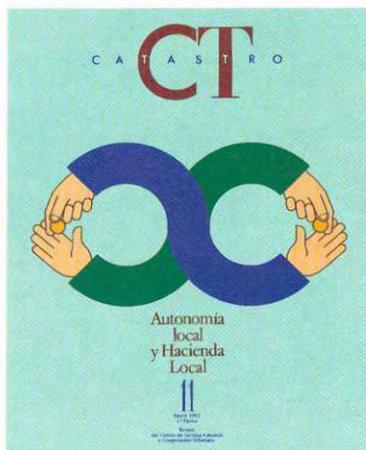


C A T A S T R O

MONO●GRAFIA



# Autonomía local, Hacienda Local

La promulgación, en 1988, de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales generó fundadas expectativas en el ámbito municipal, por cuanto suponía de culminación, en el terreno financiero, de las previsiones constitucionales relativas a la autonomía local. Estamos en 1992 y aún son numerosas las interrogantes que suscita el vigente régimen financiero local. Que algo falla es evidente. Pero no pueden achacarse sin más las posibles quiebras del sistema a la normativa aplicable. Es preciso reflexionar, dialogar e integrar, en fin, los diversos criterios divergentes. Sabido es que en este campo, como en cualquier otro, nunca llueve a gusto de todos.

Las colaboraciones que integran esta sección constituyen una aproximación abierta y rigurosa a cuestiones relacionadas con este apasionante —y apasionado— tema de las finanzas locales.

# Autonomía Local y Hacienda Local

LUCIANO PAREJO ALFONSO

8

La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, ha venido a completar el proceso de renovación del régimen local impuesto por la Constitución de 1978 y emprendido con la promulgación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Aquélla se define expresamente a sí misma, por ello, como norma complementaria de ésta (vid. párr. 1º apdo. II de su Exposición de Motivos); norma que viene, así, a integrar —mediante una ordenación completa, en todo cuanto depende de la competencia legislativa estatal— el modelo de Hacienda Local que, por razones simplemente obedientes a la lógica y consecuente dinámica de la construcción del sistema general de la actividad financiera pública, sólo en sus líneas generales había podido ser esbozado por el Título VIII de la citada Ley 7/1985. Ambos textos legales contribuyen, así, al desarrollo de la «constitución local», del orden constitucional referido a los entes integrantes de la Administración Local, formando, en estrecha trabazón, el estrato normativo de «cabecera» del ordenamiento o régimen legal ordinario de los entes locales.

No por ser ya un tópico deja de ser cierta la afirmación de la dependencia de la autonomía local de la

suficiencia financiera de los entes de los que aquélla se predica. El legislador de 1988 no ha podido menos que reconocer explícitamente, en la Exposición de Motivos (vid. penúltimo párr. del apdo. II), que ello es así, acreditando la plena conciencia de la esencialidad de la regulación por él acometida para la efectividad, en éste punto, del orden constitucional y, por tanto, del modelo de organización territorial del Estado.

Este indeclinable e insoslayable objetivo requiere de suyo no sólo la mayor conformidad a lo en germen contenido en la norma fundamental y a los compromisos asumidos por el Estado en el plano internacional (la Carta europea de la autonomía local, ratificada por España el 20 de febrero de 1988 y vigente internamente desde el 1 de marzo del mismo año), sino —dada la accidental articulación del desarrollo de ésta en dos textos legales formalmente independientes— la plena coherencia de éstos entre sí. El reto para la nueva regulación financiera local era, pues, importante, especialmente considerando la situación de partida (y, más aún, valorada ésta en la perspectiva histórica). Según declara el propio legislador, su respuesta a ese reto —el que, según confesión propia, le ha resultado más

difícil de afrontarse resume en la idea de la ordenación de la Hacienda local como un verdadero sistema, articulado sobre dos vías principales e independientes de financiación —tributos propios y participación en los tributos del Estado—, pero de funcionamiento integrado para proporcionar a los entes locales el volumen de recursos necesario para su actividad (tres últimos párrs. del apdo. II y primer párr. del apdo. III de la Exposición de Motivos).

La estructuración de la Hacienda Local como sistema, y sistema, además, suficiente, constituye una rigurosa novedad, si se tiene en cuenta que como destaca, en general, la doctrina especializada en la materia— históricamente y hasta la promulgación de la Ley 39/1988 la Hacienda local se caracteriza por su indefinición, su integración por la simple suma y yuxtaposición de elementos, carentes de verdadera conjunción, armonía y trabazón recíproca. La cuestión estriba, pues, en comprobar —utilizando como parámetros de valoración el orden constitucional y el régimen local básico sustantivo— hasta que punto el legislador ha hecho realidad su propia idea, es decir, ha construido un sistema que responde al modelo cuya efectividad constituía su objetivo mismo.



## Sistema general local- sistema financiero local y principios constitucionales de autonomía y suficiencia financiera

Sabido es que la Constitución únicamente contiene, respecto de la autonomía local, unos pronunciamientos directos escuetos y principales.

La Administración Local —parte constitutiva, según el artículo 137, de la organización territorial del Estado— se articula sobre el principio de autonomía. Mientras que a los Municipios les garantiza su autonomía (art.140), en el caso de la Provincia la norma fundamental se contenta con una calificación como autónomos de su gobierno y administración (art. 141.2), lo que sin duda trae causa de la diferencia de representatividad de ambas instancias y de la condición de agrupación de Municipios de la provincial. En cualquier caso, lo importante es resaltar que la autonomía aparece aquí predicada para la gestión, es decir, el gobierno y la administración, de los intereses de las colectividades correspondientes, tal como éstos vengan en definitiva definidos o delimitados por el ordenamiento. Quiere decirse que la autonomía es principio vertebrador del régimen jurídico general de los entes locales, que, aun cuando no identificable —en cuanto cualidad— con el contenido de la gestión asignada o encomendada efectivamente a éstos, aparece estrechamente relacionada con el mismo. Así resulta hoy, en todo caso, del desarrollo efectuado por la Ley 7/1985, de 2 de abril, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local (en tanto que parte del ordenamiento interno local,

según el artículo 96.1 de la norma fundamental), para el que la autonomía local no es otra cosa que el derecho y la capacidad de ordenar y gestionar una parte importante de los *asuntos públicos*, en el marco de la Ley, bajo la propia responsabilidad y en beneficio de los habitantes.

A la Hacienda Local se refiere la Constitución de forma específica, lo que acredita la trascendencia otorgada a la misma. Y se refiere a ella (arts. 133.2 y 142) para, de un lado, atribuir a las Corporaciones Locales la potestad de establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las Leyes, y, de otro, proclamar el principio de la suficiencia de los medios puestos a disposición de las Haciendas Locales, con simultánea precisión de las clases fundamentales de los recursos que han de nutrir éstas (tributos propios y participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas). No son nada baladíes los términos en que se realizan ambos pronunciamientos constitucionales. La potestad tributaria atribuida es ciertamente secundaria (la originaria se confiere al Estado, en el sentido de instancia central o nacional), pero —y esto es lo decisivo— de estatuto constitucional idéntico a la de las Comunidades Autónomas ( en claro correlato a lo que sucede en el artículo 137 de la propia norma fundamental con la determinación del principio de autonomía de las piezas territoriales de la organización del Estado). Y la suficiencia de las Haciendas Locales se perfila por relación a una magnitud cuando menos determinable: las funciones que la Ley asigne a las entidades locales. Los medios o recursos han de ser, pues, bastantes, no según una apreciación cualquiera, sino precisa y únicamente para desempeñar el conjunto de aquéllas funciones; concepto éste, que no es, en definitiva, sino una forma distinta de desig-

nar la gestión de los intereses correspondientes justificativa de la autonomía local. El principio de suficiencia, trasunto en materia financiera del de autonomía, presenta, pues, la misma imbricación que éste con el contenido en asuntos públicos de la gestión local. De ahí la corrección de la más precisa formulación legal ordinaria en el artículo 105.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril: las Haciendas Locales deben dotarse de recursos suficientes para el cumplimiento de los fines de las entidades locales, y su necesario entendimiento hoy (por las razones ya expuestas) en los términos —más concretos aún— consagrados por el artículo 9.2 de la Carta Europea de Autonomía Local: *los recursos financieros de las entidades locales deben ser proporcionales a las competencias* previstas por la Constitución o por la Ley. Y de ahí también la corrección de la doctrina sentada tempranamente por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, que niega el reconocimiento constitucional de una autonomía local económico-financiera basada, además, sobre recursos propios, para sostener que el constituyente se ha limitado a establecer una suficiencia financiera, articulada sobre la doble base de aquél tipo de recursos y de la participación en los de las instancias territoriales superiores; con plena conciencia, en todo caso, de la vinculación entre suficiencia y funciones a cumplir por los entes locales.

Este es el marco de referencia con el que se encuentra el legislador de 1988 y que éste, en efecto y según proclama en la Exposición de Motivos (apdo.II), pretende respetar, en términos de «...efectiva realización de los principios de autonomía y suficiencia financiera». Yendo de la mano de la propia explicación que dicho legislador hace del sistema que diseña para cumplir ese objetivo, en la

interpretación y aplicación que a tal efecto hace de los principios constitucionales mencionados han de diferenciarse netamente dos planos; diferenciación ésta, que merece desde luego un juicio rotundamente positivo.

Por de pronto está la cuestión (primero de los planos aludidos) de si los dos principios constitucionales operan en la materia financiera y, en su caso, cual deba ser el contenido y el alcance que, respectivamente, deba reconocérseles. Sin ceder a la fácil tentación de la identificación reduccionista -a partir de la literalidad del «código» constitucional de la Hacienda local y de una interpretación restrictiva de la jurisprudencia constitucional- entre régimen financiero local y dominio del principio de suficiencia, el texto legal sostiene, con indudable y elogiable acierto, la operatividad en la materia, sólo que con distinto alcance, de los dos principios constitucionales: autonomía y suficiencia. La razón es clara. La Hacienda local es desde luego el conjunto de recursos de que se nutren los entes locales, pero es también, y al mismo tiempo, uno más de los asuntos que deben ser objeto de su gestión autónoma. Pues es indudable que los entes locales han de decidir sobre, es decir, han de gobernar y administrar (en mayor o menor medida, aspecto éste que ahora no importa) su Hacienda propia; extremo éste, que no hace tanto a la dotación de medios (dominio propio del principio de suficiencia), cuanto al autogobierno local (dominio propio y específico del principio de autonomía). Este planteamiento era, en cualquier caso y de otro lado, obligado, salvo que se hubiera querido rectificar el ordenamiento local general y básico. Pues la Ley 7/1985 había anticipado ya, en su artículo 106, tanto la operatividad del principio de autonomía en el concreto plano de la actividad financiera,

como su consistencia en éste en la capacidad para, bajo la propia responsabilidad, establecer y exigir tributos, de acuerdo, desde luego, con la legislación estatal y la autonómica pertinentes.

Sobre ésta base el sistema financiero local que diseña el texto legal de 1988 se construye, siempre según la descripción que del mismo se hace en la Exposición de Motivos, sobre la aplicación de los dos principios constitucionales pertinentes en los siguientes términos:

**Concreción técnica de cada uno de los principios en campos distintos y acotados, para la reestructuración y la adaptación de los distintos recursos al nuevo modelo**

- El principio de autonomía opera en el campo de «la actividad financiera local», traduciéndose en el reconocimiento de la *capacidad de las entidades locales para gobernar sus respectivas Haciendas* (apdo.II de la Exposición de Motivos).

La capacidad así enunciada tiene una doble concreción. De un lado y como no podía ser de otra forma (dada la complementariedad del sistema financiero respecto del local general), se materializa en la extensión a la actividad financiera de los entes locales del esquema de relaciones interadministrativas prefijado en el régimen local básico, que descansa, a su vez, en la supresión de las tradicionales técnicas de tutela. De otro lado, se traduce en la intervención activa de aquéllos entes (se hace abstracción ahora del alcance de tal intervención) tanto en la obtención de recursos (determinación de volumen de éstos), como en el empleo de los mismos (organización del gasto).

Quiere decirse, pues, que la autonomía local incluye en materia financiera un determinado ámbito de libre decisión, bajo la propia responsabili-

dad, no sólo en punto al gasto, sino también en punto al establecimiento y la exigencia de tributos. Semejante concreción del principio constitucional de autonomía es, en el nivel de análisis en que ahora nos encontramos, plenamente consecuente con el orden constitucional (específicamente con el art. 133.2 de la norma fundamental) y, desde luego, tal como ha quedado visto, con su desarrollo general en el régimen legal básico de la Administración Local. Nada dice por sí misma, pues, la conclusión alcanzada sobre el juicio que deba merecer la regulación detallada de la así proclamada capacidad local para gobernar la propia actividad financiera, es decir, de las competencias específicas que a tal respecto se atribuyan. Esa regulación es la decisiva, en definitiva, para la valoración del sistema financiero examinado, por lo que más adelante habremos de volver sobre ella.

- El principio de suficiencia, por su parte, se hace jugar en la determinación de los tipos de recursos financieros y su vinculación a la Hacienda local.

A efectos de la determinación de los recursos, el legislador se atiene estrictamente, interpretándola correctamente, a la previsión contenida en el artículo 142 de la Constitución. En efecto:

El núcleo de los recursos de la Hacienda local se agrupa en dos grandes categorías: los tributos propios y la participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas. No agotan, sin embargo, éstas categorías los recursos financieros locales; tan sólo acortan las fuentes principales o, como las califica el citado precepto constitucional, fundamentales. Junto a ellas el sistema incorpora una tercera categoría, en la que queda englobado el resto de los recursos locales: los de carácter no tributario (ingresos de

Derecho privado, rendimiento de las operaciones de crédito, producto de las multas y sanciones y prestaciones personales y de transporte).

La determinación del sistema, en punto a recursos, descansa, por razones obvias, en las dos primeras y nucleares categorías, presentando la tercera, así, un marcado carácter accesorio y residual.

Las dos categorías principales se conciben como independientes entre sí. Esta independencia, sobre ser plausible y lógica (dada la diferente naturaleza de los recursos que cada una agrupa), permite aplicar a cada una de ellas el tratamiento más adecuado e idóneo y, por ende, un resultado constructivo del sistema en su conjunto más satisfactorio. Y ello, porque, paradójicamente (al menos en apariencia), la independencia inicial y teórica es justamente la que abre paso a la ulterior configuración de cada categoría por referencia a la otra, es decir, de forma no asilada, sino articulada pensando en su interconexión.

En cuanto a los recursos tributarios, su determinación legal obedece a un triple objetivo de racionalización, modernización y perfeccionamiento, cumplido a través de una triple acción: delimitación de la materia imponible acotada en favor de la Hacienda local, creación de las figuras impositivas más adecuadas y supresión de aquéllos tributos locales con incidencia en el campo de actuación de tales figuras.

La participación en general y, concretamente, a la referida a los recursos del Estado en sentido estricto, aparece de ésta forma como la pieza del sistema que, *añadida* a la anterior (la tributaria, puesto que la no tributaria es radicalmente insuficiente al respecto) y *complementándola*, está llamada a hacer efectiva o real la suficiencia financiera local. De ahí su doble articulación co-

mo derecho constitucional de los entes locales y derecho de contenido legalmente delimitado (gracias a una fórmula abstracta, cuya aplicación determina anual y automáticamente la cantidad concreta de la participación: porcentaje en la recaudación líquida del Estado y mecanismo de actualización periódica).

**Articulación, entre sí, de los principios, según su previa concreción técnica y en términos de supeditación mutua de la eficacia de su acción respectiva**

• El principio de suficiencia juega como criterio último de la corrección del sistema financiero, en tanto se reconoce explícitamente que la dotación de medios económicos de los entes locales enmarca, es decir, determina, en la realidad, la autonomía de dichos entes, entendida ésta como capacidad efectiva de gestión, bajo la propia responsabilidad, de los asuntos que a éstos estén encomendados. Esto es así, sencillamente porque la suficiencia no sólo es un principio constitucional, sino también un resultado, y por tanto, *una situación o un estado de la Hacienda local*. De la eficacia, pues, de éste criterio material dependerá el cumplimiento del expreso propósito legal de superar la tradicional y endémica hipocresía del régimen local español: su carácter de mera declaración formal legal, por contraste radical entre la proclamación enfática de la autonomía y las posibilidades prácticas de funcionamiento de ésta.

• El principio de autonomía, a su vez y extravesando también su ámbito estricto de acción, actúa de coadyuvante en la realización material de la suficiencia, en tanto que estado de la Hacienda local. Esta función deriva precisamente del contenido previamente otorgado al principio. Si éste concede a los entes locales una cierta

capacidad o responsabilidad propias en punto al establecimiento y la exigencia, es decir, de la organización de recursos tributarios (además de los no tributarios), lógico es que al uso que se haga de tal potencialidad de autogobierno financiero pueda imputarse y se impute, en la parte correspondiente, el éxito o el fracaso en la consecución del estado de suficiencia de la Hacienda local de que en cada caso se trate. De ahí que en la Exposición de Motivos de la Ley de 1988 se diga textualmente: «El sistema diseñado no sólo busca, pues, la efectividad de los principios de autonomía y suficiencia financiera en el ámbito del sector local, sino que además pretende que sean los propios poderes locales los que *asuman la responsabilidad compartida con el Estado y con las respectivas Comunidades Autónomas* de hacer efectivos esos dos principios constitucionales» (penúltimo párr. del apdo. II).

Fácilmente se comprende, pues, la trascendencia que reviste la cuestión que antes hemos dejado anunciada: la de las condiciones concretas del autogobierno de la propia actividad financiera que se dice, en el plano de los principios, reconocer a los entes locales; es decir, la del contenido y alcance de la competencia propia local en tal materia.

• De esta suerte, las distintas categorías de recursos de las Haciendas locales (y, fundamentalmente, los tributos propios y las participaciones en los recursos de las instancias territoriales superiores) interactúan en el funcionamiento del sistema financiero que configuran, cara a la consecución de la suficiencia económica real de las mismas, en términos de una *complementariedad coordinada*. Esto significa (y ello cierra el ciclo lógico de aquél sistema) que el estado de suficiencia financiera únicamente puede valorarse legítimamente desde la acción combinada de todos los elemen-

tos del sistema según el «orden» predeterminedo por el juego conjunto de los dos principios constitucionales que presiden dicho sistema.

## Ordenamiento local básico y régimen legal de las Haciendas Locales

Si la Ley 39/1988 es, como ella misma proclama, complementaria de la Ley 7/1985 (concretadora del modelo constitucional de Administración Local) y si, en el cumplimiento de su función normativa específica (el desarrollo, en materia financiera, de los principios de autonomía y suficiencia), parece, como ha quedado visto, haber actuado con plena lealtad al constituyente, la cuestión que surge inmediatamente es la de si el sistema financiero diseñado se aloja, se acomoda o no perfectamente en el más amplio sistema del ordenamiento básico de la Administración Local.

La Ley 7/1985 congruente con su propio planteamiento sobre la materia «régimen local», había prefigurado ya en sus artículos 5, E) y 105.1 los términos de ese alojo o acomodo. La Hacienda local es, para éste texto legal y desde el punto de vista de la organización del ordenamiento local (y, por tanto, de la distribución competencial de las competencias legislativas), una «materia» al mismo tiempo parte de la materia «régimen local» (o, si se quiere, del régimen jurídico de la Administración Local, en cuanto elemento de la Administración Pública) y de la materia «hacienda general»; circunstancia ésta, debida al «entrecruzamiento» de dichos títulos competenciales en razón a su distinta perspectiva. Este entrecruzamiento se resuelve mediante el reconocimiento a la ordenación de la Hacienda Local de una relativa «autonomía» normati-

va, sin perjuicio de su satisfactoria incardinación en el ordenamiento local general a través de la Ley básica de régimen local (que asume la función de norma de cabecera y, por tanto, la de norma organizadora del complejo sistema normativo local, tal como se refleja en el artículo 5 del texto legal). Puede aquí partirse de la corrección material de la solución no obstante la declaración de inconstitucionalidad de éste último artículo pronunciada por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de noviembre de 1989, toda vez que esa declaración se mueve en un plano puramente formal (trayendo causa de la doctrina de la ilegitimidad de los preceptos legales puramente interpretativos del sistema constitucional, dirigidos a consagrar justamente una precisa interpretación de éste, establecida por el propio Tribunal Constitucional en su anterior Sentencia de 3 de agosto de 1983). No puede dejar de observarse, incidentalmente, la inconsecuencia que supuso la aplicación de tal doctrina al caso de la organización del ordenamiento local, toda vez que en la misma Sentencia de 21 de noviembre de 1989 el Tribunal Constitucional afirma la condición de «materia», con perfiles propios y no simple agregado inconexo de «materias», del régimen local y reconoce la «peculiaridad» de éste en cuanto sustituto y objeto de competencias legislativas (se trata no de un sector material de la realidad social, sino de un verdadero ordenamiento); afirmación y reconocimiento, que deberían haber conducido al rechazo de la imputación al artículo 5 de la Ley básica 7/1985 de la condición de precepto meramente interpretativo, pues al organizar el precepto el conjunto de normas componentes del ordenamiento local no estaba haciendo otra cosa que ordenando sustantivamente el régimen local objeto de la compe-

tencia legislativa básica de que constituía ejercicio.

La simple lectura del nada claro, ya en su tenor literal, artículo 1 de la Ley 39/1988 revela que el legislador de las Haciendas Locales carecía de seguridad acerca de los términos del alojamiento de la regulación que establecía en el régimen local, no tanto por insuficiencia de claridad en el sistema básico de éste, cuanto más bien por inseguridad sobre el contenido y alcance de los títulos competenciales legitimantes de su intervención. En efecto, la economía interna del número 1 del referido artículo 1 se articula sobre la confusa yuxtaposición de tres proposiciones: 1.º *en principio y con carácter general*, el texto legal tiene carácter y valor —al igual de la Ley 7/1985— de norma básica, 2.º *con la excepción* de la parte referida al sistema tributario local y las participaciones locales en los tributos estatales, cuyo carácter y valor no se precisa sino por vía de referencias diversas bien a preceptos constitucionales, bien al artículo 5, E, a) de la Ley 7/1985, y 3.º *sin perjuicio* (todo lo anterior: la regla general y la excepción) de las competencias exclusivas del Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.14 de la Constitución. Si bien las dos primeras proposiciones combinan bien entre sí, no sucede lo mismo con la tercera respecto de ambas, aunque sólo sea porque ésta opera en un plano (el de la reserva formal de la competencia legislativa estatal) distinto del propio de éstas (determinación sustantiva del valor y la eficacia de las reglas contenidas en el texto legal concreto de que se trata). Ya esta circunstancia hace el precepto difícilmente inteligible, dada la dificultad de precisar con un mínimo de rigor la incidencia exacta del «sin perjuicio» final sobre las proposiciones anteriores. A ello se añade la indetermi-

nación del alcance de la proposición segunda, que, aún teniendo por objeto la concreción del valor y la eficacia de una parte del texto legal, no los precisa directamente, ni siquiera por referencia al título competencial de los que implícitamente resultarían, siendo así que el título (apdo. 14 del núm. 1 del art. 149 de la Constitución) cuya invocación parece que habría sido más pertinente al caso aparece utilizado, sin embargo, en la tercera de las proposiciones, de lógica distinta según ya hemos visto (de lo que parece habría de inferirse que el legislador lo ha entendido inaplicable para sustentar la regulación a que se refiere dicha proposición segunda).

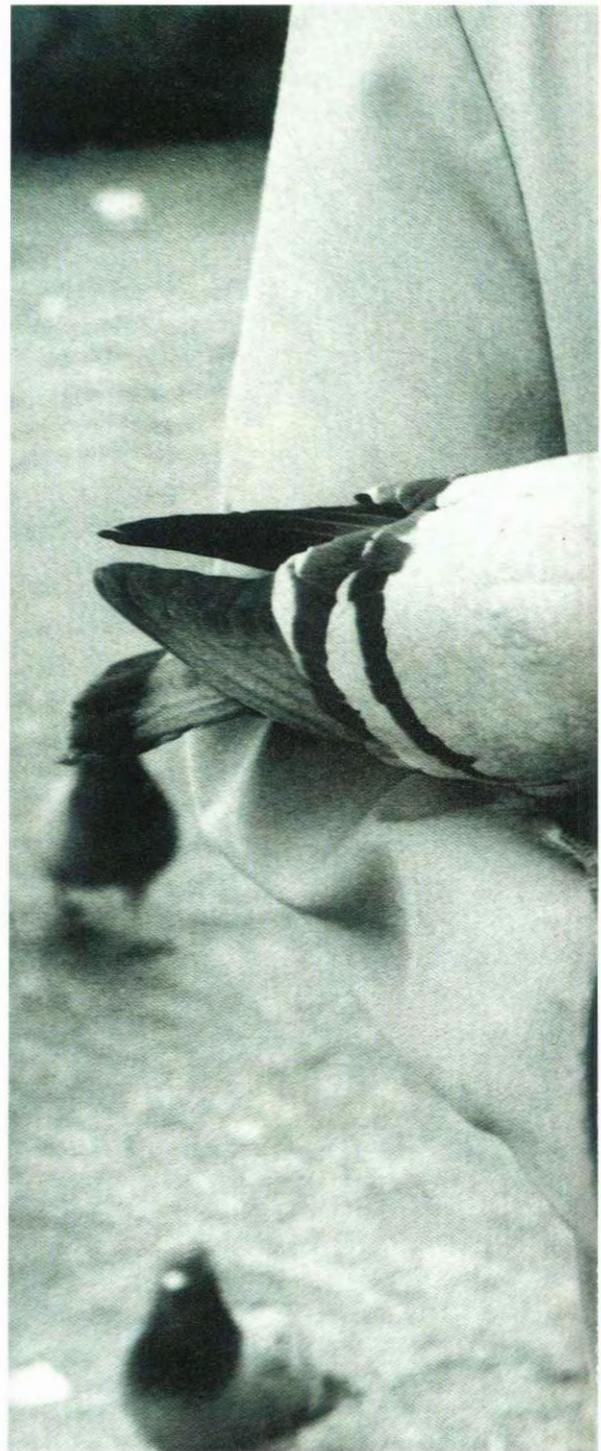
Yendo al análisis de las distintas reglas del precepto legal, resulta:

• La primera es inobjetable, tanto desde el punto de vista constitucional (como ha establecido el Tribunal Constitucional en la Sentencia ya mencionada de 21 de noviembre de 1989 la competencia legislativa primaria o general del Estado en punto a régimen local se funda en el apdo. 18 del núm. 1 del art. 149 de la Constitución), como desde el del régimen local legal básico (articulado sobre esa misma base competencial constitucional) y también desde la concepción misma del sistema financiero diseñado por el propio legislador de 1988; concepción ésta, que, según vimos, diferencia la actividad financiera de las entidades locales (una más de las facetas del autogobierno de las mismas, regida, por tanto, por el principio de autonomía) y la puesta a disposición de tales entidades de un conjunto de medios financieros (ámbito propio del principio de suficiencia financiera), por lo que es lógico que el primero de los aspectos, además de primar sobre el segundo en la operación legislativa, se incardine en el régimen local general y pase a tener, por tanto, valor y eficacia idénticos

a los de éste, es decir, los propios de una norma básica.

Esta regla es la que primariamente justifica la autocalificación del texto legal de 1988 como norma complementaria de la básica de 1985. No resulta contradictoria con el sistema de fuentes previsto por ésta, toda vez que aquella misma complementariedad excluye toda contradicción con las normas básicas de ordenación de la actividad financiera local ya contenidas en la misma, de suerte que las nuevas y posteriores normas básicas pueden pasar a formar parte del ordenamiento local sobre la base de y con arreglo a la organización del referido sistema, que no prejuzga el valor y alcance de la legislación estatal sectorial a que en cada caso remite. Tampoco hay, por ello, ruptura de ese mismo sistema en cuanto hace a la relación, en el seno de cada subgrupo normativo remitido (legislación sectorial), entre normas estatales y normas autonómicas, toda vez que el sistema incluye éste aspecto en la remisión que hace a tales subgrupos. En cualquier caso, interesa destacar y ello es importante, que la determinación de éstos preceptos estatales (los reguladores de la actividad financiera local) como básicos, despeja el campo para una legislación autonómica de desarrollo, lo cual es perfectamente consecuente con el bloque de la constitucionalidad aplicable (piénsese, por ejemplo, en las previsiones de los Estatutos de Autonomía sobre la tutela financiera sobre los entes locales).

• La segunda resulta, por contra, seriamente objetable. Tiene por objeto justamente la puesta a disposición de las entidades locales de medios financieros, es decir, el sistema financiero de éstas que, a su vez, integrará el marco en el que las mismas puedan desplegar su autogobierno para el establecimiento y la exigencia de tributos propios. Fácilmente se com-





prende, pues, la trascendencia de la determinación del valor y la eficacia de tal marco. Pero aquí el legislador parece no tener claro su título competencial, por lo que no invoca el artículo 149 de la Constitución (concretamente en su apdo. 14). Muy probablemente, la razón de éste modo de proceder deba buscarse en la dificultad de la precisión del contenido de la materia «hacienda general», no despejada en modo alguno por la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, y 14/1986, de 31 de enero), salvo en las puntualizaciones consistentes en la comprensión en dicha materia de las cuestiones relativas a las relaciones entre Haciendas territoriales y la exclusión de la misma del ámbito propio de las Haciendas Autonómicas.

Pero si la dificultad apuntada es innegable, su soslayamiento a nada conduce. Tanto más en punto a las Haciendas Locales, en el que la construcción de una base competencial estatal sólida no parece difícil, teniendo en cuenta la atribución constitucional al Estado de la potestad originaria para el establecimiento de tributos, el carácter de autogobierno administrativo en el marco de la Ley de la autonomía local y la no comprensión sin más en las Haciendas Autonómicas de las Haciendas Locales (por contar la Administración Local con una posición constitucional propia en la organización general del Estado). En éste punto, en efecto, parece plausible, respecto a la materia «hacienda general», una solución competencial equivalente a la dada, con sanción por el Tribunal Constitucional, a la materia «régimen electoral general». Por demás, en el aspecto relativo a la concreción de la participación de los entes locales en los tributos propios del Estado ningún problema podía plantear, ni plantea la afirmación frontal

de la competencia legislativa estatal plena (a pesar de lo cual tampoco aquí hay una afirmación competencial frontal, tanto más sorprendente, cuanto que el asunto pertenece desde luego a la Hacienda estatal y éste debe entender en cualquier caso comprendida en el concepto constitucional de hacienda general). Y no es que el legislador no considere que la determinación incluso del sistema financiero en su conjunto sea de la competencia legislativa estatal plena. La Exposición de Motivos (párr. 2º del apdo. II) la afirma rotundamente, sucede sólo que luego no traslada con parecida rotundidad esa afirmación a la parte dispositiva de la norma legal.

Resulta así sin duda criticable la opción escogida por el legislador de 1988: omitir la invocación de cualquier título competencial y pretender fijar el valor y la eficacia de la correspondiente regulación por la vía de la referencia a preceptos constitucionales sustantivos (arts. 133 y 142) y la remisión a la Ley 7/1985. La referencia al orden constitucional sustantivo de poco vale, pues aunque pudiera ayudar a la justificación de la cuestión competencial (así el artículo 133, fundamentalmente en su núm.1), obvio resulta, en cualquier caso, que de ella no cabe extraer consecuencia alguna sobre la posición y la función de la norma estatal correspondiente en el ordenamiento general, especialmente por lo que hace a su relación con las normas autonómicas (en virtud del reparto territorial de las competencias). Ello tanto más en éste concreto supuesto, cuanto que el propio legislador hace luego reserva expresa de que la regulación del sistema financiero local se entiende sin perjuicio de su competencia legislativa exclusiva ex. art. 149.1.14 de la Constitución, toda vez que la misma parece excluir —paradójicamente— que

aquella regulación se haya producido en ejercicio de tal competencia exclusiva o plena (lo que, desde luego, no debe entenderse que ha querido decir el legislador). La emisión a la Ley 7/1985 («...a efectos de lo previsto en el artículo 5,E,a de la Ley 7/1985...», se dice literalmente) no es mucho más expresiva, menos aún aprovechable, en orden a la determinación del valor de la regulación del sistema financiero local, cuando menos en los términos en que aparece formulada. Pues la norma remitida (dejando ahora de lado su posterior declaración de inconstitucionalidad, ya comentada) no es, a su vez y por su función y objeto propios, otra cosa que una norma de remisión y de remisión a la legislación general tributaria del Estado y la reguladora de las Haciendas de las entidades locales, con lo que la remisión a ella efectuada cierra un circuito de doble remisión que aboca en el vacío en punto a anormación efectiva, cuando menos justamente «a los efectos» de la precisión del carácter de la legislación reguladora de las Haciendas Locales. La remisión que la legislación básica había hecho a ésta, le es devuelta, sin más, por la misma.

Sin perjuicio de la manifiesta incorrección técnica de la formulación de la proposición considerada, su misma redacción y, en particular, a expresión «a los efectos» que emplea a la hora de remitir a la Ley 7/1985, ponderadas en el marco de la justificación que se realiza en la Exposición de Motivos, acreditan, más allá de la inseguridad del legislador sobre la distribución constitucional de competencias en materia tributaria, la procedencia de la interpretación de la norma como expresiva en forma críptica de la consideración de los preceptos legales reguladores del sistema financiero como dictados en ejercicio de una competencia estatal plena.

Pues no otra es la solución que se impone, con independencia de la torpeza expresiva del legislador, desde el orden constitucional.

La cuestión no es nada baladí, si se considera que, por las razones expuestas, la Ley de 1988 no ha despedido ella misma, directamente y de forma clara y definitiva, si el diseño legal del sistema financiero local es o no cuestión de la responsabilidad plena del legislador estatal (de suerte que, en caso negativo, hubiera de admitirse que la legislación autonómica sobre la Hacienda propia podría contribuir también a dicho diseño). Por las razones dichas se impone, no obstante, entender, en sede interpretativa, que el legislador estatal se ha inclinado, *de forma constitucionalmente correcta*, por la primera y positiva alternativa, sin perjuicio de que la referida legislación hacendística autonómica pueda sin duda atribuir a los entes locales recursos tributarios propios o autonómicos, tanto por la vía de la asignación de su producto o, incluso, de su exacción, como por la de la regulación de la participación local en los ingresos autonómicos.

• Finalmente, la tercera proposición del precepto legal examinado sólo adquiere sentido cabal dentro de la economía de éste, dada su específica y distinta perspectiva, si se le considera expresivo de la no ultimación por el texto legal del que forma parte de la legislación estatal capaz de ordenar las Haciendas Locales, es decir, de una reserva de la restante legislación que, ahora sí (por no ser aquí comprometida la invocación expresa), se dicte al amparo de o, habiendo sido ya dictada, deba subsumirse en el art. 149.1.14 de la Constitución, lo que vale decir la restante legislación reguladora de la hacienda general.

Esta interpretación permite, además, integrar totalmente la Ley 39/1988 en el sistema organizado desde la Ley bá-

sica 7/1985, en la medida en que la restante legislación estatal financiera aludida en el artículo 5.E, a) de la segunda, pero no contenida en la primera, debe entenderse comprendida en la reserva establecida por ésta tercera y última proposición.

Si en el plano formal hasta aquí examinado la Ley 39/1988 encaja, no obstante los problemas interpretativos que suscita su artículo 1, en la organización del ordenamiento local efectuada previamente por la Ley básica 7/1985, esa misma inserción no puede decirse que sea perfecta en el plano material y desde la perspectiva del principio de la suficiencia financiera. Esta perspectiva coloca el sistema financiero en una posición instrumental respecto al autogobierno local, en la medida en que aquél —para realizar el estado de suficiencia— ha de procurar unos medios económicos adecuados al volumen de tareas, es decir, de competencias adjudicado, por uno u otro título al aludido autogobierno. Como ya hemos visto la Constitución (art. 142) establece el parámetro de medida de la suficiencia: las funciones que la Ley atribuya a los entes locales, y la Ley básica 7/1985 reitera, en su nivel (art. 105), tal determinación; reiteración, que ha de entenderse en el contexto del esquema de atribución de competencias a las instancias locales que ella misma establece e interpretarse, sobrevenidamente, a la luz de lo dispuesto —en el mismo sentido y con empleo del concepto de proporcionalidad entre medios económicos y funciones o tareas— en la Carta Europea de la Autonomía Local. Es cierto que la propia complejidad del esquema de asignación de competencias a los entes locales (en virtud de dos notas, estructurales unas —el reparto territorial de la potestad legislativa y ejecutiva para atribuir competencias locales y la sectorialización de las decisiones al

respecto— y coyunturales otras— fundamentalmente la sujeción a continuo cambio, según la lógica de cada sector, de las atribuciones de competencias) supone una apreciable dificultad para el diseño de un sistema financiero capaz de garantizar la suficiencia en cada momento a la luz del parámetro expuesto. Pero esa dificultad no suprime, ni enerva el parámetro como medida de validez, incluso constitucional, del sistema financiero.

La imputación que cabe hacer a la Ley 39/1988, en éste terreno, es que ha prescindido lisa y llanamente tanto de la caracterización constitucional y legal de la suficiencia por relación a las funciones de los entes locales, como de cualquier referencia al esquema de atribución de competencias a éstos diseñado por la Ley 7/1985. El resultado es la concepción y determinación «independientes» (despojadas de la idea de instrumentalidad) del sistema financiero, que aparece construido sobre sí mismo y dando por supuesto que el juego dialéctico interno —según su lógica respectiva— de sus dos piezas básicas (los tributos y las participaciones) ha de dar como fruto un volumen bastante de medios económicos. A priori no puede negarse que así pueda ser, pero si puede afirmarse que el diseño legal no sólo no lo justifica (en la medida de lo posible), sino que cuando menos no lo propicia en la medida legalmente exigible. Pero el cumplimiento del principio constitucional de suficiencia ha de aserverarse sin más y sobre la base de un juicio sintético y global sobre la capacidad del sistema financiero en cuanto tal de proporcionar los recursos precisos. En todo caso, la «independencia» de ese sistema determina la exclusión formal del mismo de recursos locales provenientes del funcionamiento del esquema de asignación de competencias a los entes correspondientes: así, en la hipó-

tesis de delegación prevista en los artículos 27 y 37 de la Ley 7/1985, que ha de llevar aparejada la transferencia de los pertinentes recursos; transferencia, que no tiene que ser, ni será normalmente definitiva, dada la revocabilidad de la delegación, incluso cuando ésta se imponga unilateralmente por Ley. En el elenco taxativo de recursos típicos de las Haciendas Locales que realiza la Ley 39/1988 difícilmente tienen encaje los provenientes de tales transferencias.

## Régimen de las Haciendas Locales y contenido y alcance del autogobierno local

Cabalmente la autosuficiencia del sistema financiero local y la interacción de las dos piezas básicas de éste —tributos propios y participación en los de las instancias territoriales superiores—, con la consecuencia de la coresponsabilización de los entes locales (a través de la capacidad de determinar el volumen de recursos propios que se les recordan) en la realización de la suficiencia financiera, coloca en primerísimo plano el alcance real de la autonomía en la expresada determinación del volumen de recursos, a los efectos de la legitimidad constitucional del sistema en cuanto tal.

Desde este punto de vista, el sistema financiero local presenta las siguientes características:

- La Ley estatal delimita y acota, agotadoramente, la materia imponible reservada a la tributación local; cuestión, pues, que queda desde luego excluida del ámbito del autogobierno local, al que podría haberse atribuido siquiera fuera una potestad derivada referida residualmente a las materias no «ocupadas» por consecuencia del ejercicio de la potestad tributaria ori-

ginaria estatal y de la potestad tributaria autonómica. Hay aquí ya, por tanto, un distinto y más restrictivo tratamiento de la autonomía local respecto de la de las Comunidades Autónomas, no impuesto por el artículo 133.2 de la Constitución, pero tampoco prohibido por el mismo. La solución legal, dentro de las posibles, debe considerarse sin duda acertada, dados los condicionamientos que el Estado autonómico impone claramente a la estructuración de la Hacienda pública en su conjunto y la necesidad de preservar —sin mengua de la Hacienda Local— un ámbito de autodisposición tributaria de la autonomía territorial de mayor relevancia política, de forzosa articulación residual atendido el carácter originario de la potestad tributaria estatal.

- Consecuentemente con lo anterior, la Ley fija las figuras impositivas locales (por atenernos a los elementos tributarios principales) y establece —en cumplimiento de la reserva constitucional de Ley— la regulación sustantiva completa, en lo fundamental, de cada una de ellas.

Esto significa que, en principio y salvo lo que inmediatamente se precisará, el autogobierno local no comprende ni la libre decisión de establecimiento y supresión de los impuestos propios, ni tampoco la autónoma regulación de sus elementos, más allá de una normación secundaria de detalle.

No obstante y gracias a la doble flexibilización del sistema vía distinción entre impuestos necesarios y facultativos (arts. 15, 38 y 60), de un lado, y fijación de la prestación fiscal ciudadana mediante un tipo impositivo-tipo susceptible de incremento, por voluntad municipal y en todas las figuras impositivas, hasta un límite máximo, se introduce un cierto margen de autodisposición local, de contenido variable:

- capacidad de establecimiento y

supresión de impuestos, aunque limitada tanto en extensión (opera sólo respecto de los impuestos facultativos: Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras e Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana), como en intensidad: la decisión municipal se agota en el establecimiento y, en su caso, la supresión, pues el impuesto como tal se encuentra regulado por la Ley estatal en los mismos términos que los impuestos necesarios;

- capacidad de determinación del tipo impositivo, que, aún extendida a todos los impuestos locales, opera sólo en la estrecha banda acotada por el tipo legal aplicable en principio y el tipo máximo posible.

En esta flexibilización del «marco legal» de la actividad financiera autónoma local en cuanto a impuestos propios está cifrada la apelación del legislador a la parte de responsabilidad que a los entes locales incumbe, según el sistema financiero por él diseñado, en la consecución de la suficiencia de las Haciendas Locales. En ella radica también, por tanto y en parte alicuota decisiva, la clave de la constitucionalidad de dicho sistema. Sobre la idoneidad o, mejor aún, la «suficiencia» del autogobierno financiero local así reconocido para incidir de forma relevante y positiva en la «suficiencia» del volumen de recursos en la disposición de los entes locales caben muchas dudas. A ellas hemos de volver más adelante.

- La Ley estatal reconoce a los entes locales (art. 6 y ss.), como propia, la competencia de gestión, liquidación, inspección y recaudación no ya de sus impuestos, sino de todas las figuras tributarias locales en general. Queda así acotado en favor de los entes locales cuando menos el campo de la ejecución de la ordenación de los impuestos, si bien esta configuración local del mismo es obra no tan-

to de la Ley 39/1988, cuanto de la Ley 7/1985 (art. 106). Huelga decir que este ámbito competencial, sobre ser nuclear del autogobierno local, poco aporta a la fundamentación de la constitucionalidad del sistema financiero analizado, salvo la posibilidad marginal (por operar sobre la patología) de la argumentación de la imputación de la insuficiencia de medios en una concreta Hacienda local al negligente funcionamiento del aparato administrativo de gestión.

Según la lógica, pues, del sistema financiero diseñado por la Ley 39/1988, el autogobierno local en la materia, en términos de posibilidad efectiva para los entes locales de influir en el volumen de sus recursos, se manifiesta en la potestad normativa o de ordenanza de establecimiento y ordenación de impuestos. Pero esta potestad presenta un perfil pobre; juicio, que vale incluso sin tomar como referencia el modelo-límite constitucional.

Por de pronto, el legislador ha actuado restrictivamente por relación al régimen legal básico y general de las normas locales. Dada la conexión de la Hacienda local con la autoorganización de los entes locales (reconocida en el juego que la propia Ley de 1988 concede al principio constitucional de autonomía en la actividad financiera de éstos), la organización del sistema de fuentes que se infiere de los artículos 105 y 106, en relación con el 5.º E. (este último declarado formalmente inconstitucional, como ya nos consta) de la Ley 7/1985 puede e, incluso, debe ser interpretado en el sentido de la entera remisión del desarrollo de la Ley formal a la norma local. En este ámbito más doméstico la autonomía local debe ser verdaderamente, cual postula la Carta Europea de la Autonomía Local, autogobierno «en el marco de la Ley». En él, las instancias locales tienen tendencialmente asegurado, por tanto, un

espacio de normación propio, cuya delimitación se produce justamente por la regulación legal formal. No sucede así, sin embargo, en el esquema de fuentes de ordenación de los impuestos locales que deriva del artículo 60 y la disposición final (número 1) de la Ley 39/1988, a pesar de que otra impresión pudieran crear los artículos 15 y 16 de la misma (al establecer el contenido de las Ordenanzas fiscales). Porque estas Ordenanzas quedan, en cuanto a su ámbito dispositivo efectivo, relegadas a normación secundaria, última y residual tras la intervención posible —sin límites prefijados— del Gobierno de la Nación en ejercicio de la potestad reglamentaria de desarrollo de la Ley. No opta, pues, el legislador de 1988 precisamente por la alternativa legítima más favorable a la autonomía local.

Con todo, lo más grave radica en la interpretación del contenido necesario *ex constitutione* del marco legal. De nuevo aquí el legislador, condicionado ahora por la doctrina del Tribunal Constitucional (sentada, en lo que aquí importa, básicamente en la Sentencia 19 de diciembre de 1985), se ha atendido a la solución más «segura» que es justamente la menos favorable a la autonomía local: el autogobierno local debe estar acotado estrechamente (así, significativamente en punto de los tipos impositivos) por límites concretos establecidos directamente por la Ley formal. La materia es objeto sin duda, a la vista de los artículos 31 y 133.1 de la Constitución, objeto de una reserva de Ley. Esta reserva, sin embargo, sólo expresa, en principio, la acotación de un cierto poder de decisión en favor del legislador formal, pudiendo deducirse de ello —como hace efectivamente el Tribunal Constitucional (STC de 19 de septiembre de 1985)— que la reserva no puede ser satisfecha por los entes locales al carecer éstos de potestad legislati-

va. Cuestionable es, sin embargo, la ulterior determinación del contenido decisorio reservado constitucionalmente sobre la base del concepto clásico de ésta técnica; concepto que está en crisis (sobre éste extremo, en el que ahora no podemos detenernos (1) fundamentalmente en razón a la revalorización en la materia del principio de Estado democrático. Cabalmente la combinación de este principio (plano de la legitimidad del poder de decisión y de la consecuente contemplación de la reserva de Ley como técnica al servicio de la garantía de que en determinados e importantes asuntos aquél es ejercido por órganos inmediatamente representativos) con el de autonomía (plano de la distribución territorial del poder público conforme a una determinada y compleja articulación corporativa interna de la comunidad política, dirigida a asegurar que las decisiones se residencian en la colectividad territorial cuyos intereses específicos están preferentemente en juego) obliga a una modulación de la reserva de Ley: la que se expresa en la idea de que la «reserva», cuando está en juego la descentralización territorial, no está necesariamente referida por el orden constitucional, en la totalidad de su contenido y con la misma intensidad que en otro caso, al legislador parlamentario. Semejante modulación viene justificada en el supuesto de que la autonomía territorial implicada sea la local (carente de potestad legislativa for-

(1) Véase J. M. Baño León, *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria (remisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de 1978)*, Ed. Civitas/Univ. Complutense, Madrid 1991; y L. Parejo Alfonso, *Crisis y renovación del Derecho público*, Ed. C.E.C., Madrid 1991 y, específicamente por lo que hace a la relación con la autonomía local, *Derecho básico de la Administración Local*, Ed. Ariel, Barcelona 1988)

mal) por el principio democrático, toda vez que la instancia local —básicamente la municipal— es directamente representativa y la asamblea de su sistema de gobierno es «equiparable» a estos efectos a la parlamentaria propia del de las instancias territoriales superiores. Frente a cualquier precipitada objeción a semejante modulación, procede llamar la atención sobre la ausencia de verdadera resistencia o de seria preocupación o suspicacia en la doctrina ante la generosidad con la que el Tribunal Constitucional (en el plano de la relación Parlamento-Gobierno en el seno de un mismo ordenamiento territorial) interpreta el campo de decisión en principio constitucionalmente reservada a la Ley «transferible» al Reglamento, vía técnica de colaboración de éste con aquélla. Y ésta «manipulación» (aparente, que no real) de la distribución del poder de decisión que implica la reserva de Ley se produce nada menos que en favor de un poder, el ejecutivo, que carece de representatividad y, por tanto, legitimación democráticas directas. Desde éste punto de vista, es de todo punto evidente la menor reticencia de que debe ser objeto una interpretación estricta del contenido decisional reservado constitucionalmente al legislador parlamentario, cuando de lo que se trata es de la delimitación negativa del contenido del autogobierno local, dotado de legitimación democrática propia; tanto más, cuanto que el orden constitucional está orientado hacia la descentralización territorial del poder y pretende que a aquel autogobierno se le reconozca efectivamente la gestión (concepto que comprende la doble función normativa y ejecutiva) de los intereses de la colectividad que institucionaliza. Como quiera que sea, el legislador de 1988 —sin duda temeroso del eventual juicio del Tribunal Constitucional, caso de la im-

pugnación ante el mismo del texto legal— no se ha atrevido a avanzar en la realización de las potencialidades que, en la Constitución, sin duda encierra la autonomía local y ha apostado por una definición estrecha del marco legal y, consecuentemente, modesta de las posibilidades normativas de dicha autonomía en la fijación de la intensidad de las prestaciones fiscales exigidas a sus ciudadanos y, por ende, del volumen de sus recursos propios.

En estas condiciones se impone desde luego la duda sobre la, al menos plena, justificación de la responsabilización de las entidades locales, por el legislador de 1988, en la consecución de la suficiencia de sus respectivas Haciendas. Y por las mismas razones no es posible concluir con un juicio rotundo de constitucionalidad del sistema financiero por dicho legislador diseñado, desde el punto de vista del cumplimiento por el mismo del principio constitucional de suficiencia. ■

**Luciano Parejo Alfonso**  
*Catedrático de  
 Derecho Administrativo  
 Universidad Carlos III de Madrid*