



universidad
de león



**FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE LEÓN
CURSO 2020 / 2021**

**LA HACIENDA LOCAL CONSTITUCIONAL.
ANÁLISIS DE SU ÚLTIMA CONTROVERSIA**

THE LOCAL CONSTITUTIONAL TREASURY. ANALYSIS OF ITS
LAST CONTROVERSY

GRADO EN DERECHO

AUTOR: D. DANIEL BLANCO NÚÑEZ

TUTORA: DÑA. MARÍA TERESA MATA SIERRA

ÍNDICE

ÍNDICE	2
ABREVIATURAS	4
RESUMEN	6
OBJETIVOS DEL TRABAJO	8
I. OBJETIVOS PRINCIPALES	8
II. OBJETIVOS SECUNDARIOS	8
METODOLOGÍA	10
<i>CAPÍTULO PRIMERO. REGULACIÓN DE LA HACIENDA LOCAL DESDE 1978 HASTA EL MARCO NORMATIVO VIGENTE Y DESARROLLO DE SUS PRINCIPIOS RECTORES</i>	12
I. ANÁLISIS DE LA HISTORIA RECIENTE DE LA HACIENDA LOCAL ESPAÑOLA	13
1. La regulación de la Hacienda local en la Constitución de 1978	13
A. La importancia del artículo 142 CE en la regulación actual de la Hacienda Local	14
B. El reconocimiento de la autonomía de las CCLL y de la Hacienda local por los artículos 137 y 140 de la CE y su relación con los arts. 133 y 142 CE	16
C. Poder tributario Municipal. Artículo 133 CE	17
2. Evolución en la regulación de la Hacienda local hasta nuestros días	19
A. El retraso en el desarrollo de la regulación de las Haciendas Locales y medidas provisionales	19
B. La LRHL y sus más relevantes reformas	22
C. El TRLRH y sus principales reformas. El actual sistema local de financiación	Error! Bookmark not defined.
II. DESARROLLO DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA HACIENDA LOCAL: PRINCIPIOS DE AUTONOMÍA Y DE SUFICIENCIA FINANCIERA	25
1. Principio de autonomía financiera local como derivación del principio de autonomía municipal	26
A. Principio de autonomía local	26
a. Delimitación y concreción del principio de autonomía local	26
b. Garantías del principio de autonomía local	29
c. Límites al ejercicio de la autonomía local	30
B. Principio de autonomía financiera local	31
a. Delimitación del principio de autonomía financiera local	32

b. Papel de la LRHL en la realización de la autonomía financiera local.....	32
c. Límites al ejercicio del principio de autonomía financiera local	33
2. Principio de suficiencia financiera	34
A. Delimitación y concreción del principio de suficiencia financiera.....	34
B. Papel de la LRHL en la realización del principio de suficiencia financiera	37
C. Límites al principio de suficiencia financiera	38
<i>CAPÍTULO SEGUNDO.PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. ANÁLISIS DE LA POLÉMICA DERIVADA DEL DECRETO LEY 27/2020</i>	40
I. PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA	41
1. Evolución normativa del principio de estabilidad presupuestaria	41
2. El principio de estabilidad presupuestaria en la actualidad. Inclusión en el reformado artículo 135 CE y desarrollo en la LOEPSF.....	43
A. Contexto en el que se produce la reforma del 135 de la CE y la posterior aprobación de la LOEPSF.....	43
B. Constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria en el nuevo artículo 135 CE.....	45
C. El desarrollo del principio de estabilidad presupuestaria en la LOEPSF	45
3. El principio de estabilidad presupuestaria en el ámbito local.....	47
II. ANÁLISIS DE LA POLÉMICA DERIVADA DEL RDL 27/2020	49
1. El Decreto-ley. Concepto, presupuesto habilitante y necesaria intervención parlamentaria para su convalidación o derogación	50
2. Origen del RDL 27/2020.....	52
3. Análisis de la estructura y del contenido del RDL 27/2020	54
4. Aspectos positivos del RDL 27/2020 para la Hacienda Local.....	54
5. Polémica que conduce a la derogación del RDL 27/2020 por sus efectos negativos para la Hacienda Local	56
A. ¿En qué consiste la medida que lleva a que el RDL 27/2020 sea derogado?	56
B. ¿Qué efectos supondría la medida sobre la Hacienda Local?	58
6. Consecuencias en la Hacienda Local de la derogación del RDL 27/2020.....	59
BIBLIOGRAFÍA	63

ABREVIATURAS

AAPP.	Administración Pública
BOE	Boletín Oficial del Estado
CCAA	Comunidad Autónoma
CCLL	Corporaciones Locales
CE	Constitución Española de 1978
CEAL	Carta Europea de Autonomía Local
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FJ	Fundamento Jurídico
IAE	Impuesto sobre Actividades Económicas
IBI	Impuesto sobre Bienes Inmuebles
ICIO	Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
IVTM	Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica
IVTNU	Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana
LGEP	Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria
LOEPSF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LRHL	Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales
LRSAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

PEC	Pacto de Estabilidad y Crecimiento, aprobado por el Consejo de Europa en 1997
PIB	Producto Interior Bruto
PP	Partido Popular
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
RDL 27/2020	Real Decreto Ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
TFG	Trabajo de Fin de Grado
TRLRHL	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

RESUMEN

Con la realización del presente Trabajo de Fin de Grado, buscamos conocer con un mayor detalle la Hacienda Local española desde el instante en el que fue promulgada nuestra actual Carta Magna de 1978 hasta el momento actual que, como bien sabemos, está marcado por la crisis sanitaria, social y económica del Covid-19. Para ello, en una primera parte del trabajo, examinaremos la regulación constitucional y los diversos cambios legislativos experimentados por el sistema de financiación local hasta llegar a la situación actual. Asimismo, analizaremos cómo ha sido el desarrollo de los dos principios considerados como rectores de la Hacienda Local, que son el principio de autonomía y el de suficiencia financiera. En una segunda parte del trabajo nos focalizaremos tanto en el principio de estabilidad presupuestaria -que aunque no tenga la consideración de principio rector condiciona la Hacienda Local sobremanera- como en el contexto actual de la financiación local, que pasa por analizar en las Corporaciones Locales tanto los efectos que hubiera tenido sobre ellas la polémica del recientemente derogado *Real Decreto-Ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales* como el actual escenario que afrontan ante la mentada crisis del Covid-19.

Palabras Clave: Hacienda Local, autonomía, suficiencia, estabilidad, polémica.

ABSTRACT

With the completion of this Final Degree Project, we seek to know in greater detail the Spanish Local Treasury from the moment in which our current Constitution of 1978 was promulgated until the present moment, which as we well know is marked by the health, social and economic crisis of Covid-19. In the first part of the project, we will examine the constitutional regulation and legislative changes experienced by the local financing system until the present moment. Likewise, we will analyse how the two principles considered as “guiding principles” of Local Finance have been developed. We are talking about the principle of autonomy and that of financial sufficiency. In the second part of the project, we will focus both on the principle of budgetary stability - which, although it is not considered a guiding principle, conditions the Local Treasury to a great extent - as well as on the current context of local financing, which will be analysed in both Local Corporations the effects that the controversy of the recently repealed *Royal Decree-Law 27/2020, of August 4, on financial measures, of an extraordinary and urgent nature, applicable to local entities* such as the current situation they are facing due to the fact that the above-mentioned crisis of Covid-19.

Keywords: Local Treasury, autonomy, sufficiency, stability, controversy

OBJETIVOS DEL TRABAJO

En lo que se refiere a los objetivos planteados a lo largo del presente trabajo, pretendo a continuación establecer una diferenciación entre los objetivos principales o genéricos y los objetivos de carácter secundario.

I. OBJETIVOS PRINCIPALES

Los objetivos principales del trabajo son dos, básicamente. El primero de ellos consiste en conocer cuál es la evolución experimentada por el sistema de financiación local vigente desde 1978 hasta el día de hoy, haciendo especial hincapié en el papel jugado por los principios de la Hacienda Local. El segundo de los objetivos que nos proponemos es el de estudiar las implicaciones que hubiese tenido en la Hacienda Local el *Real Decreto-Ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales* (En adelante, RDL 27/2020), a la postre derogado.

II. OBJETIVOS SECUNDARIOS

Pero para conseguir los objetivos principales creemos necesario ver cumplidos diversos objetivos de índole secundaria. Estos objetivos son esenciales para ir comprendiendo conceptos y situaciones que ayuden a alcanzar los propósitos principales mencionados previamente.

Los objetivos secundarios que se van a ir alcanzando a lo largo del desarrollo del trabajo son los siguientes:

-Analizar la diferente y variada normativa a la que ha estado sujeta la Hacienda Local desde 1978.

-Examinar la delimitación, concreción, los límites y la regulación de los principios de autonomía y de suficiencia financiera así como sus efectos sobre la Hacienda Local.

-Estudiar la evolución normativa, constitucionalización, desarrollo y efectos del principio de estabilidad presupuestaria en la Hacienda Local.

-Conocer el origen, estructura y contenido (tanto aspectos beneficiosos como controvertidos) del RDL 27/2020.

METODOLOGÍA

Con la finalidad de alcanzar los objetivos propuestos en este Trabajo de Fin de Grado (En adelante, TFG), la metodología utilizada ha sido estructurada en diferentes fases, las cuales a continuación trataremos de describir sucintamente.

La primera de ellas tuvo como misión la elección del tema sobre el que iba a versar el presente trabajo. Tanto la tutora como yo consideramos conveniente que el tema tratado fuese controvertido a la par que de actualidad y, como no, relacionado con el Derecho Financiero y Tributario. Finalmente, optamos por adentrarnos en un tema tan apasionante como es la evolución de la Hacienda Local desde 1978 -año en el que se promulgó nuestra actual Carta Magna- hasta nuestros días y en el análisis de sus principios para así poder entender cuál ha sido la última polémica que le ha afectado como consecuencia del actual contexto de crisis sanitaria, económica y social.

La segunda de las fases consistió en estructurar el trabajo, por lo que la tarea radicó en fijar los apartados sobre los que se iba a conformar. Decidimos dividirlo en dos capítulos:

-Un primer capítulo, en el que abordaríamos tanto la evolución de la regulación de la Hacienda Local desde 1978 hasta el vigente sistema de financiación como el desarrollo de sus principios rectores: el principio de autonomía y el de suficiencia financiera.

-Un segundo capítulo, en el que examinaríamos otro de los principios que afecta a las finanzas locales como es el de estabilidad presupuestaria y analizaríamos ampliamente la última gran polémica que ha sacudido a la Hacienda Local derivada de la promulgación y posterior derogación del RDL 27/2020.

La tercera fase consistió en proceder a la redacción del trabajo. Trabajo que definimos como plenamente descriptivo, a excepción de unas pocas líneas en las que nos permitimos la licencia de aportar nuestro juicio particular. Para ello, nos hemos apoyado fundamentalmente en la consulta de legislación, en la lectura de manuales teóricos, en artículos doctrinales y en la búsqueda de cuantiosa jurisprudencia. La legislación consultada nos ha permitido conocer los distintos cambios en la regulación del sistema de financiación local y el contenido sobre el que trataba el polémico RDL

27/2020, entre otros aspectos. La lectura de manuales teóricos relacionados con la temática del TFG entre los que se hallaban comentarios de sentencias, artículos de revistas, monografías... nos han ayudado cuantiosamente a dar una interpretación al controvertido RDL 27/2020 así como a la exuberante normativa encargada de regular la Hacienda Local. En lo que hace referencia a la búsqueda de jurisprudencia, hemos recurrido a la base de datos de Dialnet y al Buscador de jurisprudencia constitucional del Tribunal Constitucional (en adelante, TC) para así poder obtener una interpretación uniforme de la ley, que en algunos casos era requerida.

La cuarta y última de las fases, una vez redactado el TFG, ha consistido en las correcciones y propuestas de mejora llevadas a cabo por la tutora, D^a M.^a Teresa Mata Sierra. A ella quiero agradecerle enormemente su constante apoyo, disponibilidad y cariño que han hecho que haya podido disfrutar sobremanera de la elaboración de este trabajo.

CAPÍTULO PRIMERO.

***REGULACIÓN DE LA HACIENDA LOCAL DESDE 1978 HASTA EL
MARCO NORMATIVO VIGENTE Y DESARROLLO DE SUS
PRINCIPIOS RECTORES***

I. ANÁLISIS DE LA HISTORIA RECIENTE DE LA HACIENDA LOCAL ESPAÑOLA

Si bien es importante contar con ciertas nociones de la regulación de las Haciendas Locales previa a la aprobación de nuestra actual Carta Magna, todavía lo es más el analizar el efecto que supuso en el sistema de financiación local la aprobación de la Constitución Española (en adelante, CE.) de 1978. La entrada en vigor de precitada Norma Fundamental supuso un antes y un después en lo que a la Hacienda local en particular y al municipalismo en general se refiere. Es bien sabido que nuestro Texto Constitucional apuesta por la descentralización y crea un Estado con tres grandes centros de poder *ex* artículo 137 CE¹: los Municipios, las Provincias y las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA).

En primer lugar, y a propósito de que en la CE. se incardinan algunos preceptos relacionados con el nivel local de gobierno y, más concretamente, con la Hacienda local nos centraremos en un somero análisis de los mismos². En segundo lugar, trataremos de plasmar un sucinto recordatorio de la exuberante normativa aprobada en materia de la Hacienda local que desarrolla tales preceptos desde 1978 hasta la vigente en la actualidad, normativa que tiene como objetivo prioritario paliar la problemática que supone la endémica escasez de recursos a la que ha estado sometida la Hacienda local desde tiempos inmemoriales³. Este contexto nos ayudará a una mejor comprensión del sistema financiero municipal actual para así poder alcanzar el objetivo principal establecido en el presente Trabajo de Fin de Grado (en adelante, también TFG).

1. La regulación de la Hacienda local en la Constitución de 1978

Primeramente, hemos de evidenciar que el cambio hacia un modelo de Estado descentralizado se pergeña en el Texto Constitucional, concretamente en su Título VIII

¹ De acuerdo con el artículo 137 CE: *“El Estado se organiza territorialmente en municipios en provincias y en las CCAA que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.”*

² La CE dedica el Capítulo Segundo del Título VIII a la Administración Local. Los artículos en cuestión son dedicados a provincias, islas y municipios.

³ IBÁÑEZ CASADO, J., y ROMANO VELASCO, J.: *“Hacia un nuevo modelo de financiación de las Haciendas Locales” Revista de Hacienda Autónoma y Local*, Núm. 49, 1987, pág. 59.

en el que se plasma la organización territorial que se caracteriza por la existencia de varios niveles de gobierno, concretamente tres: Estado, CCAA y Administración local⁴. Consecuencia de ello, se recoge también por nuestra Carta Magna una descentralización de índole fiscal que avala la funcionalidad de tales niveles de gobierno, lo que en la práctica ha supuesto la existencia de una hacienda diferenciada para cada uno de ellos⁵.

Por este motivo en el presente apartado vamos a focalizar nuestra atención en los artículos incluidos en la Constitución que cuentan con gran relevancia en lo que afecta a la Hacienda local y financiación de las Entidades locales.

Por ello analizaremos los artículos 137, 140 y sobre todo el 142 de la CE. que se encargan de regular someramente uno de los tres centros de poder establecidos: la Administración local. Los tres primeros reconocen un principio tan relevante como es la autonomía de las Corporaciones locales (en adelante, CCLL.) y el último de ellos define las bases de la financiación de las Entidades locales. Además, nos resultará especialmente útil hacer hincapié en el artículo 133 de la CE encargado de fijar la distribución del poder tributario Estado, las CCAA y las CCLL.

A. La importancia del artículo 142 CE en la regulación actual de la Hacienda Local

De los tres artículos que regulan la Administración Local en nuestra Norma Fundamental tan solo uno de ellos -el 142- se encarga de sentar las bases de nuestra actual Hacienda Municipal⁶.

Primeramente, cabe reseñar que el artículo en cuestión recoge uno de los principios rectores la Hacienda Local -el de suficiencia financiera- que ulteriormente desarrollaremos con un mayor detenimiento. Asimismo, y pese a que TEJERIZO

⁴ ROMERO, J.: “España inacabada. Organización territorial del Estado, autonomía política y reconocimiento de la diversidad nacional”, *Documents d’Anàlisi Geogràfica*, Núm. 58,2012, págs. 16-18.

⁵ MITXELENA CAMIRUAGA, C.: “Descentralización fiscal y cohesión territorial en España”, *Principios*. Núm. 4, 2006, págs. 73-90.

⁶ PABLOS MATEOS, F.: “Autonomía y suficiencia financiera en la Hacienda Local”, *Universidad de Extremadura*, 2015, pág. 36.

LÓPEZ considera “*escueta e incluso ambigua*” la redacción constitucional⁷, podemos constatar que el precepto contiene todas y cada una de las peculiaridades y de los diferentes rasgos de la Hacienda municipal por lo que merece un pormenorizado estudio en las líneas que siguen.

Como idea inicial, el artículo 142 defiende que las Haciendas locales “*han de disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas*”, lo que se corresponde plenamente con una actividad financiera en la que las CCLL, en este caso, necesitan obtener una serie de ingresos con los que financiar los diferentes gastos. Acudiendo a CALVO ORTEGA la actividad financiera se define como aquella de carácter medial o instrumental con una finalidad concreta y perfectamente delimitada: la obtención de recursos dinerarios para cumplir con los objetivos públicos⁸.

De igual manera, el 142 CE propugna que la Hacienda municipal “*se nutrirá fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las CCAA*” lo que nos permite concluir que tanto mentados tributos de índole local como la participación en los tributos del Estado y CCAA constituyen el bloque básico de la financiación local⁹. Eso no quiere decir que estas tres sean las únicas fuentes de ingreso de las que puede disponer la Hacienda local, ya que no son excluyentes en ningún caso de otros factibles derivados de su patrimonio, del crédito.... Sin restar importancia a los tributos propios, que son una fuente de ingresos fundamental y también dotan de índole fiscal a la Hacienda local, la participación en los tributos de otras Administraciones hace que las CCLL tengan la necesidad de coordinarse y relacionarse con la hacienda de los diferentes estratos territoriales para conseguir así la suficiencia financiera.

Asimismo, el 142 de la CE al que nos venimos refiriendo, impone un mandato, una obligación relacionada con el cumplimiento del principio de suficiencia financiera consistente en exhortar a las Haciendas locales a que cuenten con los recursos necesarios para poder así cumplir con las competencias que se les atribuye por la ley. Estas competencias no pueden ser reguladas por las propias CCLL por carecer las

⁷TEJERIZO LÓPEZ, J.M.: “Artículo 142: Haciendas Locales” *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid, 2006, págs. 541 y 542.

⁸ CALVO ORTEGA, R.: “Consideraciones sobre los presupuestos científicos del Derecho Financiero”, *Hacienda Pública Española*, Núm.1., 1970, pág. 123-125.

⁹LASARTE ÁLVAREZ, J., y RAMOS PRIETO, J.: *Financiación local y participaciones en tributos autonómicos. Reflexiones sobre un mandato constitucional pendiente de cumplimiento*, Ed. Comares, Granada, 2009, pág.11.

mismas de poder legislativo, lo que nos hace deducir que tanto la intervención del Estado como de las CCAA no se limitará únicamente a ser una fuente de ingresos locales, sino que ambos entes territoriales estarán también facultados para regular el régimen local, aunque no con la misma intensidad. De hecho, en lo que a legislación básica del régimen jurídico local se refiere la propia CE confiere la competencia al Estado *ex* artículo 149.1.18; la legislación autonómica queda limitada a que los respectivos Estatutos de autonomía recojan competencias de la materia en cuestión, para así desarrollar las bases estatales y establecer las particularidades que resulten en cada caso. Cosa distinta es la legislación sobre la Hacienda local, puesto que el Estado se atribuye para sí la exclusiva competencia sobre la Hacienda general de conformidad con lo dispuesto por el artículo 149.1.14 de la CE. Por ende, el legislador estatal tiene el encargo de regular los aspectos esenciales no solo de la Hacienda estatal sino de las demás Haciendas territoriales, inclusive la Hacienda local, garantizando con ello una posición de igualdad entre todos los contribuyentes. La consecuencia de esto último es que las CCAA no tienen capacidad de intervención en lo que a la regulación de la Hacienda local se refiere y por ello no podrán establecer tributos de ámbito local¹⁰.

Pese a la importancia del artículo 142 de la CE debemos el reflejar que no es el único precepto constitucional atinente a la regulación de la Hacienda Local. Por ello, hay que tener también en consideración los artículos 137 y 140 de la CE en los que se describe implícitamente otro de los principios rectores de la Hacienda local, el principio de autonomía financiera, así como el artículo 133 de la CE, que se encarga de preceptuar la potestad tributaria de las Corporaciones Locales junto con el del resto de Administraciones.

B. El reconocimiento de la autonomía de las CCLL y de la Hacienda local por los artículos 137 y 140 de la CE y su relación con los arts. 133 y 142 CE.

Con anterioridad comentábamos que el artículo 142 de la CE recogía uno de los dos principios que rige la Hacienda local como es el de suficiencia financiera. Este principio guarda una gran conexión con el reconocimiento que hace la Constitución de la autonomía local, que es el segundo de los principios sobre los que reposa la actual

¹⁰ PABLOS MATEOS, F.: “Autonomía y suficiencia financiera en la Hacienda Local”, *ob cit.* págs. 40 a 43.

Hacienda local. Del contenido de los artículos 137 y 140 de la CE podemos extraer que la autonomía local es la gestión de los propios intereses de las CCLL que, no obstante, no supone una definición clara y completa del mismo, cuestión de la que se han ocupado doctrina y jurisprudencia y que veremos con mayor detenimiento en el apartado correspondiente de este TFG. Pero lo que sí podemos afirmar, con base en el contenido de la Norma Fundamental, es que la suficiencia financiera es clave para que el principio de la autonomía local recogido en los citados artículos 137 y 140 de la CE pueda llegar a buen puerto. Y ello es así porque, de no contar con los recursos necesarios para afrontar las funciones que la ley les encomienda, las CCLL no podrán gozar de la autonomía precisa para la gestión de sus respectivos intereses. De la autonomía local reconocida *ex constitutione* deriva la autonomía financiera local, que constituye el otro de los principios rectores de la Hacienda Local¹¹.

Otro de los temas que queríamos aquí abordar y como introducción al siguiente apartado es la conexión que debe de existir entre el principio básico de autonomía recogido en los artículos 137 y 140 CE y la potestad tributaria que establece el apartado segundo del artículo 133 CE. Que exista una gestión descentralizada de los intereses que afecten a cada una de las Administraciones es imprescindible para hablar del poder tributario de cada una de ellas y, más concretamente, del poder tributario municipal.

C. Poder tributario Municipal. Artículo 133 CE

Como hemos podido ver, la CE no regula únicamente la Hacienda local en su artículo 142. La revisión y análisis de otros artículos nos permite hacer referencia y centrarnos en este apartado en la regulación contenida en los dos primeros números del artículo 133 de la CE en el que el Constituyente describe quienes ostentan la titularidad para establecer y exigir tributos. En concreto, el primero de los apartados puede dar la sensación de conferir la exclusiva potestad tributaria al Estado, cuestión que mitiga inmediatamente el segundo apartado del precepto al posibilitar que tanto las CCLL como las CCAA puedan ejercer el poder tributario siempre y cuando cumplan con la

¹¹ CORDERO GARCÍA, J.A.: “La Constitución y el sistema tributario local: Evolución normativa y propuestas de *lege ferenda*”, en, Sánchez Galiana, J.A. (Dir.), García-Fresneda Gea, F. y Casas Agudo, D. (Coordinadores): *Estudios en conmemoración del cuarenta aniversario de la CE*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, págs. 322-324.

Ley vigente y con lo dispuesto en el Texto Constitucional. Debemos aclarar que aunque el 133.2 parece colocar en un nivel de igualdad a las CCLL con las CCAA ello no resulta posible al carecer las primeras de potestad legislativa y, por ello, no poder cumplir con el principio de reserva de ley en materia tributaria que establece el artículo 31.3 CE. En consecuencia, conforme a la Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante, STC) 6/1983 en su Fundamento Jurídico cuarto “*los municipios no podrán en principio crear sus propias tasas, impuestos ni contribuciones especiales*”. Así las cosas, los límites que se presentan al ejercicio del poder tributario local son resumidamente los siguientes:

- Los principios constitucionales tributarios operan como límite del poder tributario, a la vez que inspiran la normativa de los Ayuntamientos en materia tributaria.

- El ya comentado principio de reserva de ley, que estriba en la idea de que ha de existir una ley estatal donde se reflejen los elementos esenciales de los tributos (hecho imponible, base tributaria, sujeto pasivo...) que necesariamente han de ser regulados por ley.

- Al ser los elementos esenciales de los tributos sobre los cuales actúa la reserva de ley, se produce una cierta flexibilización del principio¹² configurándolo como una reserva de ley relativa, (que no absoluta) que contempla márgenes para la discrecionalidad fiscal municipal mediante que permite a las CCLL emanar normas reglamentarias que adoptan el nombre de Ordenanzas fiscales.

Por todo lo expuesto, queda claro que la Norma Fundamental conforma todos los aspectos clave sobre los que girarán las futuras normativas encargadas de desarrollar la Hacienda local y que han tenido como objetivo primordial desde 1978 conseguir una mejor y más eficaz financiación local.

¹² Ver STC 221/1992, de 11 de diciembre (FJ 7º).

2. Evolución en la regulación de la Hacienda local hasta nuestros días

A. El retraso en el desarrollo de la regulación de las Haciendas Locales y medidas provisionales

La aprobación de la CE en 1978 y, consecuentemente, de los artículos ya analizados en apartados previos, consagran los dos principios que resultan primordiales en el actual sistema de financiación local: la suficiencia y la autonomía financiera.

A pesar de ello, tanto estos principios como el desarrollo del resto de los rasgos que caracterizan el sistema de financiación local en nuestra Carta Magna no pudieron ser aplicados de una forma adecuada ni inmediata dado que el legislador decidió previamente ocuparse de la financiación estatal, así como de la creación, fijación de las competencias propias y financiación de las Autonomías. Asimismo, y previo a la regulación del sistema de financiación local, resultaba de vital importancia el establecimiento y aprobación de la normativa relativa al funcionamiento y organización de las CCLL, cosa que se materializa el año 1985 a través de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL)¹³. Precisamente, la relevancia conferida por el legislador a las CCAA y la necesaria fijación y legislación del régimen de organización de las CCLL explica el lapso de tiempo existente entre la promulgación de la CE. en 1978 y la aprobación diez años después de la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, LRHL)¹⁴, ley ésta última en la que ya pormenorizadamente se halla la regulación de los tributos concretos y de los diferentes recursos financieros de las CCLL. y, más concretamente, de los Municipios¹⁵.

Una vez descritas las razones por las que se produce este importante retraso en el desarrollo de la regulación de las Haciendas locales creemos adecuado exponer, siquiera de forma somera, las medidas provisionales más importantes que se adoptaron en el ámbito de la financiación local hasta la precitada aprobación de la mencionada LRHL a finales de la década de los ochenta del Siglo pasado. Pues bien, estas medidas provisionales tienen su origen en el diseño que hace del sistema de financiación local la

¹³ BOE, Núm. 80 de 3 de abril de 1985.

¹⁴ BOE Núm.. 313, de 30 de diciembre de 1988.

¹⁵ CORDERO GARCÍA, J.A.: “La Constitución y el sistema tributario local: Evolución normativa y propuestas de *lege ferenda*”, Ob. cit. pág. 325.

última normativa preconstitucional, concretamente la Ley 41/1975 de Bases del Estatuto del Régimen Local¹⁶ que se desarrolla en lo relativo a la Hacienda Local por el Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre¹⁷ que se caracteriza por conferir mucho protagonismo a las ayudas y aportaciones del Estado a la hora de financiar a las Entidades locales.

El protagonismo de la Hacienda estatal y la gran dependencia que tenía de ella por parte de la Hacienda local hace que no se generen suficientes recursos propios por parte de ésta última. Si esto se une al posterior incremento de las competencias de los Ayuntamientos derivado del modelo territorial contenido en la CE caracterizado por la descentralización, se entiende perfectamente que las Haciendas locales se instalasen en aquellos momentos en una depauperada situación económica que aún perdura en nuestros días, aunque no en tal magnitud. En esta situación, y con el fin de revertir el panorama nada halagüeño de las Entidades locales en los primeros años de vigencia de la CE, al legislador no le quedó otra opción que recurrir a la aprobación de nueva normativa basada en la reducción del déficit municipal y en el aumento de los recursos propios de las CCLL. Recordemos que la regulación que a continuación vamos a tratar reviste un carácter provisional en tanto la LRHL aún no había sido aprobada¹⁸.

En primer lugar, hemos de decir que hubo multitud de disposiciones relativas a la financiación local aunque hemos querido poner el acento en aquellas que, a nuestro juicio, puedan revestir de una mayor relevancia. Concretamente, nos centraremos en dos leyes y dos decretos que trataron de dar respuesta a las necesidades de financiación perentorias de las Entidades locales en aquellos momentos y que son, por orden cronológico, las siguientes:

- El Decreto Ley 11/1979, de 20 de julio¹⁹ de Medidas Urgentes de Financiación de las CCLL²⁰ con cuya aprobación se cedió parte del impuesto sobre la gasolina a las CCLL., en concreto, a los Ayuntamientos; se revisaron los valores del Catastro y se duplicó el importe de la base imponible de la Contribución de Naturaleza Urbana y todo

¹⁶ BOE Núm. 280, de 21 de noviembre de 1975.

¹⁷ BOE Núm. 29, de 31 de enero de 1977.

¹⁸ CORDERO GARCÍA, J.A.: “La Constitución y el sistema tributario local: Evolución normativa y propuestas de *lege ferenda*”, ob. cit. Págs. 326-329.

¹⁹ BOE, Núm. 176, de 24 de julio de 1979.

²⁰ Se recomienda acudir a los artículos 1 a 8, del Decreto Ley 11/1979, mencionado.

ello para dotar de mayores recursos propios municipales y así poder lidiar con la gran cantidad de déficit acumulado hasta entonces por las CCLL.

- La Ley 24/1983, de 21 de diciembre²¹, de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales²². Se buscó con su aprobación un aumento de los recursos locales a través de la creación de un recargo sobre el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (en adelante, IRPF) y del libre establecimiento de los tipos de gravamen de las Contribuciones Urbana y Rústica por los Ayuntamientos, medidas que, de acuerdo con las STC 179/1985²³ y 19/1987²⁴ fueron declaradas inconstitucionales al conculcar el artículo 31.3 CE.

- La ya citada LRBRL, ley que cuenta con la particularidad de que por fin conjuga toda la normativa relativa al régimen local mediante el posterior desarrollo en el Real Decreto Legislativo 781/1986²⁵ y configura también en su Título VIII una regulación en la que se establecen nociones básicas de las Haciendas locales, eso sí, sin proceder a una pormenorizada regulación de las mismas.

-Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local que estableció un catálogo de impuestos municipales aportando así una mayor clarividencia y simplificación del sistema de financiación local.

Pero no es hasta la aprobación de la LRHL cuando alcanza el sistema de financiación local un alto grado de modernización y cuando tanto el principio de autonomía como el de suficiencia financiera se ven por fin fielmente cumplidos.

²¹ BOE, Num.305, de 22 de diciembre de 1983.

²² Se recomienda acudir a los artículos 8 a 12 y 13 de la Ley 24/1983, ya citada.

²³ Se puede acudir para su consulta a la siguiente página web: [Sistema HJ - Resolución: SENTENCIA 179/1985 \(tribunalconstitucional.es\)](https://www.tribunalconstitucional.es/decisiones/179-1985) (Consultado el 15 de julio de 2021).

²⁴ Se puede acudir para su consulta a la siguiente página web: [Sistema HJ - Resolución: SENTENCIA 19/1987 \(tribunalconstitucional.es\)](https://www.tribunalconstitucional.es/decisiones/19-1987) (Consultado el 15 de julio de 2021).

²⁵ BOE, Núm. 96 de 26 de abril de 1986.

B. La LRHL y sus más relevantes reformas

Como bien hemos apuntado anteriormente, la promulgación de la LRHL permitió acabar con el largo periodo en el que el desarrollo de la normativa sobre Hacienda local prevista en la CE. no se había llevado a cabo. De hecho, uno de los más importantes objetivos en materia de financiación local que se cumplió mediante la aprobación de la LRHL fue la realización efectiva de los principios rectores de la Hacienda local ya expuestos: el de suficiencia y el de autonomía financiera. Además, esta Ley constituye claramente un complemento a la LRBRL al conseguir aportar una mayor claridad al sistema de financiación local mediante la realización de una importante reforma en las fuentes financieras de índole local y la dotación de gran estabilidad a los recursos que provenían del Estado.²⁶ Recordemos que la LRBRL en el ámbito de la Hacienda Local, y a modo de pincelada, se limitaba a presentar unos meros principios generales a seguir.

Por otra parte, se incluyó en esta Ley por primera vez el concepto de precio público²⁷, se establecieron las participaciones en los ingresos de la Administración Estatal²⁸, los recursos tributarios propios y los no tributarios, como los tres tipos de recursos de los que se va a valer la Hacienda local²⁹; asimismo, se eliminaron muchos de los impuestos establecidos por el Real Decreto Legislativo 781/1986 (Impuesto sobre la Radicación, Impuesto sobre la Publicidad, Impuesto sobre Solares...) para ser subsumidos en nuevos tributos, en un número inferior para así dotar al sistema de financiación local de una menor complejidad. Consecuentemente, los recursos de naturaleza fiscal de los Consistorios en 1988 se asemejan a los actuales siendo estos las tasas, las contribuciones especiales y los cinco impuestos propios siguientes: Impuesto sobre Actividades Económicas (en adelante, IAE); Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (en adelante, IVTM); Impuesto sobre Bienes Inmuebles (en adelante, IBI); Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (en adelante, IVTNU) y el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (en adelante, ICIO)³⁰.

²⁶ LUQUE CORTELLA, A.: “Financiación local en España”, *Encontros Científicos*, 2007, pág. 160.

²⁷ Se recomienda acudir a los artículos 41 a 48 de la LRHL.

²⁸ En este caso debe acudirse a los artículos 112 a 116 de la LRHL.

²⁹ *Cfr.*, el artículo 2 LRHL.

³⁰ Se recomienda acudir al artículo 60 LRHL.

Una vez visto, *grosso modo*, el contenido de la LRHL trataremos de ver cuáles fueron sus dos reformas más notables a lo largo de los años hasta llegar a la regulación actual que data del año 2004. En primer lugar, el Boletín Oficial del Estado (en adelante, BOE) publica el 24 de diciembre de 2002 la Ley 48/2002 del Catastro Inmobiliario cuyo objeto es el de regular este registro administrativo dependiente del Estado, introduciendo novedades de interés como lo fueron la inclusión de conceptos de naturaleza catastral tan relevantes como el de bien inmueble y titular³¹ y la tan necesaria adaptación de los procedimientos catastrales a la normativa reguladora los procedimientos tributarios y administrativos a través de, por ejemplo, la incorporación de los bienes inmuebles al catastro³², novedades que resultan de gran importancia a la hora de gestionarse el IBI por parte de las CCLL. En segundo lugar, y casi al mismo tiempo, el BOE publica el 28 de diciembre de 2002 la denominada Ley 51/2002, de 27 de diciembre de reforma de la LRHL³³. Esta Ley se caracteriza por afectar a las CCLL en sus ámbitos financiero (concretamente en su Capítulo II, en donde se fijan para las capitales de Provincia y grandes Municipios mecanismos de financiación especiales en lo que a participación de ingresos del Estado se refiere) y tributario en el que en el Capítulo I, se incrementa la autonomía municipal a través de la potestativa implementación de bonificaciones en los impuestos locales y se exime a toda persona física y jurídica que haya contado con una cifra de negocios inferior al millón de euros del pago del IAE. También se modifica y traslada gran parte de la regulación del régimen jurídico del IBI a la precitada Ley 48/2002 del Catastro Inmobiliario. Se añade en su Disposición final decimotercera una habilitación al Gobierno por la que queda encargado de configurar un Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales con el objeto de dotar todavía de una mayor nitidez al sistema de financiación local: Se trata del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las haciendas Locales (en adelante, TRLRHL)³⁴.

³¹ Cfr. artículos 2 y 3 de la Ley 48/2002.

³² En particular el artículo 4 de la Ley 48/2002, de 27 de diciembre.

³³ BOE, Núm.311, de 28 de diciembre de 2002.

³⁴ BOE, Núm.59, de 9 de marzo de 2004.

C. El TRLRH y sus principales reformas. El actual sistema local de financiación

El TRLRH es actualmente la piedra angular sobre la que descansa todo el sistema de financiación local español³⁵, normativa que, como ya hemos indicado, refunde legislación e incluye diversas y sucesivas reformas que cuentan con una gran relevancia en el campo de la Hacienda Local. Sus principales rasgos son:

- Un mayor reconocimiento del principio de autonomía financiera local al permitir a los diferentes consistorios, entre otras cosas, tener discrecionalidad en cuanto a las subidas o bajadas de los tipos impositivos locales y establecer beneficios de orden fiscal de manera optativa.

- El dotar de una mayor intensidad -y si todavía cabe respecto de la LRHL- al principio constitucional de suficiencia financiera debido a que en el TRLRH se recogen de forma concreta -en el artículo 2- los distintos recursos de los que podrá disponer toda Hacienda Local.

- La concreción del contenido de la Ley 51/2002 en lo que a los mecanismos de financiación local derivados de la participación de los ingresos del Estado se refiere. A los municipios capitales de provincia que cuenten con una población superior a los 75.000 habitantes y las provincias se les cederá una pequeña parte de lo recaudado en el Impuesto sobre el Valor Añadido (en adelante, IVA), en el IRPF y en algunos de los impuestos denominados especiales.

Una vez aprobado, este TRLRH ha sido también sometido a varias y sucesivas aunque no muy profundas reformas para así llegar al punto en el que hoy se halla regulado el sistema local de financiación. Las más importantes que hemos localizado han sido tres: la Ley 16/2007, de 4 de julio³⁶, que modifica algunos de los elementos esenciales del IBI para el supuesto de inmuebles que cuentan con particularidades; la Ley 16/2012, de 27 de diciembre³⁷, que buscó dotar en aquel contexto de la crisis económica iniciada en 2007 de una mayor autonomía a las CCL. al extenderse una

³⁵ CORDERO GARCÍA, J.A.: “La Constitución y el sistema tributario local: Evolución normativa y propuestas de *lege ferenda*”, ob. cit. Pág. 339.

³⁶ BOE, Núm. 160, de 5 de julio de 2007.

³⁷ BOE, Núm. 312, de 28 de diciembre de 2012.

bonificación fiscal propia del ICIO también al IAE y al IBI y la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL)³⁸ que en financiación local establece que obligatoriamente ha de determinarse el coste efectivo de los distintos servicios suministrados por las CCLL con su consecuente efecto en uno de los recursos municipales tributarios: las tasas³⁹.

Una vez vista la regulación constitucional de la Hacienda local y su posterior desarrollo hasta nuestros días, el siguiente apartado de este TFG queremos dedicarlo a analizar con una mayor profusión los dos principios rectores de la Hacienda local, puesto que con anterioridad únicamente hemos podido ver de soslayo si eran aplicados en mayor o menor medida dependiendo del momento temporal en el que nos encontrásemos. Estamos haciendo referencia, como no podía ser de otra manera, a los principios de autonomía y de suficiencia financiera.

II. DESARROLLO DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA HACIENDA LOCAL: PRINCIPIOS DE AUTONOMÍA Y DE SUFICIENCIA FINANCIERA

De todo lo anteriormente expuesto en el apartado referente a la regulación de la Hacienda local en la CE. de 1978, uno de los aspectos más relevantes que pudimos extraer y que debemos de tener muy en cuenta es la existencia de dos importantes principios. Estos principios, ya fueran de por sí o interrelacionados, son considerados como rectores del régimen jurídico de la Hacienda local. Son los de autonomía y suficiencia financiera, que ahora vamos a desarrollar ampliamente para comprobar fielmente en qué medida se encuentran implantados - de una vez por todas- en nuestro régimen de financiación local. En primer término, en las siguientes líneas nos centraremos en el principio de autonomía financiera local, eso sí, no sin antes ver que este es una derivación del de autonomía local; aclarado esto, ulteriormente nos centraremos en tratar el principio de suficiencia financiera exhaustivamente.

³⁸ BOE, Núm. 312, de 30 de diciembre de 2013.

³⁹ Se recomienda acudir a los artículos 25,61,62,74 y 88 del TRLRH.

1. Principio de autonomía financiera local como derivación del principio de autonomía municipal

Como idea previa, es conveniente poner de manifiesto que el llamado principio de autonomía financiera en la Hacienda Local es consecuencia y resultado necesario de la existencia de la autonomía constitucionalmente prevista en las CCLL; de hecho, estamos ante una extensión o prolongación de esta última⁴⁰. De este modo, procederemos a analizar, primeramente, el principio reflejado en la CE de autonomía local para luego poder ver su contenido focalizado en materia de ingresos y gastos, en lo que se conoce como el principio de autonomía financiera local.

A. Principio de autonomía local

a. Delimitación y concreción del principio de autonomía local

Como ya vimos en el epígrafe dedicado a la regulación constitucional de la Hacienda local, son dos los artículos dedicados a fijar y delimitar el principio de autonomía local, en concreto, el 137 y el 140 de la CE. El primero de ellos cuenta con un contenido más generalista -configura la autonomía como principio general de la estructura territorial de España- al establecer la autonomía para la gestión de los propios intereses de CCAA, Provincias y Municipios, mientras que el 140 CE. avala de forma expresa la autonomía en el ámbito municipal al propugnar textualmente que *“la CE. garantiza la autonomía de los Municipios”*. De estos artículos se desprende claramente que el Municipio es una de las Entidades que conforma junto con las CCAA y las provincias la organización territorial del Estado y que, a su vez, está dotado de una personalidad jurídica y autonomía propias.

Una vez que hemos tratado de precisar el principio de autonomía local en la CE, nos hemos podido percatar que este carece de una definición, lo que produce que sus límites, contenido así como sus efectos tengan que deducirse y concretarse de una manera paulatina. Esta labor de concreción del principio de autonomía le corresponde

⁴⁰ PABLOS MATEOS, F.: “Autonomía y suficiencia financiera en la Hacienda Local”, ob, cit., pág. 90.

tanto a la doctrina como a la abundante jurisprudencia emitida por el órgano de carácter autónomo con respecto a los demás poderes del Estado e intérprete supremo de la CE, el TC. El Alto Tribunal en materia de garantías constitucionales asume esta tarea, mediante el dictado de cuatro importantes sentencias de las que seguidamente plasmaremos sus fragmentos más relevantes tras un profuso examen realizado al efecto⁴¹:

- En primer término, la STC 4/1981, de 2 de febrero de 1981⁴² en su Fundamento Jurídico (en adelante, FJ) Primero, parte del hecho ya sabido de que el principio en cuestión cuenta con diversas vicisitudes a la hora de fijar su contenido al señalar que *“la autonomía es un concepto jurídico indeterminado que ofrece un margen muy amplio de apreciación”*. Considera, asimismo, al principio de autonomía como un principio de carácter general de la organización territorial y no como uno que revista de una naturaleza meramente programática, por lo que su aplicación es inmediata.

- En segundo lugar, la STC 32/1981, de 28 de julio de 1981⁴³, que es dictada tan solo unos meses después que la precedente y en la que figura en su FJ Cuarto la primera definición del principio: *“la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad a participar, a través de sus órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen”*. De esta definición podemos inferir que el Alto Tribunal en materia de garantías constitucionales considera claramente a la autonomía local como un derecho de fondo -a la gestión y gobierno de los intereses propios- y no como una declaración de índole formal.

Esta primera conceptualización será completada a la postre -concretamente en 1985- por la que será considerada como la primera definición legal del principio de autonomía. Esta primera definición legal se halla contenida en una norma comunitaria, concretamente en el artículo 3.1 de la Carta Europea de Autonomía local (en adelante,

⁴¹ VILLALOBOS RAMOS, J.M.: “Marco Teórico de la Autonomía Local y Suficiencia Financiera” Universidad de Almería, 2017, págs. 8 a 26.

⁴² Se puede acudir para su consulta a la siguiente página web: [Sistema HJ - Resolución: SENTENCIA 4/1981 \(tribunalconstitucional.es\)](https://www.tribunalconstitucional.es/SistemaHJ/Resolucion/SENTENCIA4/1981) (Consultado el 17 de julio de 2021).

⁴³ Se puede acudir para su consulta a la siguiente página web: [Sistema HJ - Resolución: SENTENCIA 32/1981 \(tribunalconstitucional.es\)](https://www.tribunalconstitucional.es/SistemaHJ/Resolucion/SENTENCIA32/1981) (Consultado el 17 de julio de 2021).

CEAL) cuya vigencia es total en España conforme el artículo 96 CE, al tratarse de un Tratado internacional ratificado por el Estado español⁴⁴.

- La STC 84/1982, de 23 de diciembre de 1982⁴⁵ al hilo de la personalidad jurídica reconocida a los municipios *ex* artículo 140 CE, recoge en su FJ Cuarto que “*los municipios pueden ser autorizados para asumir la gestión de los diferentes servicios que el Estado esté dispuesto a delegarles y que se adecúen a sus propios intereses*”. De aquí se puede extraer que, en virtud de una ley estatal, se pueden establecer las bases competenciales del régimen local. Esto supondrá un gran avance en la concreción de la garantía constitucional de la autonomía local a través de la aprobación de la LRBRL en 1985, que se erigirá como su soporte . Hasta este momento, y como sabemos, la CE no recogía un elenco competencial de las CCLL.

Por último, la STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016⁴⁶ introduce cómo afecta al principio de autonomía la aprobación de la LRSAL en 2013, cuyo fin es el de reformar la LRBRL. Conforme su FJ Décimo primero, los artículos 7.4 y 27 de la LRBRL son modificados por la LRSAL generando consecuentemente dificultades a los municipios a la hora de que estos puedan ejercer más competencias que las que le son propias. Con ello, lógicamente, se produce una flagrante reducción de la autonomía local. También de acuerdo con el mismo FJ, se reduce la autonomía local a través de la modificación del artículo 25.4. de la LRBRL al tener que asegurarse el principio de estabilidad presupuestaria, por lo que las CCLL no podrán incurrir en déficit estructural⁴⁷

⁴⁴ El artículo 3.1. de la CEAL dice lo siguiente: “*Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes*”.

⁴⁵ Se puede acudir para su consulta a la siguiente página web: [Sistema HJ - Resolución: SENTENCIA 84/1982 \(tribunalconstitucional.es\)](https://www.tribunalconstitucional.es/SistemaHJ/Resolucion/SENTENCIA84/1982) (Consultado el 17 de julio de 2021)

⁴⁶ Se puede acudir para su consulta a la siguiente página web: [Sistema HJ - Resolución: SENTENCIA 4/1981 \(tribunalconstitucional.es\)](https://www.tribunalconstitucional.es/SistemaHJ/Resolucion/SENTENCIA4/1981) (Consultado el 23 de julio de 2021)

⁴⁷ El déficit estructural se define como la diferencia entre ingresos y gastos en una situación de pleno empleo, es decir, sin considerar los efectos del ciclo económico; el déficit cíclico, por su parte, se caracteriza como el inducido o derivado por el ciclo económico, de suerte que el déficit cíclico vendría dado por la diferencia entre el déficit total y el estructural, es decir, el atribuible al proceso cíclico de la economía. Para un análisis más detallado del déficit remitimos a LÓPEZ DIAZ, A.: “La formulación constitucional de la estabilidad presupuestaria en España”, *REDF*, núm. 157, págs. 49 a 51 y a GARCÍA-TORRES FERNÁNDEZ, M.J.: “ El nuevo marco de la estabilidad presupuestaria y el desarrollo de la actividad financiera pública tras la Ley orgánica 2/2012”, *REDF*, núm. 160, 2013, págs. 137 y ss.

b. Garantías del principio de autonomía local

Una vez hemos concretado el principio constitucional de autonomía local, pasaremos a comprobar cuáles son las garantías más importantes contenidas en nuestro ordenamiento jurídico actual de que efectivamente mentado principio se desarrolla y se ejerce por parte de las CCLL. Estas garantías serán, a continuación, clasificadas en dos grupos de acuerdo con su localización en la legislación vigente⁴⁸: Las establecidas dentro de la LRBRL -insistiendo en que, como ya hemos visto, el apartado precedente la propia LRBRL ya es garantía- y la recogida en la Ley Orgánica 7/1999, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979 del TC⁴⁹. Pasamos, por lo tanto, a desarrollar su contenido:

-En la LRBRL hemos podido hallar dos importantes artículos cuyo papel es primordial a la hora de asegurar que el principio de autonomía se cumple conforme el mandato constitucional. Estamos haciendo referencia al artículo 2.1. y al artículo 118. En el primero de ellos se emplaza tanto al legislador estatal como al autonómico a que aseguren la intervención de las CCLL en los asuntos que directamente afecten a los intereses de estas últimas al no estar recogidas sus competencias expresamente en la CE. Por otra parte, las CCLL, como sabemos, carecen de potestad legislativa, pero con base en lo dispuesto por el artículo 118 de la LRBRL pueden tomar partido a través de la llamada Comisión Nacional de Administración Local en los procesos legislativos acometidos por el Estado, en lo que se refiere a disposiciones y proyectos de ley que tengan incidencia en las CCLL⁵⁰. Asimismo, y desde la precitada Comisión, las Administraciones locales pueden exponer su punto de vista en lo que a reparto de

⁴⁸ ANGLÈS JUANPERE, B. “La suficiencia financiera de las Haciendas Municipales”, Universitat Rovira i Virgili, 2014, págs.183-185.

⁴⁹ BOE, Núm. 96, de 26 de abril de 1999.

⁵⁰ La Comisión Nacional de Administración Local puede, ex 118 LRBRL: A) Emitir informe en los siguientes supuestos: a) Anteproyectos de Ley y proyectos de disposiciones administrativas de competencia del Estado en las materias que afecten a la Administración local, tales como las referentes a su régimen organizativo y de funcionamiento; régimen sustantivo de sus funciones y servicios -incluidas la atribución o supresión de competencias-; régimen estatutario de sus funcionarios; procedimiento administrativo, contratos, concesiones y demás formas de prestación de los servicios públicos; expropiación y responsabilidad patrimonial; régimen de sus bienes y haciendas locales .b) Criterios para las autorizaciones de operaciones de endeudamiento de las Corporaciones locales. c) Previamente y en los supuestos en que el Consejo de Ministros acuerde la aplicación de lo dispuesto en el artículo 61 de la presente Ley. B) Efectuar propuestas y sugerencias al Gobierno en materia de Administración local y, en especial, sobre: a) Atribución y delegación de competencias en favor de las entidades locales. b) Distribución de las subvenciones, créditos y transferencias del Estado a la Administración local. c) Participación de las Haciendas locales en los tributos del Estado. d) Previsiones de los Presupuestos Generales del Estado que afecten a las Entidades locales.

subvenciones estatales, delegación de competencias y participación en los diferentes tributos del Estado por las CCLL se refiere.

-En la Ley Orgánica 7/1999 -que tiene por misión el modificar la primera regulación constitucional del TC (La ley 2/1979)- encontramos un artículo que permite al TC conocer de las posibles vulneraciones llevadas a cabo por las disposiciones del Estado o de las CCAA contra el principio de autonomía local. Concretamente, estamos haciendo referencia al artículo 2 a partir del cual los municipios tienen la posibilidad de presentar un recurso de inconstitucionalidad en aras de proteger y asegurar la autonomía local⁵¹.

c. Límites al ejercicio de la autonomía local

El hecho de que a los Municipios y al resto de CCLL se les garantice que van a poder gestionar sus respectivos intereses no quiere decir que sea de una manera absoluta. Recordemos que las CCLL son un centro de poder más de los establecidos *ex constitutione*, por lo que han de mantener unos mínimos niveles de convivencia y comunicación con el resto de los niveles territoriales. Asimismo, hemos de tener aquí en cuenta la dependencia de las CCLL del Estado y de las CCAA, al no contar las primeras con la potestad de emitir leyes. Por lo tanto, y apoyándonos en la jurisprudencia constitucional, hemos constatado que la autonomía local está sometida a una serie de límites con el fin de que pueda ejercerse con el máximo el respeto tanto al ordenamiento jurídico español como al resto de las instituciones y Administraciones que configuran el Estado⁵². Estos límites -como veremos, igualmente válidos para la autonomía financiera local- son los siguientes:

- Los principios constitucionales de solidaridad y de unidad. La solidaridad entre territorios recogida en el artículo 2 CE coadyuva a paliar las desigualdades interterritoriales existentes. Por lo tanto, este principio limita el ejercicio de la autonomía local en la medida que exhorta a las CCLL a que las decisiones que se tomen en el ejercicio de sus competencias no permitan menoscabar el interés general del resto de territorios. Por lo que se refiere al principio de unidad -también dispuesto en el

⁵¹ El artículo 2 de la Ley 2/1979 dispone, entre otras cosas, que “El TC conocerá en los casos y en la forma que esta ley determina: de los conflictos en defensa de la autonomía local”.

⁵² DURÁN GARCÍA, F.J.: “Pautas en los principios constitucionales como solución a los problemas de financiación de la Administración Local” *Diario La Ley*. Núm. 16957,2012, págs. 9-16.

artículo 2 CE- cabe reseñar que este limita el ejercicio de la autonomía local, al quedar esta última supeditada al conjunto de los intereses de la Nación española. Las CCLL conocerán de estos intereses mediante una coordinación y lealtad adecuadas entre Administraciones⁵³.

- El principio constitucional de igualdad. *Ex* 139.1. CE “*Todos los españoles cuentan con los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del Estado*”. De ello se deduce y se establece el límite de que no podrán asumirse diferencias en el ejercicio de la autonomía municipal entre territorios, por lo que ningún ciudadano podrá verse discriminado por ello salvo que se trate de diferencias contempladas en la CE.

- El principio de legalidad. Como ya sabemos, es necesario el desarrollo por ley de todo lo que refleja la CE sobre autonomía local. Por lo tanto, será la ley la que concrete el principio de autonomía y le dote de un contenido que será en el que tengan que reparar y a su vez basarse las entidades locales a la hora de ejercer tal principio.

- El control de la legalidad. De acuerdo con el FJ Tercero, de la STC 4/1981, de 2 de febrero, el TC recuerda que “*aunque la CE refleje la descentralización territorial y la ausencia de jerarquía entre Administraciones sí que pueden tener lugar controles puntuales en aras de que las competencias atribuidas a las entidades locales que concurren con intereses generales sean ejercidas correctamente*”.

- El principio constitucional de estabilidad presupuestaria. La reforma del artículo 135 de la CE. en el año 2011 -desarrollada por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera (en adelante, LOEPSF)⁵⁴- contiene otro límite al principio de autonomía local al exigir, entre otras cosas, un equilibrio o superávit presupuestario a las CCLL⁵⁵. Lo trataremos con mayor detalle en los límites específicos al principio de autonomía financiera local, principio el cual a continuación desarrollamos.

B. Principio de autonomía financiera local

⁵³ Véase la STC 4/1981, de 2 de febrero (FJ 3º).

⁵⁴ BOE, Núm.103, de 30 de abril de 2012.

⁵⁵ El artículo 135.2. CE dispone, entre otras cosas, que “*las CCLL deberán presentar equilibrio presupuestario*”.

Una vez analizada ampliamente la autonomía local, seguidamente trataremos de ver una de sus ramificaciones, que es la relativa a la vertiente de los ingresos y de los gastos y que es considerada como uno de los dos principios rectores de la Hacienda local: la autonomía financiera.

a. Delimitación del principio de autonomía financiera local

En este apartado, trataremos de sentar las bases de qué es la autonomía financiera en el ámbito local. Se trata, nada más y nada menos, de que las Haciendas locales se liberen de la tutela financiera del anterior Estado centralista y de que dispongan de sus propios recursos con el propósito de destinarlos al fin que se crea más conveniente sin que pueda haber condicionamientos de naturaleza indebida⁵⁶. Esta derivación de la autonomía local no se encuentra contemplada ni, por lo tanto, definida explícitamente en la CE, pero sí en el artículo 4.1.b de la LRBRL⁵⁷.

b. Papel de la LRHL en la realización de la autonomía financiera local

Si bien la LRBRL es clave a la hora de garantizar la autonomía local, la LRHL - actualmente TRLRH- lo será a la hora de avalar y desarrollar la autonomía financiera local. Por lo tanto, ambas disposiciones son de alguna manera complementarias a la hora de hacer posible el principio de autonomía financiera de la Hacienda local. Ya entrando de lleno en el papel desarrollado por la LRHL a la hora de lograr la realización de la autonomía financiera local, encontramos a lo largo de su articulado los siguientes mecanismos que la hacen hoy una realidad:

- La Hacienda Local cuenta con la opción de establecer dos de los cinco impuestos municipales: El IVTNU y el ICIO⁵⁸.
- La Hacienda Local tiene la potestad de -reglamentariamente- establecer beneficios fiscales sobre los tributos municipales⁵⁹.

⁵⁶ ANGLÈS JUANPERE, B. “La suficiencia financiera de las Haciendas Municipales”, ob. cit. pág.186.

⁵⁷ El artículo 4.1.b LRBRL dispone que las Administraciones Locales cuentan, dentro de sus competencias, con “*las potestades tributaria y financiera*”.

⁵⁸ Se recomienda acudir al artículo 59.2. del TRLRH

- La Hacienda Local puede hacer que, de manera opcional, contribuciones especiales y tasas sean establecidas⁶⁰.

Al hilo de esto, es pertinente señalar que el instrumento normativo con el que cuentan las CCLL a la hora de plasmar estos mecanismos que garantizan la autonomía financiera local son las llamadas Ordenanzas fiscales⁶¹, que cuentan con un carácter reglamentario.

c. Límites al ejercicio del principio de autonomía financiera local

Previamente decíamos que la clasificación de los límites era igualmente válida tanto para la autonomía local como para su derivación en materia de Hacienda local por lo que, sin más dilación, procedemos a su desarrollo teniendo en cuenta las particularidades propias del principio de autonomía financiera local. Los límites al principio, por lo tanto, son:

- Principio constitucional de unidad y coordinación. Una Ley estatal - actualmente el TRLRH- será la encargada de fijar el sistema de financiación local por el que han de regirse todas las CCLL.

- Principio constitucional de igualdad⁶². Queda patente en el 31.1 de la CE, donde el constituyente dispone que *“el sistema tributario ha de inspirarse en el principio de igualdad”*⁶³. Igualdad en el sentido de que a todos los contribuyentes se les exigirá el pago de los tributos locales de acuerdo, eso sí, con su capacidad económica.

- Principio de legalidad. De acuerdo con el 133.2. de la CE *“las CCLL podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes”*, por lo que los

⁵⁹ Cfr. con el artículo 9.1. del TRLRH

⁶⁰ Se recomienda acudir a los artículos 57 y 58 del TRLRH

⁶¹ Según explica CHAMORRO GONZÁLEZ: “las Ordenanzas fiscales son el instrumento legal que las Entidades Locales tienen a su disposición para la regulación de sus tributos, siempre dentro de los márgenes establecidos en la propia ley”. En CHAMORRO GONZÁLEZ, J.M. “Las ordenanzas municipales fiscales *“Fundación Democracia y Gobierno Local-Claves del Gobierno Local* ,2005, pág.143.

⁶² Sobre el contenido de este principio remitimos a MATA SIERRA, M.T.: *El principio de igualdad tributaria*, Ed. Aranzadi, Madrid, 2009.

⁶³ Dispone el 31.1. CE que *“Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio”*.

tributos locales serán dispuestos por ley. La reserva de ley en materia tributaria⁶⁴ se ve confirmada en virtud del 31.3.⁶⁵ y del 133.1⁶⁶ de la CE. Este último confiere la potestad de coordinación en la materia al Estado. En lo que concierne al gasto, el 133.4 CE limita la autonomía financiera local a la hora de “realizar gastos y contraer obligaciones financieras”⁶⁷ al encargarse de esta labor las leyes de índole presupuestaria.

-Control de legalidad. El Tribunal de Cuentas puede, de forma puntual, realizar controles sobre las competencias ejercidas por las CCLL en materia tributaria siempre y cuando se vean afectados intereses de la Administración del Estado. Las CCAA podrán realizar también controles en la economía municipal cuando sus intereses se vean afectados a través de los órganos correspondientes⁶⁸.

-Principio constitucional de estabilidad presupuestaria⁶⁹. La autonomía financiera local queda sujeta al equilibrio presupuestario. Por lo tanto, toda actuación de las CCLL que afecte a los gastos y los ingresos -en especial los Presupuestos- está condicionada por la estabilidad presupuestaria⁷⁰.

Una vez visto todo lo que rodea al principio de autonomía pasamos, como no podía ser de otra manera, al desarrollo del segundo de los principios rectores de la Hacienda local: el de suficiencia financiera.

2. Principio de suficiencia financiera

A. Delimitación y concreción del principio de suficiencia financiera

Como también dejamos recogido en el apartado dedicado a la regulación de la Hacienda local, de los 169 artículos de la CE. solo uno es el encargado de fijar y

⁶⁴ Cfr. PÉREZ ROYO, F.: “Fundamento y ámbito del principio de reserva de ley en materia tributaria”, *Hacienda Pública Española*, núm. 14, 1972, pág. 216

⁶⁵ De acuerdo con el 31.3. CE “Solo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley”.

⁶⁶ Conforme al 133.1. CE “La potestad originaria para establecer los tributos corresponde al Estado...”

⁶⁷ Con base en el 133.4. CE “Las Administraciones Públicas solo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes”.

⁶⁸ De acuerdo con el contenido de la STC 214/1989, de 21 de diciembre (FJ 11º)

⁶⁹ Sobre este particular puede verse MATA SIERRA, M.T.: “Estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de la administración local. el control interno de la gestión económica”, *La reforma del régimen local*, QUINTANA LÓPEZ (Dir.), Ed. Tirant lo Blanch, 2014, págs.. 712-765.

⁷⁰ Se recomienda acudir al artículo 3 de la LOEPSF.

delimitar el principio de suficiencia financiera, en concreto, el 142 de la CE. De este precepto, podemos extraer que se hace un reconocimiento exclusivo del principio para las Haciendas locales frente al resto de las Haciendas para las cuales la CE. no contiene una mención expresa. Además, del contenido del artículo en cuestión se deduce la existencia de dos tipos de recursos financieros fundamentales en la Hacienda local⁷¹: Los de carácter autónomo -conformados por tributos propios de las CCLL.- y los de carácter participativo -las CCLL toman parte de los ingresos tanto del Estado como de las CCAA.-. En este último tipo de recursos de naturaleza participativa, se constata la necesaria cooperación y corresponsabilidad de las CCAA. y el Estado para con las CCLL, así como la integración plena de la Hacienda local con el resto de los centros de poder territoriales⁷².

Una vez que hemos tratado de delimitar el principio de suficiencia financiera en la CE, hemos podido observar que su exposición es muy sucinta lo que conlleva que sus límites, definición legal, contenido, así como sus efectos tengan que concretarse con el paso del tiempo. Nuevamente, como en el caso del principio de autonomía, tendremos que acudir a la jurisprudencia del TC para así poder concretar ampliamente el principio de suficiencia financiera. El Alto Tribunal en materia de garantías constitucionales ha tratado de cumplir con la labor de concreción del principio a través del dictado de seis sentencias sucesivas en el tiempo sobre las que pretendemos a continuación abordar sus fragmentos más importantes tras un amplio análisis de las mismas⁷³. Se trata de las siguientes resoluciones:

-La STC 4/1981, de 2 de febrero de 1981⁷⁴ que en su FJ Décimo quinto, conceptualiza el principio de suficiencia financiera como la garantía de la CE de que las CCLL dispondrán de medios suficientes para el cumplimiento de sus funciones. Se deduce que todos estos medios no tienen por qué ser propios, por lo que es la suficiencia el principio avalado por la CE. y no la autonomía financiera. En consecuencia, se diferencian ambos principios y se establecen también en el FJ Décimo quinto como

⁷¹ DIVI i TORNS, M. T.: “Impuestos Locales” *EINIA*, Barcelona, pág.25.

⁷² Federación Española de Municipios y Provincias. *Informe de la Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales*. 2002, pág.25.

⁷³ VILLALOBOS RAMOS, J.M.: “Marco Teórico de la Autonomía Local y Suficiencia Financiera”, ob. cit., págs. 30-41.

⁷⁴ Se puede acudir para su consulta a la siguiente página web: [Sistema HJ - Resolución: SENTENCIA 4/1981 \(tribunalconstitucional.es\)](http://Sistema HJ - Resolución: SENTENCIA 4/1981 (tribunalconstitucional.es)) (Consultado el 23 de julio de 2021)

recursos principales las participaciones en los tributos del Estado y las CCAA, así como los tributos propios.

Esta primera conceptualización del principio de suficiencia financiera será completada a la postre -concretamente en 1985- por la que será considerada como la primera definición legal. Esta primera definición se halla contenida en el artículo 9 de la CEAL.

- La STC 96/1990, de 24 de mayo de 1990⁷⁵ en su FJ Sexto hace referencia a que las participaciones de las CCLL en los tributos del Estado han de conseguir dotarlas de fondos que hagan posible el reconocimiento de la autonomía reconocida por la CE. Por lo tanto, se establece una primera relación entre los principios de suficiencia y autonomía financiera. Asimismo, y conforme a su FJ Séptimo, se descarga a las CCAA de la responsabilidad de participar en las Haciendas locales al corresponder al Estado la garantía de la suficiencia financiera en virtud de la reserva de ley.

-La STC 237/1992, de 15 de diciembre de 1992⁷⁶ en su FJ Sexto señala que *“la amplitud de los distintos medios de los que disponen las CCLL. determina la posibilidad real de llegar a alcanzar los diferentes fines”* ,lo que relaciona ya de una manera directa los principios de autonomía y suficiencia financiera.

- La STC 104/2000, de 13 de abril de 2000⁷⁷ ,en su FJ Cuarto relaciona de nuevo los dos principios rectores de la Hacienda local, al recordar que la suficiencia en los recursos permite que los Entes locales ejerzan sin ataduras las funciones legalmente atribuidas. Se vuelve a insistir en la idea de dejar a las CCAA decidir voluntariamente sobre si participan o no en las Haciendas locales.

- La STC 48/2004, de 23 de abril de 2004⁷⁸ , por su parte, recopila de las anteriores resoluciones todas las ideas referidas al principio de suficiencia financiera.

- La STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016⁷⁹ introduce el cómo afecta al principio de suficiencia financiera la aprobación de la LRSAL en 2013 cuyo fin es el de

⁷⁵ Se puede acudir para su consulta a la siguiente página web: [Sistema HJ - Resolución: SENTENCIA 96/1990 \(tribunalconstitucional.es\)](http://Sistema HJ - Resolución: SENTENCIA 96/1990 (tribunalconstitucional.es)) (Consultado el 25 de julio de 2021)

⁷⁶ Se puede acudir para su consulta a la siguiente página web: [Sistema HJ - Resolución: SENTENCIA 237/1992 \(tribunalconstitucional.es\)](http://Sistema HJ - Resolución: SENTENCIA 237/1992 (tribunalconstitucional.es)) (Consultado el 25 de julio de 2021)

⁷⁷ Se puede acudir para su consulta a la siguiente página web: [Sistema HJ - Resolución: SENTENCIA 104/2000 \(tribunalconstitucional.es\)](http://Sistema HJ - Resolución: SENTENCIA 104/2000 (tribunalconstitucional.es)) (Consultado el 26 de julio de 2021)

⁷⁸ Se puede acudir para su consulta a la siguiente página web: [Sistema HJ - Resolución: SENTENCIA 48/2004 \(tribunalconstitucional.es\)](http://Sistema HJ - Resolución: SENTENCIA 48/2004 (tribunalconstitucional.es)) (Consultado el 26 de julio de 2021)

reformular la LRBRL. Conforme su FJ Décimo primero, los artículos 7 y 27 de la LRBRL son modificados por la LRSAL, generando consecuentemente dificultades a los Municipios a la hora de que estos puedan ejercer más competencias que las que le son propias. Con ello, lógicamente, se produce una flagrante reducción de la autonomía local pero en el caso de que no se reduzca el número de recursos la suficiencia financiera se verá también mejorada. También, de acuerdo con el FJ Décimo primero, se refuerza la suficiencia financiera a través de la modificación del artículo 25.4. de la LRBRL, al tener que exigirse que quede asegurada la suficiencia financiera y la estabilidad presupuestaria al distribuirse competencias y diseñarse todo tipo de políticas.

B. Papel de la LRHL en la realización del principio de suficiencia financiera

La LRHL -actualmente integrada en el TRLRH- juega un papel fundamental a la hora de que el principio de suficiencia financiera se materialice y sea por fin una realidad, como ya pasaba con el de autonomía⁸⁰. Para ver cuál es la importancia de esta Ley en la realización del principio de suficiencia trataremos de analizar los rasgos característicos de la norma en cuestión y ponerlos en relación con mentado principio.

De acuerdo con lo contenido en la Exposición de Motivos de la LRHL, sus notas caracterizadoras son las siguientes:

-Creación de un sistema financiero local con el objetivo de que se produzca una efectiva realización de los principios rectores de la Hacienda local. Por primera vez en la LRHL se establecen -concretamente en su artículo 2⁸¹- los diferentes recursos de los que se nutren las Haciendas Locales para conseguir la suficiencia y, consecuentemente, la autonomía financiera. Lógicamente, sin los medios económicos necesarios (suficiencia financiera) el principio de autonomía no podría materializarse. Dentro de los recursos con los que cuentan las Haciendas Locales en virtud de la LRHL, destaca la

⁷⁹ Se puede acudir para su consulta a la siguiente página web: [Sistema HJ - Resolución: SENTENCIA 41/2016 \(tribunalconstitucional.es\)](http://Sistema HJ - Resolución: SENTENCIA 41/2016 (tribunalconstitucional.es)) (Consultado el 26 de julio de 2021)

⁸⁰ LOZANO SERRANO, C.: "La autonomía financiera municipal en materia de gastos", *Presupuesto y Gasto Público*, Número 12, pág.122.

⁸¹ Según el artículo 2 de la LRHL, la Hacienda Local está constituida por los siguientes ingresos: Tributos, propios, los procedentes de su propio patrimonio, participación en tributos del Estado y CCAA., subvenciones, precios públicos, operaciones de crédito y multas y sanciones.

participación en ellos del Estado y de las CCAA para así cumplir con el mandato derivado del artículo 142 CE.

-Complementariedad de la LRHL con la LRBRL. Acordémonos de que en la CE no se contempla un elenco competencial para las CCLL, como sí que ocurre para el caso de las CCAA y del Estado. Por lo tanto, son las leyes de desarrollo las que fijan esas competencias de las CCLL, siendo la encargada de hacerlo en un primer momento la LRBRL. De aquí se deduce la complementariedad de la LRBRL con la LRHL, al encargarse esta última -como acabamos de ver- de hacer realidad la suficiencia financiera mediante la provisión de los recursos suficientes a las CCLL para que estas puedan así cumplir con las competencias obligatorias atribuidas por el artículo 26.1 de la LRBRL⁸².

C. Límites al principio de suficiencia financiera

Apoyándonos en la jurisprudencia constitucional, hemos constatado que la suficiencia financiera está sometida a una serie de límites con el fin de que pueda ejercerse con el máximo el respeto tanto al ordenamiento jurídico español como al resto de las instituciones y Administraciones que configuran el Estado⁸³. Estos límites son los siguientes:

-Los principios constitucionales. Concretamente los principios de unidad del ordenamiento jurídico e igualdad con el fin de que no se menoscabe el sistema tributario común existente para todas las CCLL. Es decir, que ninguna CCLL tenga más recursos que otra en el supuesto de que asuman las mismas competencias y que cuenten con igual número de habitantes.

⁸² El artículo 26.1 LRBRL señala que los Municipios deberán prestar los siguientes servicios:

-En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.

-En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.

-En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

-En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.

⁸³ DURÁN GARCÍA, F.J.: "Pautas en los principios constitucionales como solución a los problemas de financiación de la Administración Local", ob. cit., págs. 21-24.

-La LRHL (Actual TRLRH). Como ya sabemos, el legislador establece en el vigente TRLRH los distintos recursos de que disponen las CCLL, con el propósito de hacer efectivo el principio de suficiencia financiera. Cuenta con esta potestad, por lo que tiene un amplio margen a la hora de reducir o ampliar los recursos en función de las distintas coyunturas que se presenten, lo que supone un límite al principio de suficiencia. El legislador siempre ha de respetar los límites constitucionales a la hora de implementar cambios en el TRLRH⁸⁴. De no hacerlo, cabría recurrir ante el TC argumentándose los motivos por los que se considera que se conculca la suficiencia financiera.

-La propia existencia de recursos. Lógicamente, no es un límite establecido por la ley sino por el condicionante fáctico de la disponibilidad o no de recursos en función de las posibilidades con las que cuente un determinado país y de la política económica que realice⁸⁵.

⁸⁴ MARTÍN FERNÁNDEZ, J.: “La incidencia del principio de capacidad económica en las tasas y precios públicos”, *Tasas y precios públicos en el ordenamiento jurídico español 1991*, pág.162.

⁸⁵ MEDINA GUERRERO, M.: “La garantía constitucional de la suficiencia financiera de las entidades locales”, *QDL Estudios*, 1 de febrero de 2003, pág.47.

CAPÍTULO SEGUNDO.

***PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. ANÁLISIS DE
LA POLÉMICA DERIVADA DEL DECRETO LEY 27/2020***

I. PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Con el fin de completar lo máximo posible el análisis de la Hacienda Local, resulta pertinente hacer referencia en este TFG a otro de los principios jurídicos que la delimitan y definen absolutamente: el principio de estabilidad presupuestaria. A lo largo del presente epígrafe trataremos su evolución normativa -que difiere sustancialmente de los principios de autonomía y suficiencia financiera, ya analizados, en el hecho de que no se contemplaba ni implícita ni explícitamente en la CE hasta el año 2011-, su inclusión en la Carta Magna a través de la reforma de su artículo 135, así como su posterior desarrollo mediante la LOEPSF. Cerraremos esta cuestión explicando sus efectos y focalizándonos -como no podía ser de otra manera- en el ámbito local.

1. Evolución normativa del principio de estabilidad presupuestaria

En multitud de ocasiones se considera -erróneamente- que el principio de estabilidad presupuestaria resulta de reciente aplicación en España, en la medida en que se incluye de forma expresa en la CE en el año 2011 como consecuencia de la segunda y hasta el momento última reforma de nuestra Norma Fundamental⁸⁶. Pues bien, la consideración precitada no es precisa ni correcta ya que el origen del principio en cuestión cabe situarlo en el conocido como *Pacto de Estabilidad y Crecimiento*, aprobado por el Consejo de Europa en el año 1997 (en adelante, PEC). El señalado PEC tenía como principales propósitos conseguir un equilibrio en las finanzas públicas y ser, asimismo, el modelo normativo para coordinar las diferentes políticas fiscales de los países europeos⁸⁷. Para conseguir estos objetivos destacamos del Plan, entre otras

⁸⁶ Dos han sido hasta el momento las reformas introducidas en la CE. La primera de ellas data de 1992 y consistió en contemplar en el artículo 13.2. la posibilidad de que los extranjeros pudieran ejercer el derecho de sufragio pasivo siempre y cuando estuviera contemplado en virtud de ley o tratado atendiendo a criterios de reciprocidad. La segunda es la que profundamente analizamos en esta parte del TFG, que data de 2011 y consiste en la modificación íntegra del artículo 135.

⁸⁷ El establecimiento de una Unión Económica y Monetaria determinó la necesidad de limitar el crecimiento de los déficits públicos y del endeudamiento para garantizar la estabilidad de la moneda única y de los precios. Para ello se aprobó en 1997 el Pacto de Estabilidad y Crecimiento citado en el texto, ampliamente reformado en años posteriores para flexibilizarlas atendiendo a criterios de distinción entre déficit estructural y cíclico. A partir de 2008, la preocupación por el equilibrio de las cuentas públicas se pone de plena actualidad ante la grave crisis económica que se inicia en ese momento, lo cual motivó reformas de las exigencias de estabilidad presupuestaria que, a nivel comunitario, se plasman en la aprobación por el Parlamento Europeo y el Consejo de un conjunto de Reglamentos conocidos como "Six Pack" (2011), la firma del llamado Pacto Fiscal (2012) y, finalmente, la adopción de dos normas -"two pack"- adicionales sobre disciplina presupuestaria (2013).

medidas, el efectivo desarrollo del artículo 104 del Tratado de la Unión Europea, firmado en la ciudad neerlandesa de Maastricht en 1992 que exhorta a los Estados miembros a reducir sus respectivos déficits públicos en el caso de que estos sean excesivos, buscándose así una estabilidad de índole presupuestaria⁸⁸.

Resultado de esta directriz comunitaria -en la que se pone de manifiesto la necesaria disciplina fiscal y coordinación en las finanzas públicas europeas para su saneamiento- se incluye en el año 2001 el principio de estabilidad presupuestaria en el ordenamiento jurídico español, a través de la entrada en vigor de dos leyes: La Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria (en adelante, LGEP) y la Ley Orgánica 5/2001 complementaria a la LGEP. Destaca de estas dos leyes el papel asumido por el Estado como coordinador de las bases de la actividad económica del resto de las Administraciones -de conformidad con el artículo 149.1.13 CE- a la hora de conseguir la estabilidad presupuestaria. Esto, de entrada, podría parecer un claro menoscabo en la autonomía financiera de las CCAA así como de las CCLL pero hemos de tener también en cuenta que el principio de autonomía queda supeditado, a su vez, al interés general de todos los territorios que conforman la nación española, lo que impide cuestionar la oportunidad y constitucionalidad de ambas leyes en cuanto lo que pretenden es dotar de un carácter integrador y nivelador al principio de estabilidad presupuestaria. Posteriormente, la LGEP es modificada en varias y sucesivas ocasiones en los años 2003, 2004 y 2006 hasta ser derogada como resultado de la refundición de varios textos legales que dan lugar, a su vez, al Real Decreto Legislativo 2/2007. Este Real Decreto Legislativo continúa vigente hasta que, producto del contexto derivado de la crisis económica cuyo comienzo data de 2008, se aprueba en el año 2011 la reforma del artículo 135 de la CE, que conlleva tanto la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria⁸⁹ como su desarrollo por medio de la que es la actual ley en la materia: la LOEPSF.⁹⁰

⁸⁸ ANGLÈS JUANPERE, B. “La suficiencia financiera de las Haciendas Municipales”, ob. cit. pág.152.

⁸⁹ No ha sido España el único país que procede a la reforma constitucional en este sentido. Paralelamente, otros Estados miembros de la Unión, como medida para alcanzar la estabilidad presupuestaria, constitucionalizan los techos de gasto máximos que limitan el déficit de las Administraciones Públicas como es el caso de Alemania, que reformó el artículo 109 de su Ley Fundamental de Bonn en 2009, estableciendo como regla general un límite de déficit inicial no superior al 0,35% del PIB en el Presupuesto de la Federación. Si bien esta reforma ha influido notablemente en la de la del artículo 135 CE, especialmente en lo que se refiere al control del déficit en los Estados fuertemente descentralizados, en España se ha optado ciertamente por una alternativa más flexible, en la medida en que no se establece constitucionalmente un límite de déficit estructural concreto, ya que se remite su fijación a la LOEPSF.

2. El principio de estabilidad presupuestaria en la actualidad. Inclusión en el reformado artículo 135 CE y desarrollo en la LOEPSF

Una vez que hemos visto cuál ha sido la evolución normativa que ha experimentado el principio de estabilidad presupuestaria, nos gustaría a lo largo de los siguientes subapartados profundizar en su actual formulación y desarrollo en el ordenamiento jurídico español. La formulación es fruto de la reforma del 135 de la CE⁹¹, cuestionada por la doctrina⁹², y su posterior desarrollo es resultado de la aprobación de la LOEPSF, todo ello como consecuencia del contexto de crisis económica y financiera que asoló España a partir del año 2008.

A. Contexto en el que se produce la reforma del 135 de la CE y la posterior aprobación de la LOEPSF

Como bien conocemos, la crisis económica iniciada en el año 2008 tuvo unas consecuencias devastadoras en las finanzas públicas españolas. De facto, se pasó de una situación inicial de superávit del conjunto de las Administraciones a un pronunciado déficit a partir de 2008, que llegó a ser en el año 2009 de nada más y nada

También Italia optó por esta fórmula al incorporar el principio de equilibrio presupuestario y de sostenibilidad de la deuda pública a su Constitución en el año 2012, principio vinculante para el conjunto de Administraciones territoriales de dicho país.

⁹⁰ PABLOS MATEOS, F.: “Autonomía y suficiencia financiera en la Hacienda Local”, ob cit. págs. 99 a 103.

⁹¹ Reforma del artículo 135 de la CE, de 27 de septiembre de 2011.

⁹² De hecho, en opinión del profesor DE LA HUCHA CELADOR, el principio de estabilidad presupuestaria debería haberse introducido en el artículo 134 de la CE incorporándolo al resto de los principios presupuestarios (Cfr. DE LA HUCHA CELADOR, F.: “La reforma del artículo 135 de la Constitución: Estabilidad presupuestaria y deuda pública”, *Revista Española de Derecho Financiero (CIVITAS)* en adelante, *REDF*, núm. 153, 2012, págs. 29. Asimismo, sobre esta cuestión pueden verse otros trabajos doctrinales como ENERIZ OLAECHEA, F.J.: “La reciente reforma de la constitución española, los principios de estabilidad presupuestaria y de limitación de la deuda pública”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 8, 2011; DE MIGUEL CANUTO, E.: “Constitucionalidad de la Estabilidad presupuestaria: fundamentos”, *Crónica tributaria. Boletín de actualidad*, núm. 2/2012, págs.49 y ss.; JIMÉNEZ DIAZ, A.: *La reforma constitucional y la limitación del déficit público*, Documento de Trabajo número 3, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2012 (que puede consultarse en la web:http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2012_03.pdf) y MOCHÓN LÓPEZ, L.: “La reforma del artículo 135 de la Constitución española y la subordinación de la deuda pública a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”, *REDF* núm. 155, 2012, págs. 99 y ss. y CALVO VÉRGEZ, J.: “La introducción de un techo de déficit y de deuda pública en la Constitución y la aprobación de la Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera como medida para garantizar la estabilidad presupuestaria en la Unión europea”, *Revista Nueva Fiscalidad*, núm. 3, 2013, págs. 9 y ss., entre otros.

menos que de un 11,2 del Producto Interior Bruto (En adelante, PIB). Las principales razones que ocasionaron en España tal situación de déficit prolongada en el tiempo fueron el gasto derivado del desempleo -principalmente en el sector de la construcción- y el gasto procedente de los intereses de la creciente deuda pública; todo ello como consecuencia de la explosión de la burbuja inmobiliaria, cuyo comienzo tuvo lugar en Estados Unidos siendo, primeramente, una crisis de la deuda privada para posteriormente pasar a ser una crisis de la deuda soberana.

Esta situación prolongada e insostenible de déficit supuso que en nuestro país se tuvieran que tomar medidas tan drásticas como tener que reformarse por segunda vez la Carta Magna en sus más de cuarenta años de vigencia. La modificación de la CE, que se llevó a cabo en el año 2011, afectó a un único precepto, el artículo 135, que introdujo por primera a vez a nivel constitucional el principio de estabilidad presupuestaria así como una limitación del déficit y del volumen de la deuda pública en el conjunto de las Administraciones, entre otros aspectos. Los proponentes de la reforma⁹³, con ello, pretendieron proteger y fortalecer la economía española tratando de asumir las directrices en materia de disciplina presupuestaria de la Unión Europea, con el propósito de dar una imagen de solidez a los mercados financieros. Posteriormente y cumpliendo con el mandato constitucional del nuevo artículo 135, en el año 2012 se aprobaría la LOEPSF cuyo objetivo principal es el de desarrollar el principio de estabilidad presupuestaria.⁹⁴

⁹³ La propuesta de reforma fue realizada el 23 de agosto de 2011 por el entonces Presidente del Gobierno, el socialista, José Luis Rodríguez Zapatero que contó con el apoyo de los dos partidos mayoritarios, PP y PSOE así como UPN que tenían conjuntamente en dicha legislatura más del 90 % de diputados y senadores. Al tratarse de una reforma por proceso ordinario, no fue necesario un referéndum que tampoco fue solicitado por un 10 % de los representantes de una de ambas Cámaras dentro del plazo previsto, que concluyó el 26 de septiembre de 2011.

⁹⁴ CALATAYUD PRATS, I.: “La estabilidad presupuestaria, la suficiencia financiera y las garantías financieras y de pago de las competencias municipales tras la LRSAL”, *Dereito*, Vol.25, Núm. Extraordinario.107-152., 2016, págs. 108 y 109.

B. Constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria en el nuevo artículo 135 CE

La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria tuvo una serie de consecuencias muy bien resumidas por dos Sentencias de nuestro Tribunal Constitucional, que a continuación desgranamos:

-En primer lugar, la STC 157/2011⁹⁵ propugna la importancia jurídica de la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria al suponer un claro mandato vinculante para la totalidad de los Poderes públicos⁹⁶, en el que se pretende frenar el gasto y poner límite al déficit y endeudamiento en aras de conseguir una Hacienda Pública saneada.

-En segundo lugar, y conforme se desprende de la STC 41/2016⁹⁷, la naturaleza constitucional que se da a este principio de estabilidad presupuestaria compele a las diferentes Administraciones (Estado, CCAA y CCLL), dentro de sus respectivas competencias, a configurar una serie de medidas basadas en la utilización y racionalización de sus respectivos recursos que consigan realizar el principio que está siendo objeto de estudio.

En resumen, de las Sentencias extraemos que la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria tiene como objetivos primordiales perseguir el bienestar y saneamiento de la Hacienda Pública e implicar a todas las Administraciones en su consecución.

C. El desarrollo del principio de estabilidad presupuestaria en la LOEPSF

Una vez recogido en la CE, el principio de estabilidad presupuestaria ha sido desarrollado -concretamente en el año 2012- por una Ley Orgánica: la LOEPSF. En virtud de su aprobación, se derogan las anteriores disposiciones en la materia así como

⁹⁵ Se puede acudir para su consulta a la siguiente página web [Sistema HJ - Resolución: SENTENCIA 157/2011 \(tribunalconstitucional.es\)](http://tribunalconstitucional.es) (Consultado el 03 de agosto de 2021).

⁹⁶ El artículo 135.1. de la CE dispone que “Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”.

⁹⁷ Se puede acudir para su consulta a la siguiente página web [Sistema HJ - Resolución: SENTENCIA 41/2016 \(tribunalconstitucional.es\)](http://tribunalconstitucional.es) (Consultado el 04 de agosto de 2021).

las que se opongan a ella. Asimismo, en el articulado de esta ley se concreta el principio de estabilidad presupuestaria mediante la utilización de técnicas de control y reglas presupuestarias que a continuación veremos *grosso modo*.

En primer lugar, la ley en cuestión recoge los conceptos de estabilidad presupuestaria⁹⁸ y sostenibilidad financiera⁹⁹ en su exposición de motivos como “*herramientas para ofrecer un futuro más próspero y justo a la ciudadanía así como garantizar su bienestar*”. De esta forma, la primera de las novedades introducidas por la presente norma es la regulación conjunta de la estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera¹⁰⁰. Consideramos que, con la inclusión de la sostenibilidad financiera, se pretende reforzar la idea de estabilidad consagrándola como la conducta financiera permanente que han de adoptar todas y cada una de las Administraciones Públicas (en adelante, AAPP).

En segundo lugar, la LOEPSF prevé un 60% del PIB como límite global que no puede sobrepasarse por el conjunto de Administraciones en lo que a la variable macroeconómica deuda pública se refiere¹⁰¹. Además, el conjunto de las AAPP, a la hora de elaborar y ejecutar sus cuentas han de presentar superávit o equilibrio, por lo que consecuentemente no cabe la aparición de una situación de déficit de índole estructural, salvo algunas excepciones¹⁰². Se fija también la conocida como *regla de gasto*, como medio para controlar las finanzas públicas, que consiste en que ninguna Administración puede incrementar su gasto de un ejercicio para otro en una cuantía mayor que la que constituya la tasa de referencia de crecimiento del PIB para el mismo periodo de tiempo. Y en lo que a pago de gastos se refiere, la LOEPSF confiere prioridad absoluta al pago de intereses y capital de la deuda pública, lo que supondrá una evidente garantía ante los diferentes mercados de capitales.

⁹⁸ De acuerdo con la LOEPSF, el principio de estabilidad presupuestaria consiste en que las diferentes Administraciones están obligadas a mantener una situación de superávit o equilibrio a la hora de elaborar y ejecutar sus cuentas. Todo ello, haciendo que los gastos no financieros sean inferiores a los ingresos no financieros.

⁹⁹ De acuerdo con la LOEPSF, la sostenibilidad financiera consiste en mantener permanentemente la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria.

¹⁰⁰ La LOEPSF, de acuerdo con lo reflejado en su exposición de motivos, se encarga de regular al mismo tiempo -a diferencia de la normativa anterior- los conceptos de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria de todas las AAPP, con el fin de transmitir una idea de cooperación, igualdad y lealtad institucional entre todas ellas.

¹⁰¹ Ex artículo 13.1. de la LOEPSF se fija un límite de deuda pública del 60% del PIB para el conjunto de las AAPP con un reparto entre subsectores: 44% para la Administración General del Estado, 13% para las CCAA y 3% para las CCLL.

¹⁰² El artículo 11.3 de la LOEPSF dispone que “*únicamente el Estado y las CCAA podrán presentar déficit estructural en los casos de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria. Todos estos casos han de ser apreciados por mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados*”.

Por último, es destacable que la LOEPSF, con el fin de garantizar todo el desarrollo normativo del principio de estabilidad presupuestaria, contempla la figura de los informes sobre cumplimiento¹⁰³. Como resultado de su elaboración, las diferentes Administraciones podrán encontrarse en los siguientes tres escenarios: que no tengan que tomar medida alguna en el supuesto de que todo sea conforme a la ley, que hayan de actuar de manera preventiva para evitar superar los límites fijados o que tengan que adoptar medidas correctivas si incumplen los objetivos que garantizan el principio de estabilidad presupuestaria.

Una vez visto someramente el desarrollo del principio para todas las AAPP, en el siguiente subapartado trataremos de ver sus particularidades y también los efectos que supone para las Haciendas Locales.

3. El principio de estabilidad presupuestaria en el ámbito local

En el presente subapartado, el objetivo es analizar cuáles son las particularidades y el principal efecto que presenta la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria en las CCLL, teniendo en cuenta de que lo anteriormente visto relativo a la constitucionalización y posterior desarrollo por la LOEPSF del principio es aplicable a todos los niveles territoriales sin excepción. Con el fin de estructurar esta parte de nuestro trabajo, comenzaremos haciendo referencia al efecto que supone la aplicación del principio en las Entidades Locales para luego proseguir con las particularidades de la estabilidad presupuestaria en el ámbito local.

En cuanto al principal efecto de la aplicación del principio en el ámbito local hemos de reseñar, primeramente, que el presupuesto municipal constituye la principal herramienta de aplicación del principio de estabilidad presupuestaria. Desde que el principio está en vigor, las CCLL se ven obligadas a confeccionar sus cuentas, ciñéndose a la disciplina fiscal resultado de las normas aprobadas a raíz de la reforma del 135 CE, anteriormente comentadas.

¹⁰³ Contemplados en el artículo 17.3. de la LOEPSF, los informes de seguimiento son los instrumentos utilizados para “comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos de deuda pública, estabilidad presupuestaria y regla de gasto”.

Todo ello redundará en la consecuencia de que uno de los principios rectores de la Hacienda Local -que ya previamente analizamos- se vea en principio afectado y hasta minorado; estamos haciendo referencia a la autonomía local, concretamente, a la autonomía presupuestaria de los Entes Locales. Y es que la limitación en el gasto que sufren las CCLL, fruto de medidas como la presentación en sus cuentas de equilibrio presupuestario, con la aprobación de la LRSAL -que veremos a continuación- y el establecimiento de la conocida como *regla de gasto* y el límite a la deuda pública hacen que este principio de la Hacienda Local sufra un flagrante retroceso.¹⁰⁴

En lo referente a las particularidades de la estabilidad presupuestaria en el ámbito local, tras un profundo estudio de la legislación, hemos localizado dos tipos que diferencian un tanto la aplicación del principio en cuestión en las CCLL respecto de las CCAA y del Estado. Concretamente, estamos hablando de las particularidades derivadas de la regulación constitucional y las que son consecuencia de la aprobación de la LRSAL. Seguidamente abordaremos, someramente, cada una de ellas.

- En primer término, de la regulación constitucional del principio de estabilidad presupuestaria podemos extraer la conclusión de que su aplicación no es de la misma forma para todas las AAPP. De hecho, el artículo 135.2. CE reza *stricto sensu* que las CCLL han de “*presentar equilibrio presupuestario*”, por lo que se deduce que en ningún caso podrán verse inmersas en una situación de déficit estructural. No sucede de la misma forma en el caso de las CCAA y de la Administración General del Estado, pues *ex* artículo 11 LOEPSF podrán excepcionalmente incurrir en situación de déficit estructural cuando se den supuestos de rescisión económica, catástrofes naturales o situaciones de emergencia extraordinaria que sean apreciadas, eso sí, por la mayoría absoluta de la Cámara Baja. Por lo tanto, nuestra conclusión, a raíz de lo expuesto, es que el grado de exigencia de cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria es más alto en las CCLL que en el Estado y CCAA¹⁰⁵

- En segundo lugar, la aprobación de la LRSAL pretendía racionalizar las CCLL para así controlar sus presupuestos y finanzas de una forma más seria que lo que se hacía con el resto de las Administraciones que configuran la estructura territorial del Estado. Como ya sabemos, el contexto de crisis económica hizo que el endeudamiento

¹⁰⁴ PABLOS MATEOS, F.: “Autonomía y suficiencia financiera en la Hacienda Local”, ob cit. págs. 106 y 107.

¹⁰⁵ PABLOS MATEOS, F.: “Autonomía y suficiencia financiera en la Hacienda Local”, ob cit. pág. 105.

de las CCLL aumentase al disminuir sus ingresos y no verse reducidos los gastos derivados de las competencias -propias e impropias- asumidas con sus propios recursos. Por lo tanto, la aprobación de la LRSAL tuvo como principal objetivo delimitar las competencias locales y garantizar la suficiencia en la financiación de las mismas para así cumplir con las ya conocidas reglas en materia de estabilidad presupuestaria. Se pretendía que las CCLL no realizaran gastos en competencias impropias, a menos que estuvieran en una situación de tal suficiencia que se lo pudieran permitir, lo cual supone otro gran golpe al principio de autonomía en la vertiente del gasto en las Entidades Locales.¹⁰⁶

Así las cosas, pasaremos ahora a desarrollar la que ha sido su última gran polémica derivada del contexto de la crisis económica y sanitaria del Covid-19 que, en el momento en el que escribimos estas líneas, continúa asolándonos con una gran vehemencia.

II. ANÁLISIS DE LA POLÉMICA DERIVADA DEL RDL 27/2020

A lo largo del presente epígrafe, nuestro objetivo es el de realizar un análisis profuso de lo que hubiera supuesto para la Hacienda Local española la convalidación del RDL 27/2020. El RDL 27/2020 se plantea por el Gobierno de España como medida para mitigar ,en las Entidades Locales, los futuros estragos que pueda ocasionar la crisis económica, social y sanitaria del Covid-19, pues así viene reflejado en su propio Preámbulo. Para conseguir el propósito que en esta última parte de este TFG nos planteamos, comenzaremos estudiando primeramente la figura del Decreto-ley (concepto, presupuesto habilitante, régimen jurídico e intervención parlamentaria para su convalidación o derogación) para, posteriormente, tratar de entender en el contexto adecuado los aspectos concretos del RDL 27/2020 mencionado, como son su estructura, origen y justificación así como todo lo que este contiene en el ámbito relativo a la Hacienda Local.

¹⁰⁶CALATAYUD PRATS, I.: “La estabilidad presupuestaria, la suficiencia financiera y las garantías financieras y de pago de las competencias municipales tras la LRSAL”, ob cit. págs.121 y 122.

1. El Decreto-ley. Concepto, presupuesto habilitante y necesaria intervención parlamentaria para su convalidación o derogación

La última gran polémica en materia de Hacienda Local que pretendemos analizar ampliamente en esta parte del TFG toma como punto de partida la forma jurídica elegida por el Ejecutivo para plantearla, que es la de Decreto-ley. Por lo tanto -y antes de entrar de lleno en la controversia que nos interesa especialmente-, queremos dedicar el presente subapartado a la figura del Decreto-ley como fuente normativa. Concretamente, hablaremos de su conceptualización, presupuesto habilitante y de la necesaria intervención parlamentaria de que precisa para su convalidación o derogación.

En primer lugar, y en lo que se refiere a su definición, el Decreto-ley es *ex* artículo 86.1 de la CE una norma con rango de ley dictada para casos de extraordinaria y urgente necesidad por el Gobierno que, como bien sabemos, es una autoridad carente de poder legislativo¹⁰⁷. Es necesario aclarar también que las disposiciones que adopten la forma de Decreto-ley no pueden afectar a *“derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la CE, al Derecho electoral general, al régimen de las CCAA ni al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado”*.¹⁰⁸

En segundo término, el presupuesto que permite el dictado de un Decreto-ley al Gobierno está contenido en el 86.1. CE en la propia definición de la figura jurídica y es la existencia de una *“situación de extraordinaria y urgente necesidad”*. Este presupuesto constituye un límite con el que se pretende que no se conculquen las facultades reservadas por la CE a las Cortes Generales en materia legislativa. La misión de velar por el cumplimiento de este presupuesto habilitante corresponde al TC, cuya doctrina lo interpreta como *“situaciones concretas que requieren de una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por el procedimiento de urgencia o por la vía normal para la tramitación parlamentaria de las leyes”*¹⁰⁹.

¹⁰⁷SALAS, J.: “Los decretos-leyes en la teoría y en la práctica constitucional”: Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría / MARTÍN- RETORTILLO BAQUER(Coord.). , Vol. 1, Madrid, Civitas, 1991 (El ordenamiento jurídico), págs. 267 y ss.

¹⁰⁸ De acuerdo con el artículo 86.1 de la CE “En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-Leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las CCAA ni al Derecho electoral general”.

¹⁰⁹ Ver STC 29/1982, de 31 de mayo (FJ 3º).

Hasta la fecha, únicamente en dos ocasiones ha considerado el TC que un Decreto-ley es inconstitucional por no concurrir en ellos la situación de extraordinaria y urgente necesidad¹¹⁰.

En tercer lugar, hemos de añadir que el dictado de un Decreto-Ley por parte del Gobierno constituye inicialmente una mera declaración de provisionalidad que ha de ser cumplimentada con una necesaria y posterior intervención parlamentaria para así llegar al punto en el que se alcance su convalidación o derogación definitiva. Es la conclusión que obtenemos de la lectura del artículo 86.2. de la CE¹¹¹. Por lo tanto, una vez que el Decreto-Ley es publicado no permanece inalterable en el tiempo sino que es necesario que la Cámara Baja lo ratifique o lo derogue en el plazo de treinta días desde que es promulgado, siguiendo el procedimiento establecido al efecto en el artículo 151 del Reglamento del Congreso de los Diputados¹¹². El Decreto-Ley que analizaremos a continuación cuenta con la particularidad de que fue rechazado y, por lo tanto, derogado por el Pleno de la Cámara Baja. La derogación de un Decreto-Ley es un hecho poco común, pues únicamente ha ocurrido en cinco ocasiones en democracia¹¹³.

¹¹⁰ Concretamente, el Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, *de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes* y el Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo, *de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad*.

¹¹¹ El artículo 86.2 de la CE establece que "los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario".

¹¹² El procedimiento que ha de seguir un Decreto Ley para su aprobación o derogación viene regulado en el artículo 151 del Reglamento del Congreso de los Diputados, de la siguiente manera: 1. El debate y votación sobre la convalidación o derogación de un Real Decreto-ley se realizará en el Pleno de la Cámara o de la Diputación Permanente, antes de transcurrir los treinta días siguientes a su promulgación, de conformidad con lo establecido en el artículo 86. 2, de la Constitución. En todo caso la inserción en el orden del día de un Decreto-ley, para su debate y votación, podrá hacerse tan pronto como hubiere sido objeto de publicación en el "Boletín Oficial del Estado". 2. Un miembro del Gobierno expondrá ante la Cámara las razones que han obligado a su promulgación y el debate subsiguiente se realizará conforme a lo establecido para los de totalidad. 3. Concluido el debate, se procederá a la votación, en la que los votos afirmativos se entenderán favorables a la convalidación y los negativos favorables a la derogación. 4. Convalidado un Real Decreto-ley, el Presidente preguntará si algún Grupo Parlamentario desea que se trámite como proyecto de ley. En caso afirmativo, la solicitud será sometida a decisión de la Cámara. Si ésta se pronunciase a favor, se tramitará como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, sin que sean admisibles las enmiendas de totalidad de devolución. 5. La Diputación Permanente podrá en su caso tramitar como proyectos de ley por el Procedimiento de urgencia los Decretos-leyes que el Gobierno dicte durante los períodos entre legislaturas. 6. El acuerdo de convalidación o derogación de un Real Decreto-ley se publicará en el "Boletín Oficial del Estado".

¹¹³ Las otras cuatro ocasiones en las que se ha derogado un Decreto-Ley en democracia son las siguientes: En 1979, cuando el Congreso de los Diputados no convalida la prórroga de la actuación de la entonces denominada Junta Central de Acuartelamiento; en 2006, cuando por error en la votación no se convalidó el Decreto-Ley que incrementaba los tipos del impuesto sobre el tabaco; en 2017, cuando el Congreso

2. Origen del RDL 27/2020

Una vez examinada someramente la figura del Decreto-Ley, nuestro siguiente cometido es el de analizar detenidamente el RDL 27/2020, con el fin de estudiar el porqué de la polémica suscitada en el seno de las CCLL por su promulgación. En este subapartado, trataremos de centrarnos en el origen del mencionado RDL 27/2020.

Para ello veremos, a través de las informaciones publicadas en aquellos días, cuáles han sido los principales hitos que han conducido a la aprobación del controvertido RDL 27/2020. El proceso que desemboca en precitada norma destaca por las continuas negociaciones, el intenso debate y por la polémica desde sus comienzos. Su cronología es la siguiente¹¹⁴:

-El día 2 de abril de 2020 la Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante, FEMP) reclama unánimemente al Gobierno de España que la totalidad de las CCLL puedan utilizar los cerca de 15.000 millones de que disponen en concepto de remanentes, así como el superávit municipal. La FEMP argumenta, para ello, que esos ahorros son pertenecientes a los vecinos y necesitan ser gastados con el propósito de mitigar de la mejor manera posible los perniciosos efectos sociales y económicos derivados de la crisis del Covid-19, iniciada en marzo de 2020.

-A mediados de abril de 2020 el portavoz del Partido Popular (en adelante, PP) en la FEMP y alcalde de Zaragoza, Jorge Azcón, convoca a los alcaldes de los siete ayuntamientos más grandes de España ante la ausencia de respuesta por parte del Gobierno a la ya comentada reclamación que le presentaba la FEMP en forma de declaración unánime. Los alcaldes asistentes exigen al Gobierno tanto un fondo para servicios sociales y transporte público como un cambio en la LOESPF consistente en la suspensión de la ya examinada *regla de gasto* para que las CCLL puedan afrontar con mayores garantías las necesidades asociadas a la crisis del Covid-19.

-A finales de abril de 2020, concretamente el día 20, el presidente del Gobierno de España, Pedro Sánchez, decide reunirse con la Junta de Gobierno de la FEMP para

derogó el Decreto-Ley para la reforma del sector de la estiba y en 2019, cuando se tumbó la regulación de los alquileres.

¹¹⁴ REYERO, I.: *Así derrotaron 30 alcaldes al Gobierno*, 2020, [Así derrotaron 30 alcaldes al «Gobierno soberbio»: «No ha sido una rebelión, esto es la resistencia» \(abc.es\)](https://www.abc.es/2020/04/20/asi-derrotaron-30-alcaldes-al-gobierno-soberbio-no-ha-sido-una-rebelion-esto-es-la-resistencia-abc.es) (Consultado 13 de agosto de 2021).

tratar las peticiones presentadas por esta última con fecha 4 de abril. El resultado de la reunión, de acuerdo con la opinión de la mayoría de los asistentes, es decepcionante al no comprometerse el Presidente a cumplir con las pretensiones planteadas por la FEMP.

-El 22 de mayo de 2020, y al ver que desde el Gobierno de España se compromete un fondo incondicionado cifrado en la cuantía de 16.000 millones de euros para las CCAA, la Junta de Gobierno de la FEMP unánimemente reclama un fondo de similares características para las CCLL de 5.000 millones de euros.

-A finales de junio de 2020, varios importantes regidores del Partido Socialista Obrero Español (en adelante, PSOE) -entre los que se encontraban el alcalde de Valladolid, Óscar Puente y el alcalde de Vigo a la vez que presidente de la FEMP, Abel Caballero- reprochan al presidente del Gobierno que no se tomen medidas financieras urgentes en las entidades locales, como sería la concesión del fondo incondicionado de 5.000 millones de euros a las CCLL reclamado unánimemente en el seno de la FEMP en el mes de mayo. Pedro Sánchez les exige lealtad, a la vez que emplaza a Abel Caballero a una negociación con la ministra de Hacienda, María Jesús Montero. La negociación termina con un pacto sobre una batería de medidas urgentes y extraordinarias de carácter financiero aplicables a las CCLL. La medida más controvertida del pacto -y que poco o nada tiene que ver con lo reclamado por la FEMP en mayo de 2020- consiste en que el Gobierno cede a las CCLL los pretendidos 5.000 millones de euros a cambio de la entrega de sus remanentes que, eso sí, serán devueltos a largo plazo. Las CCLL que carezcan de remanentes, quedarían excluidas del reparto. El pacto, que es ferozmente criticado por esta medida, provoca la ruptura del tradicional consenso en la FEMP, como veremos en el siguiente hito.

-El día 3 de agosto de 2020 Abel Caballero lleva su pacto con el Ministerio de Hacienda a votación en la FEMP. El acuerdo es aprobado gracias el voto de calidad del presidente, el propio Abel Caballero, al ser el resultado de 12 votos a favor, 12 votos en contra y una abstención. Destaca el hecho de que se resquebraja el consenso tradicional en la FEMP, puesto que únicamente votaron a favor de su aprobación los representantes del PSOE. Al día siguiente, el acuerdo es firmado tanto por la FEMP como por el Gobierno, por lo que ese mismo día -4 de agosto- es promulgado el RDL 27/2020, cuya publicación en el BOE data del 5 de agosto de 2020.

3. Análisis de la estructura y del contenido del RDL 27/2020

Una vez fue publicado en el BOE, hemos podido constatar que el RDL 27/2020 estaba estructurado en 16 artículos, 11 disposiciones adicionales, 1 disposición derogatoria y 14 disposiciones finales. Los 16 artículos estaban, a su vez, repartidos a lo largo de tres títulos. El primer título cuya denominación es *Destino del superávit de las entidades locales para financiar inversiones financieramente sostenibles, medidas de apoyo las entidades locales y otras normas de gestión presupuestaria de carácter extraordinario y urgente* incluía los artículos del 1 al 9 inclusive; el segundo de los títulos *Normas de carácter extraordinario y urgente en materia de endeudamiento y de aplicación del fondo de financiación a entidades locales* estaba conformado por los artículos 10 al 12 inclusive; y el tercer título *Normas de carácter extraordinario y urgente en materia de participación de las entidades locales en tributos del Estado* abarcaba desde el artículo 13 hasta el 16 inclusive. Cabe reseñar que el articulado sí que cumplía con el objeto de la norma en cuestión -que es la implementación de medidas de carácter extraordinario y urgente en el ámbito de las CCLL-, cosa que no ocurría con la inmensa mayoría de las cuantiosas disposiciones que se incardinan dentro de la norma. En las disposiciones adicionales se regulaban aspectos tan dispares como el tipo de IVA aplicable a los materiales sanitarios adquiridos por hospitales y entidades privadas de naturaleza social, el seguimiento de la incapacidad temporal, las exenciones temporales de los gasoductos del transporte o la regulación fiscal de la final de la UEFA Women's Champions mientras que en las disposiciones finales se regularizaban cuestiones que afectan a cosas tan heterogéneas como al procedimiento administrativo común, los hidrocarburos, la firma electrónica o la Comisión de los Mercados y de la Competencia¹¹⁵.

4. Aspectos positivos del RDL 27/2020 para la Hacienda Local

Después de ver cómo estaba estructurado y organizado el contenido en el RDL 27/2020, queremos recordar el subapartado “Orígenes del RDL 27/2020” en el que

¹¹⁵ IGLESIAS CARIDAD, M. Real Decreto-Ley 27/2020, de 4 de agosto, de Medidas Financieras de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales. *Ars Iuris Salmanticensis: revista europea e iberoamericana de derecho, ciencia política y criminología*. Junio 2021, Vol. 9, pág. 309.

hacíamos mención de que el polémico acuerdo alcanzado por el presidente de la FEMP y el Ministerio de Hacienda -y que a la postre se plasmó en el RDL 27/2020- contenía también una serie de medidas financieras que no fueron en ningún momento objeto de debate. Por ello, en las siguientes líneas, estudiaremos las disposiciones provenientes de tal acuerdo e incluidas en el RDL 27/2020 que, a nuestro juicio, comportaban un beneficio para las haciendas de las CCLL. Ponemos énfasis en las tres siguientes¹¹⁶:

- El RDL 27/2020 permitía que las inversiones iniciadas por las CCLL en el año 2019 pudieran terminarse en 2021. La razón era la paralización en los procedimientos administrativos sufrida por las entidades locales durante 3 meses en 2020, como consecuencia de la aprobación del estado de alarma. De no regularse, el importe correspondiente a la parte no ejecutada en 2020 de las inversiones iniciadas en 2019 iría destinado a la amortización de deuda.

- El RDL 27/2020 contemplaba durante el año 2020 la inaplicación de la ya analizada *regla de gasto*, contenida en la LOEPSF. Por lo tanto, las CCLL podrían realizar sus respectivos gastos en función de los recursos de los que dispusiesen sin estar condicionadas por los gastos del año anterior.

- El RDL 27/2020 también contemplaba la prórroga de los saldos presupuestarios positivos de 2018 y 2019, es decir, de los superávits de esos ejercicios para que sean destinados a inversiones financieramente sostenibles. A raíz de la aprobación de la *Ley 9/2013 de control de deuda comercial en el sector público* se añade una disposición de carácter adicional en la LOEPSF: la disposición adicional sexta. En virtud de esta disposición -que es la que se pretende prorrogar por el RDL 27/2020-, las entidades locales que cumplan con sus pagos a proveedores y cuenten con remanente para gastos generales, con superávit y con deuda por debajo del 60% del PIB podrán destinar parte de su superávit a inversiones financieramente sostenibles.

Estas medidas creemos que son muy importantes de cara a que las Entidades Locales cuenten con provisiones suficientes para afrontar las consecuencias derivadas de la crisis del Covid-19.

¹¹⁶ APARISI, APARISI, M.C. La Suspensión de las reglas fiscales... El panorama actual de nuestras Haciendas Locales. *Revista de Derecho Local Lefebvre*. Octubre 2020, núm. 89.

5. Polémica que conduce a la derogación del RDL 27/2020 por sus efectos negativos para la Hacienda Local

Una vez expuestos los aspectos más beneficiosos que contenía el RDL 27/2020, en este subapartado estudiaremos de forma exhaustiva la razón principal por la que el mismo fue derogado en sede parlamentaria. Ya vimos, de forma somera, en el subapartado correspondiente al *Origen del RDL 27/2020*, que una de las medidas contenidas en el Decreto objeto de estudio fue ferozmente criticada por sus efectos sobre las CCLL. Pues bien, en las próximas líneas examinaremos ampliamente la medida y sus efectos sobre la Hacienda Local.

A. ¿En qué consiste la medida que lleva a que el RDL 27/2020 sea derogado?

La controversia que suscita el RDL 27/2020 se relaciona con lo preceptuado en el párrafo primero de su artículo 3.1¹¹⁷. En él, se daba la posibilidad de que las CCLL cediesen voluntariamente sus remanentes de tesorería para gastos generales a fecha de 31/12/2019 a la Administración General del Estado. Estaríamos, por lo tanto, ante un préstamo de las CCLL al Estado. Los rasgos más característicos de la medida serían los siguientes:

- El préstamo sería considerado como deuda pública del Estado, por lo que no podría ser cedida por las CCLL a ningún ente sin que mediara autorización¹¹⁸. Las condiciones del préstamo fueron fijadas por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera conforme al artículo 3.2 del RDL 27/2020¹¹⁹, y consistían fundamentalmente

¹¹⁷ El párrafo primero del artículo 3.1. del RDL 27/2020 dice lo siguiente: “Los ayuntamientos, las diputaciones provinciales y los consejos insulares podrán comprometerse a poner a disposición de la Administración General del Estado, recursos financieros por la totalidad del remanente de tesorería para gastos generales minorado por los saldos de las cuentas de acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto y por devoluciones de ingresos indebidos, a 31 de diciembre de 2019, y una vez descontados el que puedan aplicar con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1 de este real decreto-ley, así como los importes destinados a financiar modificaciones de crédito aprobadas con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto-ley. Las anteriores magnitudes se entenderán referidas a la administración general y entidades dependientes sujetas a presupuesto limitativo”.

¹¹⁸ En virtud de lo dispuesto por el artículo 92 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

¹¹⁹ El artículo 3.2. del RDL 27/2020 dispone lo siguiente: “El importe del principal del préstamo será amortizado por la Administración General del Estado en un plazo máximo de quince años, a partir de 2022. Las condiciones financieras de los préstamos serán fijadas previa consulta, que se realizará hasta el

en la instauración de dos líneas de amortización. La primera comenzaría en marzo de 2022 y finalizaría en marzo de 2030, mientras que la segunda empezaría también en marzo de 2022 para finalizar en marzo de 2035.

- Lo que iban a percibir las CCLL, en el caso de que voluntariamente prestaran al Estado sus remanentes, eran los dos créditos de carácter extraordinario que seguidamente describimos. El primero de ellos consistía en la aportación por parte del Estado del 35% de los remanentes que fueren comprometidos, con un tope máximo de 5000 millones de euros. En el primer año (2020) el fondo constaría del 40% de las aportaciones con el tope máximo de 2000 millones de euros, mientras que en el segundo año el fondo estaría dotado del 60% de las aportaciones recibidas por las CCLL con el tope de 3000 millones de euros. Asimismo, las CCLL debían de invertir este crédito extraordinario en materia de movilidad sostenible, cultura, cuidados de proximidad y Agenda Urbana española. El segundo de los créditos extraordinarios era por importe de 275 millones de euros, y con el fin de que las CCLL hicieran frente a los déficit ocasionados en los servicios de transporte público debido a la declaración del estado de alarma.¹²⁰

-La posibilidad de que las CCLL decidieran voluntariamente ceder sus remanentes al Estado podría efectuarse hasta el día 15 de septiembre de 2020, a través de un compromiso vinculante. Por lo tanto, no sería obligatoria en ese momento la entrega de la totalidad de los remanentes de que dispusiesen las CCLL pero sí su cesión aunque fuese ulteriormente.¹²¹

-La decisión de ceder o no los remanentes de tesorería para gastos generales hubiera correspondido -previo informe de la Tesorería e Intervención- en exclusiva mediante resolución o decreto a los alcaldes o, en su defecto, a los presidentes de diputaciones, cabildos o consejos insulares. Eso sí, se daría cuenta a los plenos de las respectivas corporaciones de la decisión adoptada pero estos no adoptarían decisión alguna.¹²²

7 de agosto de 2020, con la asociación de ámbito estatal con mayor implantación representativa de las entidades locales y se aprobarán por resolución de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, teniendo en cuenta que el tipo de interés anual que se determine para los préstamos formalizados no podrá superar el coste equivalente de financiación de la Deuda del Estado, incluyendo en el cálculo los costes”.

¹²⁰ Ver el artículo 4 en su totalidad del RDL 27/2020.

¹²¹ Ver el segundo párrafo del artículo 3.1. del RDL 27/2020.

¹²² Ver párrafos cuarto y quinto del artículo 3.1. del RDL 27/2020.

B. ¿Qué efectos supondría la medida sobre la Hacienda Local?

Una vez vistas las características de la medida contenida en el RDL 27/2020, trataremos de estudiar qué efectos hubiera supuesto la misma sobre la Hacienda Local en el supuesto de haber sido aprobada en sede parlamentaria.

En primer término y en lo que respecta a la amortización del préstamo, hemos de reparar que no era inmediata pues desde que se comprometen los remanentes (año 2020) hasta que se inicia (2022) transcurren dos años en los que las CCLL no recibe cantidad alguna por este concepto. Por lo tanto, durante 2020 y 2021, las CCLL que hubieran decidido prestar sus remanentes no recibirían un solo euro para poder hacer frente a sus necesidades.

En segundo lugar y en lo que hace referencia a los créditos extraordinarios aportados por el Estado como contrapartida al préstamo recibido por las CCLL, IGLESIAS CARIDAD considera que el objetivo que con ellos persigue el Gobierno de España es el de buscar financiación a bajo coste sin necesidad de recurrir a los mercados de deuda. De ahí los reducidos intereses ofrecidos a las CCLL por sus ahorros y la fijación de un tope máximo a los créditos aportados. Asimismo, también opina que el condicionar la recepción de tales créditos a diversos fines como pudieran ser los ya comentados de Agenda Urbana o cultura es una injerencia del Gobierno en uno de los principios de la Hacienda Local que hemos estudiado en este TFG: El de autonomía local.¹²³

Por todo ello, la Administración General del Estado en vez de financiar ampliamente a uno de los niveles administrativos que históricamente ha sufrido de una mayor escasez de recursos como son las CCLL, pretendía que estas le hicieran un préstamo aun sabiendo que son las que también cuentan con una mayor dificultad a la hora de conseguir nuevos recursos, acceder a los mercados de deuda y a otras fuentes de financiación. Por ello esta parte del RDL 27/2020 creó tanta polémica y suscitó tanto rechazo. Era muy difícil que las CCLL asumieran estas condiciones y, sobre todo, el hecho de prescindir de sus remanentes en un momento de crisis como el actual en el que

¹²³ IGLESIAS CARIDAD, M.: “Real Decreto-Ley 27/2020, de 4 de agosto, de Medidas Financieras de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales”, ob cit. pág.312.

sus ingresos de índole tributaria se están viendo mermados por la caída en la recaudación de las tasas y de impuestos como el ICIO o el IAE (se paralizó la actividad económica en gran medida en 2020 por la declaración del estado de alarma).¹²⁴

6. Consecuencias en la Hacienda Local de la derogación del RDL 27/2020

Si el RDL 27/2020 fue promulgado por el Gobierno el día 4 de agosto de 2020, su debate y posterior votación en el Congreso de los Diputados se produjo el día 10 de septiembre de tal año. Pese a que, como hemos visto, había aspectos beneficiosos a lo largo del RDL 27/2020, pesaron más los efectos negativos que suponía para las Haciendas Locales el ya examinado artículo 3 del Decreto, por lo que únicamente votaron a favor de la convalidación de su totalidad los partidos que conforman el actual Gobierno, es decir, el Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común (35) y el Grupo Parlamentario Socialista (120). A ellos se unió Teruel Existe (1), que se encuentra encuadrado dentro del Grupo Parlamentario Plural. Por el contrario, los Grupos Parlamentarios Popular (88), Vox (52), Republicano (13) , Plural a excepción de Teruel Existe (12) -integrado por Junts per Catalunya, Más País, Compromís, Coalición Canaria, Nueva Canarias, Partido Regionalista Cántabro, Bloque Nacionalista Galego y el propio Teruel Existe-, Ciudadanos (10), Vasco (6) -integrado por el Partido Nacionalista Vasco-, Euskal Herria Bildu (5) y Mixto (7) -integrado por la Candidatura de Unidad Popular, por Foro Asturias y por Unión del Pueblo Navarro- votaron en contra de la convalidación del RDL 27/2020.

Por lo tanto, el resultado total fue de 156 votos a favor ,193 en contra y un voto no emitido lo que supone que el RDL 27/2020 no ha sido convalidado por el Congreso de los Diputados¹²⁵.

En este escenario de no convalidación del RDL 27/2020, el Gobierno de España tuvo que idear una nueva manera de implementar medidas financieras de urgencia en las entidades locales. Para ello, solicitó al Congreso de los Diputados por medio de acuerdo

¹²⁴ IGLESIAS CARIDAD, M.: “Real Decreto-Ley 27/2020, de 4 de agosto, de Medidas Financieras de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales”, ob cit. págs. 313 y 314.

¹²⁵ Congreso de los Diputados.: *Votación plenaria del día 10/09/2021 del RDL 27/2020* , 2020, [Búsqueda de iniciativas - Congreso de los Diputados](#) (Consultado 18 de agosto de 2021).

en el seno del Consejo de Ministros que apreciase la situación de emergencia contenida en el 135.4 de la CE para así proceder a la suspensión de las reglas fiscales para los años 2020 y 2021¹²⁶. La situación de emergencia fue apreciada por la mayoría absoluta de la Cámara Baja, por lo que la *regla de gasto* y los límites de déficit y deuda contenidos en la LOEPSF quedan sin aplicación durante mencionados ejercicios. De acuerdo con la opinión también de IGLESIAS CARIDAD, sería oportuno que el Gobierno adoptase también la suspensión de las reglas fiscales para el año 2022 al todavía encontrarse las CCLL en una situación nada halagüeña por la no remisión de la crisis del Covid-19¹²⁷.

¹²⁶ La solicitud fue aprobada en el Consejo de Ministros, por acuerdo alcanzado en sesión de 6 de octubre de 2020.

¹²⁷ IGLESIAS CARIDAD, M. “Real Decreto-Ley 27/2020, de 4 de agosto, de Medidas Financieras de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales.” Ob cit. págs. 314 y 315.

CONCLUSIONES

Con base en todo lo expuesto a lo largo del trabajo, podemos extraer las siguientes conclusiones:

-Primera: Del análisis de la CE en lo referente a Hacienda Local, destacamos los preceptos que establecen los dos principios que la rigen, que son la autonomía y la suficiencia financiera. Los artículos en cuestión son el 137 -proclama la autonomía de las CCLL en la gestión de sus intereses-, el 140 -recoge explícitamente la autonomía para los municipios- y el 142 -garantiza la suficiencia financiera-. A la precitada normativa, hay que añadir el 33.3 y el 133 de la CE, al ser los encargados de establecer la reserva de ley en materia tributaria y la potestad tributaria de las CCLL. Todos ellos consideramos que sientan las bases del sistema de financiación local, el cual está actualmente desarrollado en el TRLRH, que es norma estatal al carecer de potestad legislativa las CCLL.

-Segunda: El TRLRH desarrolla el sistema de financiación local, siendo su primordial objetivo la concreta realización de los principios de autonomía y suficiencia financiera. Para ello, dispone un sistema de financiación para las CCLL compuesto de recursos propios (sobre los que tendrán plena discrecionalidad) y ajenos que facilita la sustanciación de ambos principios. Asimismo, creemos que los mentados principios rectores de la Hacienda Local no se realizan plenamente al contar con una serie de límites legales derivados principalmente de que las CCLL no pueden dictar sus propias normas (no cuentan con potestad legislativa) y de la necesaria coordinación que ha de existir entre los distintos niveles territoriales en aras de la consecución del interés general.

-Tercera: Como consecuencia de la crisis económica cuyo inicio data de 2008, vemos cómo cobra gran importancia sobre los principios de autonomía y suficiencia financiera el principio de estabilidad presupuestaria en la Hacienda Local, constitucionalizado en el artículo 135 en 2011 y desarrollado por la LOEPSF de 2012. Concretamente, la estabilidad presupuestaria conlleva equilibrio o superávit presupuestario en las CCLL y, en caso de que se de superávit, el mismo ha de ir destinado a la reducción de deuda. Por lo tanto, el hecho de que las CCLL no puedan endeudarse y que, en caso de tener superávit, hayan de destinar el dinero a un concreto

fin creemos que merma su capacidad de decisión con el consecuente menoscabo de su autonomía presupuestaria y de su capacidad de gasto.

-Cuarta: No creemos que el momento actual, marcado por la crisis del Covid-19, sea el adecuado para que el Gobierno especule con las necesarias y urgentes medidas de financiación requeridas por las CCLL. Un ejemplo de ello es el RDL 27/2020 que, pese a contar con ciertos aspectos positivos, fue derogado por el Congreso de los Diputados por el hecho de recoger en su articulado la propuesta de que las CCLL cediesen de forma voluntaria sus remanentes de tesorería para gastos generales a la Administración General del Estado para que así esta última les inyectase un crédito que, para más inri, vendría condicionado a materias como cultura o Agenda Urbana. Una vez derogado el RDL 27/2020, el Gobierno decidió suspender las reglas fiscales para las CCLL en los ejercicios correspondientes a 2020 y 2021. Pues bien, consideramos desde el máximo respeto que, en el momento en el que estas líneas son escritas, el Gobierno de España también ha de suspender las reglas fiscales para el año 2022, puesto que la situación de crisis persiste para las Entidades Locales.

BIBLIOGRAFÍA

ANGLÈS JUANPERE, B. “La suficiencia financiera de las Haciendas Municipales”, Universitat Rovira i Virgili, 2014.

APARISI, APARISI, M.C. La Suspensión de las reglas fiscales... El panorama actual de nuestras Haciendas Locales. *Revista de Derecho Local Lefebvre*. Octubre 2020, núm. 89.

CALATAYUD PRATS, I.: “La estabilidad presupuestaria, la suficiencia financiera y las garantías financieras y de pago de las competencias municipales tras la LRSAL”, *Dereito*, Vol.25, Núm. Extraordinario.107-152., 2016.

CALVO ORTEGA, R.: “Consideraciones sobre los presupuestos científicos del Derecho Financiero”, *Hacienda Pública Española*, Núm.1., 1970.

CALVO ORTEGA, R.: *Principios tributarios y reforma de la Hacienda Municipal*, CALVO ORTEGA,C. (Dir.): *La reforma de las Haciendas Locales*, Lex Nova, Valladolid, 1991.

CALVO VÉRGEZ, J.: “La introducción de un techo de déficit y de deuda pública en la Constitución y la aprobación de la Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera como medida para garantizar la estabilidad presupuestaria en la Unión europea”, *Revista Nueva Fiscalidad*, núm. 3, 2013.

CALVO VÉRGEZ, J.: *La falta de recursos en las Haciendas Locales: Soluciones para el pago a proveedores*, en, MATA SIERRA, M.T. (Dir.), BLASCO DELGADO, C. (Coord): *Alternativas de financiación en época de crisis*, 1ª Edición, Lex Nova, Valladolid, 2014.

CHAMORRO GONZÁLEZ, J.M. “Las ordenanzas municipales fiscales”, *Fundación Democracia y Gobierno Local-Claves del Gobierno Local*, 2005.

CORDERO GARCÍA, J.A.: *La Constitución y el sistema tributario local: Evolución normativa y propuestas de lege ferenda*, en, SÁNCHEZ GALIANA, J.A. (Dir.), CASAS AGUDO, D. y GARCÍA-FRESNEDA GEA, F. (Coord): *Estudios en*

conmemoración del cuarenta aniversario de la Constitución financiera, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018,

CRESPO MIEGIMOLLE, M.: *El principio de estabilidad presupuestaria (Análisis del artículo 135 de la Constitución)*, en, SÁNCHEZ GALIANA, J.A. (Dir.), CASAS AGUDO, D. y GARCÍA-FRESNEDA GEA, F. (Coord): *Estudios en conmemoración del cuarenta aniversario de la Constitución financiera*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

DE LA HUCHA CELADOR, F.: “La reforma del artículo 135 de la Constitución: Estabilidad presupuestaria y deuda pública”, *Revista Española de Derecho Financiero (CIVITAS)* en adelante , *REDF*, núm. 153, 2012

DE MIGUEL CANUTO, E.: “Constitucionalidad de la Estabilidad presupuestaria: fundamentos”, *Crónica tributaria. Boletín de actualidad*, núm. 2/2012.

DIVI i TORNS, M. T.: “Impuestos Locales” *EINIA*, Barcelona, 1992.

DURÁN GARCÍA, F.J.: “Pautas en los principios constitucionales como solución a los problemas de financiación de la Administración Local” *Diario La Ley*. Núm. 16957,2012.

ENERIZ OLAECHEA, F.J.: “La reciente reforma de la constitución española, los principios de estabilidad presupuestaria y de limitación de la deuda pública”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 8, 2011

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS. *Informe de la Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales*. 2002.

GARCÍA-TORRES FERNÁNDEZ, M.J.: El nuevo marco de estabilidad presupuestaria y el desarrollo de la actividad financiera pública tras la Ley Orgánica 2/2012, *Revista Española de Derecho Financiero*, Octubre-Diciembre 2013, Núm.160.

IBÁÑEZ CASADO, J., y ROMANO VELASCO, J.: “Hacia un nuevo modelo de financiación de las Haciendas Locales” *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, Núm. 49, 1987.

IGLESIAS CARIDAD, M. Real Decreto-Ley 27/2020, de 4 de agosto, de Medidas Financieras de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales. *Ars Iuris Salmanticensis: revista europea e iberoamericana de derecho, ciencia política y criminología*. Junio 2021, Vol. 9.

JIMÉNEZ DIAZ, A.: *La reforma constitucional y la limitación del déficit público*, Documento de Trabajo número 3, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2012 (:http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2012_03.pdf)

LASARTE ÁLVAREZ, J., y RAMOS PRIETO, J.: *Financiación local y participaciones en tributos autonómicos. Reflexiones sobre un mandato constitucional pendiente de cumplimiento*, Ed. Comares, Granada, 2009.

LÓPEZ DIAZ, A.: ”La formulación constitucional de la estabilidad presupuestaria en España”, *REDF*, núm. 157

LOZANO SERRANO, C.: “La autonomía financiera municipal en materia de gastos”, *Presupuesto y Gasto Público*, Número 12.

LUQUE CORTELLA, A.: “Financiación local en España”, *Encontros Científicos*, 2007.

MARTÍN FERNÁNDEZ, J.: “La incidencia del principio de capacidad económica en las tasas y precios públicos”, *Tasas y precios públicos en el ordenamiento jurídico español* 1991, pág.162.

MATA SIERRA, M.T.: *El principio de igualdad tributaria*, Ed. Aranzadi, Madrid, 2009.

MATA SIERRA, M.T.: “Estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de la administración local. el control interno de la gestión económica”, *La reforma del régimen local*, QUINTANA LÓPEZ (Dir.), Ed. Tirant lo Blanch, 2014, págs.. 712-765.

MOCHÓN LÓPEZ, L.: "La reforma del artículo 135 de la Constitución española y la subordinación de la deuda pública a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera", *REDF* núm. 155, 2012.

MEDINA GUERRERO, M.: "La garantía constitucional de la suficiencia financiera de las entidades locales", *QDL Estudios*, 1 de febrero de 2003, pág.47.

MITXELENA CAMIRUAGA, C.: "Descentralización fiscal y cohesión territorial en España", *Principios*. Núm. 4, 2006, págs. 73-90.

PABLOS MATEOS, F.: "Autonomía y suficiencia financiera en la Hacienda Local", *Universidad de Extremadura*, 2015.

PÉREZ ROYO, F.: "Fundamento y ámbito del principio de reserva de ley en materia tributaria", *Hacienda Pública Española*, núm. 14, 1972.

ROMERO, J.: "España inacabada. Organización territorial del Estado, autonomía política y reconocimiento de la diversidad nacional", *Documents d' Anàlisis Geogràfica*,. Núm. 58,2012.

SALAS, J.: "Los decretos-leyes en las teoría y en la práctica constitucional": Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría / MARTÍN-RETORTILLO BAQUER(Coord.) , Vol. 1, Madrid, Civitas, 1991

TEJERIZO LÓPEZ, J.M.: "Artículo 142: Haciendas Locales" *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid,2006.

VALENZUELA VILLARRUBIA, I.: La suficiencia financiera de las Haciendas Locales y sus carencias como principio, *Impuestos*, 2010, Núm.17.

VILLALOBOS RAMOS, J.M.: "Marco Teórico de la Autonomía Local y Suficiencia Financiera" Universidad de Almería, 2017.