

DR 13 162

TÍTULO LA LEY DE SANEAMIENTO Y REGULACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES ASIGNATURA DERECHO ADMINISTRATIVO CARRERA DE DERECHO AUTOR JAVIER PÉREZ ARDÁ CRIADO FECHAS DE GRABACIÓN 2 DE MARZO Y DE EMISIÓN 21 DE MARZO La Ley de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales, de 21 de diciembre de 1983, en su extenso preámbulo cumplidamente la necesidad y objetivos de la norma. Para lograr hacer efectivos los principios constitucionales de suficiencia de recursos y de autonomía para la gestión de sus intereses de las corporaciones locales, propone, como directriz legislativa, transformar el modelo financiero centralista en otro de financiación múltiple descentralizada. La ley se inserta como un paso en el proceso de llegar a ese sistema descentralizado que se creará por la futura ley que se prevé de financiación de las corporaciones locales, a semejanza de la vigente ley de financiación de las comunidades autónomas.

Ahora bien, el fin último propuesto, la existencia de una imposición autónoma que permita llegar recursos suficientes, va más allá de la autonomía consagrada en la Constitución, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional. El alto tribunal, en sentencia de 2 de febrero de 1981, ha declarado. 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 funciones.

Lo que dispone es que estos medios serán suficientes, pero no que hayan de ser en su totalidad propios. No supone ello ninguna tilde de inconstitucionalidad por este motivo la ley. Es sólo un paso en aquella dirección y el objetivo, aunque rebasara el umbral mínimo de autonomía consagrada en la Constitución, sería admisible.

La norma fundamental garantiza un reducto inatacable por la ley, pero no impide su ampliación, con tal de que no se vulneren las fronteras esenciales de los entes colindantes. El modelo de llegada, un sistema financiero descentralizado, permitirá a las corporaciones locales decidir con responsabilidad sobre el nivel de gasto público y de prestación de servicios y sobre la adecuada utilización de recursos, siendo la financiación responsabilidad exclusiva de las respectivas haciendas locales. Para llegar a este meta es preciso partir de una situación de equilibrio financiero que la futura ley consolide.

El equilibrio exige un doble conjunto de medidas, las que tienden al saneamiento de las haciendas locales y aquellas que buscan el reforzamiento de sus recursos, que permitan no incurrir en nuevos déficits financiando un adecuado nivel de gasto. Para sanear las haciendas locales, el Estado financiará el déficit real a 31 de diciembre de 1982 mediante subvención. Esta importante carga que asume el Estado justifica, según la exposición de motivos de la ley, dos figuras.

Adoptar medidas de control con una doble finalidad, conocer con exactitud la ayuda necesaria para la corporación y control para evitar que la gestión posterior las lleve nuevamente a una

situación como la que ahora se corrige. Y justifica además establecer una cláusula de penalización consistente en la pérdida de los beneficios concedidos y la obligación de reintegrar la subvención percibida en caso de incumplimiento de las condiciones que establece. Del saneamiento se deriva una ventaja adicional, que las corporaciones vean rehabilitada su capacidad de endeudamiento, recuperando la apelación al crédito su verdadera naturaleza, cual es la de atender a los gastos de inversión.

El segundo cúmulo de medidas que establece la ley pretende un reforzamiento de los ingresos. En este camino se concede a las corporaciones locales la posibilidad de que establezcan potestativamente un recargo en el impuesto sobre la renta de las personas físicas y, además, que aumenten discrecionalmente los tipos de las contribuciones territoriales rústica y urbana. De estas varias medidas, las que más interesan al derecho administrativo son las destinadas al saneamiento.

A estas podrán acogerse las entidades locales que lo deseen, y para ello deben adoptar acuerdo por el Pleno con el voto favorable de la mayoría absoluta legal de miembros, solicitarlo del Ministerio de Economía y Hacienda, acompañando un informe sobre el déficit real. Recibida la solicitud, el Ministerio de Hacienda practicará una auditoría, dando audiencia a la corporación, acordando el Consejo de Ministros la procedencia y la cuantía de la subvención, tramitándose para ello el correspondiente crédito extraordinario con cargo a los presupuestos generales del Estado. Concedida la subvención, la entidad local formará un presupuesto único, comprensivo de todas las actividades económicas dependientes de la misma, al que se acompañará una revelación de documentos que muestren con claridad y precisión la situación financiera y la utilización de los recursos.

El Ministerio de Hacienda examinará con carácter previo a la aprobación por el Pleno del presupuesto en cada uno de los tres ejercicios posteriores a la entrada en vigor de la ley. El presupuesto habrá de cumplir las siguientes condiciones. Ha de ser equilibrado.

Quedarán congelados los efectivos de personal de las corporaciones locales. Las remuneraciones percibidas por el personal a servicio de la corporación local que fueran superiores a las paralelas de la Administración del Estado no podrán aumentarse. Los gastos corrientes solo podrán aumentar en el mismo porcentaje que para idénticos conceptos aumenten en los presupuestos generales del Estado.

No podrán concederse subvenciones con destino a servicios que puedan autofinanciarse. Una vez liquidados los presupuestos, el Ministerio de Economía y Hacienda practicará una inspección financiera comunicándose a las Cortes Generales, todo ello sin perjuicio de las funciones del Tribunal de Cuentas. Percibir la subvención tiene como consecuencia para la corporación local, aparte del efecto positivo de eliminar el déficit, una doble limitación.

Se condiciona la actuación. Han de elaborar los presupuestos según un cierto modelo y los presupuestos han de cumplir ciertas reglas. Y se controla la actividad económico-financiera.

El Ministerio de Economía y Hacienda practicará una auditoría, examinará los presupuestos e inspeccionará financieramente la actividad de las entidades locales. Si del examen o inspección resultara el incumplimiento de aquellas condiciones, la entidad pierde el derecho a la subvención, estando obligada a devolver lo que hubiere percibido. El camino a la autonomía para aquellas entidades locales que percibieran la subvención pasa, en resumen, por un rígido control de la Administración Central y la actuación de acuerdo con las reglas.

La legalidad de este paradójico efecto debe estudiarse a la luz de un principio, que son condiciones libremente aceptadas por la Corporación. La validez de las medidas de control ha de partir de la citada sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, para el cual, dadas las diversas fuentes que nutren las haciendas locales, así como su complementariedad, es plenamente explicable la existencia de controles de legalidad, no siendo admisibles otros controles de oportunidad que los relativos a la defensa del patrimonio y proporcionados al fin que pretenden. Frente a las medidas de control, la viabilidad jurídica de la sujeción a reglas de actuación debe de tener en cuenta que, en puridad, las reglas son cargas en sentido técnico, es decir, aquellos modos especiales de comportamiento de cuya efectividad se sigue la obtención de un beneficio.

Si someterse a ellas supone dejación de competencias por la Corporación Local, habría problemas de constitucionalidad. Si someterse no es más que la aceptación voluntaria de unos límites de actuar, sin que el núcleo decisorio de la potestad se conculque, la ley y los sucesivos actos de aplicación serían admisibles. O dicho en otras palabras, si mantenemos que es válida la renuncia a decidir sobre cuestiones que son competencia de la Corporación, porque de la aceptación de la decisión de otro se consigue un beneficio, el camino es válido.

Si frente a ello argumentamos que el ejercicio de la autonomía es indisponible, cualquiera que sea el resultado que siga a la dejación, la ley, en tanto que impusiera una condición contraria a la Constitución, contrariaría también a ésta.