

# El ámbito de la autonomía financiera en las provincias y municipios

Alfonso Ojeda Marín

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA AUTONOMÍA LOCAL. III. DETERMINACIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL. IV. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA FINANCIERA. V. LA AUTONOMÍA FINANCIERA EN EL ORDEN LOCAL. VI. EL ALCANCE DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA LOCAL. VII. CONCLUSIONES.

## I. INTRODUCCIÓN

El estudio de la Administración local permite distintos enfoques a cuestiones ya debatidas y al mismo tiempo ofrece una serie inagotable de novedades. A buen seguro que desde la promulgación de la Constitución española de 1978 no hay en este campo interés que más despierete como el de la autonomía. La autonomía es —según expresiva frase del profesor Parejo—, la piedra angular del ordenamiento local.

Desde que nuestros constituyentes inscribieron el término *autonomía* en el vigente texto constitucional, vienen sucediéndose múltiples y variadas interpretaciones —jurisprudenciales unas, otras vinculadas con la doctrina científica e incluso algunas procedentes del campo político—, interpretaciones en orden a llenar de contenido un concepto que el propio Tribunal Constitucional no duda en calificarlo de jurídicamente indeterminado <sup>1</sup>.

Esta tarea de interpretación no resulta tan simple como en un primer momento pudiera pensarse. En efecto, la autonomía reconocida por

---

<sup>1</sup> Sobre la doctrina de los conceptos indeterminados, vid. GARCÍA DE ENTERRIA, E.: *La lucha contra las inmunidades del poder en Derecho Administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)*. Cuadernos Civitas. Madrid, 1974; NIETO GARCÍA, A.: «Reducción jurisdiccional de la responsabilidad en materia disciplinaria», en *Revista de Administración Pública*, núm. 76, pág. 9 y sigs.; MARTÍN GONZÁLEZ, M.: «El grado de determinación legal de los conceptos jurídicos», en *Revista de Administración Pública*, núm. 54, pp. 197 a 293; SANZ MORENO, F.: *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*. Civitas. Madrid, 1976.

nuestra Constitución se predica en favor de diversos entes y organismos: las Comunidades Autónomas, las provincias, los municipios, las universidades, y, según veremos más adelante, con distinto radio de acción.

Planteada así la cuestión, es preciso conocer las notas características, los perfiles básicos que conforman el principio de la autonomía local. Posteriormente avanzaremos hacia otro campo de estudio próximo al anterior, aunque tal vez más resbaladizo, más expuesto a la polémica doctrinal. Aludimos a la vertiente financiera de la autonomía local. ¿Es posible deducir el principio de autonomía financiera local del propio articulado constitucional? ¿Cuál puede ser su significado y ámbito de acción? ¿Qué normas de nuestro ordenamiento jurídico confunden autonomía con suficiencia financiera? ¿Cómo se conjuga la autonomía con la tutela financiera? Estas y otras cuestiones van a centrar en lo sucesivo nuestra atención.

## II. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Parece difícil encontrar una sola nota que identifique de forma completa el concepto de autonomía.

Se ha dicho que este concepto es equívoco y polisémico <sup>2</sup>, de contenido pluriforme y susceptible de interpretaciones distintas <sup>3</sup>, por lo que la indagación de su contenido no puede ser atemporal ni dogmática <sup>4</sup>. Tampoco resulta de gran utilidad el significado etimológico del término (*autos*: así mismo y *nomos*: ley, convención, es decir, aptitud para dictar la propia norma o ley). Ahora bien, este significado —el normativo— es demasiado estricto y sólo deja al descubierto una parte de su riquísima realidad. En efecto, también se emplea la voz «autonomía» en distinto sentido, para indicar falta de dependencia o margen de acción. De ahí que suela hablarse, por ejemplo, de aparatos con funcionamiento «autónomo», o de aviones con «autonomía» de vuelo.

Tampoco la llamada autonomía organizativa, muy extendida entre nosotros, se identifica con la potestad de dictar normas, si bien potestad

---

<sup>2</sup> SÁNCHEZ MORON, M.: *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*. Madrid, 1990, pag. 24.

<sup>3</sup> EMBID IRUJO, A.: «Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm 30, pág. 441.

<sup>4</sup> MARTÍN MATEO, R.: «Administración Local y Constitución», en *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, núm. 225, pág. 26.

normativa y potestad organizativa se reconducen entre sí, pues desde Marsilius de Padua aceptamos sin ambages que en virtud de las leyes se crea la organización.

Por todo ello, no conviene detenerse exclusivamente en sus presupuestos etimológicos. Como pone de relieve Giannini, el concepto de autonomía se ha visto privado de toda significación precisa.

¿Qué requisitos mínimos debe integrar la noción de referencia? Según pone de relieve Carretero Pérez, una autonomía comprende tres facultades o potestades de funcionamiento: la autogestión, la autonormación y la autoelección <sup>5</sup>. Para Embid Irujo <sup>6</sup>, la noción integra el poder normativo, la potestad de libre decisión en el ejercicio de sus competencias y la reserva de un ámbito de competencias no susceptible de limitación por el legislador.

Vale la pena notar, en sintonía con lo afirmado hasta ahora, que la autonomía está sujeta a gradación. Cabe, por consiguiente, aumentar o reducir su ámbito en función de las condiciones existentes. Ahora bien, esas posibilidades de gradación, lejos de ser inagotable, tiene ciertos límites, límites máximos y mínimos. Dicho con otras palabras, *la autonomía local está limitada por un techo más allá del cual es imposible ascender y por un suelo más allá del cual es imposible descender. El límite máximo viene determinado por los intereses que no le son propios, concretamente por los imperativos nacionales y de la autonomía que correspondan a las Comunidades Autónomas. El límite mínimo, aquél más allá del cual es imposible descender, viene impuesto por el predominio de la garantía institucional.*

Como quiera que la acción del Estado y de las Comunidades Autónomas se convierten —con arreglo al artículo 149. 1. 18 y a los respectivos Estatutos de autonomía— en un verdadero límite a la fuerza expansiva de la autonomía local, es bien claro que ésta se desarrollará respetando el ordenamiento estatal y autonómico.

Inversamente, el límite mínimo garantiza la pervivencia de la autonomía local, impidiendo posibles extralimitaciones del legislador estatal y autonómico, toda vez que la llamada garantía institucional ofrece un freno a la reducción de su núcleo esencial. Dicha garantía comporta un reducto *indisponible* por el legislador e *indispensable* para que la institución perviva.

---

<sup>5</sup> CARRETERO PÉREZ, A.: «Problemas constitucionales de la imposición municipal», en *La Ley*, núm. 1838, 10 de noviembre de 1987, pág.1.

<sup>6</sup> EMBID IRUJO, A.: *Ob cit.*, pág. 442.

Interesa estudiar este último particular, bien entendido que la indagación de sus límites máximos queda reservada para más adelante.

Tras recibir el decisivo respaldo del Tribunal Constitucional —merced a su Sentencia de 28 de julio de 1981—, hoy día la expresión *garantía institucional* aparece inscrita en el Preámbulo de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Por todos es conocida la procedencia de semejante expresión. Baste recordar que ya desde Von Stein y Gierke se insiste en la idea del autogobierno local como «administración de asuntos propios», principio incorporado al artículo 127 de la Constitución de Weimar, en torno al cual se forjó la noción de garantía institucional. Más tarde, Burmeister trazaría los perfiles actuales de la doctrina a través del artículo 28.2 de la Ley Fundamental de Bonn.

Siguiendo a Parejo Alfonso en este punto, los elementos integrantes de la garantía de la autonomía local expresada en el artículo 137 de la Constitución comprenden dos notas fundamentales:

- La permanencia de la institución del autogobierno local como principio constructivo del ordenamiento infraconstitucional;
- y el respeto por el ordenamiento infraconstitucional del contenido básico, esencial o nuclear otorgado por la Constitución a la institución de la autonomía local <sup>7</sup>.

No cabe establecer *a priori* cuál es el límite constitucional de esta reestructuración de las autonomías locales —son palabras textuales del Tribunal Constitucional en su Sentencia de 28 de julio de 1981—, pero las autonomías garantizadas no pueden ser abolidas, pues la protección que la Constitución les otorga desborda con mucho de la simple «remisión a la ley ordinaria en orden a la regulación de sus competencias». El legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero, y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca con daño del principio de autonomía, que es uno de los principios básicos de nuestra Constitución.

Recordando esta última Sentencia, el Tribunal Constitucional insiste, en otra posterior de 16 de mayo de 1983, que «el orden jurídico-

---

<sup>7</sup> PAREJO ALFONSO, L.: *Garantía institucional y autonomías locales*. I.E.A.L. Madrid, 1981, pp. 163-164.

político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a la que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible por el legislador, garantía que es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre»

Así pues, los municipios y provincias están protegidos frente al legislador, el cual deberá proteger no la institución en su integridad, tampoco un ámbito competencial determinado, sino un reducto indispensable o núcleo esencial de la misma, evitando que se corrompan o desaparezcan sus elementos esenciales.

Resumiendo todo lo dicho, podemos aseverar que la autonomía local *no puede dilatarse* hasta invadir ámbitos que no le conciernen, *ni comprimirse* en extremo hasta significar su práctica desaparición.

### III. DETERMINACIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Una vez trazado los límites máximos y mínimos de la autonomía corresponde ahora precisar su contenido. A modo de cuestión previa, parece necesario —útil en todo caso— diferenciar los diversos grados de autonomía asignados a los distintos entes territoriales, esto es, las Comunidades Autónomas, por un lado, las provincias y municipios, por otro.

Hay que examinar la autonomía en relación con la entidad territorial pues, como escriben los profesores García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, la historia muestra que así es, que el de autonomía es un concepto que remite por esencia a una pluralidad de gradaciones según la mayor o menor separación de o de los ordenamientos correspondientes a las diversas instituciones de las que se predica respeto del ordenamiento que la reconoce y constituye su base <sup>8</sup>.

Nada más comenzar el presente estudio dejamos sentado que la autonomía es un concepto polivalente. Ciertamente el principio de autonomía referido a la esfera local presenta una significación y alcance bien diferentes frente a la autonomía de las Comunidades Autónomas. Cualquier autor que intente justificar lo contrario será asaetado por la

---

<sup>8</sup> GARCÍA DE ENTERRIA, E. y FERNÁNDEZ, T.R.: *Curso de Derecho Administrativo*, I, *Civitas*. Madrid, 1980, pág. 251.

crítica general. Comparando los distintos niveles de autonomía asumidos por cada entidad territorial, es evidente que la potestad normativa local solamente alcanza el rango reglamentario, mientras que las Comunidades Autónomas pueden ejercer —amén de las reglamentarias— potestades legislativas.

Ahora bien, argumentar los distintos grados de autonomía con base en el carácter *administrativo* de la autonomía local, en contraposición al carácter *político* de la autonomía regional, no resulta muy convincente. El Tribunal Constitucional fundamentó a través de sus tempranas sentencias de 2 de febrero y 28 de julio de 1981 el diferente nivel de autonomía refiriendo el citado argumento. Claro está, la crítica no se hizo esperar. De la nutrida nómina de autores que han propugnado el carácter político de la autonomía local se encuentran, entre otros, Leguina, Parejo, Martín Mateo, Sosa Wagner y Ortega Alvarez. Si los Ayuntamientos cuentan, según el artículo 140 de la Constitución, con un *gobierno* y administración representativos y democráticos, será inevitable que desempeñen tareas políticas. El mismo Tribunal entiende dicha autonomía como un derecho de la comunidad local a participar, a través de sus órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen (Ss. 28 de julio de 1981 y 27 de febrero de 1987).

¿Cuáles son, en definitiva, los elementos constitutivos de la autonomía local? Como advierte nuestro más alto Tribunal, aunque la Constitución no defina lo que sea la autonomía, ello no impide que su contenido pueda ser inferido de los preceptos constitucionales (STC 8 de noviembre de 1984). Pues bien, el artículo 137 de la Constitución dota a los municipios y provincias de autonomía *para la gestión de los respectivos intereses*. Esta breve indicación sobre la gestión de los respectivos intereses, sean municipales o provinciales, constituye la verdadera clave que nos permitirá aprehender el contenido y alcance de la autonomía local<sup>9</sup>. El propio artículo 2.1 correspondiente a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local relaciona la autonomía con el derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten *directamente al círculo de sus intereses*.

La autonomía garantizada por la Constitución lo es en función del respectivo interés. Se acepte o no se acepte de buen grado, así lo establece

---

<sup>9</sup> Sostiene LEGUINA que el concepto clave al que la Constitución vincula el autogobierno municipal es la gestión de los intereses propios de la comunidad vecinal, concepto que puede ser delimitado desde una triple perspectiva: las competencias que los municipios han de ejercer, las funciones y servicios que han de desarrollar y los recursos económicos que deben poseer. LEGUINA VILLA, F.: «Gobierno municipal y Estado autonómico», en *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, pág. 2.192.

la Constitución. Ahora bien, estos «intereses respectivos» no se entienden como algo limitado a asuntos privativos, exclusivos o a las cuestiones domésticas, según creía la concepción natural del municipio, sino referidos a los *intereses propios*. Como insiste Morell Ocaña, la alusión constitucional a los intereses de cada colectividad no incluye tan sólo los que sean *peculiares* o *exclusivos* de la comunidad local sino también los que le son *comunes* con otras colectividades <sup>10</sup>.

Resulta a estos efectos muy significativo que el artículo 1.1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local remita la autonomía local a la gestión de los «intereses propios», en el bien entendido que el interés propio puede ser común con el de otras organizaciones territoriales.

Hasta aquí el planteamiento discurre plácidamente, sin grandes sobresaltos. La Constitución indica hacia dónde debe orientarse la autonomía local. Sin embargo, los problemas interpretativos quedarán sin resolver mientras no se especifiquen, mientras no se detallen esos intereses. El mismo Tribunal Constitucional reconoce que dicha labor encierra dificultades.

Dificultad no quiere decir imposibilidad, máxime cuando esos problemas pueden desvanecerse con las leyes, en tanto que llenan de contenido específico el concepto de autonomía, y mediante la tarea interpretativa que a estos efectos realiza el Tribunal Constitucional.

Así lo manifiesta el intérprete supremo de la Constitución en la Sentencia de 2 de febrero de 1981:

Este poder «para la gestión de sus respectivos intereses» se ejerce en el marco del Ordenamiento. *Es la ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución* <sup>11</sup>.

Más tarde, la Sentencia de 23 de diciembre de 1982 desarrollaría el planteamiento anterior:

La determinación de cuáles sean estos intereses es obra de la Ley, que les atribuye, en consecuencia, competencias concretas, pero que, en todo caso, debe respetar la autonomía y, como substrato inexcusable de ésta, reconocerles personalidad propia.

---

<sup>10</sup> MORELL OCAÑA, L.: *El régimen local español*. Tomo I, Madrid, 1988, pág. 57.

<sup>11</sup> El subrayado es nuestro.

Y tratándose del ámbito provincial, el Tribunal añade en su Sentencia de 27 de febrero de 1987:

La concreta configuración institucional de la autonomía provincial corresponde al legislador, incluyendo la especificación del ámbito material de competencias de la entidad local, así como las fórmulas o instrumentos de relación con otras entidades públicas y el sistema de controles de legalidad constitucionalmente legítimos.

En primer término, la ley debe especificar y graduar las competencias provinciales teniendo en cuenta la relación entre intereses locales y supralocales en los asuntos que conciernan a la comunidad provincial y sin más límite que el reducto indispensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza <sup>12</sup>.

#### IV. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA FINANCIERA

Iniciamos el estudio de la *autonomía financiera* definiendo sus propios perfiles para más tarde concretar dicha autonomía en la esfera regional y local

Si la *autonomía* constituye un concepto jurídico indeterminado, también lo será el de *autonomía financiera*. Mas ello no impide que podamos delimitarlo posteriormente. Se trata, pues, de un concepto indeterminado y no indeterminable.

Corresponde a los hacendistas el mérito de haber intentado desentrañar el significado de un concepto tan elástico cual es el que ahora nos ocupa. Para Ferreiro, autonomía financiera significa recursos propios y capacidad de decisión sobre el empleo de estos recursos <sup>13</sup>. Del Pozo estima que la autonomía financiera supone, en principio, el reconocimiento de un conjunto de competencias que deberán estar atribuidas a órganos dotados de la independencia necesaria para desarrollar adecuadamente su cometido. Dicha autonomía debe tener su reflejo en la vertiente del gasto como en la del ingreso, pudiendo revestir diversos niveles, según el grado de autonomía administrativa alcanzada por el

---

<sup>12</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 27/87 de 27 de febrero.

<sup>13</sup> FERREIRO LAPATZA, J.J.: «La financiación de las Entidades Locales en Cataluña», *Revista Española de Derecho Financiero*, 45, pág. 36.

ente respectivo, sin que pueda sostenerse un modelo uniforme para todos los casos en los que se aplique <sup>14</sup>.

La autonomía financiera prevista en la Constitución integra, a juicio de Herrera, las siguientes notas: poder para establecer y exigir tributos, suficiencia de medios, poder para configurar los recursos de su sistema financiero y poder presupuestario <sup>15</sup>.

Simón Acosta concibe la autonomía financiera como libertad en el desarrollo de la actividad financiera <sup>16</sup>. En cambio, Martín Queralt prefiere subrayar la «disponibilidad de medios y libertad para asignar los mismos a unos determinados elementos» <sup>17</sup>.

Queda fuera de toda duda que el principio de autonomía financiera es más específico que el de autonomía. Asimismo, la autonomía financiera afecta al conjunto de potestades necesarias para satisfacer aquellos intereses propios de la colectividad <sup>18</sup>.

## V. LA AUTONOMIA FINANCIERA EN EL ORDEN LOCAL

Ya hemos visto que la autonomía provincial y municipal está reconocida en nuestra Constitución. ¿Sucede lo mismo con respecto a la autonomía financiera?

Puede afirmarse, con la Constitución en la mano, que nuestro texto fundamental atribuye autonomía financiera expresamente a las Comunidades Autónomas. En efecto, de acuerdo con su artículo 156. 1:

Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a

---

<sup>14</sup> DEL POZO, J.: «Las Haciendas municipales en un régimen de autonomías o de descentralización financiera». *Hacienda Pública Española*, n° 63, pág. 186.

<sup>15</sup> HERRERA MOLINA, P.: «Hacienda general y autonomía financiera», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 56, pág. 546.

<sup>16</sup> SIMON ACOSTA, E.: *La proyectada autonomía financiera regional*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1979, pág. 594.

<sup>17</sup> MARTÍN QUERALT, J.: «La institucionalización de la Hacienda en los futuros Estatutos de Autonomía». *Hacienda Pública Española*, n° 59, pág. 120.

<sup>18</sup> El Tribunal Constitucional estimó en su Sentencia de 21 de Mayo de 1986 que esta autonomía supone la existencia de una Hacienda autónoma que permita el ejercicio y financiación de las competencias asumidas.

los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.

Por contraste, falta un pronunciamiento similar en favor de las provincias y municipios. ¿Responde semejante silencio a una negativa o, por el contrario, hay que entender implícitamente contenido el principio de autonomía financiera dentro del amplio concepto de autonomía?

Algunos autores estiman aplicable el principio de autonomía financiera local aduciendo que un aspecto esencial de la autonomía constituye la autonomía financiera. Este argumento pudiera ser de recibo si nuestro ordenamiento acogiera un significado unívoco del término autonomía. Pero como dejamos sentado más atrás, las Comunidades Autónomas cuentan con un autonomía más rica en contenido frente a la que tienen las provincias y municipios, de suerte que el ámbito de la autonomía regional no tiene por qué coincidir —no coincide— con el ámbito de la local.

También la Constitución confiere autonomía a las Universidades (art. 27. 10) y sería incorrecto pensar que las Universidades disponen *a priori* de autonomía financiera. En este contexto, parece muy discutible la opinión vertida por el magistrado Díaz Eimil en su voto particular a la STC n.º 19/1987, conforme a la cual la autonomía financiera de los Ayuntamientos es pieza esencial de la autonomía administrativa que les garantiza el artículo 140 de la Constitución. No estaba Giannini escaso de *sindéresis* al considerar que una entidad puede contar con autonomía funcional, aunque no organizativa, y pese a ello seguirá siendo autónoma. El concepto de autonomía vendrá especificado en función del adjetivo que le acompañe: financiera, técnica, funcional, organizativa, etc.<sup>19</sup>

En alguna ocasión se ha pretendido fundamentar la autonomía financiera local sobre el artículo 142 de la Constitución, artículo cuyo tenor literal es el siguiente:

Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

---

<sup>19</sup> En tal sentido se pronuncia Giannini. vid., GIANNINI, M.S.: «Autonomía», *Revista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 4, 1951, pág. 852.

Del artículo transcrito se desprende que los entes locales deberán gozar de *suficiencia financiera*, pero no necesariamente de autonomía financiera. La pretensión de suficiencia financiera contrasta con la tradicional penuria de las arcas locales y es un presupuesto para hacer operativa la autonomía financiera <sup>20</sup>. Ahora bien, no nos engañemos: el principio de suficiencia puede existir sin el acompañamiento de la autonomía financiera. Cualquier intento de equiparar suficiencia con autonomía está abocado al fracaso, sencillamente porque se confunde la parte con el todo.

El Tribunal Constitucional ya advirtió en su conocida Sentencia de 2 de febrero de 1981 que «la Constitución no garantiza a las Corporaciones locales una autonomía económico-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios —patrimoniales y tributarios— suficientes para el cumplimiento de sus fines». Otra Sentencia, de fecha 19 de septiembre de 1985, mantiene el siguiente planteamiento:

...en lo relativo a las Haciendas Locales es el principio de suficiencia, y no el de autonomía, el formulado expresamente por el artículo 142 de la Constitución...

Por estas razones consideramos a todas luces desafortunada la redacción de ciertos preceptos contenidos en los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía, Cantabria, Aragón y Castilla-La Mancha, con el siguiente tenor: «corresponde a la Comunidad Autónoma la tutela financiera de los entes locales, respetando la autonomía que a los mismos les reconocen los artículos 140 y 142 de la Constitución». Salta a la vista que el artículo 142, lejos de reconocer autonomía, se detiene en la suficiencia financiera.

¿Significa entonces que la Constitución no consagra el principio de autonomía financiera para municipios y provincias? Una lectura superficial del texto constitucional llevaría a pensar que la falta de reconocimiento expreso impide pensar lo contrario.

---

<sup>20</sup> Así se infiere del artículo 54. 2 del Estatuto de Autonomía para las islas Baleares, al señalar que la autonomía financiera deberá permitir llevar a término el principio de suficiencia de recursos para poder ejercer las competencias propias de la Comunidad Autónoma.

Recordemos, por último, que el artículo 2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, dispone: «1. La actividad financiera de las Comunidades Autónomas se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado, con arreglo a los siguientes principios... D) la suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias propias de las Comunidades Autónomas».

Nosotros pensamos, no obstante, que —más allá de interpretaciones excesivamente literales— *la Constitución deja traslucir ciertas manifestaciones o elementos integrantes de la autonomía financiera*. Estas son: la autonomía en general, la suficiencia financiera, la autonomía tributaria local y la potestad presupuestaria. Veámoslo seguidamente:

- Los artículos 137 y 140 garantizan la autonomía en provincias y municipios.
- El artículo 142 se pronuncia, ya lo hemos visto, a favor de la suficiencia de medios en la Haciendas locales. Como apunta Ortiz Díaz, dado el carácter imperativo del precepto, no puede quedarse en una mera declaración de intenciones o desideratum, sino que debe engendrar los consiguientes compromisos jurídicos para garantizar por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas la aludida suficiencia <sup>21</sup>.
- El artículo 133. 2 consagra la autonomía tributaria local. Por cierto, la expresión autonomía tributaria no es nuestra, sino tomada a préstamo del Tribunal Constitucional. Pues bien, de acuerdo con el artículo de referencia, «las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes». Como indica el supremo intérprete de la Constitución en su Sentencia de 17 de febrero de 1987 <sup>22</sup>, esta autonomía tributaria no es plena y no aparece carente de límites, por el mismo carácter derivado del poder tributario de las Corporaciones locales y porque también respecto de ellas, como no podía ser de otro modo, la autonomía hace referencia a un poder necesariamente limitado. Con todo, la autonomía tributaria local implica lo siguiente:
  - 1.º Potestad para imponer tributos locales previamente creados y regulados por ley.
  - 2.º Potestad para reglamentar tributos locales, mediante las oportunas ordenanzas fiscales y dentro de los límites legales.
  - 3.º Potestad para gestionar tributos en el ámbito local.

---

<sup>21</sup> ORTIZ DÍAZ, J.: «Consideraciones sobre el régimen jurídico administrativo de las Haciendas locales», *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, núm. 227, pág. 443.

<sup>22</sup> Sobre dicha Sentencia, vid., ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, C.: «Igualdad y autonomía en la reciente doctrina constitucional», en *ABC*, 3-4-1987, pág. 54; LASARTE, J.: «Haciendas locales: ¿autonomía o suficiencia?», en *El País*, 16-3-1987, pág. 46.

Por lo demás, esa autonomía para establecer y exigir tributos aparece desarrollada en las leyes 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local y 39/1988 Reguladora de las Haciendas Locales <sup>23</sup>.

- Queda pendiente la potestad presupuestaria. Los presupuestos generales de las entidades locales constituyen la expresión cifrada conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer las entidades y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio.

Como señala Ferreiro, el artículo 142 de la Constitución impone una cierta estructura del sistema de ingresos de las Corporaciones locales <sup>24</sup>. Por lo que respecta a los gastos, la Constitución señala, en su artículo 133. 4, que las Administraciones Públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes. Esta potestad presupuestaria aparece recogida en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y posteriormente en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

He aquí determinados pronunciamientos constitucionales, relacionados con la esfera local, que perfilan rasgos propios de la autonomía financiera. De todas maneras —conviene subrayarlo— *deberá ser la ley el instrumento normativo que contemple dicho principio y lo regule llenándolo de contenido específico*.

Así lo ha hecho, dentro del País Vasco, la Ley de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos, cuyo artículo 14. 1 dispone:

La Comunidad Autónoma del País Vasco y cada uno de los Territorios Históricos que la integran gozarán de autonomía financiera y presupuestaria para el ejercicio de sus competencia, en el marco del Estatuto de Autonomía, de las disposiciones contenidas en la presente Ley y las demás leyes que les sean aplicables.

---

<sup>23</sup> Con palabras de CAYON GALIARDO, «no es lícita una total sustitución de la potestad normativa de estas corporaciones por parte del Estado ni su reconducción a la hora de su formulación práctica, a una mera repetición de los contenidos de las leyes del Estado que crean los tributos, sino que ha de respetarse cuando menos que la decisión de poner en vigor una determinada exacción corresponda al ente local y que este tenga reconocidas facultades normativas suficientes para adaptarlo a su gestión. vid., CAYON GALIARDO: «Las Haciendas locales (comentario al artículo 142 de la Constitución)», en *Comentarios a las leyes Políticas. Constitución Española de 1978*. Tomo X. EDERSA. Madrid, 1985, pág. 556.

<sup>24</sup> FERREIRO LAPATZA, J.J.: *ob. cit.*, pág. 39.

## VI. EL ALCANCE DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA LOCAL

Ya hemos tenido oportunidad de sostener nuestra opinión en cuya virtud la Constitución —lejos de otorgar de manera implícita la autonomía financiera a los municipios y provincias— *se limita a reconocer expresamente determinadas manifestaciones, ciertas notas que caracterizan el principio de autonomía financiera*. Al margen de la tarea interpretativa del Tribunal Constitucional, corresponde a la ley determinar, sobre la base de los citados preceptos constitucionales, su contenido específico.

Importa destacar que aun cuando el legislador ordinario logre ampliar su radio o ámbito de acción, nunca podrá competir con el de las Comunidades Autónomas. En efecto, el ámbito de la autonomía financiera correspondiente a las Comunidades Autónomas es mucho más amplio y profundo.

Así las cosas, nos inclinamos a considerar que la autonomía financiera regional implica algo más que potestades de imposición, aprobación del presupuesto y ordenación del gasto. Estas son condiciones necesarias aunque no suficientes. Se requiere además un plus de carácter legislativo que se plasmará, entre otros extremos, en la potestad para legislar el régimen de su hacienda, patrimonio y contratación, sin perjuicio de las competencias establecidas en el artículo 149. 1. 14 y 18 de la Constitución.

El ordenamiento autonómico dispone de normas substantivas emanadas de su propia potestad legislativa, de manera que cualquier Comunidad podrá regular, dentro de sus competencias, los principios ordenadores de la Hacienda autonómica. Sin embargo, el ordenamiento local es heterónomo en lo sustancial; las Corporaciones locales disponen solamente de potestades reglamentarias y, en línea con el ordenamiento autonómico, no pueden autorregular el propio régimen patrimonial y financiero.

Queda por indagar hasta qué punto pueden repercutir los mecanismos de control y tutela sobre la autonomía financiera local. En realidad, nunca estuvieron dichos controles mejor considerados, ni alcanzaron tanto predicamento, como en los momentos de mayor dependencia ante el poder central. Y para justificar el alto precio con el que se vendía la tutela, hubo de condenar a las Corporaciones locales a vivir en permanente minoría de edad.

El panorama actual presenta notables diferencias. Por de pronto, los principios constitucionales de autonomía, suficiencia y descentralización no han hecho sino fortalecer el régimen local. Sin embargo, debemos ser muy cautelosos, ya que si hemos admitido que controles

excesivos y férreos impiden el libre desenvolvimiento de la vida local, no por ello tenemos la puerta franca para solicitar su completa desaparición. Es más, pese al nuevo orden constitucional, siguen perviviendo, aunque con menor alcance, los controles estatales y, por si fueran pocos, en concurrencia con otros nuevos, precisamente aquéllos que, en su caso, efectúen las Comunidades Autónomas.

Diferenciamos pues dos tipos de control ejercitables sobre el campo local. El primero, denominado por nosotros *control vertical*, integra tanto el control estatal como el autonómico. El segundo, denominado *control horizontal*, comprende el control de legalidad y el control de oportunidad. Entremos de lleno a examinar los perfiles más sobresalientes de la referida clasificación.

Nuestra Constitución edifica los cimientos de un Estado compuesto mediante la articulación de competencias estatales y autonómicas; tales competencias se ejercerán con arreglo a lo previsto en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Tocante a las potestades de control, pueden ejercerse por el Estado y las Comunidades Autónomas de acuerdo con el indicado reparto competencial. Ahora bien, no hay exclusión entre el control realizado por las Comunidades y el que pueda ejercer el Estado, en el ámbito de sus propias competencias; así lo ha señalado el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 17 de octubre de 1988 y más recientemente en la de 21 de diciembre de 1989.

Por lo que hace al control horizontal, el Tribunal Constitucional admite con carácter general el control de legalidad y con carácter excepcional el de oportunidad. Así se desprende de las Sentencias de 2 de febrero y 29 de abril de 1981, 28 de junio de 1983, 5 de diciembre de 1984 y 27 de febrero de 1987. El control de legalidad ha de ser concreto, excluyéndose los controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia casi jerárquica de la Administración estatal o de la regional. En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales o concurrentes con los de la Administración estatal o autonómica.

El control de oportunidad debe funcionar ante casos muy concretos, siempre y cuando tengan una específica base constitucional. El Tribunal Constitucional ha admitido su licitud en supuestos específicos como la autorización de operaciones crediticias que afecten a la política monetaria y a la economía general (Ss.T.C. de 2 de febrero de 1981 y 28 de junio 1983) o la desafectación de bienes comunales (STC de 2 de febrero 1981).

Por lo demás, resulta significativo que el artículo 8, apartado segundo y tercero, correspondiente a la Carta Europea de Autonomía Local, se pronuncie sobre el control administrativo de los actos emanados por las Corporaciones locales en los términos siguientes:

Todo control administrativo de los actos de las Entidades locales no debe normalmente tener como objetivo más que asegurar el respeto a la legalidad y de los principios constitucionales. Sin embargo, tal control podrá extenderse a un control de oportunidad, ejercido por autoridades de nivel superior, respecto de las competencias cuya ejecución se haya delegado en las entidades locales.

El control administrativo de las Entidades locales debe ejercerse manteniendo una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que pretende salvaguardar.

Otra particularidad, hasta el momento apenas indicada, susceptible de afectar al contenido medular de la autonomía financiera local es la derivada de la acción de aquellas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos declaren el ejercicio de la *tutela financiera* sobre los entes locales<sup>25</sup>. He aquí el verdadero caballo de batalla al que debe enfrentarse la doctrina de la autonomía financiera local.

Dos precisiones ayudarán a situar el tema dentro del contexto adecuado. Primera, aunque nos resistamos a creerlo, la tutela administrativa es una figura utilizada bajo el Antiguo Régimen. Fue Alexis de Tocqueville quien formuló semejante afirmación en su magistral obra «El Antiguo Régimen y la Revolución». De ser el municipio un reducto de libertad y participación, termina desvirtuándose más tarde hasta el extremo de necesitar un férreo control del poder central.

Dejamos que sea la diestra y fluida prosa de Tocqueville la que nos ilustre sobre el particular:

En el siglo XV la asamblea general se componía muchas veces de todo el pueblo: tal costumbre estaba de acuerdo con el carácter popular de nuestros antepasados. El pueblo entero era el que entonces elegía a sus oficiales municipales; al pueblo se le

---

<sup>25</sup> Sobre el papel que representa la tutela financiera en la configuración de una Hacienda local, autónoma o suficiente, en LASARTE, J.: «Hacienda Local: ¿autonomía o suficiencia? *Revista de las Cortes Generales*, n.º 12, pp. 162-186.

consultaba algunas veces, y a él se rendían las cuentas. A fines del siglo XVII subsiste esta costumbre en algunas partes.

En el siglo XVIII ya nos es el pueblo en su conjunto el que constituye la asamblea general: ésta es casi siempre representativa. Mas es preciso tener muy presente que en ninguna parte es elegida por la masa del pueblo, ni recibe de ésta sus aspiraciones: en todas partes se compone de *notables*, algunos por derecho propio y otros en representación de corporaciones y compañías (...). En el siglo XVIII el gobierno municipal de las ciudades degenera por doquier en una pequeña oligarquía. Algunas familias dirigen los asuntos municipales con miras particulares, lejos de la inspección del pueblo y sin responsabilidad ante él. Todos los intendentes lo denuncian, siendo el único remedio la subordinación cada día mayor de los poderes locales al Gobierno central <sup>26</sup>.

La segunda precisión afecta al contenido específico de la propia tutela. Por medio de la tutela se puede someter a aprobación previa, suspender e incluso revocar los actos de los entes tutelados. La tutela nunca es plena y según el descarnado tenor de la Exposición de Motivos correspondiente a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, no es la tutela sino una categoría que expresa una situación de fuerte dependencia casi jerárquica.

Examinemos ahora la vertiente financiera de la tutela. Aquí es donde, al margen de proclamaciones retóricas, la Corporaciones locales se juegan el verdadero alcance de su autonomía financiera. Pues bien, algunos Estatutos de Autonomía admiten el ejercicio de la tutela financiera sobre los entes locales. Nos referimos a los de Cataluña (art. 48. 1), Galicia (art. 49. 1), Andalucía (art. 62. 1) y Baleares (art. 66. d). Los Estatutos de Cantabria (art. 51. 1), Aragón (art. 53) y Castilla-León (art. 41. 1) otorgan a las respectivas Comunidades potestades para velar por los intereses financieros de los entes locales. Como contraste, en el País Vasco y Navarra la tutela financiera de los municipios corresponde a las Diputaciones Forales <sup>27</sup>.

Estas potestades de tutela pueden revestir diversas formas tales como autorizaciones, aprobaciones, informes previos de la entidad tutelante o notificación de la entidad tutelada. No es otra la finalidad prevista en

<sup>26</sup> TOCQUEVILLE, A.: *El antiguo Régimen y la Revolución*. Madrid, 1911, págs. 64 y 65.

<sup>27</sup> Artículo 45 de la Ley 12/1981, de 13 de mayo Reguladora del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. Por lo que concierne a Navarra, hay que tener en cuenta la Norma sobre reforma de las Haciendas Locales de 8 de junio de 1981.

el artículo 180.2 del Texto Refundido de las Disposiciones Vigentes en Materia de Régimen Local, según el cual las transacciones y arbitrajes que afecten a derechos de las Haciendas locales requerirán el acuerdo del órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente que tuviera asumida esa competencia.

Si, como hemos tenido ocasión de verificar, la tutela implica potestades de fiscalización, no debemos ocultar cuán restringido puede ser el contenido de la autonomía financiera local, a diferencia de lo que acontece en el ámbito financiero de las Comunidades Autónomas.

No obstante, controles excesivos pueden vaciar de contenido el principio de referencia, por lo que se requiere templar el rigor y la frecuencia de los mismos sobre una base que asegure el respeto de los intereses propios.

## VII. CONCLUSIONES

Todavía no se han extinguido las voces de la polémica en torno al reconocimiento o no reconocimiento constitucional de la autonomía financiera local.

Algunos autores estiman que la Constitución se inclina sólo por la suficiencia de medios frente a la autonomía financiera expresamente reconocida para las Comunidades Autónomas. Otro sector doctrinal sostiene, con matices varios, que la autonomía financiera local deriva de la propia noción de autonomía, noción —ésta sí— expresamente reconocida por nuestro texto constitucional en favor de provincias y municipios. Tampoco semejante tesis parece muy convincente.

En vez de reconocer autonomía financiera de forma implícita, la Constitución opta por presentar algunos rasgos característicos de la autonomía financiera local. Estos elementos vienen recogidos en los artículos 137 y 140 (autonomía en sentido general, sin adjetivación alguna), 142 (pretensión de suficiencia financiera), 133.2 (autonomía tributaria local), 142 y 133.4 (artículos que afectan a la potestad presupuestaria).

Ahora bien, corresponderá a la ley fijar su ámbito específico. Si se pretende que el principio en cuestión sea operativo y no se transforme en un pronunciamiento retórico, la ley deberá fijar su radio de acción, deberá precisar, por consiguiente, el *quantum* de la autonomía financiera local. Bien entendido que ésta nunca podrá tener calado legislativo. Además, el ejercicio de la autonomía financiera estará recortado cuando el Estado y las Comunidades Autónomas ejerzan, en los términos examinados, alguna suerte de tutela, control o vigilancia sobre sus intereses financieros.