

EL PRINCIPIO DE SUFICIENCIA FINANCIERA LOCAL:  
SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL

Manuel Medina Guerrero

Sevilla, marzo de 2003

## 1.La suficiencia financiera como elemento integrante de la garantía constitucional de la autonomía local

Constituye un lugar común en la literatura la afirmación de que la dotación de recursos suficientes a las Entidades Locales resulta consustancial a la consagración de la autonomía local. En efecto, de forma prácticamente unánime, sobre la base de que el principio de suficiencia constituye el «complemento y presupuesto»<sup>1</sup> de dicha autonomía, la doctrina no ha cesado de poner de manifiesto la indisociable relación de necesidad que vincula la vigencia efectiva de la autonomía local con un suficiente suministro de medios económicos<sup>2</sup>. Y lo cierto es que esta vinculación entre la suficiencia financiera y la garantía constitucional de la autonomía local resulta absolutamente irrefutable. Como es sabido, dentro del ámbito constitucionalmente protegido por la autonomía local cabe distinguir, de una parte, un elemento "material", consistente en la atribución de un *minimum* de competencias propias a los Entes Locales<sup>3</sup>, y, de otro lado, un elemento "modal", en cuya virtud se les garantiza que, dentro de ese marco competencial, podrán actuar bajo su propia responsabilidad, pudiendo por ende decidir "si", "cuándo" y "cómo" van a desempeñar las competencias que les corresponden. Esta vertiente "modal" de la autonomía local, que el art. 7.2 LRBRL se cuida expresamente de recordar, entraña la necesaria asignación de determinadas potestades sin las que la aludida autorresponsabilidad sería puramente ilusoria; asignación que, con

<sup>1</sup> Rafael Entrena Cuesta: "Comentario al artículo 142 CE", en *Comentarios a la Constitución* (F. Garrido Falla, dir.), 3. edición, Civitas, Madrid, 2001, pág. 2460.

<sup>2</sup> Así, ya en J. Leguina Villa: "Gobierno municipal y Estado autonómico", en *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 273-274. Sin ánimo de ser exhaustivo, véase además: M. J. Alonso Mas: "La protección de la autonomía local frente a normas con valor de Ley", en *Nuevas perspectivas del Régimen Local* (Baño León/Climent Barberá, coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 892-893; E. Aragonés Beltrán: "La interpretación judicial de la autonomía local en materia tributaria", en *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*, Diputación de Barcelona/Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 1998, pág. 118; J. L. Blasco Díaz: *Ordenanza municipal y ley*, Marcial Pons, Madrid, 2001, pág. 212; J. García Roca: "El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad", *REALA* 282, 2000, pág. 67; M. González Sánchez: "Reflexiones sobre la autonomía o suficiencia financiera de las Corporaciones Locales según la Constitución española", *REALA* 229, 1986, pág. 103; J. Ramallo Massanet/J. Zornoza Pérez: "Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas locales", *REALA* 259, 1993, págs. 500-501; A. Sánchez Pedroche: "La financiación de las provincias", *Revista de Hacienda Local* XXX/88, 2000, págs. 77-79.

<sup>3</sup> Apoyándose en los pertinentes precedentes jurisprudenciales, la STC 109/1998 quiso poner el acento en esta imposición constitucional de que ha de reconocerse un mínimo de atribuciones a las Administraciones locales. En efecto, refiriéndose en el fundamento jurídico segundo a «la dimensión funcional o competencial de la autonomía local», precisaría: «Pues bien, descendiendo a la vertiente funcional de la autonomía provincial, el art. 137 CE se proyecta en la exigencia de que el legislador ha de atenerse a un "mínimo competencial" que, como competencias propias, ha de reconocerse al ente local, a cuyo fin los órganos representativos de éste han de hallarse dotados de aquellas potestades sin las que ninguna actuación autónoma es posible (SSTC 32/1981, fundamento jurídico 4; 170/1989, fundamento jurídico 9, y 40/1998, fundamento jurídico 39)».

eficacia meramente declarativa, se encarga de efectuar el art. 4.1 LRBRL, que, por lo que a nosotros interesa, reconoce "en todo caso a los Municipios, las Provincias y las islas", entre otras, las potestades reglamentaria y de autoorganización, las potestades tributaria y financiera, así como la potestad de programación o planificación. Pues bien, ya porque se entienda que el derecho a la suficiencia es un componente imprescindible de la potestad financiera, ya porque se considere, sencillamente, que sin unos medios suficientes deviene imposible un ejercicio plenamente libre del conjunto de tales potestades, se hace evidente que la falta de un adecuado flujo de recursos contraría el elemento modal de la autonomía local, protegido directa e inmediatamente por el propio texto constitucional.

Por consiguiente, cabe entender que el principio de suficiencia se halla implícitamente reconocido en todas las Constituciones que garantizan de forma genérica la autonomía local. Y el Tribunal Constitucional no ha dudado en enfatizar la conexión inherente que media entre la suficiencia financiera y la autonomía, al afirmar que aquélla constituye el «presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 CE» [por todas, STC 233/1999, FJ 4 B)]; que resulta un «complemento inexcusable de la autonomía financiera» (STC 87/1993, FJ 3); o, sencillamente, que sin tal suficiencia la autonomía deviene imposible (STC 233/1999, FJ 37)<sup>4</sup>.

De otra parte, y avanzando decididamente en el proceso de "constitucionalización" de las Haciendas locales perceptible en Derecho Comparado<sup>5</sup>, nuestra Constitución ha sancionado de forma expresa e inequívoca la vigencia del principio de suficiencia en su artículo 142: "Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el

<sup>4</sup> En la misma línea, se sostiene en la STC 104/2000: «La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas [...]; es decir, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 C.E. [...]» (FJ 4).

<sup>5</sup> De un «avance del constitucionalismo» en materia hacendística local, y especialmente en relación con el poder tributario, habla R. Calvo Ortega en "Constitución y Haciendas Locales", *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero* 100, 1998, pág. 560. Una muestra de esta tendencia a la constitucionalización la proporciona la reciente experiencia alemana: mediante la reforma constitucional de 27 de octubre de 1994, vino añadirse un tercer inciso al artículo 28.2 de la Ley Fundamental de Bonn, de acuerdo con el cual: "La garantía de la autonomía local abarca también las bases de la propia responsabilidad financiera". De este modo se haría explícita la vertiente financiera de la autonomía local, aunque con anterioridad el Tribunal Constitucional Federal alemán ya había reconocido que la potestad financiera (*Finanzhoheit*) derivaba de la garantía genérica de la autonomía local (véase M. Medina Guerrero: "Líneas básicas configuradoras de la autonomía financiera municipal en el marco europeo", *Revista de Estudios Locales.CUNAL*, noviembre-diciembre 1999, pág. 22).

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". Con ello, nuestro texto constitucional refuerza el anclaje constitucional del principio con mucha mayor intensidad que la generalidad de los ordenamientos de nuestro entorno, evitando así cualquier posible lectura "reduccionista" tendente a negar que el derecho a la suficiencia se halle implícitamente consagrado en la Constitución desde el momento mismo en que ésta reconoce el principio de autonomía local. Con este expreso respaldo del artículo 142 CE, ninguna duda hay que albergar acerca de que los Municipios y las Provincias «tienen garantizada constitucionalmente la suficiencia financiera» (STC 237/1992, FJ 6).

Así, pues, nuestras Entidades Locales son titulares de un derecho a la suficiencia financiera inmediatamente otorgado por el texto constitucional, que, además, a raíz de la última reforma de la LOTC, pueden hacer valer directamente ante el Tribunal Constitucional en el caso de que sus pretendidos quebrantamientos traigan causa de una norma con rango de ley. Determinar ante quién sea ejercitable tal derecho es la cuestión que analizamos a continuación.

## 2. Los responsables de dar cumplimiento al principio de suficiencia financiera local

Frente al sistema federal clásico, en el que los Entes Locales se conciben como "criaturas" de los Estados, que no de la Federación, el Estado Autonomático se articula en torno a lo que se ha dado en denominar el "carácter bifronte" de la Administración Local, de acuerdo con el cual el nivel local de gobierno se vincula y relaciona tanto con el Estado como con las CCAA. "Carácter bifronte" que se proyecta asimismo a la dimensión financiera, aunque desde luego no es parangonable el grado de compromiso que ambos tienen en la dotación de recursos a las Entidades Locales. Pues, indudablemente, el primer responsable en garantizar la suficiencia es el Estado; y ello en una doble vertiente o un doble plano.

En primer lugar y sobre todo, ello es consecuencia de la inexistencia de una mínimamente acabada *Constitución financiera formal* del Estado de las Autonomías, entendiendo por este concepto los preceptos que en los textos constitucionales se encargan de diseñar el sistema hacendístico de los

diferentes niveles de gobierno, procediendo a tal objeto a repartir entre ellos las potestades financieras -y señaladamente las atribuciones sobre las diversas fuentes impositivas- así como a establecer, en su caso, un sistema de transferencias presupuestarias. Y habida cuenta de que, en puridad, tampoco los Estatutos de Autonomía vienen a culminar esta tarea, se hace evidente que es el propio Estado quien está llamado a ejercer la esencial función -de naturaleza materialmente constituyente- consistente en definir el sistema hacendístico del Estado Autonómico en su conjunto. A él corresponde, ciertamente, tanto determinar el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas (art. 157.3 CE), como el de las Entidades Locales, en virtud fundamentalmente de su competencia exclusiva sobre la Hacienda General *ex* art. 149.1.14<sup>a</sup> CE [SSTC 179/1985 FJ 1; 13/1992, FJ 6 y STC 233/1999, FJ 4 B)]. Y, de hecho, el Tribunal Constitucional se ha cuidado mucho de subrayar que éste es el título competencial llamado a satisfacer la suficiencia financiera local<sup>6</sup>.

Y en un segundo plano o desde una segunda perspectiva, puede sostenerse que es el Estado el principal responsable de garantizar la suficiencia financiera de las Entidades Locales porque, pese a las hondas transformaciones del sistema de financiación local acometidas en la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, sus transferencias presupuestarias seguirán siendo una fuente de ingresos esencial de algunas Corporaciones Locales, en concreto, de los Municipios con una población inferior a 75.000 habitantes que no sean capitales de provincia o de Comunidad Autónoma<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Así, en la STC 233/1999 se señaló que el artículo 149.1.14<sup>a</sup> CE entra en juego «en aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas o de medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las Corporaciones Locales. O también cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el art. 142 C.E., en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 C.E...» [FJ 4<sup>o</sup> B)]. Y en el FJ 22<sup>o</sup> de esta STC 233/1999 se insistiría en este extremo: «Además, y desde el momento en que esta concreta potestad normativa tiene como inmediata finalidad garantizar la suficiencia financiera de tales Corporaciones – suficiencia financiera que, según indicamos ya en el fundamento jurídico 2<sup>o</sup>, es en última instancia responsabilidad de aquél-, su ejercicio encuentra anclaje constitucional en la competencia exclusiva sobre la Hacienda General [...] A mayor abundamiento, es preciso recordar que los citados constituyen en la actualidad los tributos locales de mayor trascendencia desde el punto de vista de la financiación de los Entes locales, de donde se deduce que también el principio de suficiencia financiera estuvo muy presente en la mente del legislador a la hora de seleccionar qué tributos habían de ser necesariamente exigidos por todos los municipios, suficiencia financiera cuya efectividad, como hemos dicho en muchas ocasiones, corresponde garantizar al legislador estatal [...]»

<sup>7</sup> Pues a ellos se sigue aplicando el modelo de participación en los tributos del Estado definido por variables que constituía la regla general del anterior sistema hacendístico local (arts. 115-115 quáter LRHL). Por el contrario, para los grandes municipios y municipios capitales de provincia (arts. 112-114 quáter), así como

Pero, como adelantamos, también las CCAA comparten cierta responsabilidad en la consecución de la tantas veces reiterada suficiencia, como cabe inferir ya de la sola circunstancia de que ostenten alguna atribución en materia de Hacienda Local, dada su competencia de desarrollo y ejecución de las bases del art. 149.1.18 CE; y señaladamente aquellas cuyos Estatutos les atribuyen la tutela financiera de las Corporaciones Locales. Aunque, sobre todo, dicha responsabilidad enraíza directa y expresamente en el propio bloque de la constitucionalidad, que contempla como una fuente de ingresos *necesaria* de las Entidades Locales la participación en los tributos de las Comunidades Autónomas. Los términos imperativos en que se expresa el art. 142 CE no dejan el menor resquicio para la duda ("Las Haciendas locales... se *nutrirán* fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas"). De este precepto, en efecto, como ha hecho el Tribunal Supremo, no puede sino extraerse la conclusión de que tanto el legislador estatal como el autonómico «se encuentran directa y constitucionalmente concernidos en dar efectividad al principio de suficiencia de las Haciendas locales»<sup>8</sup>.

Y, sin embargo, por más que de forma prácticamente unánime se haya reconocido que las CCAA están constitucionalmente constreñidas a subvenir a las necesidades financieras locales<sup>9</sup>, no es menos amplia la apreciación de que el grado de cumplimiento de este compromiso ha sido muy deficitario hasta la fecha. De hecho, la exigida articulación de la participación de los Entes Locales en los ingresos tributarios de las CCAA apenas ha llegado a cristalizar en la práctica<sup>10</sup>, incurriéndose así en un supuesto próximo al de "inconstitucionalidad por omisión"<sup>11</sup>. Y si bien es cierto que durante

---

para las provincias (arts. 125-126 quáter), se adopta un modelo que robustece notablemente la autonomía financiera, toda vez que se articula –a semejanza del sistema de financiación autonómico– sobre la cesión parcial de importantes figuras impositivas (IRPF, IVA, Impuestos Especiales sobre fabricación). En el marco de este nuevo modelo, las transferencias presupuestarias estatales pasan a ocupar un lugar secundario bajo la forma de un Fondo Complementario de Financiación.

<sup>8</sup> STS de 30 de octubre de 1999.

<sup>9</sup> J. L. Blasco Díaz: *Ordenanza municipal y Ley*, págs. 212-213; J. J. Ferreiro Lapatz: "Constitución y Haciendas Locales", *Revista Jurídica de Catalunya*, 1984, núm. 4, págs. 936-937; M. González Sánchez: "Reflexiones sobre la autonomía o suficiencia financiera de las Corporaciones Locales según la Constitución española", especialmente págs. 104-105 y 114 ; J. Ramallo Massanet y J. Zornoza Pérez: "Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas locales", pág. 505.

<sup>10</sup> En este sentido, consúltese F. Sosa Wagner: *Manual de Derecho Local*, Aranzadi, Navarra, 2000, pág. 239, así como J. Suárez Pandiello: "El futuro de la financiación local en el contexto del Estado de las Autonomías", *Hacienda Pública Española. Monografía 2001*, pág. 366.

<sup>11</sup> Puede, en efecto, suscribirse la siguiente apreciación de Ramallo y Zornoza: «[...] la falta de desarrollo de los sistemas de participación de las Haciendas locales en los tributos de las CCAA constituye, a nuestro entender, un grave incumplimiento de las previsiones constitucionales respecto de la articulación de dichas

largo tiempo el propio sistema de financiación de las CCAA se ha erigido en un importante obstáculo para la puesta en marcha de la reiterada participación, al haberse fundamentado en transferencias presupuestarias estatales antes que en ingresos propios de naturaleza tributaria<sup>12</sup>, no es menos verdad que esa situación ha cambiado radicalmente en los últimos años, especialmente a raíz de la aprobación el pasado año del nuevo modelo de financiación de las CCAA, que se presenta además como el sistema definitivo. Así es; una vez que se ha procedido a la cesión parcial a aquéllas del IRPF, el IVA y los impuestos especiales, no pueden ya esgrimir como atenuante la carencia de relevantes recursos de naturaleza tributaria sobre los que articular el mecanismo de participación que les impone el art. 142 CE<sup>13</sup>.

De cuanto llevamos dicho se desprende que el derecho constitucional a la suficiencia financiera de las Entidades Locales es accionable tanto frente al Estado como frente a las CCAA. Ahora bien, si pocos interrogantes pueden plantearse sobre este particular, numerosas dudas asaltan cuando se trata de evaluar las posibilidades de éxito que puede tener una reclamación de esta índole en vía jurisdiccional.

### 3.Límites y posibilidades del control de constitucionalidad del principio de suficiencia financiera local

No han faltado voces en la doctrina que han puesto de manifiesto las dificultades que encierra precisar el alcance del mandato contenido en el artículo 142 CE, con declaraciones tales como que «la de suficiencia es siempre una noción de perfiles borrosos»<sup>14</sup>, o que el principio que nos ocupa, «si bien constituye una directriz a seguir por el legislador, no basta,

---

Haciendas locales, que ha de imputarse a las CCAA. Porque son éstas las únicas instancias territoriales que disponen de competencias legislativas para la regulación de este ingreso local que, al merecer la consideración constitucional de recurso fundamental, ha de estimarse de desarrollo necesario para la consecución de la suficiencia financiera local que garantiza el art. 142 de la CE; de modo que la inactividad a ese respecto de las CCAA debe calificarse de abiertamente inconstitucional, aunque no exista cauce procesal adecuado para la proclamación de esta suerte de inconstitucionalidad por omisión en que incurren las citadas instancias territoriales al eludir sus responsabilidades en la financiación de las Haciendas locales» ("Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas locales", pág. 511).

<sup>12</sup> Esta explicación la dio ya J. Martín Queralt: "La participación en ingresos estatales", pág. 2198.

<sup>13</sup> E, incluso, cabría tal vez cuestionarse si la vía de la participación, en cuanto suministradora de recursos incondicionados, no sería la constitucionalmente correcta en el caso de que, como consecuencia del Pacto Local, se proceda a la transferencia de competencias -y no meramente a su delegación- desde las Comunidades Autónomas a las Entidades Locales.

<sup>14</sup> Ramallo Massanet y Zornoza Pérez: "Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas Locales", pág. 504.

evidentemente, para asegurar su observancia, dada su propia vaguedad»<sup>15</sup>. Si a esto se añade que la medición exacta de la reiterada "suficiencia" requiere el empleo de conceptos y técnicas procedentes de otras ciencias, singularmente la hacendística, podrán comprenderse las razones que explican la extrema tendencia a la "auto-contención" que ha venido mostrando hasta la fecha el juez constitucional.

Y es que, en efecto, el Tribunal Constitucional parece asumir que las cuestiones atinentes a la asignación de los recursos entre los diferentes niveles de gobierno, dada su naturaleza estrictamente cuantitativa, encuentran su más natural y genuino cauce de resolución en el proceso político. Ésta es, desde luego, la convicción que prevalece cuando los eventuales problemas de suficiencia se plantean respecto del sistema de financiación en su conjunto. Tal es, muy presumiblemente, la convicción que subyace en la afirmación, vertida inicialmente en la STC 179/1985 a propósito de una Ley que afectaba a la Hacienda local<sup>16</sup>, de que «no es el recurso de inconstitucionalidad 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» (FJ 3). A partir de entonces, el Tribunal Constitucional ha sostenido sistemáticamente la necesidad de preservar esta esfera de decisión propia del legislador, y ello tanto en lo que concierne al diseño del sistema de financiación autonómico como al local<sup>17</sup>.

En este contexto jurisprudencial, no es de extrañar que la concreta forma en que el modelo de financiación local incorpore el principio de suficiencia se conciba como una decisión que ha de adoptar el legislador de acuerdo, fundamentalmente, con criterios de oportunidad política, resultando por ende escasamente accesible al control jurisdiccional. Así lo deja traslucir el siguiente pasaje de la STC 104/2000: «Ha sido la LHL la que ha concretado -como opción del legislador en un momento dado- los recursos financieros de las entidades locales en orden a la consecución de su suficiencia como medio de alcanzar la autonomía constitucionalmente proclamada para la gestión de sus intereses» (FJ 5). En principio, pues, ante el silencio de las disposiciones constitucionales, corresponde al legislador decidir libremente la estructura de las diversas fuentes de ingresos locales y el modo en que las mismas se

---

<sup>15</sup> R. Entrena Cuesta: *Comentarios a la Constitución*, cit., pág. 2460.

<sup>16</sup> Aseveración que posteriormente se extendió a la Hacienda autonómica (SSTC 13/1992, FJ 2 y 68/1996, FJ 2).

<sup>17</sup> En la STC 192/2000 vino a recordarse que esta «libertad de configuración se ha predicado igualmente en relación con el sistema de financiación, no ya autonómico, sino también local» (FJ 10).



combinarán para proveer de los medios suficientes; esto es, al legislador toca determinar en qué medida los recursos locales van a depender de lo que se recaude en el territorio de cada Ente Local por las diferentes figuras tributarias y en qué proporción procederán de las aportaciones presupuestarias de otros niveles de gobierno. En suma, la Constitución impone, sí, la observancia del mandato de suficiencia financiera, pero el “cómo” ésta se consiga en el marco del modelo de financiación constituye, en línea de principio<sup>18</sup>, una decisión de naturaleza política<sup>19</sup>.

Dicho lo anterior, debe inmediatamente apuntarse que este mismo reconocimiento de un amplio margen de maniobra del legislador también se ha producido cuando la pretendida insuficiencia se ha conectado, no en abstracto con el sistema de financiación en su conjunto, sino con una específica fuente de ingresos. Efectivamente, la complejidad que encierra definir qué sea "lo suficiente" en el caso concreto se ha traducido asimismo en la práctica en un laxo control por parte del Tribunal Constitucional de la actuación pretendidamente vulneradora del principio de suficiencia, potenciando en estos supuestos la idea de que la carga de la argumentación recae sobre los recurrentes. Así se desprende de la STC 104/2000, que muy probablemente constituya la Sentencia en donde más directamente tuvo que abordarse un posible quebrantamiento del principio de suficiencia *ex art.* 142 CE, ya que en la misma se ventiló la constitucionalidad de la Ley 5/1993 sobre liquidación definitiva de la participación de las Corporaciones Locales en los tributos del Estado correspondiente al ejercicio de 1990, a la que se reprochó que había fijado un índice de evolución del gasto equivalente distinto al inicialmente establecido en la LHL. Pues bien, por tal motivo, el Tribunal no encontró ocasión para emprender un control material del principio de suficiencia:

---

<sup>18</sup> Obviamente, existen ciertas limitaciones constitucionales que impiden que la libertad de configuración del legislador sea absoluta. Así, por ejemplo, puede considerarse una exigencia impuesta por la autonomía financiera en su vertiente de gasto [por todas, STC 109/1998, FJ 10] el que la inmensa mayoría de los recursos locales sean ingresos de libre disposición, de tal modo que los ingresos afectados o condicionados sólo jueguen un papel secundario en el conjunto del sistema hacendístico local. Como también es, obviamente, una exigencia constitucional el que las Corporaciones Locales cuenten con tributos propios respecto de los cuales se les reconozca alguna intervención en su establecimiento o en su exigencia [así, ya en STC 19/1987, FJ 4º; y, más recientemente, en STC 233/1999, FFJJ 18, 19 C) y 22].

<sup>19</sup> Así, como es sabido, la reforma de la Hacienda local realizada en la Ley 51/2002 ha venido a reducir sustancialmente la capacidad recaudatoria del Impuesto sobre Actividades Económicas, al declarar exentas a las personas físicas y a las sociedades cuya cifra de negocios sea inferior a un millón de euros [art. 83.1 c)]. La ineludible compensación a la que el Estado estaba obligado para “preservar el principio de suficiencia financiera de las entidades locales” (disposición adicional décima.1) se ha canalizado a través de la participación de las mismas en los tributos del Estado (disposición adicional décima.3).

«Dentro del anterior esquema puede afirmarse entonces que la Ley 5/1993 no vulnera el principio de suficiencia financiera de las Corporaciones locales, sencillamente, porque se limita a concretar el índice de evolución del gasto definitivo para el ejercicio 1990 conforme a los postulados de los arts. 112 a 114, y disposición adicional duodécima L.H.L. (esta última en la redacción que le dio la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992). Es, además, una Ley que se enmarca dentro de un quinquenio de financiación a través de la participación en los presupuestos generales del Estado (1989-1993), por lo que no se aprecia en qué manera puede afectar por sí misma y de forma individualizada a esta participación quinquenal. De hecho, éste es un resultado que los recurrentes no han probado que se produzca (en idénticos términos, STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22), no bastando la mera invocación en la demanda para que este Tribunal deba pronunciarse sobre el mismo, siendo preciso que en el cuerpo del recurso se contenga la argumentación específica o los razonamientos que fundamenten su presunta contradicción con la Norma Fundamental (en sentido similar, SSTC 98/1989, de 1 de junio, FJ 5; 146/1994, de 12 de mayo, FJ 7.B; 214/1994, de 14 de julio, FJ 3; y 195/1998, de 1 de octubre, FJ 1)» (FJ 5).

Así pues, la principal razón esgrimida por el Tribunal para desestimar el recurso no fue otra que el hecho de que no se hubiera atendido adecuadamente las cargas de la prueba y de la argumentación que pende sobre los recurrentes<sup>20</sup>. Apreciación de que no se había satisfecho «la fundamentación que razonablemente es de esperar» (*ibidem*) que, como a nadie se le oculta, está directamente relacionada con las dificultades consustanciales que encierra definir en la práctica un concepto tan impreciso como el de suficiencia financiera. De ahí que, ante la sumamente compleja tarea de definir qué sea "lo suficiente", el Tribunal Constitucional tienda a exigir con el máximo rigor un satisfactorio cumplimiento de la carga de la argumentación que atañe al demandante.

Ahora bien, dicho lo anterior, es menester señalar que esta tendencial renuencia del juez constitucional a efectuar un intenso control de este tipo de controversias no sólo obedece a lo especialmente indeterminado que resulta el propio concepto de "suficiencia financiera" desde el punto de vista jurídico. Como el propio Tribunal Constitucional se ha cuidado de reseñar, también el peso de lo "material" o lo "fáctico" impone sus condicionantes en este ámbito: Toda pretensión de suficiencia financiera se

---

<sup>20</sup> Coincidimos plenamente con L. Pomed Sánchez, para quien la «desestimación del recurso se funda de modo principal en el hecho de que los parlamentarios impugnantes no han subvenido a la carga argumental y probatoria que sobre ellos pesaba, máxime cuando el motivo principal del recurso tenía que ver con los efectos para las arcas municipales del índice de participación en los tributos del Estado» ("Jurisprudencia constitucional relevante para la autonomía local", en *Anuario del Gobierno Local 2001*, pág. 347).

reconoce u otorga bajo "reserva de lo posible", esto es, haciéndola depender de los medios realmente existentes de los que pueda disponerse en cada momento<sup>21</sup>. Así, refiriéndose al principio de suficiencia de recursos que consagra el art. 2.1 d) LOFCA respecto de las CCAA, la STC 135/1992 vino a señalar que el mismo encuentra «un primer límite en la propia naturaleza de las cosas, y no es otro sino las posibilidades reales de la estructura económica del país en su conjunto» (FJ 8). E insistiendo en esta idea, y a propósito asimismo de las CCAA, apuntaría poco después el Tribunal Constitucional que dicho principio de suficiencia de los recursos económico-financieros ha de concebirse «dentro siempre de las reales disponibilidades económicas de un sistema globalmente presidido por el principio de solidaridad» (STC 87/1993, FJ 3).

Esta inescusable sujeción de la garantía de la suficiencia a la situación económica global también ha sido expresamente destacada por el Tribunal Constitucional en relación con las Entidades Locales. Ya en la STC 96/1990, al abordar la alegación de las CCAA catalana y gallega de que a ellas debía corresponder fijar los criterios de reparto de la participación en los tributos del Estado entre sus respectivas Corporaciones Locales, tendría la ocasión de apuntar, siquiera como *obiter dictum*, lo siguiente: «No otra finalidad distinta más que la de garantizar en el marco de las disponibilidades presupuestarias la suficiencia financiera de todas y cada una de las Corporaciones locales para posibilitar la consecución efectiva de la autonomía constitucionalmente garantizada es la que persiguen los arts. 70 y 71 de la Ley de Presupuestos 50/1984 al fijar unos criterios uniformes y homogéneos de distribución entre los distintos Entes locales en la participación de los ingresos del Estado» (FJ 7). Y en el fundamento jurídico cuarto de la STC 104/2000 ya abiertamente se reconoce: «Aunque el soporte material de la autonomía financiera son los ingresos y en tal sentido la Constitución configura como principio la suficiencia de recursos (en el art. 142), sin embargo, tiene un primer límite «en el marco de las disponibilidades presupuestarias» (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7)». Como a nadie habrá pasado inadvertido, la necesaria delimitación del mandato de suficiencia *ex art. 142 CE* en el marco de las "disponibilidades presupuestarias" juega como otro factor desincentivador de la capacidad revisora del juez constitucional, pues, al fin y al cabo, siempre podrá considerarse que mensurar dicha disponibilidad entraña, en buena medida, una valoración esencialmente política. Por

---

<sup>21</sup> A esta dirección apunta también la Carta Europea de la Autonomía Local cuando en su artículo 9.1 establece: "Las Entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales puedan disponer libremente en el ejercicio de sus competencias".

consiguiente, también bajo este prisma las posibilidades de desempeñar un riguroso control de las decisiones del legislador a la luz del mandato de suficiencia se topan con los límites jurídico-funcionales de la jurisdicción constitucional<sup>22</sup>.

Hasta aquí llegan los límites con los que, de acuerdo con la propia jurisprudencia constitucional, se topa el Tribunal para determinar si una ley es o no compatible con el art. 142 CE. Pero si tales son los condicionantes, ¿cuáles son las posibilidades reales de control material de la "suficiencia" que puede desempeñar el Tribunal Constitucional en su actividad jurisdiccional? Pues bien, en principio, atendiendo a los pronunciamientos hoy existentes, cabe afirmar que el núcleo duro de las facultades revisoras materiales al respecto se concentran -y no sería inexacto decir "se agotan"- en el control de la arbitrariedad de la medida impugnada. En efecto; habida cuenta de que la interdicción de la arbitrariedad constituye un elemento consustancial al Estado de Derecho que la jurisdicción constitucional no puede soslayar, siempre será factible revisar si el reparto de los recursos entra los Entes Locales adolece de falta de razonabilidad y puede, por ende, considerarse arbitrario. Así lo reconocería sin ambages el Tribunal Constitucional cuando tuvo la primera ocasión para ello con motivo de la impugnación de la Ley madrileña del Fondo de Solidaridad Municipal: «De otra parte, es claro que, como señalan acertadamente los recurrentes, las transferencias y subvenciones de las Comunidades Autónomas a los Entes locales deben distribuirse conforme a criterios objetivos y razonables, pues en caso contrario podrían resultar vulnerados los principios constitucionales de igualdad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes público» (STC 150/1990, FJ 12).

Pero es más; aunque son contadas las SSTC<sup>23</sup> en las que se ha tenido que aplicar un control de arbitrariedad a problemas concernientes a la

---

<sup>22</sup> Sobre estos límites funcionales, M. Medina Guerrero: Comentario al art. 1 LOTC, en *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional/BOE, Madrid, 2002, págs. 82-88.

<sup>23</sup> Así, en la aludida STC 150/1990 no se entendió contraria a la Constitución que una parte de la participación municipal en los tributos de la CA se distribuyese en función de los concretos proyectos de inversión seleccionados por la propia Comunidad Autónoma: «Pero tampoco desde este ángulo puede sostenerse con fundamento que tales principios constitucionales [de igualdad e interdicción de la arbitrariedad] hayan sido conculcados por la Ley impugnada, pues ésta fija unos criterios de reparto de los recursos del Fondo de Solidaridad (arts. 4, 5 y Disposición adicional primera) que no pueden considerarse extraños a las exigencias de objetividad y razonabilidad. Si bien en la selección de los proyectos de inversión cabe un margen de discrecionalidad en favor de la Comunidad Autónoma para definir las prioridades, con participación de las propias Corporaciones locales, ello no supone por sí solo que haya de incurrirse en arbitrariedad; y si en algún caso se produjera tal evento, siempre podrían las Corporaciones afectadas impugnar las normas y actos de desarrollo y ejecución de la Ley ante los órganos judiciales competentes» (FJ 12). Y en la STC 233/1999, al examinar la constitucionalidad de la diversificación de los tipos impositivos del IBI en función de la

suficiencia financiera local -ya autónomamente *ex art. 9.3 CE*, ya inserto en el *test* del principio de igualdad-, en alguna ocasión la revisión que ha llevado a cabo el Tribunal Constitucional ha sido mínima, casi inexistente, limitándose a constatar, prácticamente sin mayor argumentación, la concurrencia de una finalidad razonable. Así sucedió en la ya reiterada STC 104/2000, en donde, frente a la alegación de que se había vulnerado el principio de interdicción de la arbitrariedad al no haber ninguna razón que justificase el recorte de los ingresos de las Entidades Locales, el Tribunal Constitucional se cuidó de subrayar lo limitado de su jurisdicción en este ámbito:

«Ese control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no imponga constricciones indebidas al Poder Legislativo y respete sus opciones políticas. El cuidado que este Tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de ese control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad, según han advertido ya algunas de nuestras Sentencias. Así, al examinar un precepto legal impugnado, desde ese punto de vista, el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aún no estableciéndola, carece de toda justificación, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 10; 66/1985, de 23 de mayo, FJ 1; 108/1986, de 29 de julio, FJ 18; 65/1990, de 5 de abril, FJ 6; 142/1993, de 22 de abril, FJ 9; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 16; 116/1999, de 17 de junio, FJ 14; y 74/2000, de 14 de marzo, FJ 4)» (FJ 8).

Y, una vez sentado lo anterior, zanjó la cuestión con la siguiente lacónica argumentación:

«La norma impugnada en el presente recurso posee una finalidad razonable dado que es una especificación de la L.H.L., que previó la liquidación anual de la participación en los tributos del Estado discutida, por lo que es aquí donde se agota el enjuiciamiento de su posible arbitrariedad, que la norma supera cumplidamente (en sentido idéntico, STC 142/1993, de 22 de abril, FJ 9). En otros términos, si la norma de que tratamos no se muestra como desprovista de fundamento, aunque pueda legítimamente discreparse de la concreta solución, entrar en un enjuiciamiento de cual sería su medida justa supone discutir una opción tomada por el legislador que, aunque pueda ser discutible, no resulta arbitraria ni irracional (en sentido idéntico, STC 44/1988, de 22 de marzo, FJ 13)» (FJ 8)

-0-00-000-00-0-

Este necesariamente somero examen de nuestra jurisprudencia revela que es muy reducido el control que está dispuesto a ejercer el Tribunal Constitucional acerca del cumplimiento del principio de suficiencia local. Franca tendencia a la "autocontención" que -importa subrayarlo- ha sido durante largo tiempo un rasgo común de la jurisdicción constitucional de los Estados políticamente descentralizados de nuestro entorno. El problema estriba en que esta tendencia, en ocasiones, ha sido tan marcada que puede conducir a la erosión del contenido normativo de los correspondientes preceptos constitucionales<sup>24</sup>, hasta el extremo de temerse que las garantías materiales de la suficiencia financiera local lleguen a convertirse en meros enunciados vacíos de contenido.

En estas circunstancias, no debe de ser motivo de entrañeza la reacción que ya se aprecia en otros ordenamientos, como el alemán, tendente a reafirmar que tales disposiciones constitucionales son Derecho vinculante y no simples directrices de política financiera de carácter más o menos potestativo<sup>25</sup>. Reacción que, surgida inicialmente en sede doctrinal, ha terminado por abrirse paso también en vía jurisdiccional. Baste citar como ejemplo -entre otras varias que asimismo podrían traerse a colación- la Sentencia de 25 de noviembre de 1997 del Tribunal de Estado de Baja Sajonia, que se decantó por enfatizar el valor que ha de darse al adecuado cumplimiento de las competencias locales en detrimento del "peso" que puede jugar en las argumentaciones la capacidad financiera del Land en cuanto elemento condicionante del derecho a la suficiencia local. Así, tras afirmar categóricamente que, «en caso de una manifiesta desproporción entre las tareas a desempeñar y la atribución de medios, se menoscaba de forma ilícita el ámbito nuclear de la autonomía local», el aludido Tribunal vino a precisar lo siguiente:

«El artículo 58 de la Constitución de Baja Sajonia impone al legislador el mandato de que ponga a disposición de los Entes Locales los medios necesarios para el cumplimiento de sus tareas. El artículo 58 de la Constitución exige un ajuste financiero ajustado a las tareas. El legislador sólo puede satisfacer esta obligación si conoce el volumen de los medios financieros que se necesitan. Así, por ejemplo, a la hora de fijar el ajuste financiero, no debe soslayar el aumento apreciable de los gastos que se haya podido experimentar en el ámbito de las tareas

---

<sup>24</sup> En este sentido, Friedrich Schoch: "Finanzverantwortung beim kommunalen Verwaltungsvollzug bundes- und landesrechtlich veranlaßter Ausgaben", *Zeitschrift für Gesetzgebung* 1994, pág. 260.

<sup>25</sup> Así, por ejemplo, Stefan Mückl: *Finanzverfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Selbstverwaltung*, Richard Boorberg, Stuttgart, 1998, pág. 251.

propias obligatorias. Tales incrementos de los gastos que han de tomarse en consideración no son sólo los que se producen como consecuencia de modificaciones legislativas que vienen a ampliar los derechos de terceros. También pueden derivar... de un aumento del número de beneficiarios que se haya producido por razones materiales».

Y una vez sentada esta exigencia de que el Land ha de tomar en consideración la evolución del gasto que pende sobre los Entes Locales, el Tribunal de Baja Sajonia pasa acto seguido a interpretar la “reserva” de la capacidad financiera del Land también prevista en el reiterado art. 58 de la Constitución:

«La Constitución pone aquí de manifiesto el igual valor (*Gleichwertigkeit*) que tienen las tareas del Land y las locales, puesto que, como correlato del cumplimiento de las pretensiones financieras de las Corporaciones Locales, quiere asegurar la protección efectiva de otros bienes equiparables por parte del Land.

»El artículo 58 contiene una regla de colisión para resolver la tensión normativa existente entre los “medios necesarios” para el desempeño de las tareas, de una parte, y la “capacidad financiera” del Land, de otro lado. De aquí deriva el deber de proceder a un reparto justo y equilibrado de las cargas existentes. Ante el presupuesto de que existe una fundamental equiparación entre las tareas del Land y las de los Entes Locales, se requiere una simetría del reparto para proporcionar a ambos, de una forma igualitariamente ajustada a sus tareas, los medios que estén disponibles en cada momento».

La idea de que ha de haber una simetría en el reparto (*Verteilungssymmetrie*) a la hora de proceder a la distribución de los recursos entre el Land y las Corporaciones Locales constituye, sin duda alguna, una aportación cuya relevancia en la salvaguardia efectiva de la suficiencia financiera local difícilmente puede ser exagerada. De hecho, fue la inobservancia de este criterio una de las principales razones que esgrimió el Tribunal de Baja Sajonia para que, por vez primera en Alemania, se declarase inconstitucional una Ley de un Land por fijar un volumen total de recursos destinado a las Corporaciones Locales que no satisfacía su derecho a tener una dotación financiera acorde a sus tareas. Antes de llegar a esta conclusión, el reiterado Tribunal consideró pertinente apuntar que, si bien el art. 58 de la Constitución no les reconoce el derecho a ser financiadas en una determinada cuantía, el legislador ha de tomar en consideración que dicho precepto constitucional «sirve para la protección de la autonomía local y, por eso, debe

evitar que las Corporaciones Locales estén obligadas a realizar proporcionalmente mayores economías que el Land». Y en el caso en cuestión, habida cuenta de que el legislador no había atendido que los gastos locales se habían incrementado extraordinariamente en los últimos años, y que la recaudación de los impuestos municipales había descendido ligeramente, mientras que por el contrario habían aumentado los recursos tributarios del Land, no pudo sino llegarse a la apreciación de que se había ignorado dicha simetría de reparto, incurriendo con ello en inconstitucionalidad la Ley impugnada.

En definitiva, líneas jurisprudenciales como la reseñada permiten la realización de un control real, efectivo, del mandato de suficiencia, sin necesidad de tener que descender a una revisión material acerca de si el específico volumen de recursos adscrito al nivel local alcanza, o no, a cubrir sus concretas necesidades de gasto; examen este último que, por obvias razones funcionales, no está el juez constitucional en las mejores condiciones de realizar. De este modo, por ejemplo, con base en dicha línea jurisprudencial, en períodos de crisis o estancamiento económico o, sencillamente, en el supuesto de que haya que cumplir determinados compromisos de disciplina presupuestaria, podría entenderse contrario al principio de suficiencia que se acordasen recortes desproporcionados de los ingresos de las Corporaciones Locales, en tanto que los recursos del nivel de gobierno responsable de su suficiencia no padeciesen merma alguna o apenas se vieses afectados.