ligados ambos principios, la suficiencia o insuficiencia de los recursos también viene marcada por la profundidad con la que se ejerza el derecho a la autonomía<sup>11</sup>. En virtud de cómo quede acotada la autonomía podremos evaluar si los recursos son suficientes para el ejercicio de la misma, es decir, si se cumple el principio de suficiencia financiera, pero sin olvidar que la disponibilidad de recursos va a condicionar la profundidad del ejercicio de la autonomía.

La determinación original del campo competencial de las Entidades Locales era abierta en la redacción original de la LRBRL, lo que introduce dificultades en la evaluación del cumplimiento del principio de suficiencia financiera. Esta indeterminación la ha intentado eliminar la LRSAL con el nuevo régimen competencial, aunque sin éxito ya que lo que lo único que ha introducido son dificultades formales y materiales para que los Entes Locales puedan desarrollar competencias impropias y delegadas, pero sigue remitiéndose a la legislación sectorial para determinar con concreción el marco competencial.

#### **4.2. JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA**

El principio de suficiencia financiera de las Entidades Locales ha sido objeto de numerosos pronunciamientos del TC al respecto. Además en muchos casos estas consideraciones, como veremos posteriormente, vienen ligadas al efectivo ejercicio del derecho de autonomía de las comunidades locales.

En este sentido ya desde las primeras sentencias relativas al ámbito local aparece el concepto de suficiencia financiera, como la sentencias 4/1981, que como se ha indicado en el análisis jurisprudencial de la autonomía

---

<sup>11</sup> SIMÓN ACOSTA, E.: "La suficiencia está supeditada no sólo por el volumen de ingresos, sino por las necesidades de gasto que han de cubrirse con ellos. Y estas necesidades dependen no sólo de las competencias municipales, sino del grado, la cuantía o intensidad con el que el municipio quiere ejercer sus funciones. En definitiva, no puede calibrarse la suficiencia o insuficiencia de los recursos sin compararlos con la cantidad y calidad de los servicios que se quieran prestar.", ("Reflexiones sobre la reforma de los impuestos y las tasas municipales", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 4, 2000, pág. 182).

local configura los principios de la doctrina del TC en materia local junto a la STC 32/1981.

Desde el punto de vista de las finanzas de los Entes Locales, el hito normativo más importante es sin duda la promulgación de la ley 39/1988 de Haciendas Locales, por lo que son de interés las consideraciones que desde ese momento hace el TC respecto al cumplimiento del principio constitucional de suficiencia financiera y la propia norma. Es por ello por lo que se incluyen en el análisis de manera intensa la STC 90/1996 que marca los criterios de interpretación, y posteriores sentencias que ilustran cómo ha evolucionado la doctrina hasta la LRSAL, por lo que se incluyen en el análisis las sentencias 237/1992, 104/2000, 48/2004 y 41/2016.

#### **4.2.1. La STC 4/1981**

Como se ha advertido, el TC pronto se pronuncia sobre el concepto y significado de la suficiencia financiera de las Entidades Locales recogido en el artículo 142 de la Constitución.

Así, en el FJ 15 de la STC 4/1981<sup>12</sup> el TC se pronuncia claramente cuando afirma que “la Constitución no garantiza a las Corporaciones Locales una autonomía económico-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios -patrimoniales y tributarios- suficientes para el cumplimiento de sus funciones. Lo que dispone es que estos medios serán suficientes, pero no que hayan de ser en su totalidad propios”.

Vemos como el TC separa la autonomía de la suficiencia, y recuerda además en la misma sentencia que para el desempeño de sus funciones el artículo 142 de la Constitución establece como recursos fundamentales de las Haciendas locales además de los tributos propios la participación en los del Estado y las Comunidades Autónomas.

---

<sup>12</sup> MARTÍN QUERALT, J. analiza el alcance que para el TC tiene el concepto de autonomía municipal, reconociendo el valor normativo inmediato que la STC 4/1981 otorga al principio de autonomía, su carácter limitado, su necesaria adecuación con el principio de unidad o qué entiende el TC por autonomía financiera local. en “La autonomía municipal en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 35, 1982



#### **4.2.2. La STC 96/1990**

Interesa de manera singular algunos pronunciamientos del TC contenidos en esta sentencia que centran el concepto del principio constitucional de suficiencia financiera.

Así, en el FJ 6 el TC recoge las consideraciones de la Abogacía del Estado, que considera que las cuantías de la participación en los tributos del Estado por parte de las Entidades Locales deben ser consideradas como gastos públicos estatales destinados a proveer a los Entes Locales de fondos que hagan posible la consecución efectiva de la autonomía que la Constitución les reconoce. De esta manera el TC señala el camino para relacionar la suficiencia financiera y la autonomía local, pronunciamiento que se hace de manera explícita en el FJ 7.

Retoma esta sentencia la STC 4/1981 y las diferencias entre suficiencia y autonomía financiera. Por otro lado el Tribunal trae a colación la función encomendada por la Constitución a la participación de los Entes Locales en los tributos del Estado, a saber, ser una de las principales fuentes de financiación de éstos para conseguir la suficiencia financiera, y de este modo "posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida (artículos 137, 140 y 141 de la CE)", quedando definitivamente cerrada la relación entre suficiencia financiera y autonomía local, siendo la primera la que hace posible y garantiza la segunda.

Para mayor claridad aún, el TC afirma de la determinación de la participación en los tributos del Estado que recoge la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985 que persigue "no otra finalidad distinta 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".

Aparece un primer condicionante general para la consecución de la suficiencia financiera y consiguientemente para el ejercicio de la autonomía local: la disponibilidad presupuestaria. Este condicionante,

lógico por otro lado, enlaza con las atribuciones del Estado recogidas en el artículo 149.1.14 de la CE. De esta forma el TC abre una nueva vía al Estado para condicionar la autonomía local, además del establecimiento del marco competencial, con los condicionantes presupuestarios. Esta manera de intervención del Estado aumentará con la incorporación a la Constitución del principio de estabilidad presupuestaria y la promulgación de la ley 2/2012 Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Este condicionante, a pesar de ser lógico, así expuesto es tremendamente arbitrario y otorga al Estado facultades exorbitantes, ya que no se establecen unos mínimos de garantía. Obviamente esta inexistencia de mínimos está relacionada con la falta de determinación de competencias concretas en materia de autonomía. Esta situación pone en una posición cómoda al Estado, que tiene numerosos instrumentos para condicionar la autonomía de los Entes Locales.

Hay que recordar en este punto que el artículo 142 de la Constitución no sólo considera la participación en los tributos del Estado como una de los elementos esenciales para garantizar la suficiencia financiera, también lo hace con la participación en los tributos de las Comunidades Autónomas. Sin embargo en esta misma sentencia y también en el FJ 7 el TC le da la coartada a las Administraciones autonómicas para evitar esa participación, cuando dispone que es al Estado a quien corresponde la garantía de la suficiencia financiera de los Entes Locales en virtud de la reserva de ley en materia de fijación de los criterios de distribución de la participación de los Entes Locales en los tributos del Estado, ligando además el principio de suficiencia recogido en el artículo 142 con el de solidaridad y equilibrio territorial recogido en el artículo 138 de la Constitución, y haciendo además referencia a las competencias estatales en materia de Administraciones públicas y Hacienda general recogidas en los artículos 149.1.18 y 149.1.14 de nuestra Carta Magna.

De esta manera el TC consagra la participación en los tributos del Estado en garante del funcionamiento de la Hacienda local y por ende del principio de suficiencia financiera recogido en el artículo 142 de la Constitución y como consecuencia también del ejercicio del derecho de autonomía local recogido en el artículo 137 de la misma.

#### **4.2.3. La STC 237/1992**

Viene al caso esta sentencia como reafirmación de los preceptos expuestos en la STC 96/1990 con alguna consideración más relativa a jurisprudencia anterior.

El TC pone sobre la mesa la vertiente económica del principio de autonomía de la organización territorial del Estado cuando afirma que la “amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines”, argumento que se repite en el FJ 6 de la STC 237/1992

Por otro, lado esta misma sentencia recuerda que ello implica “la plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer las competencias propias, y en especial las que se configuran como exclusivas”, como ya se indicaba en las SSTC 63/1986, 201/1988 y 96/1990. Obviamente esta plena disponibilidad no implica libertad absoluta presupuestaria.

De estos criterios, que se tomaron teniendo como punto de referencia las Comunidades Autónomas, establece el TC en esta sentencia que son transportables al ámbito local, teniendo en cuenta que los Entes Locales tienen garantizada constitucionalmente la suficiencia financiera, relacionando directamente medios con fines, es decir, suficiencia y autonomía, en tanto en cuanto ésta viene marcada por los fines, intereses o competencias, como se ha indicado en el análisis de la autonomía local del presente trabajo.

En una posterior sentencia, la STC 109/1998, el TC acota el alcance de la autonomía de gasto trasladado de las Comunidades Autónomas a las restricciones que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas puedan establecer dentro de los límites establecidos en el bloque de constitucionalidad.

Continuando con la STC 237/1992, acerca de estos medios, que tienen que ser suficientes, expone el TC que tienen soporte en los tributos propios y en la posibilidad de participar en los ajenos, estatales y de las respectivas comunidades en virtud del artículo 142.

Es destacable que el TC interprete la participación en los tributos estatales y autonómicos sólo como posibilista y no como obligatoria.

Esta interpretación, unida a la competencia constitucional estatal de salvaguarda de la autonomía local y la doble competencia indicada en la STC 96/1990 recogida en los artículos 149.1.14 y 149.1.18 de la CE determinan definitivamente la doctrina y responsabilizan al Estado exclusivamente del cumplimiento de suficiencia financiera, convirtiéndose los tributos propios y la participación en los del Estado en los verdaderos ingresos esenciales de los Entes Locales, ambos responsabilidad del Estado, los primeros en virtud de la reserva de ley tributaria del artículo 133 de la Constitución y los segundos por los argumentos expuestos en el análisis de esta sentencia.

Salvo raras excepciones, como Andalucía y Castilla-León, las CC.AA. han hecho una verdadera dejación de funciones en este asunto, pero también es cierto que la doctrina del TC les ha dado una coartada, como acabamos de comprobar, determinando que es al Estado a quien incumbe en última instancia hacer efectivo el principio de suficiencia financiera, derivado del artículo 149.1.14 de la Constitución.

Esta garantía la desarrolla el Estado estableciendo los tributos haciendo uso de la reserva de ley en materia tributaria, pero dando a los municipios autonomía y capacidad de decisión sobre ciertos aspectos de los mismos, y a través de la Participación en los Tributos del Estado, desarrollada en el capítulo VI del TRLHL.

El debate en este sentido es complejo ya que, desde el punto de vista financiero, los municipios que se encuentren en Comunidades Autónomas, que no afronten sus responsabilidades en materia de financiación local pueden ver peligrar su suficiencia financiera y, por ende, su autonomía. Pero dado que a la postre es el Estado quien tiene la responsabilidad de hacerla efectiva, son los tributos propios y la participación en los del Estado los recursos que tienen que garantizar la suficiencia financiera de los Entes Locales, poniendo a aquellos cuyas Comunidades Autónomas cumplan en situación de "ventaja competitiva", pero garantizando la autonomía de todos.

#### **4.2.4. La STC 104/2000**

Se incluye en el análisis esta sentencia por ser muy clara en su exposición en los FFJJ 4 y 5, además de hacer referencia a numerosa jurisprudencia anterior a la misma, que la hace ser una suerte de "recopilatorio" en este sentido.

Afirma el TC en el FJ 4, tras hacer referencia al concepto de autonomía asentado en el FJ de la STC 32/1981 y recordar la relación entre medios y fines recogida en el FJ 8 de la STC 135/1992, de manera totalmente clarificadora 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".

Esta relación entre autonomía y suficiencia ya se indicó en las SSTC 179/1985, 63/1986, 201/1988, 96/1990, 13/1992, 132/1992, 237/1992, 331/1993, 68/1996, 171/1996, 166/1998 y 233/1999.

También indica el Tribunal que esta ligazón estrecha entre autonomía y suficiencia es "para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido en los artículos 137, 140 y 141". Argumento éste ya indicado en las SSTC 96/1990, 331/1993 y 233/1999.

Incide el TC en esta sentencia en el concepto de autonomía financiera que el propio Tribunal introdujo en la STC 237/1992 en analogía con las Comunidades Autónomas, sentencia ya analizada, asociando autonomía a gasto y suficiencia financiera a recursos. Con esta similitud, la suficiencia financiera está conectada con la capacidad de articular un sistema suficiente de ingresos para garantizar el ejercicio de la autonomía, teniendo por un lado el sistema tributario como fuente principal de ingresos de Derecho público y por otro, dada la insuficiencia de éste, la participación de los tributos del Estado.

De esta manera el TC consagra los tributos propios y la participación en los del Estado como los ingresos que tienen que garantizar la suficiencia financiera y la autonomía local.

Insiste de nuevo en esta idea el TC cuando indica que esta doble vertiente de gasto e ingreso, y la garantía de autonomía local y suficiencia financiera son competencia estatal. El legislador la desarrolla primero con la ley 7/1985 de Bases de Régimen Local primero y posteriormente con la Ley 39/1988 de Haciendas Locales, que concreta los recursos financieros de las Entidades Locales en orden a la consecución de su suficiencia financiera (artículo 142 de la Constitución), integrado, fundamentalmente por la existencia de tributos propios y por la participación en los del Estado.

Vemos como insistentemente el TC descarga la responsabilidad del cumplimiento del artículo 142 de la Constitución en el Estado, dejando la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma como una opción que serán las propias Comunidades las que decidirán si la ponen en marcha o no. La realidad es que tan sólo Andalucía y recientemente Castilla y León han decidido asumir responsabilidades en esta materia. Tal y como especifica el TC, el resto han quedado como meros canales para que los Entes Locales reciban la participación que le corresponda, como ya indicaba el propio TC en la STC 96/1990.

#### **4.2.5. La STC 48/2004**

En la STC 48/2004, el TC recopila las principales ideas que la doctrina ha fijado sobre los principios de autonomía local y suficiencia financiera. Así, podemos extraer del FJ 10 las siguientes ideas:

- Los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución suponen una garantía inequívoca de la autonomía local para la gestión de sus intereses.
- La autonomía local en lo que al ámbito económico se refiere tienen dos vertientes: ingresos y gastos.

- En cuanto a los ingresos, en virtud del artículo 142 de la Constitución, la autonomía local presupone la existencia de medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones locales.
- La suficiencia de medios no garantiza la autonomía financiera en el sentido de que las Entidades Locales dispongan de medios propios suficientes para el cumplimiento de sus funciones, lo que dispone es la suficiencia de aquellos medios.
- El principio de suficiencia de ingresos y no el de autonomía financiera es el que garantiza la Constitución para los Entes Locales.
- La suficiencia de medios constituye el presupuesto indispensable para posibilitar la consecución efectiva de la autonomía constitucionalmente garantizada.
- La autonomía local tiene una vertiente económica muy importante, pues es la amplitud de los medios la que determina la posibilidad real de alcanzar los fines.
- La autonomía está estrechamente ligada a la suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios, 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 reconocido en los artículos 137, 140 y 141.
- Al Estado, a tenor de la competencia exclusiva que en materia de Hacienda general le otorga el artículo 149.1.14 de la Constitución, es a quien corresponde, a través de la actividad legislativa y en el marco de las disponibilidades presupuestarias, incumbe en última instancia hacer efectivo el principio de suficiencia financiera de las Entidades Locales.
- Si bien el artículo 142 de la Constitución sólo contempla de modo expreso la vertiente de los ingresos, implícitamente, y en conexión con el artículo 137, consagra además la autonomía en la vertiente de gasto público.
- La autonomía financiera de las Entidades Locales debemos entenderla desde la vertiente del gasto, como la capacidad genérica

de determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias legalmente atribuidas.

- La autonomía en la vertiente del gasto puede ser restringida por el Estado y las Comunidades Autónomas siempre que dicha restricción se lleve a cabo dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad.

#### **4.2.6. La STC 41/2016**

La reforma de la LRBRL del año 2013 (LRSAL) introduce variaciones importantes en los condicionantes para que los Entes Locales puedan ejercer su autonomía. La estrecha relación los principios constitucionales de autonomía local y suficiencia financiera provoca que el impacto de esta reforma en la autonomía se haga notar en la suficiencia.

Ya hemos visto anteriormente cómo los nuevos artículos 7.4 y 27 de la LRBRL introducen un marco muy restrictivo para que los municipios puedan ejercer competencias más allá de las que la legislación sectorial le atribuya en las materias recogidas en el artículo 25.2 de la misma ley.

En sentido estricto, estas restricciones al ejercicio de competencias, en caso de que los recursos no disminuyan, mejora la suficiencia financiera de las Entidades Locales. Pero no debemos olvidar que se está haciendo a costa de una disminución de su capacidad de intervenir en asuntos que atañen a la comunidad.

El TC se pronuncia además claramente en este sentido en esta sentencia, cuando en el FJ 11 indica, analizando el mencionado artículo 27 de la LRBRL, su "relación directa con la suficiencia financiera del municipio", recordando la exigencia de que la delegación vaya siempre acompañada de la correspondiente financiación con la consiguiente dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico correspondiente recogida en el apartado 6.



También se pronuncia el TC sobre la incidencia positiva del artículo 27 de la LRBRL en la suficiencia financiera local cuando invoca, dentro del mismo artículo, la capacidad del municipio de renunciar a la delegación en caso de incumplimiento de la Administración delegante, y la posibilidad de compensar las obligaciones financieras incumplidas.

Asimismo, en el mismo FJ 11, el TC se pronuncia claramente en favor de la disposición adicional novena de la LRSAL, reconociendo que, aunque imprecisa, esta disposición está destinada a asegurar el cumplimiento por parte del Estado y las Comunidades Autónomas del principio de suficiencia financiera de los Entes Locales en general.

El tribunal enmarca tanto el controvertido artículo 27.6 como la disposición adicional novena de la modificada LRBRL dentro de las facultades exclusivas que la Constitución atribuye al Estado en sus artículos 149.1.14 y 149.1.18.

Del mismo modo interpreta el TC el artículo 25.4 de la nueva redacción de la LRBRL, como un refuerzo de la suficiencia financiera de los Entes Locales, al "exigir que al diseñar políticas, en general, y redistribuir competencias y recursos entre Administraciones, en particular, debe quedar asegurada la suficiencia financiera de los Entes Locales y la estabilidad presupuestaria".

A modo de observación, y enlazando con lo expuesto en el análisis de esta misma sentencia desde el punto de vista de la autonomía local, aparece, como no podía ser de otra forma, el principio de estabilidad presupuestaria condiciona la suficiencia financiera.

Por otro lado, el razonamiento del TC es inmaculado, pero es lógico que una reforma entre cuyos principios inspiradores está el recorte del gasto público y la reducción de competencias, si no disminuyen los recursos, favorezca la suficiencia.

El problema es, que si bien se cierra desde un punto de vista estrictamente financiero la financiación de competencias delegadas e impropias, quedan sin abordar dos aspectos importantes desde el punto de vista de la suficiencia financiera y la autonomía de los Entes Locales.

En primer lugar, y desde el aspecto estrictamente economicista del ejercicio de las competencias propias, la reforma se olvida de cómo se garantiza la suficiencia financiera del desarrollo de las mismas, no aportando ninguna novedad o intención al respecto.

Es aquí donde reside de verdad el problema: Cómo garantizar y con qué mecanismos que los tributos locales y la participación en los del Estado aseguren la suficiencia de recursos financieros para ejercer la autonomía.

Es lógico, aunque hasta la LRSAL no se hubiera planteado así, que la delegación de competencias venga de la mano de recursos. Otro asunto muy cuestionable son las durísimas condiciones que plantea la norma para poder hacerlas.

La pregunta es por qué no establece la ley alguna medida que garantice la financiación de las competencias propias que actualmente ejercen los Entes Locales. Una respuesta posible es porque el fin último es reducir competencias y gasto, y no solucionar problemas. De esta manera la reforma de LHL, que sigue siendo el verdadero problema en el ámbito local, queda sin resolver.

En segundo lugar, y en este caso desde el punto vista de las aspiraciones de la comunidad local, la reforma no da respuesta a aquellas que aplicando precisamente los principios inspiradores de la nueva ley de eficacia, eficiencia y estabilidad, generen excedentes financieros que les permitan aumentar sus competencias y por ende su autonomía.

## **5. EL PODER TRIBUTARIO LOCAL**

Hemos visto que los ingresos que garantizan la suficiencia financiera de las Entidades Locales y en consecuencia el ejercicio del derecho de autonomía son los tributos propios y la participación en los del Estado.

Los ingresos mayoritarios en los Municipios provienen de los tributos propios. De entre ellos destaca el IBI, con una recaudación total del 22,67% del total de ingresos. Le sigue en volumen de recaudación las tasas, cuyas cifras arrojan el dato del 10,19% sobre el total de ingresos. El montante total de ingresos endógenos, sumando todos los recursos asciende al 53,4% sobre el total de ingresos no financieros. En contraposición a este dato, los recursos exógenos, constituyen el 29,8% de los ingresos totales no financieros. De los cuales, corresponde un 17,13% del total de ingresos a las transferencias corrientes de la Administración General del Estado y el 5,78% del total de ingresos, a las transferencias corrientes de las CCAA<sup>13</sup>.

Dada la especial importancia del poder tributario local como uno de los mecanismos para asegurar la suficiencia financiera y la autonomía local, era necesario incluir en este trabajo un pequeño análisis del mismo.

### **5.1. LA PROYECCIÓN NORMATIVA DEL PODER TRIBUTARIO LOCAL**

El poder tributario local está reconocido en el artículo 133.2 de la Constitución y se ejerce en el marco de los principios esenciales y normas jurídicas generales que establece el Estado a través de la ley 58/2003 General Tributaria, en virtud de las competencias exclusivas que le confiere la Constitución en los apartados 1.1, 1.8, 1.14 y 1.18 del artículo 149.

En primera instancia es la Ley 7/1985 Reguladora de Bases de Régimen Local, en su artículo 106 la que contempla las potestades tributarias de los Entes Locales en el período constitucional.

---

<sup>13</sup> PABLOS MATEOS, F, *op. cit.* pág 5. Datos extraídos de *Haciendas locales en cifras*. Año 2012

Estas potestades quedan finalmente conformadas con la ley 39/1988 de Haciendas Locales (hoy recogidas en el texto refundido aprobado por el RDL 2/2004). Esta ley ordena definitivamente las figuras tributarias locales y delimita la materia imponible reservada a los Entes Locales.

No es objeto de este trabajo hacer un análisis de las figuras tributarias que la LHL recoge, sino poner de manifiesto la importancia del poder tributario local como uno de los principales elementos garantizadores de la suficiencia financiera de las Entidades Locales consagrada por nuestra Constitución.

Los tributos locales están clasificados en impuestos, contribuciones especiales y tasas.

Los impuestos que contempla la citada LHL son sobre Bienes Inmuebles; Actividades Económicas; Vehículos de Tracción Mecánica; Construcciones, Instalaciones y Obras; el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana; y gastos suntuarios.

Se puede observar cómo la riqueza inmobiliaria es especialmente gravada, quedando otros tipos sin contribuir a las Haciendas Locales. Esta realidad hace que nos cuestionemos si el sistema tributario local cumpla con los principios de equidad y progresividad, entre otros, recogidos en el artículo 31 de la Constitución y en el 3 de la LGT.

Los hechos imposables por los que las Entidades Locales pueden establecer tasas vienen recogidos en el artículo 20 de la LHL y pueden ser la utilización privativa y el aprovechamiento especial del dominio público local, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que beneficien o afecten de manera particular a los sujetos pasivos.

Hay numerosas tasas que los Entes Locales pueden establecer, teniendo una fuente de incremento de ingresos importantes en el desarrollo de las mismas. Sólo como referencia téngase en cuenta los últimos pronunciamientos de los tribunales sobre las ocupaciones de dominio público que realizan las empresas de telecomunicaciones, eléctricas, de gas o de agua.

No es objeto del presente trabajo, como ya se ha dicho el análisis de las actuales figuras tributarias y su idoneidad, aunque parece claro que en su revisión, tanto de definición como de gestión de las mismas, sí se puede apuntar que hay un margen de mejora de los ingresos locales y, consiguientemente de la suficiencia financiera de estas entidades.

## **5.2. JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA**

La concreción del poder tributario local recogido en el artículo 133.2 de la Constitución y el margen de libertad que la LHL da a las Entidades Locales para establecer las condiciones de sus tributos, han sido objeto de litigiosidad en el TC. Se analizan dos sentencias que definen el posicionamiento del Tribunal en esta materia.

### **5.2.1.STC 6/1983**

Aborda el TC con esta sentencia el alcance de la exclusividad estatal en materia tributaria que pueda darse en función de la interpretación más o menos restrictiva del artículo 133.1 de la Constitución.

En este sentido el TC determina en el FJ 4 que este artículo establece una general reserva de ley sin ningún tipo de duda a favor del Estado, pero matiza el TC que esta reserva debe entenderse referida a la potestad "originaria" del establecimiento de los tributos, pero no a cualquier tipo de regulación tributaria.

El mismo razonamiento aplica al artículo 133.3 de la Constitución, correspondiendo al Estado el establecimiento de los beneficios fiscales, entre los que se encuentran las exenciones y bonificaciones, pero no cualquier regulación de ellos.

Abre de esta manera el TC la posibilidad de regulación de parte de los tributos a los Entes Locales, lo que refuerza sin duda alguna el cumplimiento del principio de autonomía local, e introduce indirectamente una nueva variable en la suficiencia financiera: la corresponsabilidad, al

otorgar a los Entes Locales capacidad para poder determinar parte de sus tributos.

### **5.2.2. La STC 19/1987**

En esta sentencia el TC se pronuncia sobre las disposiciones legales que contienen habilitaciones que el legislador hace a favor de otras instituciones, pudiendo derivar en un trato tributario diferenciado entre los contribuyentes del país que pudiera contravenir el artículo 14 de la Constitución, que establece el principio de igualdad ante la ley.

El TC es claro cuando afirma que "tratándose de tributos de carácter local, nada impide que las normas que los ordenen, atiendan a esta diferenciación de situaciones y finalidades a conseguir, estableciendo regímenes jurídicos que pueden ser, por lo menos parcialmente, distintos", diferenciando los conceptos de igualdad y uniformidad.

Por otra parte, en el FJ 4, el TC se vuelve a pronunciar sobre la interpretación de la reserva de ley tributaria a favor del Estado, pero esta vez vista desde el punto de vista del artículo 31 apartados 1 y 3 de la Constitución, y no desde el del 133 como hizo en la STC 6/1983.

Entiende el TC que la reserva de ley que introduce el artículo 31.1 no puede entenderse desligada del sistema de autonomías territoriales consagrado por la Constitución en el 137, de forma que es la propia Constitución la que integra las exigencias de autonomía territorial con la reserva de ley estatal en los artículos 133.1 y 2 .

Respecto a los tributos propios de los municipios, la reserva de ley no puede extenderse hasta tal punto que se prive a los mismos de cualquier intervención en la ordenación del tributo o en su exigencia para el propio ámbito territorial, dejando a los Entes Locales en meros mediadores, pero tampoco puede el legislador abdicar de toda regulación directa en el ámbito parcial que le reserva la Constitución.

Así la reserva legal estatal debe ejercerse para la creación de las figuras tributarias, así como para su ordenación, siquiera de modo parcial en mérito de la autonomía de los municipios.

Esta interpretación de la reserva de ley es la que el legislador aplica cuando promulga la ley 39/1988 de Haciendas Locales.

## 6. CONCLUSIONES

La autonomía local es un principio constitucional de organización territorial del Estado que otorga a los Entes Locales el derecho a gestionar sus propios intereses, a través de sus representantes y dentro del marco legal establecido por el Estado.

La suficiencia financiera es un principio constitucional que establece que los Entes Locales deben disponer de recursos financieros suficientes para poder ejercer las competencias que legalmente se les atribuyan.

Por autonomía financiera local entendemos la plena disposición por parte de los Entes Locales de los recursos, sin condicionantes pero dentro del marco legal, para determinar y ordenar, bajo su responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias que legalmente les hayan sido atribuidas.

Suficiencia Financiera y Autonomía Local son dos principios íntimamente ligados, sin el primero no es posible el segundo.

La autonomía no es un valor absoluto ni estático, se desarrolla en los límites que marca la Ley.

La determinación del marco competencial es el primer paso para fijar los límites de la autonomía local. Actualmente este marco competencial viene definido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, concretamente en los artículos 7 y 25. Teniendo en cuenta que el desarrollo de las competencias se hace a través de la prestación de servicios, cobran especial importancia también los artículos 26 y 86 de la mencionada LRBRL, que si bien no definen competencias, sí definen los servicios obligatorios a prestar por las Entidades Locales en el artículo 26 y los servicios de carácter económico en el 86.

El marco queda cerrado con las disposiciones que recogen los artículos 7 y 27 para poder desarrollar competencias delegadas e impropias. La LRSAL ha impuesto, con estos artículos, condiciones muy restrictivas materiales y formales para que se puedan hacer efectivas.



La suficiencia financiera como garantía de la autonomía local es el principio que la Constitución establece como configuración básica del sistema financiero de las Haciendas Locales, siendo los tributos propios y la participación en los del Estado los que tienen que garantizar ambos principios.

Por lo tanto, para abordar este asunto es necesario establecer la relación entre competencias y recursos necesarios para desarrollarlas. Es cierto que competencias y servicios son conceptos diferentes, pero también lo es que el desarrollo de las mismas se materializa a través de la prestación de éstos, de los que podemos hacer multitud de clasificaciones en función de su tipología. Por ello es necesario tomar como referencia la prestación de servicios para medir las necesidades reales de financiación de las Entidades Locales, en tanto en cuanto son éstos los que van asociados a costes y por lo tanto a necesidades económicas.

Para garantizar la suficiencia financiera de los municipios, además de establecer los niveles o cuantías que la garanticen también es necesario definir los orígenes de los recursos, e incluso su vinculación, aunque sea parcial, a la prestación de determinados servicios.

Para ello debemos medir en qué medida tributos propios y participación en los del Estado garantizan el ejercicio de las competencias actualmente atribuidas, y particularmente los servicios obligatorios del artículo 26 de la LRBRL.

Visto de otro modo, determinar qué recursos hacen falta para el cumplimiento efectivo del artículo 137 de la Constitución y por tanto el campo competencial actual.

Mientras no se aborde con rigor científico esta cuestión no podemos saber si se cumple efectivamente con el principio constitucional de suficiencia financiera.

Existe una necesidad real en el ámbito local de analizar y exponer desde un punto de vista crítico la realidad actual de los municipios españoles de régimen común en relación al principio de suficiencia financiera establecido en el artículo 142 de la CE, identificar y recoger las líneas de

trabajo que se están siguiendo para determinar el nuevo modelo de financiación local, así como establecer posibles líneas actuación en este sentido, especialmente en materia tributaria.

## **7. LÍNEAS DE CONTINUACIÓN**

Este trabajo pretende ser el inicio de uno mucho más ambicioso en relación a la autonomía local, la suficiencia financiera, y consecuentemente sobre la financiación de los Entes Locales. Por esta razón se señalan posibles líneas de investigación que continúen el trabajo iniciado.

Por todo lo expuesto en apartados anteriores, y derivado del marco legal y la doctrina constitucional, el análisis de la suficiencia financiera y el debate sobre la nueva financiación local debe centrarse en los tributos propios, la participación de los municipios en los del Estado, y la relación de éstos recursos con los servicios públicos

### **7.1. LA SITUACIÓN ACTUAL**

Es necesario determinar la realidad, hacer una foto objetiva de la situación actual de la autonomía local en relación a la suficiencia financiera. Para ello se propone realizar un análisis de los principales ingresos locales, su relación con los servicios que prestan los ayuntamientos y sus costes, y con el estado financiero de los mismos, especialmente respecto a los resultados y endeudamiento.

Los ingresos en los que hay que centrarse son los impuestos, las tasas y precios públicos por prestación de servicios, las tasas por ocupaciones de dominio público y similares, y la participación en los tributos del Estado, entendiendo que son las principales fuentes de financiación de los Ayuntamientos, y las que tienen que garantizar la prestación de los servicios públicos municipales de manera estable y sostenida en el tiempo, así como las que deben crear los excedentes necesarios para financiar inversiones, es decir, los que marcan la verdadera suficiencia y solvencia financiera.

Desde el punto de vista de los servicios podemos partir de una clasificación básica, que en el fondo está muy relacionada con los ingresos indicados:

- Servicios generales (Área de Gasto 9 de la clasificación por programas recogida en la Orden EHA/3565/2008)
- Servicios públicos obligatorios (servicios incluidos en el artículo 26 de la LBRL)
- Servicios públicos básicos (Área de gasto 1 de la clasificación por programas recogida en la Orden EHA/3565/2008)
- Otros servicios públicos locales

Uno de los objetivos será determinar en qué medida existe correlación entre los diferentes ingresos y los diferentes tipos de servicio, su grado de cobertura y sus costes.

## **7.2. FUENTES DE DATOS E INFORMACIÓN**

Hay que tener en cuenta que actualmente existe gran información económico-financiera de los ayuntamientos derivada de la rendición de cuentas constante que éstos hacen al MINHAP a través de la plataforma de envío de información. Esta situación ha generado una gran base de datos de todos los municipios con información sobre ingresos, gastos, costes unitarios de servicios, ratios económico-financieros, etc. que tiene un gran potencial para comparar situaciones y hacer análisis estadísticos.

## **7.3. LÍNEAS BÁSICAS PARA UN NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN**

Como línea de continuación del trabajo, se plantea determinar también la relación entre la riqueza del municipio y sus ingresos. Será importante qué tipo de riqueza está gravada por los impuestos municipales, así como si existe correlación entre la PIE y los distintos tipos de impuestos estatales, más allá de lo indicado en la ley de haciendas locales para los municipios del título X de la ley 7/1985 LRRL.

Todos estos análisis se tendrán que ver desde diferentes perspectivas: territorial y/o geográfica, por tamaño de la población, por extensión superficial, nivel de renta, nivel de desempleo. Este último aspecto puede

ser un factor a analizar también desde el punto de vista de las consecuencias, al igual que algunos parámetros relacionados con la salud.

Una vez determinados los datos del contexto actual el objetivo es plantear las bases de un nuevo modelo de financiación que recoja una nueva cesta de impuestos municipales, tasas/precios por servicio y otras posibles tasas, así como un replanteamiento de la participación en los tributos del Estado como mecanismo garantizador de la igualdad en el acceso a los servicios públicos básicos. Aumentar la autonomía local a través de la suficiencia financiera, pero teniendo en cuenta la responsabilidad y la solidaridad territorial. Se pueden replantear qué servicios están sometidos a tasa o precio, e incluso métodos de fijación de los mismos en función de los costes unitarios del tipo de municipio. Además se pueden llegar a determinar mecanismos que premien la excelencia en la gestión en función de los costes de los servicios, la recaudación tributaria, la calidad en la prestación, etc.

#### **7.4. METODOLOGÍA A SEGUIR**

Es necesario comparar los recursos (ingresos) y la aplicación de los mismos (gastos), así como la capacidad de los primeros para financiar los segundos desde una perspectiva de prestación de servicios, de forma estable y sostenida en el tiempo como reflejo del cumplimiento real o no del principio de suficiencia financiera de las Entidades Locales como mandato constitucional. Derivado de este análisis crítico se deben plantear líneas y directrices para un nuevo modelo de financiación, profundizando especialmente en los recursos de origen tributario.

Una vez determinado el marco teórico procede el trabajo de campo. Gran parte de esta fase consistirá en la recopilación y tratamiento estadístico de datos de ingresos y gastos de los municipios. Este análisis debe incidir en la relación entre ingresos y gastos, centrándose en el primer caso en los tributos propios de los municipios y su participación en los del Estado, y en el segundo en el desarrollo de las competencias municipales a través de la prestación de servicios públicos.

Posteriormente, comparando el marco teórico y los datos reales, se deben extraer conclusiones sobre el cumplimiento efectivo y real del principio de suficiencia financiera.

Por último, la culminación del proyecto debe ser establecer directrices para abordar un nuevo modelo de financiación local que garantice la suficiencia financiera partiendo de las deficiencias encontradas en el análisis del actual modelo y en las líneas de trabajo que actualmente se están abordando entre la FEMP y el Estado.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

AA.VV *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005.

ALARCÓN GARCÍA, G., *Autonomía municipal, autonomía financiera*, Civitas, Madrid, 1995.

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.: *Leyendo a dos manos: la Carta Europea de la Autonomía Local y el proyecto de Constitución europea aprobado por la convención .La autonomía de los Entes Locales en positivo: la carta europea de la autonomía local como fundamento de la suficiencia financiera*, / Francisco M. Caamaño Domínguez (coordinador), 2003, ISBN 84-607-8650-1, págs. 9-14

CARRASCO PARRILLA, P. J. (Dir.), *Derecho tributario local*, Atelier, Barcelona, 2008.

CORCHERO PÉREZ, M; SÁNCHEZ PÉREZ, L: *Autonomía local, suficiencia financiera y estabilidad presupuestaria: la jurisprudencia constitucional* .Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, ISSN 0210-2161, Nº. 4, 2014, págs. 412-424

FANLO LORAS, A., "La atribución de competencias a los Entes Locales en la Ley Estatal de Régimen Local", El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 7 bis, 2006. FERREIRO LAPATZA, J.J.; *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, ed. Marcial Pons, Barcelona, 1993.

LASARTE ÁLVAREZ, J. (coord.); *Manual General de Derecho Financiero. Tomo Cuarto. Sistema Tributario Autonómico y Local*, ed. Comares, Granada, 1996.

LASARTE ÁLVAREZ, J., *Hacienda local: ¿autonomía o suficiencia?*, Revista de las Cortes Generales, núm. 12, 1987

LASARTE ÁLVAREZ, J. y RAMOS PRIETO, J.: *Financiación local y participaciones en tributos autonómicos. Reflexiones sobre un mandato*

*constitucional pendiente de cumplimiento*, Granada, Comares-Agencia Tributaria Madrid, 2009.

LÓPEZ DÍAZ, A., *La cooperación económica y sus instrumentos a la luz de la autonomía provincial. Especial referencia a los conceptos de inversiones reales y transferencias corrientes y de servicios. La autonomía de los Entes Locales en positivo: la carta europea de la autonomía local como fundamento de la suficiencia financiera* / Francisco M. Caamaño Domínguez (coordinador), 2003, ISBN 84-607-8650-1, págs. 135-188

MARÍN-BARNUEVO FABO, D., *La financiación de las haciendas locales a través de la participación en tributos estatales*, Anuario de Derecho Municipal 2007, Instituto de Derecho local-Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2007.

MARTÍN QUERALT, J., *La autonomía municipal en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Revista Española de Derecho Financiero, núm. 35, 1982.

MEDINA GUERRERO, M., *La garantía constitucional de la suficiencia financiera de las Entidades Locales*, Cuadernos de Derecho Local, núm. 1, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003.

PABLOS MATEOS, F., *Autonomía y suficiencia financiera en la Hacienda Local*, UNEX, Badajoz, 2015

RAMALLO MASSANET, J. y ZORNOZA PÉREZ, J., en "Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas locales.", Revista de Estudios de la Administración local y Autonómica, núm. 259, 1993.

RAMOS PRIETO, J., *Comunidades Autónomas y financiación local: situación actual y perspectivas de futuro*, Tributos Locales, núm. 105, 2012, págs. 13-57.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M., "La Carta Europea de la Autonomía Local y el Pacto Local", El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, núm. 10, 1999.



SIMÓN ACOSTA, E., "Reflexiones sobre la reforma de los impuestos y las tasas municipales", Revista del Instituto de Estudios Económicos, núm. 4, 2000.

SUÁREZ PANDIELLO, J., *Cómo abordar la reforma de la financiación local. Informe sobre la financiación local. Balance y propuestas de reforma*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2010.

SUÁREZ PANDIELLO, J. (Coord.), BOSCH ROCA, N., PEDRAJA CHAPARRO, F., RUBIO GUERRERO, J. J. y UTRILLA DE LA HOZ, A.: *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*, Federación Española de Municipios y Provincias, Salamanca, 2008.

VALENZUELA VILLARUBIA, I., *El sistema de financiación de los Entes Locales: visión crítica y propuestas para su reforma*, Tirant lo Blanch-Instituto Andaluz de Administración Pública, Valencia, 2006.

VILLAR ROJAS, F.J., "Tutela de las Entidades Locales por causa de estabilidad presupuestaria: límites constitucionales.", en la obra colectiva *Sostenibilidad financiera y administración local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.