

Autonomía local, autonomía financiera y estabilidad presupuestaria

FRANCISCO JAVIER CIRIERO SOLETO

Letrado de la Asamblea de Extremadura.

Resumen

Se analiza la evolución legislativa y jurisprudencial que ha tenido el principio de autonomía local, el principio de autonomía financiera, entendido como la puesta a disposición de los entes locales de los medios económicos necesarios para poder llevar a cabo de forma eficaz sus políticas públicas, dentro de las competencias que tienen atribuidas, así como el principio de estabilidad presupuestaria, como un límite a la autonomía local y financiera, conforme al artículo 135 de la Constitución, redactado según la Reforma de 27 de septiembre de 2011.

Palabras clave: municipios, autonomía, recursos, competencias, estabilidad presupuestaria.

Resum

S'analitza l'evolució legislativa i jurisprudencial que ha tingut el principi d'autonomia local, el principi d'autonomia financera, entès com la posada a disposició dels ens locals dels mitjans econòmics necessaris per a poder dur a terme de forma eficaç les seues polítiques púbiques, dins de les competències que tenen atribuïdes, així com el principi d'estabilitat pressupostària, com un límit a l'autonomia local i financera, d'acord amb l'article 135 de la Constitució, redactat segons la reforma de 27 de setembre de 2011.

Paraules clau: municipis, autonomia, recursos, competències, estabilitat pressupostària.

Abstract

I analyze in this article about legislative and jurisprudential evolution of the principle of local autonomy, and the principle of financial autonomy, as the necessary economical government properties to be able to carry out effectively your public policies, within the competencies that are attributed, and the principle of budgetary stability as a limit to local and financial autonomy, according the article 135 of the Constitution, written up according to the reform on the 27 september 2011.

Key Words: Municipality, autonomy, governments properties, competencies, budgetary stability.

Sumario

- I. Autonomía local.
- II. Autonomía financiera.
- III. Estabilidad presupuestaria.
- IV. Bibliografía.
 1. Normativa.
 2. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
 3. Doctrinal.

I. Autonomía local

Territorialmente España está constituida por el Estado Central, las Comunidades Autónomas y los entes locales, que están, a su vez divididos en Municipios, Provincias e Islas, en los Archipiélagos Balear y Canario, conforme a lo que establece el artículo 3.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Además de estas tres subdivisiones, que pueden considerarse de derecho necesario, existen otras que son contingentes entre las que se encuentran las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas (pedanías, parroquias...), las comarcas u otros entes que agrupen varios municipios, instituidos en los respectivos Estatutos de Autonomía, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios.

Los municipios pueden considerarse tanto como una división territorial como una forma de organización del territorio del Estado, conforme a lo indicado en la Sentencia del tribunal Constitucional 82/1982, de 21 de diciembre.

Los entes locales gozan de autonomía, que es definida por el Tribunal Constitucional como el derecho a participar en la gestión de sus propios intereses (STC 170/89, de 19 de octubre), pero teniendo en cuenta que no se trata de un poder absoluto, sino limitado, es decir, no nos encontramos ante una soberanía absoluta sobre su territorio, sino que esta autonomía está sometida al principio de unidad del territorio español del artículo 2 de la Constitución.

Este poder autónomo se circunscribe a la gestión de sus respectivos intereses, debiendo dotar a cada ente local de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer dicho interés (STC 4/1981, de 2 de febrero).

También se define la autonomía de los entes locales en la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España el 20 de enero de 1988, que la define como «el derecho y la capacidad efectiva para las entidades locales de regular y administrar en el marco de la Ley, bajo su responsabilidad

y en beneficio de su población, una parte importante de los asuntos públicos.

Este derecho es ejercido por consejos o asambleas compuestas de miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal que puedan disponer de órganos ejecutivos responsables ante aquellas. Todo ello sin perjuicio del recurso a las asambleas de ciudadanos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, donde la ley lo permita».

En desarrollo de esta autonomía, el artículo 2 de la Ley de Bases del Régimen Local establece que para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos. Las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen.

La propia Ley de Bases del Régimen Local en su artículo 4 establece un listado de potestades de los entes locales que son:

- a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización.
- b) Las potestades tributaria y financiera.
- c) La potestad de programación o planificación.
- d) Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.
- e) La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.
- f) Las potestades de ejecución forzosa y financiera.
- g) La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.

h) Las prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las comunidades autónomas; así como la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes.

Al Estado central le corresponde, conforme al artículo. 149.1.18 CE regular parte del régimen local mediante normas de carácter básico (STC 214/ 1989, de 21 de diciembre) y serán estas leyes básicas las que deben determinar el nivel de autonomía de los entes locales.

En los Estatutos de Autonomía, las Comunidades Autónomas han asumido la competencia para completar esa regulación, pudiendo establecer políticas propias en este ámbito, dentro de las bases establecidas por el Estado. (STC 32/1981, de 28 de julio).

Dentro de estas bases, tan constitucional es reducir la autonomía local al mínimo constitucionalmente garantizado como ampliarla al máximo. Ambas soluciones son igualmente constitucionales y en dichos extremos puede moverse el legislador básico del régimen local en el marco de un sistema constitucional basado en el principio democrático. No obstante, el Tribunal Constitucional se ha inclinado por la segunda opción, la ampliación de la autonomía local.

A este criterio responden claramente las SSTC 103/2013, de 25 de abril y 143/2013, de 11 de julio, sentencias dictadas en relación al régimen orgánico de los denominados «municipios de gran población» introducido en la Ley de Bases del Régimen Local por la Ley 57/2003, de 16 de 11 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que prevé la creación preceptiva de los órganos de gestión desconcentrada, la comisión especial de sugerencias y reclamaciones y el consejo social de la ciudad. Este Tribunal consideró que ese régimen es constitucionalmente legítimo y básico por referencia a la directa afectación de los intereses de un ente local con autonomía constitucionalmente garantizada con independencia de que los llamados «municipios de gran población» perdieran parte de

su capacidad decisoria en un ámbito típicamente local (organización interna).

Se ha incrementado la protección de la autonomía local mediante la introducción en el artículo 75 ter de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional de un nuevo proceso, el Conflicto en Defensa de la Autonomía Local, creado mediante la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, que establece que :

Están legitimados para plantear estos conflictos:

- a) El municipio o provincia que sea destinatario único de la ley.
- b) Un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente.
- c) Un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial.

Para iniciar la tramitación de los conflictos en defensa de la autonomía local será necesario el acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas.

Una vez cumplido el requisito establecido en el apartado anterior, y de manera previa a la formalización del conflicto, deberá solicitarse dictamen, con carácter preceptivo pero no vinculante, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones locales corresponda a varias o a una Comunidad Autónoma. En las Comunidades Autónomas que no dispongan de órgano consultivo, el dictamen corresponderá al Consejo de Estado.

Las asociaciones de entidades locales podrán asistir a los entes locales legitimados a fin de facilitarles el cumplimiento de los requisitos establecidos en el procedimiento de tramitación del presente conflicto.

II. Autonomía financiera

La autonomía financiera de los entes locales se debe considerar en un doble aspecto: la capacidad de obtener sus propios ingresos y la potestad de destinarlos al fin que se estime oportuno, dentro de sus competencias. Puede considerarse una manifestación de la autonomía política, ya que se trata de poder destinar el dinero de que se dispone a efectuar políticas propias. Supone la plena disponibilidad de los ingresos sin condicionamientos indebidos.

En la Constitución esta cuestión aparece regulada de forma expresa en el artículo 142 que indica 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.

De forma indirecta, hay que mencionar el artículo 133 que atribuye la potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante Ley, aunque señala que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Esta autonomía financiera está sometida a límites, en base a los principios de cooperación y coordinación y, como indica el Tribunal Constitucional, también conforme al principio de estabilidad presupuestaria, ya que este principio es constitucionalmente legítimo (STC 134/2011, de 20 de julio).

La potestad originaria del Estado para crear tributos ha de ser compatible con la autonomía reconocida a los entes locales. La Administración local está obligada a cumplir las funciones que tiene encomendadas por la legislación y a cumplir las mismas en base a los principios de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Conforme a lo establecido en el Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo, texto refundido de la Ley reguladoras de las Haciendas Locales, la hacienda de las entidades locales estará constituida por los siguientes recursos:

- a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.
- b) Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales.
- c) Las participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas.
- d) Las subvenciones.
- e) Los percibidos en concepto de precios públicos.
- f) El producto de las operaciones de crédito.
- g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
- h) Las demás prestaciones de derecho público.

Constituyen ingresos de derecho privado de las entidades locales los rendimientos o productos de cualquier naturaleza derivados de su patrimonio, así como las adquisiciones a título de herencia, legado o donación.

A estos efectos, se considerará patrimonio de las entidades locales el constituido por los bienes de su propiedad, así como por los derechos reales o personales, de que sean titulares, susceptibles de valoración económica, siempre que unos y otros no se hallen afectos al uso o servicio público.

En ningún caso tendrán la consideración de ingresos de derecho privado los que procedan, por cualquier concepto, de los bienes de dominio público local.

Tendrán también la consideración de ingresos de derecho privado el importe obtenido en la enajenación de bienes integrantes del patrimonio de las entidades locales como consecuencia de su desafectación como bienes de dominio público y posterior venta, aunque hasta entonces estuvieran sujetos a concesión administrativa.

Dentro de los tributos hay que diferenciar entre tasas, contribuciones especiales y recargos.

Por tasas hay que entender las que se cobran por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos.

En cambio las contribuciones especiales se cobran por la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por las entidades respectivas.

Las entidades locales podrán establecer recargos sobre los impuestos propios de la respectiva comunidad autónoma y de otras entidades locales en los casos expresamente previstos en las leyes de la comunidad autónoma.

Entre los impuestos municipales se regulan:

- a) El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica que es un tributo directo que grava la titularidad de los vehículos de esta naturaleza, aptos para circular por las vías públicas, cualesquiera que sean su clase y categoría.
- b) El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras que es un tributo indirecto cuyo hecho imponible está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, o para la que se exija presentación de declaración responsable o comunicación previa, siempre que la expedición de la licencia o la actividad de control corresponda al ayuntamiento de la imposición.
- c) El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana que es un tributo directo que grava el incremento de valor que experimenten dichos terrenos y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título o de la constitución o transmisión

de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos.

Asimismo, las entidades locales participarán en los tributos del Estado y en la cuantía y según los criterios que se establecen en esta ley y de las comunidades autónomas en la forma y cuantía que se determine por las leyes de sus respectivos Parlamentos.

Otra forma de obtener fondos las entidades locales, sus organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes es concertando operaciones de crédito en todas sus modalidades, tanto a corto como a largo plazo, así como operaciones financieras de cobertura y gestión del riesgo del tipo de interés y del tipo de cambio. Ahora bien, todas las operaciones financieras que suscriban las Corporaciones Locales están sujetas al principio de prudencia financiera, debiendo entenderse por ella el conjunto de condiciones que deben cumplir las operaciones financieras para minimizar su riesgo y coste.

Para la financiación de sus inversiones, así como para la sustitución total o parcial de operaciones preexistentes, las entidades locales, sus organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado, podrán acudir al crédito público y privado, a largo plazo, en cualquiera de sus formas.

Pero como hemos visto, la autonomía financiera local se refiere no solo a la obtención de ingresos sino también a la capacidad para gastarlos. El Tribunal Constitucional ha indicado que en esta materia los entes locales han de regirse por los principios de legalidad, eficiencia, economía, asignación equitativa de los recursos pública subordinación de la riqueza nacional al interés general, estabilidad presupuestaria y control (SSTC 134/2011, de 20 de julio y 130/2013, de 4 de junio).

III. Estabilidad presupuestaria

Este principio aparece regulado en el artículo 135 de la Constitución Española, que fue objeto de reforma en este aspecto el 27 de

septiembre de 2011, como exigencia de la Unión Europea para evitar el excesivo endeudamiento público y así poder afrontar con garantías la crisis económica que en aquel momento se cernía sobre nuestro país.

En tal sentido, la Constitución indica, entre otras cosas, en dicho artículo que todas las administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, que el Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros y que una Ley Orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo.

Esta Ley es la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En su Exposición de Motivos indica que la estabilidad presupuestaria, consagrada constitucionalmente, es base para impulsar el crecimiento y la creación de empleo en la economía española, para garantizar el bienestar de los ciudadanos, crear oportunidades a los emprendedores y ofrecer una perspectiva de futuro más próspera, justa y solidaria.

La salvaguardia de la estabilidad presupuestaria es un instrumento indispensable para lograr este objetivo, tanto para garantizar la financiación adecuada del sector público y los servicios públicos de calidad sobre los que descansa el sistema de bienestar, como para ofrecer seguridad a los inversores respecto a la capacidad de la economía española para crecer y atender nuestros compromisos.

Para hacer frente a la crisis, es necesario aplicar una política económica contundente basada en dos ejes complementarios que se refuerzan: La consolidación fiscal, es decir, la eliminación del déficit público estructural y la reducción de la deuda pública, y las reformas estructurales. Pero más allá de esta respuesta inmediata, es necesario consolidar el marco de política económica y fiscal que permite asegurar de forma permanente el crecimiento económico y la creación de empleo.

Los tres objetivos de la Ley son: Garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas; fortalecer la confianza

en la estabilidad de la economía española; y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria.

A diferencia de la normativa anterior, la Ley regula en un texto único la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Seguridad Social. Esto mejora la coherencia en la regulación jurídica, supone una mayor claridad de la Ley y transmite una idea de igualdad en las exigencias presupuestarias, de responsabilidad y lealtad institucional entre todas las Administraciones Públicas.

En cuanto a los principios de esta Ley, mantiene los cuatro principios de la legislación anterior –estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos–, e introduce tres nuevos principios: Sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional.

El principio de estabilidad presupuestaria se define como la situación de equilibrio o superávit. Se entenderá que se alcanza esta situación cuando las Administraciones Públicas no incurran en déficit estructural.

Este principio se refuerza con el de sostenibilidad financiera, que es la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial.

También se introduce el principio de lealtad institucional, como principio rector para armonizar y facilitar la colaboración y cooperación entre las distintas administraciones en materia presupuestaria.

Constituye el objeto de la presente Ley el establecimiento de los principios rectores, que vinculan a todos los poderes públicos, a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público orientada a la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, como garantía del crecimiento económico sostenido y la creación de empleo, en desarrollo del artículo 135 de la Constitución Española.

Asimismo, se establecen los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva de los principios de estabilidad presupuestaria y de

sostenibilidad financiera, en los que se garantiza la participación de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera; el establecimiento de los límites de déficit y deuda, los supuestos excepcionales en que pueden superarse y los mecanismos de corrección de las desviaciones; y los instrumentos para hacer efectiva la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento, en desarrollo del artículo 135 de la Constitución Española y en el marco de la normativa europea.

A los efectos de esta Ley, el sector público se considera integrado por las siguientes unidades:

1. El sector Administraciones Públicas, de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales aprobado por el Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996 que incluye los siguientes subsectores, igualmente definidos conforme a dicho Sistema:
 - a) Administración central, que comprende el Estado y los organismos de la administración central.
 - b) Comunidades Autónomas.
 - c) Corporaciones Locales.
 - d) Administraciones de Seguridad Social.
2. El resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas, no incluidas en el apartado anterior, tendrán asimismo consideración de sector público y quedarán sujetos a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas.

También se regula el principio de transparencia por el cual la contabilidad de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, así como sus Presupuestos y liquidaciones, deberán contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad

financiera y la observancia de los requerimientos acordados en la normativa europea en esta materia. A este respecto, los Presupuestos y cuentas generales de las distintas Administraciones integrarán información sobre todos los sujetos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley.

En cuanto a las consecuencias de no cumplir lo establecido, las Administraciones Públicas que incumplan las obligaciones contenidas en esta Ley, así como las que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea o las disposiciones contenidas en tratados o convenios internacionales de los que España sea parte, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado.

En el proceso de asunción de responsabilidad a que se refiere el párrafo anterior se garantizará, en todo caso, la audiencia de la administración o entidad afectada.

El Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y de los entes previstos en el artículo 2.2 de esta Ley vinculados o dependientes de aquellas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.

Las Comunidades Autónomas no asumirán ni responderán de los compromisos de las Corporaciones Locales ni de los entes vinculados o dependientes de estas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.

El Gobierno establecerá mecanismos de coordinación entre todas las Administraciones Públicas para garantizar la aplicación efectiva de los principios contenidos en esta Ley y su coherencia con la normativa europea.

El Gobierno de Canarias interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra la ley 2/2012 que fue resuelto por la STC 215/2014, de 18 de diciembre, definiendo el sentido y alcance de la reserva de ley orgánica prevista en el art. 135 CE indicando la necesidad de aplicar un criterio

estricto o restrictivo, partiendo de la doctrina constitucional relativa al contenido material de este tipo normativo. No cabe un entendimiento expansivo en cuya virtud cualesquiera medidas destinadas al ahorro en el gasto público, al manejo eficiente de los recursos públicos o a la racionalización de las estructuras administrativas queden reservadas a la ley orgánica por el solo dato de que sirvan en última instancia a fines de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. El sistema constitucional obliga a interpretar que todos los niveles de gobierno deben adoptar medidas de ese tipo en el marco de sus competencias respectivas, en general, y que el Estado puede utilizar al efecto la legislación ordinaria, en particular.

La segunda precisión se refiere a que el Estado ha de hacer compatible su competencia para establecer legislación básica encaminada a introducir criterios de racionalidad y eficiencia en materia de régimen local con la autonomía reconocida a las Comunidades Autónomas y a las propias entidades locales. Tal autonomía debe traducirse en todo caso en espacios para que ellas puedan establecer instrumentos con que dar cumplimiento a las exigencias de eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), eficiencia en el uso de los recursos públicos (art. 31.2 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135 CE). Estos mandatos constitucionales se proyectan directamente también sobre las Comunidades Autónomas y los entes locales. El Estado no es su único destinatario ni una instancia que pueda monopolizar o establecer todas las medidas de racionalización y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Esta cuestión en el ámbito de la administración local está regulada en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local que tiene como objetivo la eficiencia en el uso de los recursos públicos locales y racionalizar la Administración local para asegurar su sostenibilidad y el cumplimiento de las exigencias de estabilidad presupuestaria.

Según su Exposición de Motivos, el art. 135 CE y la Ley Orgánica 2/2012 exigen nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local.

Este propósito genérico, a su vez se divide en cuatro objetivos concretos que también se desarrollan en su Exposición de Motivos y que son los siguientes:

- a) Racionalizar la estructura de la Administración local.
- b) Clarificar las competencias locales.
- c) Reforzar el control financiero y presupuestario
- d) Aplicar el principio de intervención mínima, favoreciendo la iniciativa económica privada,

Estas nuevas normas son redactadas en cumplimiento de la normativa europea preexistente, en concreto el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Europea y Monetaria, firmado por España el 2 de marzo de 2012 por el que se introduce la exigencia de estabilidad presupuestaria, entendiéndose que mediante la corrección de los desequilibrios presupuestarios se deben sentar las bases de la recuperación económica y de la creación de empleo.

En concreto en la Ley 27/2013 se establecen las siguientes medidas con el fin de alcanzar los objetivos indicados:

- a) Actualización de las competencias municipales.
- b) Fortalecimiento de las diputaciones provinciales.
- c) Cobertura presupuestaria completa del coste de las competencias delegadas
- d) Garantías de estabilidad presupuestaria en los convenios interadministrativos y en el ejercicio de la iniciativa local para el desarrollo de actividades económicas
- e) Impulso del redimensionamiento del sector público local
- f) Gestión eficiente y sostenible de los servicios público,
- g) Sistema retributivo responsable y homogéneo
- h) Fortalecimiento de la función interventora municipal y el control interno.

En tal sentido, las Entidades Locales podrán ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias.

En el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida habrá de justificarse que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal debiendo contener un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial.

Corresponde al pleno de la respectiva Corporación local la aprobación del expediente, que determinará la forma concreta de gestión del servicio.

Se declara la reserva en favor de las Entidades Locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial aplicable. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante Ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios.

La efectiva ejecución de estas actividades en régimen de monopolio requiere, además del acuerdo de aprobación del pleno de la correspondiente Corporación local, la aprobación por el órgano competente de la Comunidad Autónoma.

En todo caso, la Administración del Estado podrá impugnar los actos y acuerdos previstos en este artículo cuando incumplan la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Cuando se produzca el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, las corporaciones locales incumplidoras deben formular un plan económico-financiero con los requisitos formales que determine el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y que comprenderá alguna de las siguientes medidas:

- a) Supresión de las competencias que ejerza la Entidad Local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación.
- b) Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la Entidad Local para reducir sus costes.

- c) Incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la Entidad Local.
- d) Racionalización organizativa.
- e) Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el período medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.
- f) Una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia.

También se establece la obligación de que todas las Entidades Locales calculen antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior.

Sobre esta Ley 27/2013 se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 41/2016, de 3 de marzo y la Sentencia 111/2016, de 9 de junio, en las que, aunque algunas cuestiones concretas de esta Ley las declara inconstitucionales, en esencia, la filosofía subyacente a la misma de considerar el principio de estabilidad presupuestaria como uno de los principales límites a la actuación de los entes locales, pudiendo el Gobierno Central establecer pautas para ello, se ha considerado constitucional.

IV. Bibliografía

1. Normativa

Constitución española.

Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local.

Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España el 20 de enero de 1988.

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local.

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Europea y Monetaria, firmado por España el 2 de marzo de 2012.

2. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Sentencia 82/1982, de 21 de diciembre.

Sentencia 170/1989, de 19 de octubre

Sentencia 4/1981, de 2 de febrero.

Sentencia 214/ 1989, de 21 de diciembre.

Sentencia 32/1981, de 28 de julio.

Sentencia 103/2013, de 25 de abril.

Sentencia 143/2013, de 11 de julio.

Sentencia 134/2011, de 20 de julio

Sentencia 130/2013, de 4 de junio.

Sentencia 215/2014, de 18 de diciembre,

Sentencia 41/2016, de 3 de marzo

Sentencia 111/2016, de 9 de junio

3. Doctrinal

Alzaga Villaamil, Ó.: *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*. Marcial Pons, 2016.

- Asociación de Constitucionalistas de España. *La organización territorial del estado, hoy: actas del XIII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Congreso en Zaragoza en 2015.
- Castelao Rodríguez, J.: *Régimen local y autonómico*. Universitas, 1996.
- González Rivas, J. J.: *La interpretación de la Constitución por el Tribunal Constitucional*. Civitas, 2005.
- Martín Queralt, J.: *Curso de derecho financiero y tributario*. Tecnos, 2003.
- Muñoz Machado, S.: *Crisis y reconstrucción de la estructura territorial del Estado*. Iustel, 2013.

