

Introducción. La participación en los tributos de las comunidades autónomas: ¿asistimos por fin al inicio de una nueva etapa?

- 1. La situación de partida: el persistente olvido de esta vía de financiación 17
- 2. La financiación local y las comunidades autónomas: algunos datos sobre la realidad actual 21
- 3. La posible reforma paralela de la financiación autonómica y local: una nueva oportunidad para consolidar este recurso. . . 34
- 4. Esquema del trabajo 39

I. Aspectos constitucionales de un recurso fundamental para la suficiencia de medios de las haciendas locales

- 1. La Hacienda local en el artículo 142 de la Constitución 41
- 1.1. El objetivo básico: la disposición de medios suficientes para el desempeño de las funciones atribuidas a los entes locales 43
- 1.1.1. La relatividad del concepto de suficiencia financiera 48
- 1.1.2. ¿Suficiencia financiera *versus* autonomía financiera? La superación de una vieja polémica doctrinal y jurisprudencial 57
- 1.2. Los instrumentos fundamentales al servicio de la suficiencia financiera 68
- 1.2.1. Los tributos propios como manifestación del poder tributario de los entes locales. Limitaciones 75
- 1.2.2. Las participaciones en los recursos tributarios de otros niveles de Hacienda como mecanismo de coordinación financiera 85
- 2. La participación en los tributos de las comunidades autónomas como recurso fundamental de las haciendas locales 89
- 2.1. El derecho constitucional de las haciendas locales a participar en el rendimiento de los tributos de las comunidades autónomas. 89
- 2.2. La preferencia constitucional por una participación en tributos frente a una participación en ingresos 91
- 2.3. Indeterminación constitucional del objeto y forma de reparto de este mecanismo de financiación 92

2.3.1. Categorías tributarias susceptibles de participación: los impuestos. Exclusión de las tasas y las contribuciones especiales como objeto de participaciones específicas	93
2.3.2. Tributos de las comunidades autónomas susceptibles de participación: impuestos propios, recargos sobre impuestos estatales e impuestos cedidos por el Estado.	96
2.3.3. Criterios de distribución de la participación: necesidades, capacidad fiscal, nivelación y solidaridad	100
2.4. Disposición libre o condicionada de los ingresos percibidos por los entes locales en concepto de participación	105
2.4.1. Consideraciones generales sobre el poder de gasto de las entidades locales	106
2.4.2. Una distinción jurídica relevante: la participación en tributos frente a la subvención como modalidades diferenciadas de transferencias	113
2.4.3. La participación en los tributos de las comunidades autónomas como financiación básica de las haciendas locales no afectada a fines concretos	126
2.5. Titularidad autonómica de la competencia para la regulación y ejecución de la participación.	134
3. Recapitulación	142

II. Los estatutos de autonomía, la LOFCA y la legislación estatal sobre régimen y Hacienda local

1. Los primeros estatutos de autonomía y la Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA).	147
1.1. El silencio casi generalizado de los primeros estatutos de autonomía con respecto a la participación local en los tributos de las comunidades autónomas.	147
1.1.1. La excepción del Estatuto de autonomía de Castilla y León	148
1.1.2. La especialidad de los estatutos de autonomía de Canarias e Islas Baleares en cuanto a las haciendas insulares	149
1.1.3. El vacío de los demás estatutos de autonomía	151
1.2. Las referencias estatutarias a la percepción y distribución de las participaciones en ingresos estatales y las subvenciones incondicionadas	154
1.2.1. Tipología de las normas estatutarias.	154
1.2.2. Posiciones doctrinales sobre el alcance de la mediación autonómica.	157
1.2.3. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.	164
1.3. El silencio de la Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA)	168

2.	Los nuevos estatutos de autonomía resultantes de las últimas reformas	169
2.1.	Las referencias a la financiación local de procedencia autonómica.	171
2.1.1.	Comunidad Valenciana	171
2.1.2.	Cataluña	172
2.1.3.	Islas Baleares	175
2.1.4.	Andalucía	176
2.1.5.	Aragón.....	178
2.1.6.	Castilla y León	179
2.1.7.	Otras propuestas de reforma estatutaria	180
2.2.	Las referencias a las participaciones en ingresos estatales y las subvenciones incondicionadas	181
3.	La legislación estatal reguladora del régimen local y las haciendas locales	185
3.1.	La legislación básica de régimen local	185
3.2.	La legislación reguladora de las haciendas locales. La Ley 39/1988 y el Texto refundido de 2004.	186
3.2.1.	Objeto de la participación: ¿únicamente los tributos propios de las comunidades autónomas? Una posible interpretación principalista para incluir la imposición estatal cedida	189
3.2.2.	Carácter y alcance de la participación: remisión en blanco a la legislación autonómica.....	195
3.2.3.	Entidades locales potencialmente beneficiarias de la participación.	201
3.2.4.	La participación diferenciada como contrapartida a la posible absorción de un impuesto local por las comunidades autónomas	201
4.	Recapitulación	203

III. La legislación autonómica de régimen local

1.	Planteamiento. Inexistencia actual de leyes autonómicas de Hacienda local y perspectivas de futuro.	205
2.	La legislación de régimen local de las comunidades autónomas de régimen general	206
2.1.	Aragón	206
2.2.	Canarias	207
2.3.	Castilla-La Mancha	209
2.4.	Castilla y León	209
2.5.	Cataluña	210
2.6.	Galicia	214
2.7.	Islas Baleares	214

2.8. La Rioja	216
2.9. Comunidad de Madrid.....	217
2.10. Andalucía	219
2.10.1. Normativa de régimen local	219
2.10.2. Reivindicaciones de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP).....	221
2.10.3. Otras demandas de las entidades locales andaluzas.....	226
2.10.4. Propuestas legislativas	228
2.11. Restantes comunidades autónomas de régimen general.....	233
3. La singularidad de las comunidades forales	234
3.1. Navarra	234
3.2. País Vasco	236
4. Recapitulación.....	237

IV. Los fondos autonómicos de cooperación o financiación local

1. Planteamiento y advertencias metodológicas.....	239
2. Antecedentes: el infortunado pero clarificador precedente del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid. Aclaraciones de la sentencia del Tribunal Constitucional 150/1990.....	241
3. El Plan de cooperación municipal de Andalucía. Los fondos para la nivelación de los servicios municipales	245
3.1. Vías de cooperación económica y colaboración de la comunidad autónoma con la financiación de las corporaciones locales. El Plan de cooperación municipal	245
3.2. El Fondo para la Nivelación de los Servicios Municipales	252
3.2.1. Antecedentes.....	252
3.2.2. Estructura y características básicas	258
3.3. El Fondo para la Nivelación de los Servicios Municipales vinculados a la acogida e integración de inmigrantes.....	266
4. El Fondo Local de Aragón	270
4.1. Antecedentes. El Fondo de Cooperación Local y otros fondos complementarios (1990-1999)	270
4.2. El Fondo Local de Aragón. Estructura y características básicas	277
5. El Fondo Canario de Financiación Municipal	289
5.1. Antecedentes.....	289
5.1.1. El Fondo de Saneamiento y Mejora de las Haciendas Municipales Canarias (1993-1996)	290
5.1.2. El Fondo de Coordinación y Cooperación Municipal (1997-1998).....	293
5.1.3. El Fondo Canario de Financiación Municipal (desde 1999 en adelante).....	295

5.2. Estructura y características básicas	297
6. El Fondo de Cooperación Municipal de Cantabria	304
6.1. Antecedentes. El Programa de Cooperación Económica Local.....	304
6.2. Estructura y características básicas del Fondo de Cooperación Municipal.....	304
7. El Fondo Regional de Cooperación Local de Castilla-La Mancha	313
7.1. Antecedentes: el Fondo Regional de Ayuda a los Municipios	313
7.2. Estructura y características básicas del Fondo Regional de Cooperación Local	319
8. El Plan de Cooperación Local de Castilla y León	325
8.1. Antecedentes	325
8.1.1. El Fondo de Cooperación Local como germen de la cooperación económica de la comunidad autónoma con las entidades locales	325
8.1.2. Aparición y consolidación del Plan de cooperación local	326
8.1.3. El Pacto Local del año 2005	328
8.2. Estructura y características básicas	329
8.2.1. El Fondo de Cooperación Local	333
8.2.2. El Fondo de Apoyo Municipal.....	335
8.2.3. Transferencias vinculadas al Pacto Local	336
9. El Fondo de Cooperación Local de Cataluña.....	341
9.1. Antecedentes	341
9.2. Estructura y características básicas	346
10. El Fondo Regional de Cooperación Municipal de Extremadura	354
10.1. Antecedentes. El Fondo de Cooperación Regional	354
10.2. Estructura y características básicas del Fondo de Cooperación Regional durante el período 2000-2007	355
10.3. Estructura y características básicas del Fondo Regional de Cooperación Municipal en el ejercicio 2008	359
11. El Fondo de Cooperación Local de Galicia	360
11.1. Antecedentes. Evolución del Fondo hasta su configuración actual	360
11.2. Estructura y características básicas	370
12. El Fondo de Cooperación Local de las Islas Baleares.....	376
12.1. Antecedentes: del Fondo de Cooperación Municipal a los fondos de colaboración económica con las entidades locales	376
12.2. Estructura y características básicas del Fondo de Cooperación Local	379
13. El Fondo de Cooperación Local de La Rioja.....	387

13.1. Antecedentes	387
13.2. Estructura y características básicas	388
14. El Fondo Regional de Cooperación Municipal de la Comunidad de Madrid	393
14.1. Antecedentes	393
14.2. Estructura y características básicas	394
15. El Fondo de Participación de las haciendas locales en los tributos de Navarra	399
15.1. Antecedentes	399
15.2. Estructura y características básicas	402
16. El Fondo Especial de Cooperación para Concejos de Menor Población del Principado de Asturias	416
16.1. Antecedentes	416
16.2. Estructura y características básicas	417
17. El Fondo de Cooperación Municipal de la Región de Murcia	421
17.1. Antecedentes. Subvenciones de la comunidad autónoma a los municipios.	421
17.2. Estructura y características básicas	423
18. El Fondo de Cohesión Territorial de la Comunidad Valenciana.	425
19. Tablas resumen	429
20. Valoración general de los fondos de participación o cooperación analizados	446
20.1. Falta de generalización de este recurso financiero	447
20.2. Escasa cuantía, por lo general, de los fondos autonómicos de participación o cooperación	449
20.3. Más que participaciones en tributos, participaciones en ingresos de las comunidades autónomas	452
20.4. Falta de automatismo en la dotación y evolución	453
20.5. Interpretación estricta del concepto de participación	455
20.6. Carácter afectado de una parte importante de los ingresos derivados de la participación	455
21. Recapitulación	459
Anejo	461

V. Alternativas para configurar la participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas

1. Factores condicionantes del papel de este recurso en la financiación de las haciendas locales	487
1.1. El modesto peso asumido tradicionalmente por la imposición propia y los recargos sobre impuestos estatales	487

1.2. Nuevas perspectivas. Los impuestos cedidos como tributos compartidos y la creciente búsqueda de nuevas materias imposables para la imposición autonómica	500
1.3. El denominado Pacto Local y su incidencia en las relaciones financieras entre las comunidades autónomas y las entidades locales	505
2. Premisa de partida: la flexibilidad del concepto de participación de una Hacienda en los recursos tributarios de otra	512
3. Participación en el rendimiento de los tributos de las comunidades autónomas	516
3.1. Objeto de la participación	517
3.1.1. Atribución específica y predeterminada del rendimiento de determinados tributos propios de la comunidad autónoma	517
3.1.1.1. La cesión de impuestos autonómicos: una solución inédita	517
3.1.1.2. La línea abierta por la cesión parcial de impuestos estatales a municipios y provincias	520
3.1.2. Participación en la recaudación tributaria de la comunidad autónoma a través de un fondo global	525
3.2. Criterios de reparto de la participación. Dos modelos alternativos	528
3.2.1. Atribución directa conforme a criterios de localización o recaudación territorial	530
3.2.2. Atribución indirecta conforme a criterios de nivelación	530
3.3. Ventajas e inconvenientes de una participación limitada únicamente al rendimiento de los tributos	536
4. Intervención de las entidades locales en la aplicación de los tributos participado	537
4.1. Posibilidades de intervención de las entidades locales en la aplicación de los tributos autonómicos: colaboración y delegación	537
4.2. Ventajas e inconvenientes	541
5. Intervención de las entidades locales en la regulación de los tributos participados	541
5.1. Asunción de competencias normativas sobre los impuestos propios cedidos por las comunidades autónomas	541
5.2. Establecimiento de recargos locales sobre impuestos autonómicos	542
5.3. Ventajas e inconvenientes	548
6. Posible vinculación de la participación local en los tributos de las comunidades autónomas a los recursos autonómicos procedentes del sistema tributario del Estado	549

6.1. Planteamiento general y alternativas	549
6.2. Encaje constitucional	552
7. Recapitulación	555

Conclusiones

1. Notas definitorias de la participación en los tributos de las comunidades autónomas como uno de los tres recursos fundamentales de las haciendas locales	557
2. Experiencia pasada y situación presente: el desarrollo escaso y desvirtuado de esta fuente de ingresos de las haciendas locales	559
3. La competencia exclusiva de las comunidades autónomas para la concreción de esta fuente de ingresos no impide el Estado pueda actuar como garante de la suficiencia financiera de las haciendas locales	562
4. Perspectivas de futuro: el aparente resurgir del interés por potenciar esta vía de financiación a raíz de las últimas reformas de los estatutos de autonomía	563
5. Algunas directrices de cara a la deseable consolidación de la participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas.....	564

Bibliografía	567
---------------------------	------------