V.

La garantía constitucional y legal de las Haciendas locales

La jurisprudencia constitucional sobre Haciendas locales

José María Utande San Juan
Letrado del Tribunal Constitucional

SUMARIO. 1. Las Haciendas locales en España: algunas cifras. 2. Doctrina constitucional sobre Haciendas locales: inicios y evolución. 3. Títulos competenciales para regular las Haciendas locales. 4. Suficiencia financiera. 5. Participación en ingresos del Estado y de las comunidades autónomas. 6. Autonomía financiera. 6.1. Autonomía para gastar. 6.2. Autonomía para ingresar. **7. La reserva de ley en los tributos locales. 8. Impuestos locales.** 8.1. Impuesto sobre bienes inmuebles. 8.2. Impuesto sobre actividades económicas. 8.3. Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica. 8.4. Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras. 8.5. Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana. **9. Tasas, contribuciones especiales y otras prestaciones patrimoniales públicas. 10. Estabilidad presupuestaria. 11. Conclusiones. 12. Bibliografía.**

1. Las Haciendas locales en España: algunas cifras

El artículo 137 CE dispone que el Estado se organiza en municipios, provincias y comunidades autónomas, gozando todos ellos de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. En el nivel local, los artículos 140 y 141 CE reiteran el principio de autonomía para municipios y provincias, respec-

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

tivamente, y el artículo 142 CE aborda la vertiente financiera, al establecer que las "Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las comunidades autónomas".

En términos relativos, el tamaño de la Hacienda local en España es menor que en la media de la UE[1]. Según datos de 2020, el gasto local representó un 6,4 por ciento del PIB[2], frente a una media en la UE en torno al 11 por ciento. La comparativa con otros países de nuestro entorno revela también que las Haciendas locales españolas presentan una situación más saneada, con un superávit del 0,26 por ciento del PIB en 2020.

La estabilidad de las finanzas locales salta a la vista con solo comprobar que en 2019, con un déficit para el conjunto de las Administraciones públicas del 2,86 por ciento del PIB, los entes locales tuvieron un superávit del 0,30 por ciento; superávit que solo se contrajo hasta el 0,26 por ciento en 2020, por importe de 2870 millones de euros, pese a que para el conjunto de los subsectores el déficit se disparó por encima del 10 por ciento[3]. De hecho, el último año en que las entidades locales cerraron con déficit fue 2011, habiendo obtenido desde entonces superávits recurrentes, lo que se explica por un importante ajuste del gasto (sobre todo de inversión)[4] y un comportamiento muy estable del sistema de ingresos, tanto por la parte de los tributos (la recaudación del principal impuesto local, el IBI, ha tenido un crecimiento constante, que se cifra en un 177 por ciento en el periodo 2001-2016)[5] como en lo referido a la participación en ingresos de otras Administraciones, que han seguido aumentando (un 77 por ciento en dicho periodo)[6], incluso en contextos deficitarios para las Administraciones financiadoras. De hecho, en 2020 las transferencias del Estado a las entidades locales se incrementaron en un 3,5 por ciento. Por último, el porcentaje de deuda viva con respecto al PIB de todo el sector local en 2019 se situó en el 1,9 por ciento[7], cumpliendo de

1. Ministerio de Hacienda y Función Pública (2017: 6 y ss.).
2. El peso del gasto sobre el PIB del resto de subsectores es: 25,8 por ciento la AGE; 19,6 por ciento la Seguridad Social, y 18,4 por ciento las comunidades autónomas. Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). https://www.igae.pap.Hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/Publicaciones.aspx.
3. Fuente: IGAE.
4. Echániz Sans (2019: 57).
5. Echániz Sans (2019: 64).
6. Echániz Sans (2019: 67).
7. Ministerio de Hacienda y Función Pública (2021: 93).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

esta manera con el objetivo para dicho año, que fue del 2,6 por ciento, frente a casi un 100 por 100 del PIB para el conjunto de las Administraciones en dicho año.

Lo anterior pone de manifiesto que las entidades locales han hecho un notable esfuerzo de disciplina fiscal y resultan acordes, en términos comparados, con una Hacienda local más clásica, de menor dimensión, basada en impuestos sobre la propiedad y orientada hacia funciones tradicionales. Esto puede explicarse por el gran peso adquirido por las comunidades autónomas en las principales partidas de gastos del Estado del bienestar, que son la sanidad, la educación y los servicios sociales[8]. No obstante, la imagen de unas Haciendas locales saneadas no significa que no haya determinados municipios con problemas de sostenibilidad[9].

2. Doctrina constitucional sobre Haciendas locales: inicios y evolución

Desde sus primeras resoluciones, el Tribunal Constitucional se ha ocupado de la actividad financiera de las entidades locales. La Sentencia pionera fue la STC 4/1981, de 2 de febrero, que resolvió un recurso de inconstitucionalidad contra diversas normas preconstitucionales reguladoras del régimen local[10]. La Sentencia afirma que la autonomía es un poder necesariamente limitado y establece los primeros criterios sobre el tipo de controles sobre las entidades locales que son constitucionalmente admisibles, como indicaremos después. También de forma temprana, las SSTC 56/1983 y 57/1983, ambas de 28 de junio, fijaron las primeras reglas para la distribución competencial en materia de tutela financiera de las entidades locales.

Por su parte, las SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, y 19/1987, de 17 de febrero, sentaron las bases de la doctrina constitucional sobre la

8. Ministerio de Hacienda y Función Pública (2017: 2).
9. https://www.airef.es/es/noticias/noticias-no-destacadas/la-airef-recomienda-a-Hacienda-que-convoque-una-comision-de-expertos-para-buscar-soluciones-para-9-ayuntamientos-con-problemas-graves-de-sostenibilida/.
10. En concreto, contra diversos preceptos del Texto Articulado y Refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955; de la Ley de Bases de Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1944; de la Ley de Montes de 8 de junio de 1957; del Texto Articulado parcial, aprobado por Real Decreto de 6 de octubre de 1977, de la Ley 41/75 de Bases del Estatuto de Régimen Local; y contra la Base 33, párrafo segundo, de la misma.

ISBN: 978-84-120267-9-5

reserva de ley tributaria. Pero, sin duda, la sentencia más relevante en la materia que nos ocupa es la STC 233/1999, de 16 de diciembre, que trata prácticamente todos los aspectos de la actividad financiera local al hilo de varios recursos y cuestiones de inconstitucionalidad planteados contra la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales, cuya constitucionalidad respalda el Tribunal de forma casi íntegra.

A partir del año 2000, debido al creciente ejercicio por las comunidades autónomas de su potestad tributaria, aparecen las primeras sentencias sobre la coordinación entre el poder tributario autonómico y local, interpretando para cada caso concreto el límite del artículo 6.3 LOFCA, que prohíbe el solapamiento de tributos autonómicos y locales[11]. A medida que avanzaba la descentralización en España y las Administraciones territoriales iban aumentando su peso en el gasto público, se hizo necesario aprobar reglas para preservar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, sin por ello menoscabar la autonomía. Las SSTC 134/2011, de 20 de julio, 120/2012, de 4 de junio, y 41/2016, de 3 de marzo, entre otras, dieron respuesta a los correspondientes procesos constitucionales abiertos en esta materia.

La doctrina constitucional sobre Haciendas locales[12], aunque ya asentada en sus aspectos fundamentales, está sujeta a la evolución producida tanto por la actividad financiera local como de la propia jurisprudencia constitucional. Dos muestras recientes en las vertientes de ingreso y gasto, respectivamente, son la STC 182/2021, de 26 de octubre, que al hilo de la cuantificación del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana hace una interpretación revitalizadora del principio de capacidad económica, y la STC 82/2020, de 15 de julio, sobre el poder de coordinación de una comunidad autónoma en relación con las diputaciones provinciales.

11. En la redacción original del art. 6.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, LOFCA, quedaba prohibido el establecimiento de tributos autonómicos sobre las mismas materias imponibles ocupadas ya por tributos locales. Tras la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, la delimitación quedó establecida en términos de "hecho imponible", disponiendo el precepto: "Los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por los tributos locales. Las Comunidades Autónomas podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de Régimen Local reserve a las Corporaciones locales. En todo caso, deberán establecerse las medidas de compensación o coordinación adecuadas a favor de aquellas Corporaciones, de modo que los ingresos de tales Corporaciones Locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro".

12. En general, sobre esta materia, *vid.* Calvo Ortega (1998).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

3. Títulos competenciales para regular las Haciendas locales

Los dos títulos competenciales fundamentales del Estado para la ordenación y regulación de las Haciendas locales son el artículo 149.1.14 y 149.1.18 CE. El deslinde entre ambos ha sido objeto de numerosas resoluciones. En un primer momento, se incluyeron dentro del artículo 149.1.14 CE aspectos concretos, como determinadas medidas de control del Estado sobre las Haciendas locales, debido a que con ellas se pretende evitar la generación de déficits que, en último término, hayan de ser atendidos con recursos de la Hacienda estatal (STC 179/1985, FJ 1).

La citada STC 179/1985, FJ 2, consideró también que, en virtud del artículo 149.1.18 CE, la regulación sobre Haciendas locales es compartida entre el Estado y las comunidades autónomas que hayan asumido mediante sus estatutos de autonomía competencias en materia de régimen local (carácter "bifronte" del régimen local)[13]. En la STC 233/1999, FJ 4 b), se avanzaría más sobre el juego conjunto de los dos títulos competenciales indicados.

De esta forma, el artículo 149.1.18 CE habrá de considerarse el título habilitante cuando la regulación estatal suponga introducir modificaciones de alcance general en el régimen jurídico de la Administración local o se dicte en garantía de la autonomía que esta tiene constitucionalmente garantizada. Dado que frecuentemente la regulación de la Hacienda local estará llamada a incidir sobre dicho régimen jurídico, "sólo de manera puntual" podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia, haciendo prevalecer el título competencial de la "Hacienda general" del artículo 149.1.14 CE. Esto sucederá cuando se trate de regular: (i) instituciones comunes a las distintas Haciendas, como, por ejemplo, el Catastro (STC 233/1999, FJ 25); (ii) medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas locales; o (iii) cuando la finalidad de la norma estatal sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el artículo 142 CE, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los artículos 137, 140 y 141 CE. Tal sería el caso de las compensaciones a que tienen derecho los municipios cuando las comunidades autónomas pretenden gravar la materia sobre la que recae el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica [STC 233/1999, FJ 41 a)] y la fijación de criterios para la participación de los entes locales en los tributos

13. Término utilizado por primera vez para el régimen local en la STC 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 4, y reiterado luego en muchas otras, por ejemplo, en la STC 31/2010, FJ 36.

ISBN: 978-84-120267-9-5

del Estado (STC 233/1999, FJ 31). Al formar parte de la "Hacienda general" tanto la regulación de la participación en tributos del Estado como la definición del sistema tributario local, es decir, el conjunto del sistema de financiación local, este título competencial ha dejado de tener el carácter "puntual" o "residual" al que, en un primer momento, parecía destinado.

Conforme a la STC 233/1999, las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas sustentan la regulación por el Estado de aspectos como la publicación de los anuncios y acuerdos de las corporaciones locales sobre ordenanzas fiscales, las ponencias de valores catastrales, la aprobación de sus presupuestos y las transferencias de crédito. En la medida en que la publicación es requisito de eficacia de los acuerdos, está estrechamente vinculada al principio de seguridad jurídica garantizado por el artículo 9.3 CE y exige, en consecuencia, un tratamiento común y uniforme en todo el territorio del Estado que solo puede garantizar el legislador estatal (FJ 8). También se fundamentan en el artículo 149.1.18 CE las regulaciones que garantizan la autonomía local en relación con: (i) operaciones de crédito (FJ 21); (ii) gestión recaudatoria, por ejemplo, primando la delegación de competencias locales en favor de las diputaciones provinciales (FJ 36); (iii) entes supramunicipales creados por las comunidades autónomas (FJ 37); (iv) gestión presupuestaria de los sistemas de ingresos y pagos (FJ 38); (v) compensación de deudas mediante retención de la participación en ingresos del Estado [FJ 41 c)]; y (vi) distribución de créditos presupuestarios, por ejemplo, en materia de transporte urbano a las entidades locales mediante las mismas leyes de presupuestos estatales [FJ 41 d)].

La competencia que atribuye el artículo 149.1.14 CE se refiere tanto a la vertiente del ingreso como a la del gasto. Por tanto, corresponde al Estado no solo el régimen jurídico de la ordenación de sus gastos, sino también el establecimiento de las normas y principios comunes de la actividad financiera de las distintas Haciendas que tiendan a asegurar los principios constitucionales en materia de gasto público: legalidad (art. 133.4 CE), eficiencia y economía (art. 31.2 CE), asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31.2 CE), subordinación de la riqueza nacional al interés general (art. 128.1), estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) y control (art. 136 CE) (STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 5)[14].

14. Esta Sentencia resolvió un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 38/2003, general de subvenciones, que se declaró ajustada a la distribución de competencias, con base en el título competencial del art. 149.1.14 CE, llevando a cabo únicamente algunas interpretaciones conformes.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

Dada la dificultad de un deslinde preciso entre los artículos 149.1.14 y 149.1.18, es habitual que el legislador estatal utilice ambos de forma acumulativa [STC 33/2019, de 14 de marzo, FJ 3 c)][15]. Por otro lado, en aspectos como el control del endeudamiento local a través de un régimen de autorizaciones, ya la STC 57/1983, FJ 7, puso de manifiesto que entraban en juego los títulos competenciales del artículo 149.1.11 (bases de la ordenación del crédito, banca y seguros) y 13 (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica).

Otra muestra de la imbricación entre títulos competenciales en materia de Hacienda local se produce al distinguir entre fondos generales y específicos de financiación. Así, la creación de un fondo estatal para el empleo y la sostenibilidad local se ha calificado como acción de fomento de carácter general encuadrada en el artículo 149.1.13 y no en el artículo 149.1.14 CE (STC 200/2009, de 28 de septiembre, FJ 4). En cambio, las subvenciones estatales destinadas a cubrir el déficit y a asegurar el equilibrio financiero de las Haciendas territoriales se encuadran en "Hacienda general", pues esa medida tiene por objeto directo la relación con la Hacienda estatal [STC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2 c)]. En suma, en materia de Haciendas locales se entrecruzan los títulos competenciales de los artículos 149.1.11, 13, 14 y 18 CE.

Finalmente, respecto de las fuentes normativas, la STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 5, declaró que el artículo 5 LBRL, en la medida en que establecía la prelación de fuentes –estatales y autonómicas– aplicables a las entidades locales [en concreto, su apartado E) se refería a las Haciendas locales], no podía tener más efecto que el puramente interpretativo, pues "el orden de fuentes en un ordenamiento compuesto es el establecido por el bloque de la constitucionalidad, sin que uno de los elementos de esta realidad compuesta, en este caso el legislador estatal, pueda imponer a todos los demás, como única interpretación posible, la que él mismo hace".

4. Suficiencia financiera

Este principio, que es "complemento y presupuesto" de la autonomía[16], implica que las entidades locales cuenten con fondos suficientes para

15. Respecto de la competencia para regular el régimen presupuestario de los convenios que suscriba la Administración General del Estado con comunidades autónomas y entidades locales.

16. Entrena Cuesta (2001: 2460) y Ramallo y Zornoza (1993: 500-501).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

cumplir con las funciones que tienen legalmente encomendadas (STC 179/1985, FJ 3). Lógicamente esto no se opone a la existencia de superávit presupuestario (STC 233/1999, FJ 22). De hecho, como se ha indicado en el apartado 1, el único nivel de gobierno con superávit en los últimos años ha sido el local.

La suficiencia tiene un primer límite "en el marco de las disponibilidades presupuestarias" (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7, y 104/2000, de 13 de abril, FJ 4). Una ley que aprueba la liquidación definitiva de la participación de las corporaciones locales en los tributos del Estado correspondiente a determinado ejercicio dentro de un quinquenio de financiación, conforme a lo previsto en la Ley de Haciendas Locales, no vulnera la suficiencia. No basta la mera invocación de este resultado, sino que los recurrentes deben aportar una argumentación específica y los razonamientos que fundamenten la presunta inconstitucionalidad. La aplicación retroactiva de dicha liquidación tampoco vulnera el principio de seguridad jurídica ni ningún otro principio constitucional (STC 104/2000, FFJJ 6-7).

La garantía de la suficiencia financiera local corresponde al Estado [STC 233/1999, FJ 4 b); reiterada, entre otras, en la STC 184/2011, de 23 de noviembre, FJ 4]. Pero esto no impide que las comunidades autónomas contribuyan a ella (entre otras, SSTC 48/2004, de 25 de marzo, FJ 10[17], y 152/2016, de 22 de septiembre, FJ 7). Es más, dado que la comunidad autónoma puede delimitar el ámbito competencial local ("carácter bifronte" del régimen local al que nos hemos referido), es constitucionalmente responsable, junto con el Estado, de garantizar la suficiencia financiera.

La atribución a los entes locales de nuevas tareas, o la ampliación de aquellas que ya venían desempeñando, debe tener como consecuencia, en su caso, la garantía de aquellos ingresos que les permitan hacer frente a la eventual necesidad de gasto que la nueva atribución de competencias pueda suponer. El nivel de gobierno al que el bloque de constitucionalidad ha reservado una concreta competencia y que decide atribuirla al ente local es constitucionalmente responsable de garantizar que dispone de los recursos financieros que le permitan acometer esas nuevas tareas. Además de garantizarse la suficiencia financiera de los entes locales, deberán tenerse en cuenta

17. Según esta Sentencia, se vulnera la autonomía local al establecer que las diputaciones catalanas deben ceder parte de sus recursos a la Comunidad Autónoma cuando esta asume competencias que anteriormente desarrollaban aquellas.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

los principios de eficiencia (art. 31.2 CE), eficacia (art. 103.1 CE) y equilibrio presupuestario (art. 135) (STC 82/2020, FJ 7)[18].

La STC 82/2020 da continuidad a la STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 12, conforme a la cual es constitucional que cuando las leyes estatales o autonómicas atribuyan competencias a las entidades locales deban prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera. El objetivo es que, al redistribuir competencias y recursos entre Administraciones, queden aseguradas la suficiencia financiera de los entes locales y la estabilidad presupuestaria.

En nuestra opinión, esta obligación de garantizar los recursos financieros no debería interpretarse en el sentido de que toda atribución de nuevas competencias conlleve necesariamente, siempre y en todo caso, una financiación adicional. Habrá que tener en cuenta la disponibilidad de recursos de cada nivel de gobierno, el reparto vertical de recursos y su evolución en el tiempo.

Por otro lado, según la citada STC 82/2020, la eventual vulneración de la autonomía provincial en la vertiente del gasto público no derivaría del simple hecho de que una ley autonómica conllevara unas cargas económicas para las diputaciones provinciales, sino del hecho de que se determinasen sin tener en cuenta la relación existente entre los intereses locales y supralocales concurrentes y sin la participación de las diputaciones (FFJJ 7-9). Por ello, no cabe que la ley autonómica fije directamente, aun de forma transitoria, la participación de las diputaciones en la financiación del gasto en servicios sociales, sin contar con ellas (FJ 18).

La norma[19] que obliga a las comunidades autónomas que establezcan un impuesto sobre la materia imponible gravada por el impuesto de vehículos de tracción mecánica (IVTM) a adoptar alguna de las compensaciones en ella previstas en favor de los municipios se justifica por la necesidad de preservar la suficiencia financiera municipal y no condiciona en exceso las

18. A propósito de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana.

19. Actualmente, disposición adicional primera TRLRHL, que regula la articulación entre la potestad tributaria autonómica y local sobre los vehículos de tracción mecánica y el impuesto municipal sobre gastos suntuarios en la modalidad de aprovechamiento de cotos de caza y pesca. Conviene aclarar que dicha norma no está adaptada a la redacción del art. 6.3 LOFCA dada por la Ley Orgánica 3/2009, que refiere la prohibición de solapamiento a la duplicidad de hechos imponibles en lugar de materias imponibles.

ISBN: 978-84-120267-9-5

competencias autonómicas [STC 233/1999, FJ 41 a)]. Por su parte, las normas financieras estatales dirigidas a incentivar la fusión de municipios se adoptan por el Estado en el marco del artículo 149.1.14 CE y tienen como inmediata finalidad garantizar la suficiencia financiera, por lo que son constitucionales (STC 41/2016, FJ 6).

Una norma que prevé un mecanismo de compensación "triangular", por el que se autoriza al Estado a aplicar retenciones a las comunidades autónomas ante el incumplimiento de obligaciones de pago con las entidades locales, está al servicio de la protección de la suficiencia financiera de estas, por lo que no interfiere ilegítimamente en la autonomía financiera de las comunidades. Ahora bien, por afectar a las relaciones financieras Estado-comunidades autónomas, debe aprobarse mediante ley orgánica [STC 41/2016, FJ 16 c)].

La decisión de una ley autonómica de otorgar subvenciones a favor de los ayuntamientos para la financiación de las guarderías infantiles, concretando su importe, no vulnera la suficiencia financiera de los municipios (STC 159/2021, de 16 de septiembre, FJ 6)[20].

Cabe plantear en qué medida pueden las entidades locales formular reclamaciones por una eventual quiebra de su suficiencia financiera. Medina Guerrero[21] sostiene que, dada la vinculación entre suficiencia y autonomía, podrían utilizar la vía del conflicto en defensa de la autonomía local (arts. 75 bis y ss. LOTC)[22] para hacer valer una vulneración de la suficiencia que sea imputable a una norma con rango de ley. A nuestro modo de ver, aun admitiendo dicha opción en el plano teórico, no se puede olvidar que la suficiencia es un concepto relativo y debe enmarcarse dentro de las disponibilidades presupuestarias. Así como la determinación del nivel de gasto público y del correspondiente volumen de ingresos para financiarlo es una decisión esencialmente política, la distribución entre niveles de gobierno de los recursos, siempre limitados, pertenece al plano de la decisión política y entra dentro del margen de configuración del legislador (por todas, STC 13/2007, de 18

20. Al hilo de la disposición adicional trigésima de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, de 10 de julio, de educación, en la redacción dada por el art. 172.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020 de 29 de abril, que regula los importes en los que la Comunidad Autónoma financiará las guarderías infantiles a cargo de los municipios.

21. Medina Guerrero (2018: 1073). *Vid.* también, sobre este punto, Medina Guerrero (2003, 2004).

22. Sobre este tipo de proceso constitucional, *vid.* Fernández Farreres (2001).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

de enero, FJ 4). Como afirmó la STC 179/1985, FJ 3, "no es el recurso de inconstitucionalidad [ni, cabría añadir, el conflicto en defensa de la autonomía local] en ausencia de preceptos constitucionales que así lo exijan, una vía adecuada para obtener el establecimiento de uno u otro sistema de financiación de las Haciendas territoriales o la coordinación de la actividad financiera de los diversos entes territoriales entre sí".

5. Participación en ingresos del Estado y de las comunidades autónomas

La participación de las entidades locales en los tributos estatales, como garantía de su autonomía, constituye el soporte del funcionamiento de estas Haciendas dentro del conjunto de la Hacienda general (STC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6). Corresponde al legislador estatal dar efectividad a los principios de suficiencia de las Haciendas locales (art. 142 CE) y de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 CE) mediante la determinación de unos criterios homogéneos y uniformes de distribución entre los distintos entes locales de su participación en los ingresos del Estado, porque se trata de fondos mediante los que se pretende posibilitar a las corporaciones locales el ejercicio de la autonomía. Esto no obsta para que la ejecución (determinando las cantidades y realizando efectivamente el reparto) corresponda a las comunidades, que no podrán alterar ni desarrollar los criterios estatales [entre otras, SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FFJJ 7 y 8; 171/1996, de 30 de octubre, FJ 5, y 111/2016, de 9 de junio, FJ 5 b)]. Por tanto, es inconstitucional la ley autonómica que atribuye a la comunidad autónoma la fijación de los criterios de distribución [STC 331/1993, FJ 3 A)].

Un precepto estatutario que encomienda a la comunidad autónoma el reparto de la participación de los entes locales en los tributos y subvenciones incondicionadas del Estado es constitucional si lo supedita a "los criterios establecidos en la legislación del Estado" (STC 31/2010, FJ 141). De hecho, en siete estatutos de autonomía[23] está previsto que las comunidades efectúen el reparto de dichos fondos estatales. En estas normas no se atribuye la fijación de los criterios de distribución de la participación de los entes locales en los tributos del Estado, sino únicamente que reciban dicha participación

23. Estatutos de autonomía de Cataluña (art. 219.2); Galicia (art. 49.Dos, párrafo tercero); Andalucía (art. 192.5); La Rioja (art. 53.3); Comunitat Valenciana (art. 70.2, párrafo primero); Aragón (art. 114.3); y Castilla-La Mancha (art. 48.Tres).

ISBN: 978-84-120267-9-5

a través de su respectiva comunidad autónoma, reservando a la ley estatal la determinación de los criterios de distribución (STC 96/1990, FJ 7).

Corresponde al Estado establecer, *ex* artículo 149.1.18 CE, en garantía de la autonomía que la Constitución reconoce a los entes locales, el régimen básico a través del cual las provincias realizan su función institucional de cooperación económica con los municipios de su territorio, a fin de que estos puedan realizar las obras y servicios de su competencia (SSTC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2, y 31/2010, de 28 de junio, FJ 141).

El segundo inciso del artículo 219.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña[24] prevé, respecto de las subvenciones incondicionadas estatales, que los criterios que fije el Estado para su distribución "deberán permitir que el Parlamento pueda incidir en la distribución de los recursos con el fin de atender a la singularidad del sistema institucional de Cataluña a que se refiere el artículo 5 de este Estatuto". Dicha singularidad se proyecta sobre las entidades locales intermedias (comarcas y veguerías). El citado precepto alude, según el Tribunal Constitucional, a la peculiaridad catalana reconocida en la STC 109/1998, de 21 de mayo, en cuya virtud el Parlamento de Cataluña puede aprobar un plan de apoyo a los municipios de Cataluña que integre en su seno legítimamente una parte de los recursos que las diputaciones provinciales destinan a obras y servicios municipales, si bien, para garantizar la autonomía provincial, las diputaciones han de participar en la elaboración de dicho plan (FJ 7)[25]. Por tanto, la incidencia a que se refiere el precepto ha de entenderse circunscrita en su alcance a la fijación de esa planificación, en la que las diputaciones catalanas han de integrar una parte de la financiación recibida, sin que puedan alterarse los criterios fijados por el Estado para la distribución de las subvenciones incondicionadas entre las provincias (STC 31/2010, FJ 141)[26].

El precepto que autoriza al Estado a compensar o retener cantidades, con cargo a las participaciones de las entidades locales en los tributos estatales, se justifica en el artículo 149.1.18 CE, y no impide el ejercicio de la competencia asumida por la comunidad autónoma de tutela financiera sobre los entes locales ni vulnera la autonomía y suficiencia financiera de las Haciendas locales. Dicha medida trata de evitar una innecesaria reiteración de

24. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
25. Para un análisis de la STC 109/1998, *vid.* Esquerda Roset (2003).
26. Medina Guerrero (2011: 499).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

procedimientos administrativos en garantía de los principios constitucionales de eficacia y coordinación (art. 103.1 CE) [STC 233/1999, FJ 41 c)].

Naturalmente, una comunidad autónoma puede regular los criterios conforme a los cuales distribuir entre las entidades locales la participación en impuestos y subvenciones incondicionadas autonómicas, haciéndolo, por ejemplo, en función de la "capacidad fiscal" y las "necesidades de gasto" (STC 31/2010, FJ 142). La participación de las Haciendas locales en los ingresos autonómicos constituye en la práctica una fuente menor de ingresos para aquellas. Los estatutos de nueva generación[27], no obstante, han querido dar un impulso a dicha vía de financiación, a través de fondos que, en ocasiones, son de auténtica participación en la recaudación de tributos propios autonómicos y, en otras, simplemente sirven para otorgar subvenciones a las entidades locales, condicionadas o no, con cargo al fondo. Al respecto, la STC 40/2021, de 18 de febrero, FJ 5[28], afirma que un fondo autonómico que se denomina de cooperación y se dota cada año en un importe global por el presupuesto de la comunidad autónoma no es de auténtica "participación" en los tributos autonómicos. La única conexión de este fondo con los ingresos autonómicos es que se sostiene gracias a ellos, como cualquier otro gasto de la comunidad autónoma, pero, vistas su forma de cuantificación inicial y su evolución en el tiempo, no constituye una "participación".

Una disposición autonómica que prevé otorgar anticipos a las entidades locales, con cargo al presupuesto autonómico, que serán reintegrados cuando estas reciban la participación en ingresos del Estado, no afecta a las competencias del Estado, que tiene su propio sistema de anticipos a las entidades locales (STC 78/2018, de 5 de julio, FJ 5).

27. Es el caso de los estatutos de la Comunitat Valenciana (art. 64.3); Cataluña (art. 219.1); Andalucía (art. 192.1); Illes Balears (art. 75.9); Aragón (art. 114.4 y 5); y Castilla y León (art. 55.3). En ocasiones, dichas normas especifican que los fondos deben ser incondicionados, por entenderse que esto es más respetuoso con la autonomía local (caso de los estatutos andaluz y catalán). Para un estudio más detallado de esta fuente de ingresos *vid.* Ramos Prieto (2009).

28. En relación con el Decreto-ley 6/2020, de 2 de julio, de la Junta de Castilla y León, de medidas urgentes para incentivar las medidas de recuperación económica y social en el ámbito local, que modificó la Ley 10/2014, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y de financiación de las entidades locales vinculada a los ingresos impositivos de la Comunidad de Castilla y León, que prevé un "Fondo de participación en los impuestos propios de la Comunidad de Castilla y León" y un "Fondo de cooperación económica local general". En el recurso se disputaba si este último era una participación a efectos del art. 55.3 del Estatuto de Castilla y León que exige una ley de Cortes para su regulación.

ISBN: 978-84-120267-9-5

6. Autonomía financiera

El principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado (arts. 2 y 137) ofrece una vertiente económica importantísima, ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines (SSTC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 8, y 237/1992, FJ 6). La autonomía de los entes locales va estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas (STC 48/2004, FJ 10). En consecuencia, la autonomía financiera de los entes locales conlleva la libertad para establecer el plan de ingresos y gastos, en definitiva el presupuesto. La autonomía no se establece con carácter absoluto, de manera que los criterios constitucionales limitativos de la autonomía financiera de las comunidades autónomas son aplicables al ámbito de la Administración local (STC 237/1992, FJ 6).

Al enjuiciar determinadas normas preconstitucionales de régimen local, la STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3, señaló que autonomía no es soberanía –y aun este poder tiene sus límites–, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de este donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 CE. El artículo 137 CE delimita el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndolos a la "gestión de sus respectivos intereses", lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo. Ahora bien, concretar este interés en relación con cada materia no es fácil y, en ocasiones, solo puede llegarse a distribuir la competencia en función del interés predominante. El control de legalidad puede ejercerse en el caso de los municipios y las provincias por el Estado, aun cuando es posible también su transferencia a las comunidades autónomas, en uno y otro caso, siempre con la posibilidad de control jurisdiccional posterior. En cambio, la autonomía garantizada por la Constitución quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspondiente a "la gestión de los intereses respectivos" fuera objeto de un control de oportunidad de forma que la decisión viniera a compartirse por otra Administración. Ello, naturalmente, salvo excepciones que puedan fundamentarse en la propia Constitución (FJ 3).

La misma STC 4/1981 apuntó de forma temprana que la Constitución no garantiza a las corporaciones locales una autonomía económico-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios suficientes para el

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

cumplimiento de sus funciones. Lo que prescribe es que estos medios serán suficientes, pero no que hayan de ser en su totalidad propios. Dadas las diversas fuentes que nutren las Haciendas locales, así como su complementariedad, es aquí plenamente explicable la existencia de controles de legalidad, tanto en relación con la obtención y gestión de ingresos propios como con la utilización de los procedentes de otras fuentes [FJ 15 A)].

Con arreglo a dicho canon, se consideró inconstitucional la tutela económica de las entidades locales prevista en varios de los preceptos impugnados (FFJJ 10 y 12). El Tribunal aceptó, en cambio, el control destinado a garantizar los derechos de los vecinos sobre los bienes comunales. En tales casos, cabe admitir incluso el control de oportunidad siempre que sea una medida proporcionada para la defensa del patrimonio, como es el caso en los actos de disposición. Pero fuera de casos cualificados como este, solo serán admisibles los controles de legalidad (FJ 15), por ejemplo, sobre la imposición de nuevas exacciones y sobre determinadas operaciones de crédito (FJ 16). En línea con esto último, se juzgó compatible con la autonomía municipal la fijación de unos límites de endeudamiento de los entes locales y el que las operaciones de endeudamiento, cuando se superen esos límites, se sometan a autorización (STC 57/1983, FJ 4).

6.1. Autonomía para gastar

Si bien el art. 142 CE solo se refiere de modo expreso a la vertiente del gasto, entendiendo por tal la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias conferidas (STC 109/1998, FJ 10).

La autonomía financiera de las diputaciones provinciales se infringe cuando se les impone que, al traspasar a la comunidad autónoma determinados servicios que venían desarrollando en virtud de competencias propias (como eran la atención sanitaria y los servicios de asistencia social), transfieran también a la comunidad un porcentaje sobre sus ingresos corrientes, destinado a costear o financiar aquellos servicios, que ya ha asumido el ente autonómico. No solo se merman los ingresos provinciales, sino que se les impone el destino de los mismos, en virtud de una medida que no está prevista en el bloque de la constitucionalidad. La autonomía financiera de los entes públicos es un medio para el desarrollo y la ejecución de sus competencias, de suerte que las diputaciones provinciales no están legitimadas para finan-

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

ciar actividades o servicios asumidos por la comunidad autónoma, una vez asumidos por la comunidad (STC 48/2004, FFJJ 11 y 12)[29].

No se vulnera la autonomía por la aprobación de normas estatales relativas a la formación y aprobación del presupuesto general de las entidades locales, incluidos sus anexos, el informe de intervención, las fases de ejecución del presupuesto y el régimen de las órdenes de pago a justificar. La finalidad de tales normas −amparadas en la competencia del art. 149.1.18 CE− es la racionalización del sistema de gastos y pagos de la entidades locales, por lo que, lejos de conculcar la autonomía local, contribuyen a garantizarla, al asegurar de manera indirecta la suficiencia financiera. Ha de excluirse, sin embargo, que tenga carácter básico la eventual creación por el pleno de la entidad local de órganos auxiliares. En cuanto referida a órganos prescindibles dentro de la organización administrativa sobre la materia, debe entenderse incardinada en la competencia autonómica de desarrollo de las bases (STC 233/1999, FJ 38).

Que en "los estados de gastos" del presupuesto local queden debidamente especificados "los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones", y que los "estados de ingresos" del mismo presupuesto contengan "las estimaciones de los distintos recursos económicos a liquidar durante el ejercicio", son precisiones, al igual que las de las "bases de ejecución" del presupuesto, que encuentran su razón de ser en la ordenación de los presupuestos locales que el Estado puede establecer *ex* artículo 149.1.14 y 18 CE. Se trata de especificaciones técnicas que no vulneran la autonomía local ni la suficiencia financiera, ya que no ponen en cuestión la intervención de los entes locales en los asuntos de su interés ni conllevan merma alguna de sus recursos [STC 134/2011, FJ 14 c)]. El supeditar determinadas ayudas autonómicas a que los municipios se integren en los sistemas supramunicipales de gestión del agua tampoco vulnera el principio de autonomía local (STC 152/2016, FJ 7).

El Estado puede dictar normas reglamentarias de desarrollo del TRLRHL[30] sobre control interno económico-presupuestario de las entidades del sector público local con base en el artículo 149.1.14 CE. Se trata de una medida que tiene por objeto directo la relación entre la Hacienda estatal y las Haciendas locales y que precisamente se propone como finalidad el sa-

29. En relación con la disposición adicional primera de la Ley catalana 15/1990, de 9 de julio, de ordenación sanitaria, y con el artículo único de la Ley catalana 26/1991, de 13 de diciembre, de transferencia de competencias de las diputaciones provinciales a la Generalitat y a los consejos comarcales en materia de servicios y asistencia social.

30. Actualmente, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

neamiento de estas. Dicho desarrollo no impide que el Gobierno autonómico pueda ejercer la tutela financiera de las entidades locales, limitada a la ejecución o aplicación de la regulación, cuya delimitación o concreción realiza el precepto objeto de controversia; tampoco impide a la comunidad autónoma ejercitar sus más genéricas competencias de desarrollo y ejecución en materia de régimen local [STC 79/2018, de 5 julio, FFJJ 3 a) y 5, con cita de las SSTC 179/1985, FJ 1, y 233/1999, FJ 4 b)].

El precepto que prohíbe a los órganos judiciales y administrativos despachar ejecución contra bienes de la Hacienda local no incluye a los bienes patrimoniales no afectados a un servicio público o una función pública (STC 166/1998, de 15 de julio, FJ 12). Así lo dispone la norma hoy vigente (art. 173.2 TRLRHL).

Al crear las entidades supramunicipales, la propia comunidad autónoma habrá de prever su régimen de recursos financieros, respetando las competencias que al Estado atribuye el artículo 149.1.18 CE. La regla de que el régimen financiero de las entidades supramunicipales no alterará el propio de los ayuntamientos que las integren[31] y la fijación de un elenco restringido de recursos para dichas entidades forma parte de las bases, pero no impide que la comunidad autónoma les otorgue los recursos que estime pertinentes con cargo a sus propios presupuestos (FJ 37). Por tanto, la responsabilidad última que tiene el Estado se ciñe a los entes constitucionalmente necesarios[32].

La comunidad autónoma puede aprobar un plan único de obras y servicios en su territorio en sustitución de los planes provinciales. No obstante, para respetar su ámbito de autonomía, las diputaciones provinciales deben poder intervenir en su elaboración (STC 109/1998, FJ 5). Esto se ha reiterado recientemente en la STC 82/2020, antes citada. La determinación de que, por vía convencional, las diputaciones y la comunidad autónoma puedan fijar qué parte de las aportaciones provinciales va destinada a financiar el programa general del plan único, objeto de distribución territorial por comarcas, y qué otra parte ha de sufragar los eventuales programas específicos de ámbito provincial, no sujetos estos a distribución territorial, respeta la autonomía provincial en su dimensión de gasto público (FJ 9). Recientemente se han interpuesto dos recursos de inconstitucionalidad (admitidos a trámite según providencias publicadas en el BOE de 18 de marzo de 2022)

31. Actualmente prevista en el art. 152.2 TRLRHL.
32. Medina Guerrero (2018: 1074).

ISBN: 978-84-120267-9-5

contra la Ley valenciana 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunidad Valenciana, alegándose la vulneración de la autonomía provincial por regular la participación obligatoria de las diputaciones en el fondo de cooperación local previsto en la ley autonómica.

En los fondos estatales creados con un fin de fomento con apoyo en el artículo 149.1.13 CE, corresponden al Estado la especificación del destino de la subvención y la regulación de sus condiciones esenciales de otorgamiento, siempre que deje espacio a las comunidades autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino de la subvención y para desarrollar las condiciones de otorgamiento y tramitación (STC 200/2009, de 28 de septiembre, FJ 4). Es inconstitucional que la administración, gestión y dirección del fondo, así como su control y seguimiento, se atribuyan a órganos estatales (STC 150/2012, de 5 de julio, FJ 7).

El Estado puede especificar el destino del crédito dirigido a la financiación del servicio de transporte urbano local y regular las condiciones esenciales de su otorgamiento, debiendo dejarse un margen a los órganos autonómicos para la regulación complementaria de las condiciones de tal crédito [STC 233/1999, FJ 41 d)].

En cuanto al control económico-financiero de las entidades locales, según la STC 187/1988, de 17 de octubre[33], es posible que los órganos autonómicos análogos al Tribunal de Cuentas ejerzan la función fiscalizadora sobre aquellas, pero no la función jurisdiccional de enjuiciamiento contable, que es exclusiva del organismo estatal (FJ 2). Asimismo, dicha Sentencia confirma que dicha función fiscalizadora no vulnera la autonomía local, dado que esta es compatible con la existencia de controles de legalidad (FJ 10).

6.2. Autonomía para ingresar

Aunque es el principio de suficiencia, y no el de autonomía, el formulado expresamente por el artículo 142 de la CE (STC 179/1985, FJ 3), las corporaciones locales gozan de autonomía tributaria, pues deben contar con tributos propios y sobre los mismos deberá la ley reconocerles una inter-

33. Al hilo de la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1984, de 5 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

vención, según previenen los artículos 140 y 133.2 (STC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4).

Cuanto mayor sea el peso de la financiación tributaria sobre la que las entidades locales tienen capacidad normativa, mayor será su autonomía en la vertiente de los ingresos. La autonomía financiera de los municipios, determinada por la importancia relativa de sus propios ingresos, tributos propios e ingresos patrimoniales, alcanzó en 2019 casi el 60 por ciento de sus recursos totales[34], muy por encima del nivel al que llegan las comunidades autónomas[35]. Según el Informe para la reforma de la financiación local[36], la autonomía tributaria de las Haciendas locales en España es también superior a la media europea.

En la vertiente del ingreso, el Tribunal ha interpretado, con base en los artículos 31.3, 133.1 y 2 y 149.1.14 CE, que la creación y regulación de los tributos locales únicamente corresponde al legislador estatal. La competencia estatal para la regulación de los tributos debe entenderse sin perjuicio de que el principio de reserva de ley haya de modularse para permitir que las entidades locales puedan ejercer su autonomía respecto de algunos de sus elementos. Esta autonomía tributaria no es plena, puesto que los tributos propios son solo una de las varias fuentes de ingresos locales, y aun dentro de ellos, el poder local está sometido a límites, por su carácter derivado y porque el concepto de autonomía hace referencia a un poder limitado (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3). La reserva de ley estatal sirve a los fines de preservar la unidad del ordenamiento y una básica igualdad de posición de los contribuyentes (STC 19/1987, FJ 4).

La doctrina que veda la intervención de las comunidades autónomas en la regulación de los tributos locales llevó a declarar inconstitucional el segundo inciso del artículo 218.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, según el cual la competencia en materia de financiación local "puede incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales" (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 140).

34. Ministerio de Hacienda y Función Pública (2021).
35. Dada la heterogeneidad de los ingresos autonómicos, no es fácil calcular una cifra de "autonomía tributaria". Cuenca García (2014: 110) estima que con el sistema de financiación vigente se hallaría en algo más del 30 por ciento.
36. Ministerio de Hacienda y Función Pública (2017: 2).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

Naturalmente, la competencia estatal exclusiva para la creación y regulación de los tributos locales no impide que la comunidad autónoma pueda ceder sus tributos propios a las corporaciones locales de su territorio (por todas, STC 233/1999, FJ 22). Tampoco es obstáculo para que la ley reguladora de un tributo propio autonómico habilite a un municipio a establecer un recargo sobre el mismo (STC 125/2021, de 3 de junio, FJ 7)[37].

Las diferencias en los tipos de gravamen de los tributos locales de los distintos municipios españoles no vulneran la igualdad reconocida en los artículos 14, 139.1 y 149.1.1 CE, puesto que hay que hacer compatibles los principios de autonomía e igualdad (SSTC 19/1987, FJ 3, y 233/1999, FJ 26).

Según la STC 98/2018, de 19 de septiembre, FJ 4[38], el principio de autonomía local no se vulnera por el hecho de que los municipios sean sujetos pasivos de un impuesto autonómico, ni tampoco porque este grave el consumo de agua, de manera compatible con una tasa municipal preexistente.

7. La reserva de ley en los tributos locales

La reserva de ley en materia tributaria, impuesta por el artículo 31.3 CE, se extiende a la creación *ex novo* de los tributos y a la configuración de los elementos esenciales de los mismos (SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 4; y 6/1983, de 4 de febrero, FJ 4). En el caso de los tributos locales, la reserva de ley ve confirmada su parcialidad[39]. Los acuerdos aprobados por el pleno de la corporación municipal cumplen la exigencias de autodisposición en el establecimiento de los deberes tributarios que laten en la reserva de ley tributaria, pero esta existe también al servicio de otros principios –la preservación de la unidad del ordenamiento y de una básica igualdad de posición de los contribuyentes– que no permiten presentar al acuerdo municipal como sustitutivo de la ley para la adopción de unas decisiones que solo a ella corresponden (STC 19/1987, FJ 4).

También se ha subrayado que no corresponde al Tribunal Constitucional definir en términos generales y abstractos cómo hayan de integrarse, en cada caso, las

37. A propósito del recargo para la ciudad de Barcelona que se prevé en el art. 34 bis de la Ley 5/2017, de 28 de marzo, de regulación del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos de Cataluña.

38. A propósito del impuesto sobre contaminación de las aguas de Aragón regulado en la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón.

39. Sobre la reserva de ley tributaria, *vid.*, entre otros, Báez Moreno (2005: 245 y ss.).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

exigencias derivadas de la reserva de ley en el orden tributario y de la autonomía de las corporaciones locales. En todo caso, debe mantenerse un equilibrio entre ambos imperativos constitucionales. La reserva no deberá extenderse hasta un punto tal en el que se prive de cualquier intervención en la ordenación del tributo, pero tampoco podrá el legislador abdicar de toda regulación directa en el ámbito parcial que así le reserva la Constitución. En aplicación de tal doctrina no cabe aceptar una ley que, para la fijación del tipo de gravamen, se remita en blanco a los acuerdos de los ayuntamientos (STC 19/1987, FJ 5).

En las tasas, en general, y en las locales, en particular, resulta admisible una mayor intervención de la ordenanza, debido a su carácter sinalagmático. El precepto del TRLRHL[40] que regula las tasas delimita su hecho imponible en términos suficientemente precisos como para circunscribir la decisión de los municipios, en la medida en que exige la reserva de ley estatal constitucionalmente impuesta. Así: (i) se especifican los requisitos que deben cumplir los servicios públicos y las actividades administrativas cuya prestación o realización constituye el hecho imponible de las tasas; (ii) se exige que sean de competencia local; (iii) deben afectar o beneficiar de manera particular al sujeto pasivo; y (iv) se acota negativamente al enumerar los servicios por los que en ningún caso podrán exigirse tasas. La ley realiza, por tanto, una definición abstracta, pero suficientemente perfilada (STC 233/1999, FFJJ 9-11).

El alcance de la reserva de ley es todavía más limitado en el caso de los precios públicos, a los que no es posible trasladar, sin los necesarios matices, la doctrina que sobre la reserva de ley sentó la STC 185/1995, como después indicaremos.

El mandato del TRLRHL[41] en virtud del cual las Administraciones tributarias, "en la forma que reglamentariamente se establezca", se comunicarán inmediatamente los hechos con trascendencia tributaria que se pongan de manifiesto en el ejercicio de las actuaciones inspectoras, no vulnera la reserva de ley tributaria, porque no crea ni regula un tributo. Tampoco vulnera el artículo 18.4 CE, porque con ello no se pretende desarrollar los derechos al honor y a la intimidad, sino establecer un deber de auxilio recíproco entre órganos administrativos que no es necesario justificar en preceptos concretos y se encuentra implícito en la forma de organización territorial del Estado (STC 233/1999, FJ 7).

40. En la actualidad, el art. 20 TRLRHL.
41. Actualmente previsto en su art. 8.2.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

8. Impuestos locales

Obligar a los ayuntamientos a exigir determinados tributos, como hace el TRLRHL, no vulnera su autonomía. Esta no implica que la ley deba otorgar libertad a las corporaciones locales para imponer o no cada uno de sus tributos propios. La autonomía y la reserva de ley quedan a salvo con un sistema que establece ciertos impuestos obligatorios y otros potestativos, al tiempo que otorga un suficiente margen de decisión en la fijación de la cuantía de todos ellos.

Por otro lado, hay razones objetivas de índole supralocal que justifican la elección de los tributos obligatorios por su potencial recaudatorio (suficiencia financiera) y, especialmente en el caso del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) y del impuesto sobre actividades económicas (IAE), por la importancia de ambos para la gestión de distintos tributos estatales. Por consiguiente, el establecimiento de un elenco de tributos obligatorios se hace pensando en garantizar la suficiencia financiera local (STC 233/1999, FJ 22).

8.1. Impuesto sobre bienes inmuebles

Someter a gravamen la propiedad no es inconstitucional. No existe precepto constitucional alguno que impida el gravamen de otra fuente o manifestación de riqueza que no sea la renta. Tampoco se vulneran los principios de capacidad económica y de no confiscatoriedad por la coexistencia del IBI con el impuesto sobre el patrimonio (STC 233/1999, FJ 23).

La organización del Catastro, por tratarse de una institución común e indispensable para la gestión de alguno de los impuestos estatales más relevantes, corresponde de manera exclusiva al Estado, con base en el artículo 149.1.14 CE. Cabe la colaboración entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en la gestión catastral, pero no es preceptivo que la ley lo establezca (STC 233/1999, FJ 25).

La fijación de un tipo de gravamen mínimo para el IBI, con autorización para su elevación hasta un límite dependiendo de la población de derecho de cada municipio, es una técnica al servicio de la autonomía de los municipios que, a la par que se concilia perfectamente con el principio de reserva de ley, sirve al principio de suficiencia, dado que, garantizando un mínimo de recaudación, posibilita a los municipios aumentar esta en función de sus necesidades.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

Por las mismas razones, no existe ningún óbice desde un punto de vista constitucional para que un ayuntamiento fije mediante ordenanza fiscal, dentro de los márgenes fijados por la norma legal habilitante, un tipo de gravamen específico del IBI para una concreta clase de bienes inmuebles, atendiendo a los usos establecidos en la normativa catastral. La diversidad de tipos, en ninguno de los dos casos es contraria a la libertad de circulación (STC 233/1999, FJ 26) ni al principio de igualdad (ATC 123/2009, de 30 de abril, FFJJ 3 a 5).

No incurren en la prohibición del artículo 6.3 LOFCA los impuestos autonómicos sobre: (i) suelo sin edificar y edificaciones ruinosas, creado con fines extrafiscales, ya que grava una materia imponible distinta de la del IBI (ATC 417/2005, de 22 de noviembre, FJ 6)[42]; (ii) viviendas vacías de carácter extrafiscal, pues no se solapa con el recargo del IBI para inmuebles residenciales desocupados con carácter permanente previsto en el artículo 72.4 TRLRHL (STC 4/2019, de 17 de enero, FJ 5); (iii) el aprovechamiento cinegético administrativamente autorizado, pues no se solapa ni con el IBI ni con el impuesto municipal sobre gastos suntuarios en la modalidad de aprovechamientos de cotos de caza y pesca, dada su diferente estructura (STC 14/1998, de 22 de enero, FJ 11)[43]; y (iv) tierras infrautilizadas, que tiene un carácter extrafiscal, lo que excluye que incurra en duplicidad con el IBI [SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FFJJ 12-14[44], y 186/1993, de 7 de junio, FJ 4 c)][45].

En cambio, un tributo autonómico sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente, que carece de auténtico carácter extrafiscal y grava determinados inmuebles, se solapa con el IBI, vulnerando el artículo 6.3 LOFCA (SSTC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 6[46], y 179/2006, de 13 de junio, FJ 9)[47].

La Comunidad Foral de Navarra no puede limitar la exención en la contribución territorial (equivalente a la establecida en el IBI para el resto del territorio nacional) a los bienes de la Iglesia Católica "que estén destinados

42. En relación con el tributo propio regulado en la Ley de Extremadura 9/1998, de 26 de junio.
43. Ley 8/1990, de Caza de Extremadura
44. Sobre la Ley del Parlamento de Andalucía núm. 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria.
45. Referido a la Ley de la Asamblea de Extremadura 1/1986, de 2 de mayo, de regulación de las dehesas.
46. En relación con el impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente de Illes Balears (Ley 12/1991, de 20 de diciembre).
47. Respecto del impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente de Extremadura (Ley 7/1997, de 29 de mayo).

ISBN: 978-84-120267-9-5

al culto". Con ello vulnera la obligación de atenerse al Acuerdo sobre asuntos económicos entre el Estado español y la Santa Sede de 3 de enero de 1979, que prevé dicha exención en "los términos del correspondiente acuerdo" (STC 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 5).

8.2. Impuesto sobre actividades económicas

No vulnera el principio de igualdad de los artículos 14, 139.1 y 149.1.1 CE, ni tampoco el artículo 31.1 CE, que se autorice a los ayuntamientos para modificar las cuotas mínimas de las tarifas del IAE mediante la aplicación de un coeficiente que podrán aprobar dentro de un máximo y un mínimo establecidos en el TRLRHL en función de la población de derecho del municipio; ni que se les confiera la potestad de incrementar las cuotas resultantes con unos índices que ponderan la situación física del local dentro de cada término municipal. La disposición de un local para desarrollar la actividad económica de que se trate constituye una manifestación de capacidad económica, y la medida cumple con la función que reclama el principio de suficiencia (STC 233/1999, FJ 27).

Por el contrario, es inconstitucional, por vulneración de los artículos 14 y 31.1 CE, que las cuotas del IAE solo se prorrateen en los casos de alta y no en los de baja en el ejercicio de la actividad. Ante el desarrollo de las mismas actividades económicas a lo largo de un idéntico período temporal, la norma atribuye un diferente gravamen en función de que la ruptura del período impositivo general se haya producido al inicio o al cese, que son términos de comparación homogéneos (STC 193/2004, de 4 de noviembre, FJ 4).

Es constitucional el precepto que atribuye la gestión del IAE a los entes locales sin prever expresamente la eventual delegación en las comunidades autónomas. No cabe exigir al legislador estatal el establecimiento de un sistema de colaboración entre las distintas Administraciones públicas en todos y cada uno de los tributos locales. Además, el precepto impugnado no excluye dicha delegación (STC 233/1999, FJ 29). La posibilidad de que las diputaciones provinciales asuman, por cuenta de los ayuntamientos de su ámbito territorial, la recaudación del IBI y del IAE, se funda en el artículo 149.1.18 CE, y tiene por fin favorecer la mejora de la gestión recaudatoria de ambos tributos (FJ 36)[48].

48. En relación con esto, la STC 233/1999, FJ 42, consideró que el ejercicio temporal por parte del Estado de las competencias atribuidas a los ayuntamientos en materia de IBI e IAE,

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

Un gravamen autonómico de protección civil que grava determinadas instalaciones por su riesgo potencial no vulnera el artículo 6.3 LOFCA en relación con el IBI ni con el IAE, ya que tiene un fin extrafiscal (STC 168/2004, de 6 de octubre, FJ 10). Un impuesto autonómico sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente, sin auténtico carácter extrafiscal, que recae sobre la actividad de generación de electricidad, se solapa con el IAE y, con ello, vulnera el artículo 6.3 LOFCA (SSTC 196/2012, de 31 de octubre, FJ 3[49]; 60/2013, de 13 de marzo, FJ 5[50], y 22/2015, de 16 de febrero, FJ 4)[51]. En cambio, si, por su configuración, el tributo autonómico tiene un carácter predominantemente extrafiscal, no se produce la duplicidad prohibida (STC 120/2018, de 31 de octubre, FJ 5)[52].

Los impuestos autonómicos sobre grandes superficies comerciales tienen, al menos parcialmente, carácter extrafiscal, por lo que se distinguen tanto del IBI como del IAE, de suerte que no incurren en el solapamiento proscrito por el artículo 6.3 LOFCA (SSTC 122/2012, de 5 de junio, FFJJ 5 y 6[53]; 197/2012, de 6 de noviembre, FJ 8[54]; 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 6[55]; 96/2013, de 23 de abril, FJ 12[56], y 53/2014, de 10 de abril, FJ 6)[57].

Desde una perspectiva formal, la configuración de los hechos imponibles del IAE y del impuesto sobre depósitos de las entidades de crédito

a solicitud del ayuntamiento interesado, debe entenderse incardinado dentro de las medidas de colaboración de los entes locales con el resto de Administraciones públicas.

49. Sobre la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 11/2000, de 26 de diciembre, del impuesto sobre determinadas actividades que incidan en el medio ambiente.

50. Respecto de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 16/2005, de 29 de diciembre, del impuesto sobre determinadas actividades que incidan en el medio ambiente

51. Referido a la Ley 8/2005, de 27 de diciembre, que modifica la Ley 7/1997, de 29 de mayo, de la Asamblea de Extremadura, que regula el impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente de dicha Comunidad.

52. En la versión de dicho tributo recogida en el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de tributos propios, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2006, de 12 de diciembre.

53. Al analizar la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2000, de 29 de diciembre, del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales.

54. Referido a la Ley del Principado de Asturias 15/2002, de 27 de diciembre, que creó el impuesto sobre grandes establecimientos comerciales, enjuiciada a la luz de la nueva redacción del art. 6.3 LOFCA dada por la LO 3/2009, de 18 de diciembre.

55. A propósito de la Ley Foral 23/2001, de 27 de noviembre, para la creación de un impuesto sobre los grandes establecimientos comerciales de Navarra.

56. Enjuiciando la Ley de las Cortes de Aragón 13/2005, en la que se regula el hecho imponible del impuesto aragonés sobre el daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta.

57. También en cuanto al impuesto asturiano sobre grandes establecimientos comerciales (Ley del Principado de Asturias 15/2002), pero en contraste con el art. 6.3 LOFCA original.

ISBN: 978-84-120267-9-5

puede parecer parcialmente coincidente, pero la comparación de todos los elementos esenciales de ambos tributos, y en particular de los criterios de cuantificación de su deuda tributaria, demuestra que se trata de impuestos sustancialmente diferentes, cuyos hechos imponibles son también distintos. No hay, por tanto, infracción del artículo 6.3 LOFCA (STC 210/2012, de 14 de noviembre, FJ 6)[58]. Finalmente, tampoco hay solapamiento inconstitucional entre el canon eólico que grava los aerogeneradores de electricidad y el IAE (AATC 183 y 185/2016, ambos de 3 de noviembre, FJ 5)[59].

8.3. Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica

Por las mismas razones expuestas respecto al IBI y al IAE, la potestad municipal de incrementar las cuotas del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica previstas en la ley estatal es plenamente respetuosa con la Constitución (STC 233/1999, FJ 28).

El impuesto catalán sobre los activos no productivos es de carácter extrafiscal y, aunque recaiga sobre bienes también gravados por tributos locales, como los vehículos de tracción mecánica, lo hace en atención a una circunstancia distinta, que es su improductividad, por lo que no son tributos "coincidentes" a efectos del artículo 6.3 LOFCA [STC 28/2018, de 8 de marzo, FJ 5 b)]. El impuesto catalán sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica tampoco se solapa con el IVTM. Entre otras razones, se diferencian en el modo de calcular la cuota tributaria, lo que revela la finalidad principalmente recaudatoria del impuesto local y extrafiscal del impuesto autonómico (STC 87/2019, de 20 de junio, FJ 19).

8.4. Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras

La STC 184/2011, de 23 de noviembre, FJ 4, declaró inconstitucional un precepto autonómico[60] que establecía una exención en el impuesto sobre

58. Ley de la Asamblea de Extremadura 14/2001, de 29 de noviembre de 2001, reguladora del impuesto sobre depósitos de las entidades de crédito.

59. Ley 9/2011, de 21 de marzo, por la que se crea el canon eólico de Castilla-La Mancha.

60. El art. 59.2, segundo inciso, de la Ley del Parlamento de Cataluña 9/1993, de 30 de septiembre, del patrimonio cultural catalán, que establecía una exención en el ICIO para las obras que tienen por finalidad la conservación, la mejora o la rehabilitación de monumentos declarados de interés nacional.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

construcciones, instalaciones y obras. Se basaba para ello en la doctrina de la STC 233/1999, FJ 22, según la cual la enumeración y regulación de los impuestos municipales corresponde a la ley estatal.

Aunque no se refiere propiamente al ICIO, sino a la tasa por autorización de obras, la STC 242/2004, de 16 de noviembre, subraya que es un tributo diferente a la tasa por utilización del dominio público. Incluso aunque se admitiera hipotéticamente que se tratase de un supuesto de doble imposición tributaria, tampoco esto determinaría *per se* la inconstitucionalidad de las normas implicadas, pues la única prohibición de doble imposición que se encuentra expresamente recogida en el bloque de la constitucionalidad viene establecida en el artículo 6 LOFCA (FJ 6).

8.5. Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana

Este tributo potestativo ha dado lugar a recientes pronunciamientos de gran proyección mediática y doctrinal. Ya la STC 221/1992, de 11 de diciembre, en relación con el método de cuantificación por diferencia del valor de transmisión y adquisición, señaló que del principio de capacidad económica no puede deducirse la obligatoriedad de practicar, en todo caso, correcciones monetarias para el cálculo del IIVTNU, ni que estas tengan necesariamente que articularse de forma automática mediante la aplicación de un cierto índice con exclusión de otros posibles métodos. Ahora bien, tampoco puede el legislador desconocerlo por completo cuando la erosión inflacionaria sea de tal grado que haga inexistente o ficticia la capacidad económica gravada por el tributo (FJ 6).

En relación con el método objetivo y obligatorio de cuantificación establecido por la Ley 39/1988 e incorporado al TRLRHL, el Tribunal ha juzgado contrario al principio de capacidad económica, como "fundamento" de la imposición, exigir el IIVTNU en operaciones en las que no se obtiene una plusvalía (SSTC 26/2017, de 16 de febrero, FJ 3; 37/2017, de 1 de marzo, FJ 3; 59/2017, de 11 de mayo, FJ 3, y 72/2017, de 5 de junio, FJ 3)[61]. Además, cuando se aplica en transmisiones en las que, aun existiendo plusvalía, esta es absorbida completamente por la cuota tributaria, se vulnera el principio de no confiscatoriedad (STC 126/2019, de 31 de octubre, FJ 4)[62].

61. Sobre estas sentencias, *vid.* Palao Taboada (2017).
62. *Vid.* el comentario a esta Sentencia de Herrera Molina (2020).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

Por último, y cerrando el círculo, la STC 182/2021, de 26 de octubre, considera que, incluso obteniéndose una plusvalía por importe superior a la cuota tributaria, los preceptos del TRLRHL que regulan la base imponible vulneran la capacidad económica como "medida" o "criterio" de imposición, exigible para la cuantificación de cualquier tributo y no solo del sistema tributario en su conjunto o de las figuras más importantes que lo integran, como se había mantenido en el ATC 71/2008, de 26 de febrero, FJ 4. Esta exigencia de atenerse a la capacidad económica en la determinación de la carga fiscal puede flexibilizarse en atención a valores constitucionales que, de forma justificada y razonable, se consideren prevalentes. En el caso del IIVTNU se ha invocado tradicionalmente su función extrafiscal, relacionada con el mandato del artículo 47, último inciso, CE de que "[l]a comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos", pero la misma ya no se verifica en la actual configuración de este tributo.

Como justificación del método objetivo de cálculo de la base imponible cabe invocar razones de simplificación administrativa, pero, para que esto permita apartarse de la capacidad económica realmente manifestada, es preciso que el método objetivo, bien sea voluntario para el contribuyente, bien esté basado en valores medios, presuntos o potenciales, lo que no sucede en el caso del IIVTNU. Por consiguiente, son inconstitucionales y nulos los preceptos del TRLRHL que regulan la forma de determinar la base imponible de dicho tributo. Este pronunciamiento ha dado lugar a imposibilidad de liquidar el impuesto, por lo que el Gobierno ha aprobado el Real Decreto-ley 26/2021, de 8 de noviembre, ajustando la regulación a la doctrina constitucional expuesta[63].

9. Tasas, contribuciones especiales y otras prestaciones patrimoniales públicas

La STC 233/1999 abordó varias impugnaciones referidas a la regulación legal de las tasas y las contribuciones especiales, concluyendo lo siguiente: (i) la regla en cuya virtud las tasas por la prestación de servicios no excluyen la exacción de contribuciones especiales por su establecimiento o ampliación, no constituye una superposición contraria a los artículos 9.3 y 31.1 CE (FJ 11); (ii) el sistema de fijación de la base imponible de las contribuciones especiales previsto en el TRLRHL no incurre en arbitrariedad del legislador,

63. *Vid.*, sobre esta Sentencia, Utande San Juan (2021b).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

ya que la ley pretende que los sujetos pasivos satisfagan únicamente una parte del coste de la construcción de las obras o servicios (otra porción repercute en la colectividad), y esta pretensión se traduce en una fórmula que no es irracional (FJ 12); (iii) el establecimiento o ampliación del servicio de extinción de incendios tiende a reducir la siniestralidad y a hacer menores los daños de los propietarios de los bienes asegurados, por lo que tiene sentido que se considere a las entidades aseguradoras sujetos pasivos (FJ 13); y (iv) la posibilidad de exigir por anticipado el pago de las contribuciones especiales en función del coste previsto para el año siguiente no es arbitraria ni contraria al principio de capacidad de pago (FJ 14).

La Constitución únicamente resultará vulnerada en la medida en que la regulación de los precios públicos coactivos en la Ley de Haciendas Locales no respete las exigencias derivadas del principio de reserva de ley. Pero no es posible trasladar a los precios públicos locales, sin los necesarios matices, la doctrina de la STC 185/1995, FJ 4, sobre dicho principio. La ley debe reconocer un margen de decisión a los entes locales en su establecimiento y regulación, lo cual no significa que el legislador pueda limitarse a una mera mediación formal. La atribución al pleno de la corporación para que establezca o modifique los precios públicos respeta la reserva de ley. En cambio, la comisión de gobierno, al no ser representativa, no satisface plenamente la función garantista de la reserva de ley *ex* artículo 31.3 CE (STC 233/1999, FFJJ 15-18).

La Ley de Haciendas Locales respeta el principio de legalidad tributaria en relación con los precios públicos por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, al establecer criterios idóneos para asegurar que la decisión del ente local no es arbitraria. Por su parte, el criterio de cuantificación especial para los precios públicos por utilización de las vías públicas municipales[64], en favor de empresas explotadoras de servicios de suministros, obedece a la dificultad de cuantificar las utilizaciones o los aprovechamientos especiales del dominio público, por lo que no es irracional.

Es admisible que el importe de ciertos precios públicos se determine en función de los beneficios obtenidos por los obligados al pago. Pero, para respetar el principio de reserva de ley, es necesario que esta fije un límite

64. En la actualidad, tiene la naturaleza de tasa, conocida como "tasa del 1,5 por ciento". Está regulada en art. 24.1.c) TRLRHL.

ISBN: 978-84-120267-9-5

máximo a la prestación de carácter público, o los criterios para determinarlo, por lo que, si tal límite no se establece para los precios públicos por servicios o actividades que tienen naturaleza tributaria, el precepto es inconstitucional (STC 233/1999, FJ 19).

Es constitucional la previsión de la Ley de Haciendas Locales de que determinados municipios puedan imponer a los ciudadanos una prestación personal y de transporte[65]. Son figuras que encajan en la previsión del artículo 31.3 CE, al señalar que podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley. Naturalmente, deben observarse ciertos límites, como son el respeto al principio de igualdad y al resto de principios constitucionales. Dejar la posibilidad de redención a la mera voluntad o libre arbitrio del interesado contradice el principio de igualdad, en cuanto introduce un criterio de diferenciación entre los ciudadanos sin fundamento en las condiciones objetivas de la actividad que deba prestarse. Por tanto, solo es ajustada a la Constitución si se interpreta que la decisión de sustituirlas por un pago dinerario no corresponde unilateralmente al propio interesado, sino a la correspondiente autoridad municipal, previa petición de aquel y con una causa justificada (STC 233/1999, FFJ 32-35)[66].

La STC 63/2019, de 9 de mayo, ha confirmado la constitucionalidad de los preceptos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, que califican como prestaciones patrimoniales públicas no tributarias las tarifas que se cobran a los usuarios de servicios públicos. En dicha ley se modifica, entre otras normas, el TRLRHL, incluyendo un nuevo apartado 6 en el artículo 20 según el cual las contraprestaciones económicas establecidas coactivamente que se perciban por la prestación de los servicios públicos locales, realizada de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta, tendrán la condición de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario conforme a lo previsto en el artículo 31.3 CE.

Dicha modificación legal pretende evitar que las cantidades que se cobran por diversos servicios locales, por ejemplo, el suministro de agua, se ca-

65. Actualmente reguladas en los arts. 129 y 130 TRLRHL.

66. Los únicos votos particulares a la STC 233/1999 se formularon precisamente en relación con la prestación personal y de transporte. Uno de ellos sostenía que es inconstitucional prever la redención a metálico. En cambio, el otro mantenía que no es inconstitucional que la redención a metálico sea decidida por el ciudadano, por lo que no era necesaria la interpretación de conformidad que hace la Sentencia.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

lificaran como tasas, lo que llevaba aparejado un rígido régimen jurídico de aprobación, cuantificación, gestión, control, etc., dificultando notablemente la externalización del servicio. El Tribunal Constitucional confirma que la categoría "tributo", de la que la "tasa" es una especie, es contingente y disponible para el legislador. No es constitucionalmente exigible que todos los servicios públicos se financien mediante tributos, admitiéndose la categoría de "tarifa", como prestación patrimonial de carácter público no tributaria, en la que la reserva de ley se exige con una intensidad menor. A diferencia de los tributos, este tipo de prestaciones no se integran en los presupuestos de los entes públicos, sino en los de los concesionarios o entes personificados mediante los que se prestan los correspondientes servicios. La citada Sentencia respalda la tesis que mantenía un sector doctrinal[67] para el que es innecesario acuñar un concepto constitucional de tributo. En definitiva, los servicios públicos, entre ellos los de carácter local, cuando se prestan mediante fórmulas indirectas, tales como concesionarios y entes personificados dependientes del ente local, podrán financiarse mediante tarifas, que tienen naturaleza de prestaciones patrimoniales públicas no tributarias.

10. Estabilidad presupuestaria

La política presupuestaria forma parte esencial de la política económica general, cuya ordenación corresponde al Estado con base en el artículo 149.1.13 CE. Esta competencia estatal se proyecta sobre todos los presupuestos del sector público, estatal, autonómico y local. Ello determina la plena aplicabilidad del principio de estabilidad presupuestaria a los entes locales y la obligación de que estos ajusten sus presupuestos al cumplimiento de dicho principio sin que por ello se quebrante su autonomía política ni financiera [STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 14 a)].

La STC 134/2011, tras reiterar la doctrina fijada en las SSTC 56/1983 y 57/1983, anteriormente citadas, concluye que una norma[68] que condiciona, en caso de desequilibrio presupuestario, la autorización de las operaciones de crédito y emisiones de deuda a que desaparezca la situación de desequilibrio, de acuerdo con lo previsto en el plan económico-financiero, tiene cobertura en los artículos 149.1.11 y 13 CE, y no vulnera la

67. Herrera Molina (2004) y Palao Taboada (2005: 192).
68. En relación con el art. 23.2 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria.

ISBN: 978-84-120267-9-5

autonomía ni la suficiencia financiera de dichos entes [FJ 14 b)]. La STC 120/2012, FJ 5, consideró que la autorización del Estado sobre determinadas operaciones de endeudamiento de los entes locales puede encuadrarse también dentro de la competencia del artículo 149.1.14 CE. Se pone de manifiesto, una vez más, el entrecruzamiento de títulos competenciales en este ámbito.

La norma que establece un límite porcentual máximo de las operaciones de tesorería sobre el total de recursos corrientes liquidados en el ejercicio anterior que pueden ser aprobadas por el presidente de la corporación local, permitiendo a las comunidades autónomas el establecimiento de otros límites porcentuales inferiores, es una norma básica dictada en virtud de la competencia estatal del artículo 149.1.18 CE. También lo es el precepto que excluye de la autorización estatal o autonómica aquellas operaciones de crédito de las entidades locales que cumplan determinados requisitos. Así se configura el necesario margen autónomo de endeudamiento que también ha de ser reconocido a las corporaciones "locales, por imperativo" del principio constitucional de autonomía (STC 233/1999, FJ 21).

Las comunidades autónomas, cuando lo hayan asumido estatutariamente, pueden ejercer la tutela financiera de los entes locales, respetando los criterios básicos que el Estado establezca *ex* artículo 149.1.18 CE. Cuestión distinta es que la apelación al crédito haya de quedar sujeta al control estatal en determinados casos, por aplicación de los títulos competenciales de ordenación económica y del crédito (STC 57/1983, FJ 5). Pero esta "tutela financiera" no ampara la regulación de la actividad económico-financiera de los entes locales, que corresponde al Estado, sino la ejecución o aplicación de esa regulación mediante, por ejemplo, autorizaciones, inspecciones o actos de fiscalización [SSTC 179/1985, FJ 1, y 111/2016, FJ 5 b)].

La fijación del objetivo de estabilidad para las entidades locales se inscribe en la competencia estatal del artículo 149.1.13 CE, que se proyecta sobre el triple nivel territorial de nuestro ordenamiento: estatal, autonómico y local. Que para dicha fijación deba recabarse el informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local, al igual que para las comunidades autónomas se recaba la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera, atiende a razones de eficacia y operatividad en el ejercicio por el Estado de su propia competencia, y no menoscaba la competencia autonómica de tutela de los entes locales [STC 134/2011, FJ 17 a)].

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

El que para la corrección de las situaciones de desequilibrio del presupuesto de los entes locales, tanto si se produce en la aprobación como en la liquidación, se exija la aprobación de un plan económico-financiero que debe remitirse al Ministerio de Hacienda, se justifica por la especial incidencia que tiene la apelación al crédito en el conjunto de la economía. Atribuir al Estado el seguimiento de la corrección de desequilibrio se explica por la competencia de coordinación, que puede conllevar una actuación de vigilancia o seguimiento, sin que ello suponga la sustitución del ente local afectado. En todo caso, al salvaguardar el precepto impugnado[69] la tutela financiera autonómica en esta materia, permite su intervención siempre que la misma no interfiera en la competencia estatal [STC 134/2011, FJ 17 b)].

La obligación de que el plan económico-financiero incluya "al menos las siguientes medidas" no ha de entenderse en el sentido de que el ente local esté vinculado a recoger todas ellas, perdiendo así todo margen de opción en sus decisiones de gasto, sino de que debe introducirlas si fueran imprescindibles para recobrar la senda del cumplimiento y en la medida en que lo sean. La corporación local es la que debe ponderar qué actuaciones o combinación de ellas resulta necesario adoptar para volver a colocarse en situación de cumplimiento, dejando la norma un amplio margen de decisión en sus manos (STC 180/2016, de 20 de octubre, FJ 8, con cita de la STC 41/2016, FJ 15).

11. Conclusiones

A la vista de lo expuesto, podemos concluir que las Haciendas locales han recibido una considerable atención en la doctrina constitucional que, desde un primer momento, ha ido perfilando aspectos como la distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas, el tipo de controles admisibles sobre la actividad financiera local, y el significado y alcance de los principios de autonomía y suficiencia.

El hito más relevante es, sin duda, la STC 233/1999, de 16 de diciembre, que ratificó de forma casi total la constitucionalidad de la Ley 39/1988, cuyo esquema, en lo fundamental, sigue vigente hoy a través del TRLRHL, si bien se viene reclamando insistentemente la necesidad de revisión. A tal efecto, en 2017 se elaboró a petición del Consejo de Ministros un informe para la reforma de la financiación local, según se ha indicado en este trabajo.

69. En relación con el art. 22.2 de la Ley 18/2001.

ISBN: 978-84-120267-9-5

A partir de la STC 233/1999, se sucedieron muchos otros pronunciamientos constitucionales referidos a las dos dimensiones de la actividad financiera local. En la vertiente de los ingresos, destacan los dictados sobre la yuxtaposición del poder tributario autonómico y local, regulada en el artículo 6.3 LOFCA; precepto que establece, en protección de la autonomía municipal, una prohibición de doble imposición. Asimismo, han recaído importantes sentencias sobre determinados tipos de ingresos locales, como es el caso de la STC 63/2019, referida a las tarifas por servicios públicos, y las SSTC 59/2017, 126/2019 y 182/2021, sobre el IIVTNU y el principio de capacidad económica. En la vertiente de los gastos, se han ido perfilando las reglas sobre las consecuencias financieras de los reajustes competenciales entre niveles de gobierno, aspecto al que se refiere la STC 82/2020. En relación con el conjunto de la actividad financiera, la aprobación de normas de disciplina presupuestaria ha dado lugar a un cuerpo de doctrina constitucional sobre su aplicación a las entidades locales, haciendo compatible la autonomía local con la estabilidad de todas las Administraciones, cuyo garante último es el Estado.

Pese a la existencia de criterios asentados, parece claro que la evolución del sistema tributario, de la distribución del gasto entre niveles de gobierno y del conjunto de la actividad financiera del sector público, seguirá dando lugar a sentencias que tendrán que ponderar los distintos principios constitucionales en juego en la ordenación de las Haciendas locales.

12. Bibliografía

Báez Moreno, A. (2005). La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en torno al Título VII de la Constitución Española: "Economía y Hacienda". *Cuadernos de Derecho Público*, 25, 215-261.

Calvo Ortega, R. (1998). Constitución y Haciendas locales. *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 100, 559-574.

Cuenca García, A. (2014). Autonomía y corresponsabilidad: la política tributaria de las comunidades autónomas de régimen común. *Papeles de Economía Española*, 139, 97-114.

Echániz Sans, J. (2019). *Los Gobiernos locales después de la crisis. Un análisis de la evolución de las Haciendas locales en el periodo 2001-2016*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Entrena Cuesta, R. (2001). Comentario al art. 142 de la CE. En F. Garrido Falla (dir.). *Comentarios a la Constitución* (pp. 2458 y ss.). Madrid: Civitas.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

Esquerda Roset, J. M. (2003). Una interpretación congruente de la Sentencia del Tribunal Constitucional 109/1998 con la autonomía financiera de las diputaciones catalanas. En F. Caamaño Domínguez (coord.). *La autonomía de los entes locales en positivo* (pp. 189 y ss.). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Fernández Farreres, G. (2001). El conflicto de defensa de la autonomía local: justificación, configuración jurídica y funcionalidad. En *Anuario del Gobierno Local 2001* (pp. 55 y ss.). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Herrera Molina, P. M. (2004). La irrelevancia jurídica del concepto constitucional de tributo. *Quincena Fiscal*, 2, 9-23.

– (2020). La banalización de los principios de capacidad económica y de no confiscatoriedad por el Tribunal Constitucional (sombras y luces de la STC 126/2019, de 31 de octubre sobre la segunda inconstitucionalidad de la plusvalía municipal). *Quincena Fiscal*, 6.

Ministerio de Hacienda y Función Pública (2017). *Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local*. Disponible en: https://www.Hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informacioneells/2017/informe_final_comisi%C3%B3n_reforma_sfl.pdf.

– (2021). *Haciendas locales en cifras. Año 2019*. Disponible en: https://www.Hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionELLs/HaciendasLocalesencifras.aspx.

Medina Guerrero, M. (2003). La garantía constitucional de la suficiencia financiera de las entidades locales. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 1, 38-57.

– (2004). *La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

– (2011). Las Haciendas autonómica y local en la STC 31/2010. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 12, 471-501.

– (2018). Comentario al art. 142 CE. En M. Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer y M.ª E. Casas Baamonde (dirs.). *Comentarios a la Constitución Española*. Madrid: Wolters Kluwer / Boletín Oficial del Estado.

Palao Taboada, C. (2005). Tarifas portuarias: precios privados que son tributos. *Contabilidad y Tributación. CEF*, 271 (1), 177-200.

– (2017). Por qué yerra el Tribunal Constitucional en las sentencias sobre el IIVTNU. *Nueva Fiscalidad*, 2, 17-45.

Ramallo Massanet, J. y Zornoza Pérez, J. (1993). Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas locales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 259, 499-516.

Ramos Prieto, J. (2009). *La participación de las Haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

ISBN: 978-84-120267-9-5

Utande San Juan, J. M.ª (2021a). El TC anula definitivamente el sistema de cuantificación del IIVTNU y el Gobierno reacciona (Real decreto-ley 26/2021, de 8 de noviembre). *BITplus*, 261, 6-16.

– (2021b). La STC de 26 de octubre de 2021 (IIVTNU). Especial referencia a sus efectos temporales y al real decreto-ley 26/2021, de 8 de noviembre. *Tributos Locales*, 153, 293-346.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5