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)

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

En la etapa que media entre los años 1979 –en el que tuvo lugar la aprobación del primer Estatuto de Cataluña posterior a la Constitución de 1978– y 2006 –durante el cual comenzaron a promulgarse las últimas reformas estatutarias–, las sucesivas leyes orgánicas dictadas por las Cortes Generales para la aprobación y ulterior modificación de los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas de régimen común no aclararon absolutamente nada, con las escasas salvedades que mencionaremos a continuación, acerca de cómo ha de encauzarse el trasvase constitucionalmente ordenado de ingresos tributarios desde las haciendas autonómicas hacia las haciendas locales.

Estas normas institucionales básicas –integrantes del llamado *bloque de constitucionalidad*– hicieron caso omiso de algunas recomendaciones doctrinales iniciales, que vislumbraban en ellas el vehículo más apropiado para abordar un primer desarrollo de la previsión contenida en el artículo 142 de la Constitución y prevenir así posibles conflictos de interpretación.[215] A la postre, ninguno de los preceptos estatutarios alusivos a la po-

215. Recién aprobada la Constitución, Del Pozo López, J. –"Las haciendas municipales en un régimen…", *op. cit.*, p. 203–, intuía que en virtud del respeto debido a aquélla por los estatutos de las comunidades autónomas "en los mismos deberá reconocerse expresamente a los municipios su participación en los impuestos propios de dichas comunidades, ya que en caso contrario, dichos estatutos no cumplirían el mandato constitucional o al menos el sistema presentaría dificultades en su aplicación". A lo largo de este trabajo tendremos oportunidad de verificar que el tiempo se encargó de confirmar ese pesimista vaticinio.

ISBN: 978-84-613-2571-9

testad de la comunidad autónoma para establecer y exigir tributos, ni a los ingresos procedentes de su ejercicio como componentes de la Hacienda regional se detuvieron a despejar el camino para la posterior activación de una participación de los entes locales en su producto.

Ciertamente, no resulta complicado hallar una explicación plausible al hecho de que este asunto fuese soslayado de forma mayoritaria por el legislador estatuyente. Como apunta Medina Guerrero, poco se podía avanzar en este ámbito en el momento de elaboración de los estatutos, "habida cuenta del carácter coyuntural con el que se fue resolviendo el tema de la financiación local hasta que se fraguó un sistema hacendístico más estable en el año 1988 con el dictado de la Ley reguladora de las haciendas locales". Ahora bien, resulta mucho menos comprensible, como dan a entender las palabras del citado autor, que una vez subsanada esa situación de interinidad se desaprovechasen los procesos de reforma estatutaria ultimados durante la década de los 90 "para desarrollar el deber de proveer de recursos a los entes locales que impone a las comunidades autónomas el artículo 142 de la CE".[216]

1.1.1. La excepción del Estatuto de autonomía de Castilla y León

La única y tardía excepción al lagunoso paisaje que acabamos de dibujar se localizaba en el Estatuto de autonomía de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por la Ley orgánica 4/1983, de 25 de febrero. En realidad dicha ley orgánica no se ocupó de la cuestión en su versión originaria, pero tras los cambios operados por la Ley orgánica 4/1999, de 8 de enero, su artículo 26 pasó a versar sobre las relaciones recíprocas entre la comunidad autónoma y las entidades locales, que deberían estar presididas por los principios de lealtad e información mutua, colaboración, coordinación, descentralización, solidaridad interterritorial y respeto a los ámbitos competenciales respectivos. Como prolongación de esas directrices programáticas el apartado 4 de dicha disposición hizo recaer sobre los poderes autonómicos una obligación concreta de contenido económico:

"4. La comunidad autónoma asume como obligación especial el apoyo financiero a las entidades locales, a cuyo fin dotará un fondo de cooperación local adecuado, sin perjuicio de otros instrumentos de cooperación."

Esta norma no nos facilita ninguna pista sobre los medios que se emplearían para la dotación de ese fondo de cooperación; en particular no explica si el mismo se nutriría o no de recursos tributarios de la Hacienda autonómica. Ni tampoco dice nada sobre los criterios para su adjudicación y aplicación. Mas a pesar de tales indefiniciones ha ostentado hasta tiempos

216. MEDINA GUERRERO, M., "La protección constitucional de la autonomía…", *op. cit.*, p. 46.

ISBN: 978-84-613-2571-9

recientes el mérito de ser prácticamente el único precepto estatutario que se hacía eco de la exigencia constitucional de prestar auxilio financiero a las haciendas locales.

De naturaleza diversa es el fondo de compensación regional previsto en el artículo 40.2 del Estatuto castellano-leonés, en la redacción dada también por la citada Ley orgánica 4/1999:[217]

"Con objeto de asegurar el equilibrio económico dentro del territorio de la comunidad y la realización interna del principio de solidaridad, se constituirá un fondo de compensación regional, que será regulado por ley de las Cortes de Castilla y León."

Como veremos más adelante, este instrumento solidario no se traduce en una atribución directa de recursos económicos a las entidades locales, sino en la ejecución por parte de la Administración autonómica de gastos de inversión en las zonas menos favorecidas del territorio regional. Por tal razón, quedará fuera del objeto de nuestro estudio.

1.1.2. La especialidad de los estatutos de autonomía de Canarias e Islas Baleares en cuanto a las haciendas insulares

Merecen un breve comentario los estatutos de autonomía de Canarias (Ley orgánica 10/1982, de 10 de agosto, modificada por la Ley orgánica 4/1996, de 30 de diciembre) y las Islas Baleares (Ley orgánica 2/1983, de 25 de febrero, modificada por las leyes orgánicas 9/1994, de 24 de marzo, y 3/1999, de 8 de enero).

Los artículos 50.d) y 59.f) del primero incluyen las "participaciones en los impuestos regionales", reguladas mediante ley del Parlamento autonómico, entre los recursos constitutivos de la Hacienda de los cabildos insulares, órganos de gobierno, administración y representación de las islas que componen el archipiélago canario.[218]

217. El precepto recogió en términos imperativos la posibilidad de constituir tal fondo formulada por el artículo 32.2 del Estatuto en la redacción previa a la reforma operada por la Ley orgánica 4/1999, de 8 de enero.

218. Un breve análisis del elenco de recursos que el artículo 50 del Estatuto pone a disposición de las haciendas insulares puede consultarse en el trabajo de Sánchez Blázquez, V. M., "Peculiaridades de las haciendas locales de Canarias", en AA.VV. (coordinador J. Lasarte), *Manual general de Derecho Financiero*, t. IV, vol. II, *Haciendas locales*, 2.ª ed., Comares, Granada, 1998, p. 205-207. El mismo autor ha realizado recientemente un estudio bastante más pormenorizado titulado "La financiación de los cabildos insulares: Situación actual y perspectivas de futuro", *Tributos Locales*, núm. 63, 2006, p. 53 y siguientes. En él explica (p. 56) que entre sus recursos adicionales los cabildos cuentan con una participación en la exacción fiscal sobre la gasolina y el gasóleo de automoción, tributo propio de la comunidad autónoma calificado legalmente como tasa pero de naturaleza impositiva. La gestión y recaudación de este tributo corresponde a los cabildos. Además, desde las últimas modificaciones legales éstos tienen reconocida la

ISBN: 978-84-613-2571-9

El artículo 69.4 y 5 del Estatuto balear de 1983 –derogado en 2007, según veremos después– hace algo parecido cuando recoge las siguientes vías de financiación de los consejos insulares, instituciones de análoga naturaleza a los cabildos canarios: la "participación en la financiación de la comunidad, en proporción a las competencias autonómicas que los consejos gestionan como financiación definitiva", así como las transferencias procedentes del "Fondo de Compensación Interinsular, de acuerdo con la distribución que establezca la ley del Parlamento". Después de varias demoras estos requerimientos han sido finalmente cumplidos por la Ley 2/2002, de 3 de abril, de sistema de financiación definitivo de los consejos insulares.[219]

En contra de lo que pudiera imaginarse a primera vista, esas menciones a las participaciones en recursos de la Hacienda regional no comportan una verdadera excepción a la laguna que hemos destapado en el Derecho estatutario. Se fundan en la especialidad de la insularidad en el plano administrativo y hacendístico (artículos 157 y 158 del Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales), duplicada en el archipiélago

competencia para fijar una tarifa distinta a la prevista en su normativa reguladora (disposición adicional quinta del Decreto legislativo autonómico 1/1994, de 29 de julio).

219. Dictada de conformidad con los artículos 52 y 53 de la Ley autonómica 8/2000, de 27 de octubre, de consejos insulares, la Ley 2/2002 –modificada en su artículo 8 por la disposición adicional sexta de la Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y económico-administrativas– regula un sistema definitivo de financiación para estas entidades locales, regido por los principios de autonomía, suficiencia y solidaridad. Según su artículo 2, tal sistema se estructura en dos tramos o bloques diferenciados:

1.º) *Fondo Interinsular de Financiación de Servicios* (artículo 3). Se articula mediante una transferencia corriente de los presupuestos generales de la comunidad autónoma, destinada a la cobertura de una serie de materias competenciales homogéneas asumidas por los tres consejos insulares con vigencia a 31 de marzo de 2001. Se reparte como financiación incondicionada sobre la base de la población correspondiente al territorio de cada uno de ellos, corregida por un índice relativo de necesidad de gasto. Este índice se descompone a su vez en dos subíndices, el índice de usuarios potenciales y el índice de economías de escala, calculados, respectivamente, para cada uno de los tres consejos. El primero toma como elemento de referencia la desagregación del gasto funcional de los consejos insulares, mientras que el segundo prevé la existencia de mayores costes fijos en la provisión de los servicios públicos vinculados a las características geográficas del archipiélago.

2.º) *Fondo de Compensación Interinsular* (artículo 4). Se articula mediante una transferencia de capital de los presupuestos generales de la comunidad autónoma, repartida en función de la población de derecho y la superficie del territorio de cada consejo. La financiación deriva del Fondo tiene carácter incondicionado, aunque deberá destinarse a cubrir operaciones de capital.

Los artículos 6 y 7 de la Ley 2/2002 se ocupan, además, de la actualización anual del sistema por la Ley de presupuestos (de acuerdo con la media de la tasa de crecimiento del índice de precios al consumo y de la tasa de crecimiento del producto interior bruto en términos nominales), así como de su duración y revisión (en principio quinquenal).

ISBN: 978-84-613-2571-9

canario como consecuencia de la pervivencia de un régimen económico y fiscal excepcional amparado por la disposición adicional tercera de la Constitución y el artículo 46 de su Estatuto. Fuera de tales normas, no hay en estos estatutos ninguna otra declaración al respecto, lo que evidencia que se trata de una medida de financiación concebida únicamente para un tipo concreto de ente local, característico y privativo de los territorios isleños, que ocupa el lugar de las diputaciones provinciales.

1.1.3. El vacío de los demás estatutos de autonomía

Más allá de esa especialidad de los territorios insulares, un rastreo exhaustivo por el articulado de los estatutos de autonomía a la búsqueda de alguna referencia a la participación en tributos de la comunidad autónoma arroja un resultado infructífero. El mutismo guardado por todos ellos parece olvidar o, por lo menos, minusvalorar el deber constitucional de facilitar medios económicos a los ayuntamientos y diputaciones como administraciones locales básicas. Olvido que resulta además sorprendente según observaron en su día Lasarte Álvarez y Eseverri Martínez, si caemos en la cuenta que varios textos estatutarios tomaron la precaución de reservar a la respectiva comunidad autónoma el papel de sujeto intermediario en la recepción y distribución de los ingresos de las corporaciones locales consistentes en participaciones en ingresos estatales y subvenciones incondicionadas.[220] Sobre este último aspecto volveremos un poco más tarde.

Nos interesa retener el dato de que los estatutos de autonomía no contienen, con la salvedad ya apuntada del castellano-leonés, ninguna alusión explícita al tema. Pese a todo, debemos advertir que para algún autor el articulado de la mayoría de ellos dejaría traslucir cierta voluntad favorable a coadyuvar al mantenimiento de las haciendas locales. Se han querido identificar indicios de ese deseo no sólo en las disposiciones que reservan a los poderes autonómicos la potestad de *tutela financiera* de las entidades locales, sino también en otros preceptos estatutarios como los siguientes:[221]

–Artículo 12.3.7 del Estatuto de Andalucía (Ley orgánica 6/1981, de 30 de diciembre) y artículo 6.2.f) del Estatuto de Extremadura (Ley orgánica 1/1983, de 25 de febrero, modificada por la Ley orgánica 12/1999, de 6 de

220. Esta contradicción fue detectada enseguida, nada más aprobados los primeros estatutos de autonomía, por Lasarte Álvarez, J. y Eseverri Martínez, E., "Las haciendas locales ante…", *op. cit.*, p. 645.

221. Adopta este enfoque Palacios Mostacero, M. L., "Los fondos autonómicos de participación municipal: Planteamientos constitucionales y realidad normativa", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 271-272, 1996, p. 690 y siguientes, aludiendo a los casos de Canarias, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Navarra y Aragón.

ISBN: 978-84-613-2571-9

mayo). Ambos elevan el fomento de la solidaridad entre las distintas áreas territoriales de la comunidad autónoma a la condición de objetivo básico que ha de inspirar el ejercicio de sus poderes.[222]

–Artículo 33.1 del Estatuto de La Rioja (Ley orgánica 3/1982, de 9 de junio, modificada por las leyes orgánicas 3/1994, de 24 de marzo, y 2/1999, de 7 de enero). Contempla la coordinación como uno de los principios rectores de las relaciones entre las administraciones autonómica y locales.

–Artículos 9.2.f) y 40 del Estatuto de la Región de Murcia (Ley orgánica 4/1982, de 9 de junio, modificada por las leyes orgánicas 4/1994, de 24 de marzo, y 1/1998, de 15 de junio). El primero impone la obligación de promover la solidaridad entre los municipios y comarcas de la Región, mientras que el segundo sujeta la autonomía financiera de ésta al principio de coordinación orgánica y funcional con las haciendas locales.

–Artículos 5.1.d) y 57 del Estatuto de Canarias (Ley orgánica 10/1982, de 10 de agosto, modificada por la Ley orgánica 4/1996, de 30 de diciembre). Obligan a la comunidad autónoma a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad, previendo a tal efecto la creación de un Fondo de Solidaridad Interinsular cuyos recursos serán distribuidos por el Parlamento canario.[223]

–Artículos 6.2.c), 44.1, 45.1 y 57.5 del Estatuto de Aragón (Ley orgánica 8/1982, de 10 de agosto, modificada por la Ley orgánica 5/1996, de 30 de diciembre). Con carácter general, se ordena a los poderes públicos aragoneses que propicien la solidaridad interna entre los diferentes territorios y se incluye la coordinación entre los principios a que han de ajustarse las relaciones mutuas entre la comunidad autónoma y las entidades locales. En materia financiera, se recoge la coordinación con las haciendas locales y la solidaridad en la redistribución intrarregional como principios organizativos de la Hacienda autonómica.

222. En el caso del Estatuto de Andalucía de 1981 suscribimos el siguiente juicio de SOUVIRÓN MORENILLA, J. M., "Desarrollo autonómico y desarrollo local a los 20 años del Estatuto de autonomía para Andalucía", en AA.VV. (coordinadora María Luisa Balaguer Callejón), *Organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El gobierno local y sus perspectivas*, Parlamento de Andalucía-Comares, Granada, 2005, p. 57: "hay que decir que el Estatuto de autonomía es bien menguado en sus previsiones sobre la garantía por la comunidad autónoma de la suficiencia financiera de los entes locales andaluces, o de la articulación de mecanismos de equilibrio financiero interterritorial entre tales entes con cargo a la Junta. Más bien, todo lo contrario –y a veces en términos contradictorios–, el vigente Estatuto de autonomía otorga escasa virtualidad a ese papel de la comunidad autónoma."

223. MAZORRA MANRIQUE DE LARA, S. –"Comentario al artículo 56", en AA.VV. (director J. Varona Gómez-Acedo), *Comentarios al Estatuto de autonomía de Canarias. Ley orgánica 10/1982, de 10 de agosto*, Instituto Canario de Administración Pública-Marcial Pons, Madrid, 1996, p. 1101– lamenta la regulación excesivamente parca de este fondo por el texto estatutario.

ISBN: 978-84-613-2571-9

–Artículos 4.4.a), 30.5, 41.1 y 42 del Estatuto de Castilla-La Mancha (Ley orgánica 9/1982, de 10 de agosto, modificada por las leyes orgánicas 7/1994, de 24 de marzo, y 3/1997, de 3 de julio). Aparte de remitir a una futura ley autonómica la regulación de las relaciones de colaboración y cooperación entre la comunidad autónoma y las corporaciones locales, deja constancia de la necesidad de coordinar sus respectivas haciendas.

–Artículo 42 del Estatuto del Principado de Asturias (Ley orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, modificada por las leyes orgánicas 1/1994, de 24 de marzo, y 1/1999, de 5 de enero), artículo 45 del Estatuto de Cantabria (Ley orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, modificada por la Ley orgánica 11/1998, de 30 de diciembre) y artículo 51 del Estatuto de la Comunidad de Madrid (Ley orgánica 3/1983, de 25 de febrero, modificada por las leyes orgánicas 10/1994, de 24 de marzo, y 5/1998, de 7 de julio). Formulan el principio de coordinación entre las haciendas autonómica y locales.

–Artículo 58.1 y 3 del Estatuto de las Islas Baleares (Ley orgánica 2/1983, de 25 de febrero, modificada por las leyes orgánicas 9/1994, de 24 de marzo, y 3/1999, de 8 de enero). La comunidad autónoma debe coordinar su Hacienda con las haciendas locales y velar por su propio equilibrio territorial, con el fin de posibilitar un pleno desenvolvimiento del principio de solidaridad.

Sin que esté en nuestro ánimo minusvalorar la trascendencia jurídica y política de estas prescripciones legales, parece evidente que por sí solas no llevan aparejada la adquisición de un compromiso formal y vinculante por parte de la comunidad autónoma para poner en marcha cauces de participación local en el rendimiento de los impuestos y recargos que sustenten su Hacienda.

Con la excepción aislada de la norma institucional básica de Castilla y León (reformada en 1999) y las particularidades de los estatutos de Canarias y las Islas Baleares respecto de la financiación de los cabildos y consejos insulares, ninguno de los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas de régimen general aprobados tras la Constitución de 1978 se detuvo a reconocer de manera expresa el derecho de las corporaciones locales a compartir los ingresos que obtenga la Hacienda autonómica por los impuestos propios, los recargos sobre impuestos estatales y los tributos cedidos total o parcialmente por el Estado.

Preocupados únicamente por sentar las bases de la dotación, organización y funcionamiento de la Hacienda de cada comunidad autónoma, la práctica totalidad de los textos estatutarios hacen gala de un visible desapego por garantizar la suficiencia financiera de las haciendas locales, eludiendo cualquier tipo de vinculación al respecto.

ISBN: 978-84-613-2571-9

1.2. Las referencias estatutarias a la percepción y distribución de las participaciones en ingresos estatales y las subvenciones incondicionadas

1.2.1. Tipología de las normas estatutarias

Curiosamente, la indiferencia de los estatutos de autonomía iniciales por ocuparse de la participación local en los tributos de las comunidades autónomas no impidió, según avisamos más arriba, que varios de ellos encomendasen a la Administración autonómica la función de distribuir las transferencias de ingresos del Estado a las haciendas locales en forma de participaciones y subvenciones incondicionadas.

Siete de estos textos estatutarios reservaron a la comunidad autónoma el desempeño de esta modalidad de supervisión o mediación, que suele aparecer de forma concatenada al reconocimiento de la competencia para la ejecución de las potestades de control de la actividad financiera de las entidades locales. Tales potestades aparecen designadas en algunos estatutos como *tutela financiera*, mientras que en otros se formulan simplemente como expresión de la *función de velar por sus intereses financieros*.[224] El

224. El término de tutela financiera fue asumido por los estatutos de autonomía de Cataluña (artículo 48.1), Galicia (artículo 49.1), Andalucía (artículo 62.1), Asturias (artículo 51.bis, modificado por la Ley orgánica 1/1999, de 5 de enero), La Rioja (artículo 53.1, en la redacción dada por la Ley orgánica 2/1999, de 7 de enero), Aragón (artículo 53.Uno, tras la reforma realizada por la Ley orgánica 5/1996, de 30 de diciembre) e Islas Baleares [inicialmente el artículo 66.d) y después el artículo 72.d), tras las reformas efectuadas por las leyes orgánicas 9/1994, de 24 de marzo, y 3/1999, de 8 de enero].

Sobre el sentido atribuible a esta ambigua noción nos remitimos, entre otros, a los trabajos de YEBRA MARTUL-ORTEGA, P., "Hacienda comunitaria y haciendas locales…", *op. cit.*, p. 2709-2724, ÁLVAREZ CORBACHO, X. y YEBRA MARTUL-ORTEGA, P., "La nueva Hacienda local…", *op. cit.*, p. 37-56, ARIAS ABELLÁN, M. D., "La tutela financiera de los entes locales", en AA.VV. (director J. J. Ferreiro Lapatza), *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Marcial Pons-Diputación de Barcelona, 1993, p. 76 y siguientes, y VALENZUELA VILLARUBIA, I., "El sistema de financiación de los entes…", *op. cit.*, p. 56-61. En concreto, ARIAS ABELLÁN la define como el "conjunto de potestades de control o vigilancia atribuidas por el ordenamiento jurídico a determinados entes públicos sobre la actuación financiera de los entes locales". Alternativamente, FERREIRO LAPATZA, J. J. –"Comentario al artículo 49", en AA.VV. (director J. L. Carro Fernández-Valmayor), *Comentarios al Estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, p. 845–, interpreta que debe concretarse básicamente en "medidas de colaboración y apoyo". En cualquier caso, la corrección de aplicar este concepto de tutela a unas entidades que tienen constitucionalmente garantizada su autonomía ha sido contemplada con recelo por la doctrina. En este sentido escribió ESCRIBANO COLLADO, P., en AA.VV., *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, Universidad de Sevilla, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1981, p. 308: "Digamos de entrada que el término 'tutela', pese a estar ennoblecido por la tradición de su uso y por su vieja recepción en la doctrina, nos resulta al menos impertinente dentro del sistema de autonomías establecido en la Constitución. La tutela no puede desprenderse de su carácter privatista de institución para suplir capacidad o

ISBN: 978-84-613-2571-9

Estatuto de Cataluña, aprobado por la Ley orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, fue el primero en incorporarla como corolario de dicho control en su artículo 48.2, cuyo último párrafo reza así:

superar incapacidades (menores, dementes, pródigos, etc.). El término más adecuado podría haber sido 'control'". Para Lozano Serrano, C. –"La autonomía municipal en materia…", *op. cit.*, p. 127–, "el término empleado por los estatutos no parece el más adecuado, encerrando unas connotaciones que nada tienen que ver con las relaciones entre dos ordenamientos autónomos. Teniendo en cuenta que en la esfera del gasto la complementariedad entre región y colectividad local ha de ser básica, difícilmente se podrá llevar a cabo si el desarrollo normativo por las comunidades autónomas responde a lo que históricamente ha sido una relación tutelar con las corporaciones locales, y que podría traducirse en un constante vaciado de competencias municipales por parte de la nueva Administración territorial". Comparte esta visión negativa Yebra Martul-Ortega, P. –"El ordenamiento financiero de Galicia", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 46, 1985, p. 263–, cuando critica que "esta expresión es, en primer lugar, un anacronismo, porque no es compaginable su sabor paternalista con el reconocimiento explícito y claro de la Constitución que garantiza la autonomía de las entidades territoriales". En su opinión, resultaría más adecuado decir que la comunidad autónoma tiene "un control, mejor que 'tutela', financiero" sobre las entidades locales pero dentro de un respeto a su autonomía. Recogemos, por último, la opinión de Fanlo Loras, A. –*Fundamentos constitucionales de la autonomía local. El control sobre las corporaciones locales: el funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 541–, quien apunta que "no deja de resultar curioso que frente a la tendencia a la proscripción de la utilización del término 'tutela' se haya conservado su empleo en el caso de la 'tutela financiera', y que ésta sea la denominación genérica de los poderes de control de carácter administrativo sobre los entes locales, en materia económica". Quizás por estos motivos algunos estatutos de autonomía, como hemos destacado en el texto, evitan cuidadosamente la utilización del esa locución, optando por asignar a la comunidad autónoma la función de "velar por los intereses financieros de los entes locales". Tal es el caso de los estatutos de Cantabria (artículo 52.1, en la redacción dada por la Ley orgánica 11/1998, de 30 de diciembre) y Castilla y León (artículo 52.1, modificado por la Ley orgánica 4/1999, de 8 de enero).

Por otro lado, conviene recordar que la mayoría de las fórmulas de control o tutela financiera que tradicionalmente había ejercido el Estado –en materia de formación, ejecución y liquidación de presupuestos y rendición de cuentas, inspección, asesoramiento y fiscalización de la gestión económica de las corporaciones locales, disposición y adquisición de bienes, operaciones de crédito e imposición y ordenación de exacciones locales– quedaron suprimidas tras la aprobación de la Constitución. El Tribunal Constitucional aclaró pronto que "el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una situación de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras entidades territoriales". Antes bien, "los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean del municipio, la provincia, la comunidad autónoma o el Estado" (sentencia 4/1981, de 2 de febrero, fundamento jurídico 3). Sobre la evolución legislativa habida en la materia antes e inmediatamente después del texto constitucional *vid.* el trabajo de Guijarro Arrizabalaga, J. –"La tutela financiera de las Corporaciones", *op. cit.*, p. 281 y siguientes–, quien pone de relieve que el proceso de eliminación de la mayoría de los procedimientos de fiscalización, intervención y tutela comenzó incluso en la etapa preconstitucional, aunque se materializó

ISBN: 978-84-613-2571-9

"Los ingresos de los entes locales de Cataluña consistentes en participaciones en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas se percibirán a través de la Generalidad, que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales que se establezcan para dichas participaciones."

Si atendemos al orden cronológico de publicación, en un primer momento este patrón fue reproducido casi al pie de la letra por los estatutos de Galicia (artículo 49.2 *in fine* de la Ley orgánica 1/1981, de 6 de abril) y Andalucía (artículo 62.4 de la Ley orgánica 6/1981, de 30 de diciembre), las otras dos comunidades autónomas de régimen financiero común que accedieron a la autonomía por la vía rápida del artículo 151 de la Constitución. Años más tarde siguió idéntica pauta el Estatuto reformado de La Rioja (artículo 53.3 de la Ley orgánica 3/1982, de 9 de junio, modificada por las leyes orgánicas 3/1994, de 24 de marzo, y 2/1999, de 7 de enero), una de las comunidades del artículo 143 del texto constitucional.

En cuanto a este segundo grupo de comunidades autónomas, el Estatuto de la Comunidad Valenciana (Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio, modificada por las leyes orgánicas 4/1991, de 13 de marzo, y 5/1994, de 24 de marzo) fue el primero en reservar a la Hacienda autonómica esa función de intermediación. Sin embargo, su artículo 49.2 introdujo una variación importante, aunque un tanto redundante en su estilo, al disponer que la comunidad autónoma distribuiría estos recursos locales "de acuerdo con los criterios legales que la legislación del Estado establezca para las referidas participaciones". Este modelo de redacción, que como puede apreciarse incluye una mención explícita a la legislación estatal, fue secundado por el Estatuto de Aragón (Ley orgánica 8/1982, de 10 de agosto, modificada por la Ley orgánica 5/1996, de 30 de diciembre), que en su artículo 53.3 se remitía a "los criterios legales establecidos por el Estado", así como por el Estatuto de Castilla-La Mancha (Ley orgánica 9/1982, de 10 de agosto, modificada por las leyes orgánicas 7/1994, de 24 de marzo, y 3/1997, de 3 de julio), cuyo vigente artículo 48.3 ordena que el reparto se lleve a cabo por el Consejo de Gobierno conforme a "los criterios que establezca la ley del Estado".[225]

fundamentalmente en el Real decreto ley 3/1981, de 16 de enero, sobre régimen jurídico de las corporaciones locales –convertido posteriormente en la Ley 40/1981, de 28 de octubre.

225. El artículo 51.2 del Estatuto de Cantabria (Ley orgánica 8/1981, de 30 de diciembre) contemplaba también en su redacción originaria ese papel intermediador de la comunidad autónoma en la distribución de participaciones y subvenciones incondicionadas, de acuerdo con los "criterios legales fijados o que se fijen por las leyes del Estado para las referidas participaciones". No obstante, tal referencia ha desaparecido del vigente artículo 52.2, precepto que se ocupa de las competencias tributarias de las entidades locales tras las reformas introducidas en el texto estatutario por la Ley orgánica 11/1998, de 30 de diciembre.

ISBN: 978-84-613-2571-9

1.2.2. Posiciones doctrinales sobre el alcance de la mediación autonómica

Debe quedar claro desde un principio que esa labor de gestión del pago de determinados ingresos de las corporaciones locales no puede aportar en ningún caso una financiación adicional a la Hacienda autonómica, que no está autorizada a retener para sí cantidad alguna del montante global que le remita el Estado. Con ello queremos subrayar que para las comunidades autónomas estos fondos de procedencia estatal constituyen *recursos condicionados o finalistas*, que no forman parte de su financiación propia aunque puedan figurar formalmente en sus respectivas leyes de presupuestos dentro de los estados de ingresos.[226]

Hecha esa precisión, el problema radica en que la delimitación del significado de las cláusulas estatutarias objeto de nuestro estudio ha enfrentado desde bastante tiempo atrás a la doctrina, tal vez a causa de la desconfianza mostrada por algunos autores con respecto a la eficacia y la objetividad de las comunidades autónomas a la hora de distribuir, sin dilaciones y condicionamientos indebidos, las transferencias a los municipios y provincias por participación en los tributos del Estado.[227]

En particular, el origen de la discusión se remonta a la poco clarificadora técnica de reenvío a unos *criterios legales* indeterminados que adoptaron los estatutos catalán, gallego, andaluz y riojano. La pregunta es inevitable: ¿a quién incumbe determinarlos? Así como no cabe albergar ninguna duda

226. *Vid. Informe económico-financiero de las administraciones territoriales 2005*, Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica, Madrid, 2007, p. 180-181.

227. Comentando el artículo 48.2 del Estatuto de Cataluña Lasarte Álvarez, J. y Eseverri Martínez, E. –"Las haciendas locales ante…", *op. cit.*, p. 644–, llamaron la atención sobre la necesidad de evitar que la interrelación básica entre la Generalidad y los entes locales "se convierta en una clara situación de dependencia regional, derivada del hecho de que la distribución de ingresos corre a cargo de la propia Generalidad, para lo cual tendrá que vigilarse que ésta ajusta la distribución a los criterios legales que se establezcan". Estos autores alertaron, además, sobre el peligro de que "esgrimiendo la defensa de la autonomía local se corra el peligro de poner nuevos obstáculos a la operatividad de la misma entendida en su sentido más genuino". Tampoco fue demasiado bien acogido este modo de regular la entrada de los fondos de los entes locales de procedencia estatal por González García, E. –"Autonomía financiera de las corporaciones locales frente a las comunidades autónomas y control de los gastos públicos locales por el Tribunal de Cuentas", AA.VV., *Organización territorial del Estado (comunidades autónomas)*, vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, p. 1332–, para quien se presta a "un riesgo de trato discriminatorio, o, cuando menos, a demoras en el reparto". Por el contrario, Tost Xifré, F. –"Las haciendas locales catalanas en el marco del Estatuto", en AA.VV., *Autonomía y financiación de las haciendas municipales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982, p. 238–, interpretó el precepto del Estatuto catalán como una norma cuya finalidad es contrarrestar la dependencia financiera de las corporaciones locales respecto del Estado.

ISBN: 978-84-613-2571-9

de que el Estado es competente para fijar los criterios de adjudicación de los recursos participados en el caso de la Comunidad Valenciana, Aragón y Castilla-La Mancha –el tenor de sus estatutos cierra el paso a cualquiera otra opción hermenéutica–, no ha habido unanimidad en cuanto a la interpretación de la expresión utilizada en los estatutos de aquellas otras cuatro comunidades autónomas. De hecho, los distintos pronunciamientos sobre el tema se han aglutinado en torno a dos concepciones contrapuestas, según se conciba esa locución genérica como una llamada dirigida al legislador estatal o al legislador autonómico.

Un primer sector doctrinal ha defendido que la competencia para seleccionar las variables de reparto de la participación entre las haciendas municipales y provinciales, así como para concretar su ponderación cuantitativa, corresponde a la comunidad autónoma; o que constituye, al menos, una competencia compartida con el Estado, que debe limitarse a establecer unas bases o pautas fundamentales, no exhaustivas, con el fin de dejar margen para que aquélla pueda desarrollarlas y adaptarlas a las circunstancias particulares de su territorio, en el ejercicio de su competencia de desarrollo legislativo en materia de régimen local. Quienes se inclinan por esta lectura, tendente a reforzar el protagonismo de la Hacienda autonómica como Administración mediadora en detrimento de la Hacienda estatal proveedora de los fondos, aducen tres argumentos básicos.

Se dice, en primer lugar, que la función atribuida a las comunidades autónomas queda desprovista de contenido si se propugna que la ley estatal regule al detalle, en todos sus pormenores, cómo deben distribuirse los fondos canalizados a través de estas transferencias (Ferreiro Lapatza).[228]

228. Este argumento lleva a FERREIRO LAPATZA, J. J. –"La financiación de las entidades…", *op. cit.*, p. 44–, a sostener en alusión a Cataluña que una ley autonómica debe fijar los criterios de distribución "de acuerdo, en su caso, con las bases dictadas por el Estado", bases "que han de ser lo suficientemente amplias y flexibles como para no reducir a la nada las competencias que en este punto atribuyen a Cataluña la Constitución y el Estatuto". A su juicio, esto puede lograrse, por ejemplo, "fijando los baremos fundamentales para dicha distribución y, si se quiere, su orden de importancia y dejando a la comunidad autónoma su exacta valoración y la posibilidad de introducir otros baremos". Este mismo autor se reafirma en su planteamiento en un trabajo posterior –"Hacienda provincial", en AA.VV. (director R. Gómez-Ferrer Morant), *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas-Diputación de Barcelona, Madrid, 1991, p. 457-459–, donde matiza que, naturalmente, "fijar los criterios de distribución entre las corporaciones locales complementando y pormenorizando las bases determinadas por el Estado no puede significar variar los destinatarios finales de tal distribución, ni, mucho menos, puede significar que el ente a quien la distribución se encomienda se apodere de los fondos que debe distribuir. El cambio de destinatario, a otra entidad local o a la propia comunidad, sólo podría hacerse, entendemos, a través de una ley estatal". Se suman a esta tesis ROVIRA I MOLA, A. –"Participaciones y subvenciones", *op. cit.*, p. 406-407–, partidario de que el Estado fije mediante unas

ISBN: 978-84-613-2571-9

Su intervención sería un trámite añadido que no aportaría, en principio, ninguna ventaja frente a la tradicional gestión centralizada.

Un segundo punto de apoyo para negar que el papel de la Administración autonómica se limite a actuar como simple *caja de pagos* (Yebra Martul-Ortega), sin capacidad decisoria alguna, es extraído del artículo 2.2 de la LOFCA, al que ya nos referimos en el capítulo primero. Como se recordará, este precepto impone a las comunidades autónomas la obligación de "velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad". En la medida en que se les otorguen facultades para incidir en la asignación de una fuente de ingresos de tanta relevancia cuantitativa para las haciendas locales, se les brinda un poderoso instrumento al servicio de esa dimensión intracomunitaria del principio de solidaridad.[229]

---

bases un repertorio abierto y no limitativo de criterios que permita a cada comunidad autónoma adoptar los más adecuados a las peculiaridades de sus entidades locales, y Arias Abellán, M. D. –"Competencias sobre las finanzas locales", en AA.VV., *Comentarios sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña*, vol. III, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1990, p. 750–, autora para la que resulta perfectamente factible que el Estado establezca criterios de distribución sin anular los títulos competenciales de que gozan las comunidades autónomas. Para ello, ha de señalar "lo que es básico y común en cuanto a la distribución y que habrá de ser tenido en cuenta, en todo caso, por la comunidad autónoma", pero no puede ir más allá "porque entonces invadiría una competencia que es exclusiva de la comunidad autónoma, que ha de poder definir las características de la Administración local que se desenvuelve en su territorio", respetando la autonomía local (artículo 137 de la Constitución). *Vid.* igualmente Simón Acosta, E., "Observaciones sobre la financiación…", *op. cit.*, p. 392, y Perulles Moreno, J. M., "Debate sobre la financiación de los entes locales", en AA.VV., *Informe sobre el gobierno local*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Madrid, 1992, p. 399, y Quintana Ferrer, E., "La participación de los entes locales en los tributos…", *op. cit.*, p. 34. También aceptó que la ley autonómica pueda efectuar una redistribución modificadora de la originariamente trazada por el Estado Mateo Rodríguez, L., "Ingresos no tributarios de las corporaciones…", *op. cit.*, p. 2239. En su brillante análisis del sistema de financiación de las diputaciones provinciales Sánchez Pedroche, J. A. –"La financiación de las provincias", *op. cit.*, p. 128–, afirma que la aparente aporía ante la que nos sitúan los preceptos estatutarios puede resolverse "si el Estado fijase los criterios básicos de distribución de participaciones y subvenciones incondicionadas entre las diferentes corporaciones pues, en tal caso, las comunidades autónomas referidas podrían complementar y desarrollar dichas bases con el fin de determinar la cantidad exacta correspondiente a cada una de las provincias". El límite estaría, como señalan Ferreiro Lapatza, J. J. y Agulló Agüero, A. –"Las participaciones provinciales en los ingresos…", *op. cit.*, p. 223–, en que "fijar los criterios de distribución entre las corporaciones locales complementando y pormenorizando las bases determinadas por el Estado no puede significar variar los destinatarios finales del tal distribución ni, mucho menos, que el ente a quien la distribución se encomienda se apodere de los fondos que debe distribuir".

229. Yebra Martul-Ortega, P., "Hacienda comunitaria y haciendas locales…", *op. cit.*, p. 2743. Entiende que si se acepta realmente el artículo 2.2 de la LOFCA deberían ser las comunidades

ISBN: 978-84-613-2571-9

Por último, se ha hecho también hincapié en que la reserva de ley establecida por los estatutos de autonomía no va referida expresamente a la ley estatal, de donde cabría deducir que puede ser satisfecha sin mayores problemas, tanto desde un punto de vista formal como material, por las leyes dictadas por los parlamentos autonómicos (Rovira i Mola).[230]

Sin embargo, ese cúmulo de alegatos ha sido replicado con otras razones no menos relevantes por los partidarios de que la legislación del Estado se encargue de fijar unos criterios de distribución homogéneos en todo el territorio nacional.[231] Martín Queralt es tal vez quien ha enunciado con mayor precisión los motivos que justifican la necesidad de ese marco uniforme.[232] Comienza su análisis del problema recordando el papel de coordinación de las distintas haciendas públicas territoriales que compete al Estado a través de las Cortes Generales, como cauce para ejercer la función de ordenación general de la economía que le atribuye el artículo 149.1.13 de la Constitución. Al no ser las participaciones en los ingresos estatales una transferencia de fondos ocasional o esporádica, sino un recurso fundamental y estable de las haciendas locales, estima que se puede considerar que forman parte de la planificación económica general diseñada por el Estado.

En segundo término, este autor afirma que la determinación de este componente del sistema de ingresos locales representa un elemento básico de la *Hacienda general*, como ámbito material cuya regulación es competencia exclusiva del Estado de conformidad con el artículo 149.1.14 de la norma fundamental. De sus palabras se deduce que este título competencial comprende la ordenación de los elementos estructurales de las haciendas

autónomas quienes fijasen a través de sus respectivas asambleas legislativas los criterios de distribución, pues de lo contrario "el precepto desde el punto de vista autonómico puede quedar en un mero adorno jurídico".

230. ROVIRA I MOLA, A., "La coordinación de la gestión tributaria…", *op. cit.*, p. 363-364, centra su reflexión en el Estatuto catalán: "La centralización o concentración en la Generalidad de Cataluña de los ingresos mencionados, correspondientes a las entidades locales, no tendría sentido si aquélla hubiera de limitarse a hacer de mandatario de la Administración estatal –de criado, en realidad–, ya que se introduciría un nuevo hito en el proceso de transferencia de recursos, sin otra consecuencia que un retraso injustificado." En idénticos términos se manifiesta este mismo autor en otro trabajo titulado "La coordinación de los sistemas fiscales", en AA.VV., *La coordinación financiera estatal, autonómica y local*, Generalidad de Cataluña, Escuela de Administración Pública, Barcelona, 1984, p. 86.

231. Para SÁNCHEZ SERRANO, L. –"Principios y fuentes de financiación…", *op. cit.*, p. 23–, el contenido de las cláusulas estatutarias que estamos analizando no puede significar competencia alguna "para la fijación de los criterios de distribución ni para alterar la efectuada por la ley estatal".

232. MARTÍN QUERALT, J., "La participación en ingresos estatales", *op. cit.*, p. 2194-2197.

ISBN: 978-84-613-2571-9

locales y en concreto, parafraseando la sentencia del Tribunal Constitucional 179/1985, de 19 de diciembre (fundamento jurídico 1), aquellas medidas que tienen "por objeto directo la relación entre la Hacienda estatal y las haciendas locales".

Por último, el citado profesor pone el acento en el carácter esencial que reviste este recurso desde la perspectiva de la suficiencia financiera de las entidades locales, cuyo sostenimiento difícilmente sería posible sin su existencia. Dada su capital importancia en orden a asegurar la propia pervivencia y las disponibilidades presupuestarias de aquéllas, se muestra convencido de que el Estado debe continuar llevando a cabo su completa configuración legal.[233]

Desde un primer momento esta segunda tesis prevaleció en la práctica. La entrada en vigor de los referidos estatutos de autonomía no alteró el hábito de que las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado continuasen señalando una lista cerrada de criterios de distribución de la participación. Y la aprobación de la Ley 39/1988 y de su posterior Texto refundido de 2004 no hizo sino abundar en este planteamiento. El artículo 1 de dicho Texto refundido parte de la idea de que el desarrollo legal de las participaciones en los tributos del Estado corresponde íntegramente a éste en virtud del artículo 142 de la Constitución,[234] eludiendo a tal fin la califica-

233. No obstante, Martín Queralt, J. –"La participación en ingresos estatales", *op. cit.*, p. 2196–, matiza que la situación podría cambiar en el futuro si la participación en los tributos del Estado dejase de ser un elemento esencial de las haciendas locales, porque éstas pasasen a estar basadas principalmente en el rendimiento de sus propios tributos. De sobrevenir tal hipótesis cabría que la ley estatal determinase unos criterios generales, cuya ponderación concreta correspondiese efectuar a cada una de las comunidades autónomas que han asumido esta competencia específica.

234. Según Rubio de Urquía, J. I. y Arnal Suria, S. –"Ley reguladora de las haciendas…", *op. cit.*, p. 48–, este precepto busca minimizar las reglas estatutarias para que las comunidades autónomas "se limiten a prestar un servicio de 'caja distribuidora'", entregando a sus respectivas entidades locales las cantidades asignadas conforme a los criterios establecidos por el Estado. Para Lozano Serrano, C. – "Participaciones y subvenciones", *op. cit.*, p. 72–, la Ley 39/1988 "prescinde de la existencia de las comunidades autónomas, y en lugar de tender a una integración armónica de los tres niveles de haciendas territoriales, se preocupa con celo digno de mejor causa de asentar una relación exclusivamente bilateral entre Estado y entes locales que –por decirlo gráficamente– deja absolutamente 'descolgadas' a las comunidades autónomas". También Zabala Rodríguez-Fornos, A. –"Consideraciones sobre un replanteamiento…", *op. cit.*, p. 24–, critica el sistema de transferencias directas, excluyente de la intervención de las comunidades autónomas, seguido por la Ley de haciendas locales. A su modo de ver, "no corresponde a la función que éstas deben asumir, tanto en la ordenación de su territorio como en la adecuada diversificación de tales recursos atendiendo a las circunstancias de cada municipio: máxime cuando los criterios de distribución fijados a nivel estatal pecan de uniformidad excesiva y se basan en parámetros rígidos, no plenamente ajustados a las reales capacidades

ISBN: 978-84-613-2571-9

ción de bases del régimen jurídico-financiero local para los preceptos que en él regulan con todo detalle el régimen de esta fuente de ingresos de los municipios y las provincias.[235]

Como resultado de esta interpretación el alcance de la competencia autonómica ha quedado estrechado de modo ostensible, manifestándose en una actividad puramente administrativa de intermediación financiera entre el Estado y las corporaciones locales.[236] Dicha actividad no va acompañada de ningún margen de maniobra para alterar la distribución inicial ultimada por el Legislativo estatal, ni tampoco para introducir algún elemento de condicionalidad en el uso de los fondos percibidos.[237]

económicas de aquéllos y al principio de solidaridad". En similares términos SOLÉ VILANOVA, J. –"Tendencias futuras de la financiación local en España", *Análisis Local*, núm. 47, 2003, p. 35– muestra su desacuerdo con unos "criterios uniformes que no tienen en cuenta el espíritu del Estado de las autonomías ni la posible reordenación territorial dentro de cada comunidad autónoma". Para ARIAS ABELLÁN, M. D. –"Competencias sobre las finanzas…", *op. cit.*, p. 750, nota núm. 42–, la Ley vulneraba en este punto la esfera competencial autonómica, por efectuar el Estado directamente la distribución material de estos ingresos.

235. *Vid.* capítulo IV del título II para los municipios y capítulo IV del título III para las provincias. Estos preceptos del Texto refundido son una traslación de las profundas modificaciones operadas en la Ley reguladora de las haciendas locales por la Ley 51/2002. Por ello, han heredado la diferenciación entre la nueva fórmula de cesión de recaudación de impuestos estatales y la modalidad tradicional de participación global en los tributos del Estado.

236. En este sentido puede verse la *Liquidación de presupuestos de las comunidades y ciudades autónomas. Ejercicio 2005*, última publicada por el Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General de Coordinación Financiera con las comunidades autónomas (http://www.meh.es). En la información complementaria que la acompaña se recoge la siguiente afirmación: "Las comunidades autónomas de Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Comunidad Foral de Navarra y La Rioja actúan de intermediarias entre el Estado y sus entidades locales en lo referente a la participación de dichas entidades locales en los tributos del Estado. Todas ellas excepto Aragón, Comunidad Valenciana y La Rioja, que gestionan esta participación local de forma extrapresupuestaria, la contabilizan en los capítulos IV del presupuesto de ingresos y gastos y por lo tanto se incluyen en los datos publicados." Se trata, por otra parte, de la partida más significativa de las transferencias de tales comunidades autónomas a las haciendas locales (5.581.271,91 miles de euros en 2005 en Cataluña, Galicia, Andalucía, Castilla-La Mancha y Navarra). Se ha hablado, por ello, de que la comunidad autónoma actúa "como intermediario único entre el Estado y las corporaciones locales al constituirse en 'filtro' único para su participación en los ingresos estatales y 'subvenciones incondicionadas'" (MARIÑAS OTERO, G., *El Estatuto de autonomía para Galicia de 6 de abril de 1981*, Madrid, 2000, p. 224).

237. ZORNOZA PÉREZ, J. J., "La financiación de las corporaciones locales…", *op. cit.*, p. 185. Para RUIZ HIDALGO, C. –"La financiación de las haciendas…", *op. cit.*, p. 492–, el hecho de que se excluya la intervención de las comunidades autónomas "no se corresponde con la función que éstas deben asumir, tanto en la ordenación de su territorio como en la adecuada diversificación de los recursos atendiendo las circunstancias". En su opinión no se trata de una cuestión baladí, ya que los criterios de distribución fijados a nivel estatal incurren en una excesiva uniformidad que no se ajusta a la realidad económica de las distintas haciendas locales.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Así se desprende de la lectura del artículo 95 del Texto refundido de la Ley de Hacienda pública de la Generalidad Valenciana, aprobado por el Decreto legislativo de 26 de junio de 1991, que como es lógico hace referencia al texto estatutario antiguo:

"1. La Consejería de Economía y Hacienda, en cumplimiento del artículo 49, apartado segundo, del Estatuto de autonomía, distribuirá, de acuerdo con los criterios que la legislación del Estado establezca, los ingresos de los entes locales que consistan en participación en ingresos y subvenciones incondicionales.

"2. Dicha distribución se realizará mediante entregas a cuenta trimestrales, produciendo al final del ejercicio la liquidación definitiva en la participación, de acuerdo con los criterios fijados, y efectuándose en su caso la oportuna regularización mediante las compensaciones que procedan, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local, y disposición adicional 14 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de haciendas locales."

A título de ejemplo, citaremos también el caso de la comunidad autónoma de Andalucía. Si analizamos el articulado de las sucesivas leyes de presupuestos aprobadas por su Parlamento, sólo hallaremos en ellas una previsión de pagos anticipados de tesorería a las corporaciones locales a cuenta de los ingresos que hayan de percibir por participación en los tributos del Estado. Como muestra puede consultarse el artículo 31 de la Ley 24/2007, de 26 de diciembre, del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2008. El Consejo de Gobierno está autorizado a efectuar tales anticipos, a solicitud de aquéllas y previo informe de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, con una serie de limitaciones cuantitativas, temporales y formales que no es momento de analizar.[238]

Con este entendimiento del Derecho vigente, el conflicto estaba servido. La resistencia de determinadas comunidades autónomas, como Cataluña y Galicia, a rendirse ante lo que consideraban una vulneración injus-

238. Otro exponente lo hallamos en el artículo 51 de la Ley 16/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2008, referente a las entregas a cuenta correspondientes a los ayuntamientos y diputaciones provinciales gallegos por su participación en los tributos del Estado. Precisamente, la Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP) ha reclamado en reiteradas ocasiones que para el reparto de la participación en los tributos del Estado se introduzcan criterios como el número de núcleos de población, la superficie y el envejecimiento poblacional, con el fin de objetivar el coste real asumido por los gobiernos locales en el desenvolvimiento de sus competencias. Puede verse a este respecto en la página web de dicha Federación (http://www.fegamp.org) el documento "Relatorios da VII Asemblea Xeral Ordinaria", Santiago de Compostela, 22 de noviembre de 2007, resolución sexta.

ISBN: 978-84-613-2571-9

tificada de lo dispuesto en sus estatutos de autonomía les llevó a plantear diversos recursos de inconstitucionalidad contra la normativa estatal. De modo que, como ha sucedido tantas otras veces, el Tribunal Constitucional tuvo que terciar finalmente en este conflicto institucional.

1.2.3. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Y así lo hizo. El supremo intérprete de nuestro norma fundamental ha resuelto que por encima de la ambigüedad de la expresión *criterios legales*, la mediación en el reparto de fondos provenientes del Presupuesto estatal deberá ajustarse a las reglas señaladas por la legislación del Estado, cuya competencia para prefijar unos criterios de distribución "homogéneos y uniformes" ha quedado refrendada con solidez en las sentencias 96/1990, de 24 de mayo (fundamento jurídico 7), 237/1992, de 15 de diciembre (fundamento jurídico 6), 331/1993, de 12 de noviembre (fundamento jurídico 2.B), 171/1996, de 30 de octubre (fundamento jurídico 5), 233/1999, de 16 de diciembre (fundamento jurídico 31), y 104/2000, de 13 de abril (fundamento jurídico 5).

De este consolidado acervo jurisprudencial se infiere un esquema de articulación de este recurso financiero donde hay que deslindar tres componentes bien diferenciados: la *fuente*, ubicada en la Hacienda del Estado; el *cauce o canal* de la comunidad autónoma, que sustituirá al Estado actuando como intermediario o caja de pagos cuando así se halle estipulado en su Estatuto de autonomía,[239] y, por último, el *marco normativo*, que ha de ser a la fuerza la ley estatal. Las asambleas legislativas autonómicas carecen, pues, de competencia para decidir las reglas de reparto o alterar las adoptadas por las Cortes Generales.

En el primero de los pronunciamientos recaídos sobre el asunto, la sentencia 96/1990, el Tribunal rechazó que los estatutos catalán y gallego confieran a las respectivas comunidades autónomas la competencia controvertida con la argumentación siguiente:

"Es precisamente el legislador estatal en este caso, ya que se trata de fondos mediante los que se pretende posibilitar al conjunto de las corporaciones locales y a cada una de ellas el ejercicio de la autonomía constitucionalmente garantizada, a quien incumbe, en virtud de aquella reserva de ley, a través de la actividad legislativa, dar efectividad a los principios de suficiencia de las haciendas locales (artículo 142 de la CE) y de solidaridad y equilibrio territorial (artículo 138 de la CE) mediante la determinación de unos criterios homogéneos y uniformes de distribución entre los distintos entes locales de su participación en los ingresos del Estado."

239. YEBRA MARTUL-ORTEGA, P., "El ordenamiento financiero de Galicia…", *op. cit.*, p. 265.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Se intuyen en estas palabras algunos de los factores que hemos expuesto más arriba, quizás aún más presentes en la explicación que facilita el Tribunal para reputar ajustada esta solución al complejo reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas que rige en materia de haciendas locales:

"Las normas impugnadas vienen, pues, a colmar la reserva de Ley recogida en los artículos 48.2 del EAC y 49.2 del EAG, sin que incurran en vulneración de precepto estatutario alguno, pues sin desconocer las competencias autonómicas en materia de haciendas locales que se desprenden de los artículos 2.2 y 6.3 de la LOFCA, 9.8 del EAC y 27.2 del EAG, ni las relaciones entre las haciendas comunitarias y locales que deriven de la participación en los tributos de las comunidades autónomas en favor de los entes locales prevista en el artículo 142 de la CE, no cabe tampoco desconocer las competencias estatales en materia de bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y Hacienda general (artículos 149.1.18 y 14 de la CE), ya que es justamente el apuntado carácter que reviste la participación de las entidades locales en los tributos del Estado en cuanto garantía de su autonomía la que convierte aquella participación en garante del funcionamiento de la Hacienda local dentro del conjunto de la Hacienda general y, en consecuencia, lo que la constituye en elemento básico de ésta."

Después de que la sentencia 237/1992 reiterase que el precepto del Estatuto de Galicia "no configura competencia alguna sobre la materia que no sea la de servir de intermediario", la sentencia 331/1993 (fundamento jurídico 2.C) extendió los efectos de esta doctrina al reparto de las subvenciones incondicionadas otorgadas por el Estado. En esta ocasión el recurso de inconstitucionalidad fue interpuesto por el presidente del Gobierno de la nación contra la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, cuyo artículo 181.a) encargaba a la legislación autonómica sobre finanzas locales la regulación de los criterios de distribución de los ingresos consistentes en "participaciones en ingresos estatales y de la Generalidad y en subvenciones incondicionadas". Dada la identidad de la cuestión litigiosa con la revisada en fallos precedentes, el Tribunal no vaciló a la hora de anular la disposición por lo que respecta al régimen de la participación en los ingresos estatales.[240] La novedad de esta sentencia reside en que la referencia a las subvenciones incondicionadas corrió idéntica suerte. Tras recordar que el Estado tiene competencia, *ex* artículo

240. La inconstitucionalidad de la Ley 8/1987 en este punto ya fue puesta de relieve por Ortega Álvarez, L., *El régimen constitucional de las competencias locales*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988, p. 200-201.

ISBN: 978-84-613-2571-9

149.1.14 de la Constitución, para otorgar a los entes locales subvenciones destinadas a cubrir su déficit real y asegurar el equilibrio financiero de las haciendas territoriales, se encuentra una justificación para defender que sea el único responsable de ponderar el reparto de dichos fondos:

"Pues bien, el hecho de que las denominadas subvenciones incondicionadas no tengan una vinculación o afectación a una acción de fomento concreto no altera la competencia del Estado para fijar los criterios de reparto de las mismas entre sus destinatarios (entes locales en el presente caso), pues ambos conceptos –vinculación de las subvenciones y reparto de las mismas entre los entes locales– no son sinónimos ni están en una relación de reciprocidad. Quiere decirse con ello que las subvenciones del Estado a los entes locales, con o sin vinculación específica a una acción de fomento concreta, no dejan de ser una fuente de financiación estatal a dichos entes que, al igual que la participación en los ingresos del Estado, constituye una garantía de funcionamiento de la Hacienda local dentro del conjunto de la Hacienda general, lo que en último término significa garantía del ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido (artículos 137, 140 y 141 de la CE). Siendo ésta la finalidad de dichas subvenciones, es claro que incumbe al Estado la determinación de unos criterios homogéneos y uniformes de distribución de los mismos entre los distintos entes locales, con independencia del cuál sea su destino material concreto."

Con el debido respeto que siempre nos merecen las decisiones del Tribunal Constitucional, creemos que no se trata de la única opción plausible. Estamos de acuerdo en el punto de partida del razonamiento, es decir, en la convicción de que de la letra de los estatutos de Cataluña, Galicia, Andalucía y La Rioja no se deriva una exigencia ineludible de que las comunidades autónomas intervengan en la regulación de los criterios distributivos de las transferencias del Estado a las corporaciones locales. Al principal argumento manejado por quienes defienden lo contrario se le puede dar la vuelta con relativa facilidad: si se afirma que el Estado debe regular sólo las bases de la participación local en sus recursos tributarios, dejando el desarrollo legislativo a las comunidades autónomas, ¿no debería entonces admitirse que el Estado regulase también las bases de reparto de la participación local en los tributos de las comunidades autónomas? Ninguno de los autores que se identifican con la primera de las posiciones que antes describimos contesta a este interrogante.

A nuestro modo de ver, que el legislador estatal permita o no a las comunidades autónomas readaptar los criterios fijados para la adjudicación de las transferencias correspondientes a los entes locales ubicados en su territorio es algo que pertenece a su libre elección. Nada le obliga a hacer-

ISBN: 978-84-613-2571-9

lo, pero tampoco nada se lo impide.[241] Desde luego, no acaba de convencernos la desconfiada proclama que parece adivinarse en los fragmentos que hemos trascrito, en el sentido de que sólo la ley estatal resulta apta para asegurar los principios de autonomía local, suficiencia financiera y solidaridad.

En el ya citado Informe de la Ponencia de estudio de la financiación local constituida en el seno de la Comisión de Entidades Locales, aprobado por el Pleno del Senado en su sesión del 19 de diciembre de 2007, se apunta la posibilidad de que "se ceda a los parlamentos autonómicos la capacidad de establecer criterios detallados de distribución de las participaciones o transferencias incondicionadas estatales".[242]

Como alternativa para lograr un punto de equilibrio desde una perspectiva *de lege ferenda*, nos inclinamos por la posibilidad de que las Cortes Generales señalaran unos criterios de reparto y ponderaciones mínimos,[243] encomendando a los legislativos autonómicos su concreción y, eso sí, supeditando la posibilidad de ejercer esta facultad a la puesta en marcha de fórmulas de participación en los tributos de las haciendas autonómicas similares a la participación en los tributos del Estado en cuanto a su carácter incondicionado, estabilidad, evolución automática, etc. Con la pertinente modificación de la legislación estatal sobre haciendas locales se abriría así una importante vía de conexión o coordinación entre ambos recursos fun-

241. Suscribimos en su integridad la siguiente reflexión de Martín Queralt, J., "La participación en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas", en AA.VV. (director S. Muñoz Machado), *Tratado de Derecho municipal*, 2.ª ed., t. II, Civitas, Madrid, 2003, p. 2534: "Como ya puntualizamos […] las previsiones contenidas en los estatutos de autonomía no son potencialmente irrelevantes. E incidimos en el adjetivo. La ley ordinaria estatal (LHL) podría haber contemplado para las comunidades autónomas con competencias exclusivas en materia de régimen local criterios para la distribución entre sus entes locales de las participaciones de éstos en los tributos del Estado, cuya ponderación deba efectuar la comunidad autónoma de que se trate. Pero esta posibilidad no ha sido contemplada en la Ley 39/1988, y la ausencia de ella, para el Tribunal Constitucional, no vicia de inconstitucionalidad a la regulación normativa de las participaciones en los tributos del Estado contenida en la LHL."

242. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, VIII Legislatura, serie I, núm. 857, 26 de diciembre de 2007, p. 51.

243. En la línea mantenida por Ferreiro Lapatza, J. J., "La financiación de las entidades…", *op. cit.*, p. 44, y Arias Abellán, M. D., "Competencias sobre las finanzas…", *op. cit.*, p. 750, nota núm. 42. Otro autor que se ha mostrado partidario de dejar a cargo de las comunidades autónomas las transferencias incondicionadas a favor de los municipios es Monasterio Escudero, C. –"Pacto Local, Hacienda local y tamaño de los municipios", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 4, 2000, p. 108–, para permitirles regular un fondo de transferencias municipales con criterios propios "más ajustados a las circunstancias demográficas y a la especialización económica de sus municipios".

ISBN: 978-84-613-2571-9

damentales de éstas,[244] que permitiría, por ejemplo, que cada comunidad autónoma pudiese integrarlos en un único fondo de participación o financiación local.[245]

En llamativo contraste con la absoluta postergación de que fue objeto la participación en los tributos de las haciendas autonómicas, algunos estatutos de autonomía (Cataluña, Galicia, Andalucía, La Rioja, Comunidad Valenciana, Aragón y Castilla-La Mancha) reservaron a la comunidad autónoma la función de canalizar la distribución de los ingresos de los entes locales consistentes en participaciones en ingresos estatales y subvenciones incondicionadas.

En la actualidad, esta actividad mediadora tiene una importancia muy secundaria, pues se sustancia en una mera labor accesoria de gestión de caja: recepción de unos fondos que se expiden (en su caso con posibles anticipos en los pagos) a los entes beneficiarios conforme a unas directrices preordenadas por el Estado. Ello es consecuencia de la interpretación restrictiva que ha prosperado con el beneplácito constante de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Los *criterios legales* reclamados por algunos de esos textos estatutarios (Cataluña, Galicia, Andalucía, La Rioja) son unas pautas unitarias y homogéneas de reparto fijadas y ponderadas exclusivamente por la legislación estatal (Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales).

Aunque no pensamos que esta solución lesione las competencias autonómicas, hemos planteado una alternativa con miras a crear un nexo de unión entre las dos variantes de participación constitucionalmente reconocidas a las haciendas locales, mediante su integración en un fondo único cuya regulación sería compartida por el Estado y las comunidades autónomas.

1.3. El silencio de la Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA)

En realidad podríamos habernos ahorrado este apartado, toda vez que la LOFCA no contiene ningún tratamiento de la participación en los tributos de las comunidades autónomas en su regulación del ejercicio de las com-

244. La ordenación coordinada de la participación de las comunidades autónomas en los tributos del Estado y de las entidades locales en los de éste y aquéllas es demandada por RUBIO DE URQUÍA, J. I., "La reforma del sistema tributario…", *op. cit.*, p. 11.

245. Se muestran a favor de la integración de la participación en los tributos del Estado en un fondo autonómico de cooperación municipal, junto con la participación en los de la comunidad autónoma, ROVIRA I MOLA, A., "Participaciones y subvenciones", *op. cit.*, p. 406 y siguientes, y MATEO RODRÍGUEZ, L., "Ingresos no tributarios de las Corporaciones…", *op. cit.*, p. 2239.

ISBN: 978-84-613-2571-9

petencias financieras de éstas. Esta cuestión no figuró en el proyecto de ley presentado por el Gobierno, ni tampoco se suscitó en ningún momento durante la tramitación parlamentaria en Cortes.[246] Lo máximo que encontramos en ella es un indicio tenue de la necesidad de su existencia, pues como sabemos el artículo 2.2 impone a estos entes territoriales el deber de vigilar su equilibrio territorial y de buscar la realización interna del principio de solidaridad.

Estamos de acuerdo con quienes, como Zornoza Pérez, lamentan esta laguna. No le falta razón a este autor cuando observa que al perfilar la normativa reguladora del sistema de financiación autonómica que terminaría por incorporarse a la LOFCA "debería haberse tenido presente la otra Hacienda territorial, la de las entidades locales, desde una visión integral de sus instrumentos de financiación y de las relaciones existentes entre ambas haciendas, entre sí y con la Hacienda estatal o central".[247]

2. Los nuevos estatutos de autonomía resultantes de las últimas reformas

Por fortuna, la desalentadora situación que hemos descrito en el apartado precedente ha comenzado a experimentar un giro sustancial en varias comunidades autónomas, como consecuencia del proceso de reforma esta-

246. No obstante, el tema de la necesaria articulación entre las haciendas autonómicas y locales no fue ignorado por completo mientras se discutió el proyecto en el Congreso de los Diputados. Entre las enmiendas presentadas en la cámara baja hubo una del Grupo Andalucista (núm. 87), que proponía añadir un nuevo artículo 7.bis con el fin de regular sus relaciones financieras en aspectos tales como la tutela financiera, la posible delegación de la gestión, recaudación e inspección de los tributos propios y la distribución de los ingresos de las haciendas locales consistentes en participaciones en ingresos estatales y subvenciones incondicionadas. La enmienda no fue atendida en el Informe de la Ponencia ni el Dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso, pero fue mantenida para su defensa en el Pleno. Como justificación de la misma el Sr. Pérez Ruiz dijo que la LOFCA, como tal ley marco de relaciones financieras debía también ocuparse de las relaciones de las comunidades con los entes locales, razón por la que se pretendía introducir un precepto similar al artículo 48 del Estatuto de Cataluña de 1979 para evitar un debilitamiento de dicha ley orgánica. En el turno en contra el Sr. Yebra Martul-Ortega contestó que este aspecto debía ser tratado en la Ley de régimen local y que "son las propias comunidades autónomas las que deben hacer esta regulación de carácter vertical entre los dos niveles con las respectivas corporaciones locales". La enmienda fue rechazada en el Pleno del Congreso por 245 votos en contra, 5 a favor y 6 abstenciones. Hemos obtenido esta información del trabajo de Lasarte Álvarez, J., "Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas: Crónica parlamentaria", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 9, 1982, p. 276 y 293-294, así como de la recopilación *Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas. El debate en las Cortes Generales*, Ministerio de Hacienda, Dirección General de Coordinación con las haciendas Territoriales, Madrid, 1982, p. 292-293, 356, 377 y 411-415.

247. Cfr. Zornoza Pérez, J. J., "La financiación de las corporaciones locales…", *op. cit.*, p. 178.

ISBN: 978-84-613-2571-9

tutaria culminado en ellas entre 2005 y 2007. Los nuevos estatutos de autonomía ya aprobados para la Comunidad Valenciana (Ley orgánica 1/2006), Cataluña (Ley orgánica 6/2006), Islas Baleares (Ley orgánica 1/2007), Andalucía (Ley orgánica 2/2007), Aragón (Ley orgánica 5/2007) y Castilla y León (Ley orgánica 14/2007), así como alguna otra propuesta de reforma que no ha podido culminar aún su tramitación en Cortes (Castilla-La Mancha) incorporan, ahora sí, una referencia más o menos explícita a la exigencia de que los entes locales participen en los ingresos de la respectiva Hacienda autonómica, en general, o en sus ingresos de naturaleza tributaria, en particular.[248] Enseguida veremos que no siempre se han predeterminado con igual precisión los rasgos esenciales que debe reunir este mecanismo de financiación.[249] En cualquier caso, estas declaraciones estatutarias discurren en paralelo a la mayor atención prestada a los gobiernos locales y son congruentes, además, con la invocación unánime del principio constitucional de suficiencia entre aquellos que han de presidir sus finanzas.[250]

248. Se da así satisfacción a un anhelo doctrinal y político ampliamente manifestado: "La comunidad autónoma debe asegurar la atribución de recursos propios a los municipios y su participación en los tributos de la comunidad autónoma, de acuerdo con criterios de equidad, solidaridad y eficiencia, y no únicamente a través de planes de obras y servicios finalistas, sino por medio de fondos de cooperación incondicionados". Cfr. FONT I LLOVET, T., VELASCO CABALLERO, F. y ORTEGA ÁLVAREZ, L., *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, p. 23. La conveniencia de que los estatutos "'recuerden' expresamente la obligación constitucional de que las comunidades autónomas articulen un mecanismo de participación de las entidades locales en sus ingresos tributarios" ya fue reclamada en 2005 por MEDINA GUERRERO, M., "La articulación de la suficiencia financiera…", *op. cit.*, p. 75.

249. Estamos de acuerdo con MEDINA GUERRERO, M. –"La articulación de la suficiencia financiera…", *op. cit.*, p. 75-76– en que "lo más adecuado sería que este mecanismo quedase ya 'prefigurado' o 'predeterminado' en el propio Estatuto", si bien "podría bastar que se recogiesen los rasgos esenciales que inequívocamente, a la luz del texto constitucional, deben caracterizar a esta fuente de ingresos". Entre esos rasgos menciona los tres siguientes: "1) ha de constituir una fuente de financiación ordinaria y estable de las entidades locales, lo que exige que su existencia no dependa únicamente de la Ley de presupuestos; 2) ha de proporcionar unos recursos 'previsibles' o 'predeterminables' con un mínimo horizonte temporal, a fin de que los municipios y provincias puedan planificar sus políticas de gasto con la suficiente antelación; y 3) debe tratarse de una fuente suministradora de ingresos de libre disposición."

250. El visible cambio de enfoque de los nuevos estatutos con relación a las entidades locales y a su Hacienda es explicado por RUIZ ROBLEDO, A. –en AA.VV. (coordinador F. Balaguer Callejón), *El nuevo Estatuto de Andalucía*, Tecnos, Madrid, 2007, p. 99– al hilo del nuevo Estatuto para Andalucía: "La misma concepción de los estatutos, como normas básicas dedicadas a establecer las instituciones de las comunidades y sus competencias, que llevó al Estatuto andaluz de 1981 a unas pocas referencias a los entes locales, pero sin detenerse en sus competencias, le hizo guardar silencio sobre las haciendas locales, apenas roto con unas disposiciones sobre la tutela financiera de los entes locales (artículo 62). De modo inverso, la más amplia concepción del contenido de los estatutos que se mantiene ahora ha llevado a regular tanto las competencias

ISBN: 978-84-613-2571-9

2.1. Las referencias a la financiación local de procedencia autonómica

2.1.1. Comunidad Valenciana

Su norma institucional básica ha experimentado una amplia revisión por medio de la Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana. Dentro de su nuevo título VIII en materia de "Administración local" se incluye un precepto referido a los municipios, el artículo 64, cuyo apartado 3 dispone lo siguiente:

"Para potenciar la autonomía local sobre la base del principio de subsidiariedad, por ley de Les Corts, se creará el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana con los mismos criterios que el fondo estatal."

Aunque esta norma no contiene una alusión explícita a la participación en los tributos de la Hacienda autonómica,[251] la finalidad asignada al Fondo parece presuponer como mínimo una transferencia de ingresos del presupuesto de la comunidad autónoma hacia los ayuntamientos,[252] ya que nada

---

como su financiación." Para una crítica a la regulación del régimen jurídico local en los estatutos reformados nos remitimos al análisis de Font i Llovet, T., Velasco Caballero, F. y Ortega Álvarez, L., "El régimen local en la reforma…", *op. cit.*, p. 57 y siguientes.

251. Tienen razón Martín Queralt, J. y García Moreno, V. A. –"La Hacienda y el patrimonio de la Generalitat", en AA.VV. (director J. M. Baño León), *Comentario al Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007, p. 243– cuando advierten que la creación de este instrumento "no deja de suscitar problemas respecto a su naturaleza, composición y funcionamiento, en la medida en que no están suficientemente explicitados, en nuestra opinión, en la reforma estatutaria". Más críticos aún se muestran Martín Mateo, R. y Rosa Moreno, J. –"La Administración local. Planteamiento general", en la misma obra colectiva recién citada, p. 515 y 519-520–, al denunciar como un hecho grave o al menos sorprendente que "uno de los recursos de las haciendas locales que tiene una clara conexión con el marco autonómico, esto es, la participación en los tributos autonómicos, no tenga una referencia en el Estatuto, sea para establecer, al menos, el derecho de participación de los entes locales, sea para determinar criterios básicos de participación y distribución o simplemente para realizar remisión legal". En opinión de estos últimos autores, el Fondo de Cooperación Municipal previsto en el nuevo Estatuto no persigue articular "la participación de los municipios en los tributos, sino una distribución de recursos económicos, a través de criterios de cooperación territorial, que contribuya al ejercicio eficaz de las competencias municipales (principio de subsidiariedad)". Se asemejaría, por tanto al Fondo de Compensación Interterritorial que opera en las relaciones Estado-comunidades autónomas.

252. Martín Queralt, J. y García Moreno, V. A. –"La Hacienda y el patrimonio…", *op. cit.*, p. 243-244– defienden lo contrario, sobre la base de la mención a la aplicación de los mismos criterios que el fondo estatal: "Respecto a su composición no se establece si debe dotarse o no a partir de todos los ingresos tributarios de la Generalitat, o únicamente se va a ceñir a gestionar los fondos que el Estado entrega a los municipios, regulándose tal actividad por la ley autonómica. Sin descartar que se pudiera incluir en el Fondo la aportación de ingresos por parte de la Generalitat, parece la segunda posibilidad la más factible, pues nada más se establece en la reforma al respecto. De esta forma, la Generalitat se limitaría a servir de intermediaria en la distribución

ISBN: 978-84-613-2571-9

se dice sobre las diputaciones provinciales u otras entidades locales. Además, con él se ha atendido una petición de los entes locales valencianos, manifestada a través de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias (FVMP),[253] al asumir los poderes regionales un compromiso genérico de velar por el cumplimiento del principio de suficiencia, mencionado en el segundo párrafo del artículo 70.2:

"La financiación de los entes locales garantizará la suficiencia de recursos de acuerdo con una distribución de competencias basada en los principios de descentralización, subsidiariedad y simplificación administrativa."

2.1.2. Cataluña

A diferencia del texto de 1979, el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña, aprobado por la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, dedica un capítulo completo a la regulación de aspectos esenciales de las haciendas de los gobiernos locales (capítulo III del título VI, "De la financiación de la Generalitat").[254] Dentro del mismo se efectúan cuatro novedosas referencias a aspectos cruciales de la participación en los ingresos de la comunidad autónoma. Versan sobre la contribución de este recurso a la realización del principio de autonomía local en el ámbito del gasto, la titularidad de la competencia para su regulación, el cauce para su puesta en práctica y su eventual utilización al objeto de dar respaldo financiero al reforzamiento de las competencias asignadas a las entidades locales.

---

de la participación en los ingresos del Estado entre las distintas entidades locales, lo que representaría una fórmula modesta y limitada de influir en la solidaridad interterritorial."

253. En la *Moción sobre la reforma del Estatuto de autonomía* del año 2005 (http://www.fvmp.es), la FVMP acordó lo siguiente: "Instar a las Cortes y al Gobierno Valenciano para que la reforma del Estatuto contemple, definitivamente, la regulación de la cooperación económica con las entidades locales a través del Fondo de Cooperación Municipal de la Comunidad Valenciana, de carácter incondicionado, con el objetivo de contribuir al equilibrio económico, a la cooperación territorial y a la realización interna del principio de solidaridad como forma de incrementar la cuantía global de las transferencias destinadas a las entidades locales de los municipios de la comunidad autónoma." Como recuerdan MARTÍN MATEO, R. y ROSA MORENO, J. –"La Administración local. Planteamiento…", *op. cit.*, p. 519– en realidad este fondo trae causa directa de las propuestas del Pacto Local Valenciano, adoptado el 27 de febrero de 1999 en el marco de la VII Asamblea General Extraordinaria de dicha federación, donde ya se instó –sin éxito– su creación a partir del ejercicio 2000.

254. Para una visión global del tratamiento de la Hacienda de los gobiernos locales en el nuevo Estatuto, incluyendo un examen de la tramitación parlamentaria, recomendamos la lectura de los trabajos de PAGÈS I GALTÉS, J., "Las haciendas locales en el nuevo Estatuto de Catalunya*", Tributos Locales*, núm. 63, 2006, p. 11-42, y "Financiación autonómica, local y sectorial…", *op. cit.*, p. 129 y siguientes, y de ARAGONÉS BELTRÁN, E., "Las haciendas locales en el Estatuto…", *op. cit.*, p. 77 y siguientes.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Como ya hemos defendido, la participación en ingresos sólo servirá para potenciar la autonomía de las entidades locales en la medida en que se traduzca en una disponibilidad presupuestaria no sujeta a condicionamientos finalistas. Así lo atestigua el artículo 218.1:

"Los gobiernos locales tienen autonomía presupuestaria y de gasto en la aplicación de sus recursos, incluidas las participaciones que perciben a cargo de los presupuestos de otras administraciones públicas, de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias."

En cuanto a la segunda referencia, el artículo 218.2 recalca que la competencia de la comunidad autónoma en materia de Hacienda local, sujeta al marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado, "incluye la capacidad para fijar los criterios de distribución de las participaciones a cargo del presupuesto de la Generalitat". Prueba de esa capacidad decisoria que se atribuye a los poderes autonómicos es el mandato recogido en el artículo 219.1, cuyo tenor es el siguiente:

"La Generalitat debe establecer un fondo de cooperación local destinado a los gobiernos locales. El fondo, de carácter incondicionado, debe dotarse a partir de todos los ingresos tributarios de la Generalitat y debe regularse por medio de una ley del Parlamento.

"Adicionalmente, la Generalitat puede establecer programas de colaboración financiera específica para materias concretas."

La norma transcrita plasma un compromiso formal e inequívoco en orden a dar efectividad al artículo 142 de la Constitución.[255] Para ello otorga carta de naturaleza al Fondo de Cooperación Local, que ya venía funcionando desde 1988, como cauce de una participación no afectada en la

255. Vilalta Ferrer, M. T. –"La incidencia del nuevo modelo de financiación autonómica en las haciendas locales de Cataluña (aspectos económicos)", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 32, 2006, p. 13– observa que con este precepto estatutario –en realidad alude al artículo 223.1 de la propuesta aprobada por el Parlamento de Cataluña– "la instrumentación de este fondo se convertirá en una obligación para la Generalitat. Además, tal y como está redactado se entiende que este fondo se constituye como una participación en *todos* los ingresos tributarios de la Generalitat. Se entiende que será algo parecido a la participación de los municipios en los tributos del Estado (PIE), pero en este caso la participación será en los tributos de la Generalitat". Ballarín i Espuña, M. –"El finançament dels governs locals…", *op. cit.*, p. 177–, también hace una valoración positiva, pues cree que "el reconocimiento estatutario de la obligatoriedad a cargo de la Generalidad de establecer este fondo garantiza su continuidad y puede servir para reparar, al menos parcialmente, el error de que ni el legislador estatal ni autonómico hayan dotado de contenido las posibilidades que ofrecen las participaciones para incluir a los entes locales en el nivel de descentralización asumido por las comunidades autónomas y ajustar la organización político-territorial compuesta por tres niveles de gobierno". Además, el carácter incondicionado del Fondo "posibilita su conversión en un auténtico mecanismo de nivelación y profundizar en el principio de equidad entre los diversos gobiernos locales".

ISBN: 978-84-613-2571-9

totalidad de los ingresos tributarios de que disponga la Hacienda autonómica. No se pone ninguna limitación ni en razón de la naturaleza de esos ingresos –impuestos directos, impuestos indirectos, tasas o contribuciones especiales–[256] ni de su origen –impuestos estatales cedidos total o parcialmente o tributos propios–.[257] No obstante, a pesar de la novedad que implica la recepción estatutaria de este Fondo, en el próximo capítulo comprobaremos que se trata de un instrumento de financiación que esta comunidad autónoma viene aplicando, pese al silencio del Estatuto de 1979, desde la aprobación de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña.

Finalmente, el artículo 219.3 vuelve a aludir a esta fuente de ingresos como una posible vía para preservar la suficiencia financiera de los entes locales, ante la posible asunción de nuevas competencias derivada de traspasos o delegaciones promovidos por el Estado o la comunidad autónoma:

"Se garantizan a los gobiernos locales los recursos suficientes para hacer frente a la prestación de los servicios cuya titularidad o gestión se les traspase o delegue. Toda nueva atribución de competencias debe ir acompañada de la asignación de los recursos suplementarios necesarios para financiarlas correctamente, de modo que se tenga en cuenta la financiación del coste total y efectivo de los servicios traspasados. El cumplimiento de este principio es una condición necesaria para que entre en vigor la transferencia o delegación de la competencia. A tal efecto, pueden establecerse diversas formas de financiación, incluida la participación en los recursos de la Hacienda de la Generalitat o, si procede, del Estado."

En coherencia con el artículo 84.4 del propio Estatuto, que insta a la Generalidad a determinar y fijar los mecanismos de financiación de los nuevos servicios que deriven de la ampliación del espacio competencial de los gobiernos locales, la norma reproducida deja constancia de que cualquier atribución de competencias ha de sustentarse en una dotación correspon-

256. PAGÈS I GALTÉS, J. –"Las haciendas locales en el nuevo…", *op. cit.*, p. 23, y "Financiación autonómica, local y sectorial…", *op. cit.*, p. 151– cree, no obstante, más lógico "que la ley clarifique que el fondo tan sólo afectará a los impuestos y, como mucho, a las tasas por utilización del dominio público, ya que las contribuciones especiales son tributos jurídicamente afectados a las obras o servicios que las motiven, y las tasas por servicios no dejan de tener una afectación material, en el sentido de que sirven para cubrir el coste de los servicios o actividades que las motivan. En este sentido, el apartado 4 del artículo 219 del nuevo Estatuto, cuando habla de los criterios rectores de la distribución de las participaciones genéricas, tan sólo alude a los impuestos".

257. BALLARÍN I ESPUÑA, M., "El finançament dels governs locals…", *op. cit.*, p. 178.

ISBN: 978-84-613-2571-9

diente de recursos económicos suplementarios. Y con buena lógica, en el supuesto de que las competencias transferidas o delegadas procedan de la comunidad autónoma, ésta podrá asegurar la cobertura de su coste optando por incrementar la cuantía de la participación de aquéllos en los recursos de la Hacienda autonómica.[258]

2.1.3. Islas Baleares

Tras la profunda revisión operada en virtud de la Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero, su Estatuto de autonomía ha recogido en el artículo 75.9 la exigencia de que los municipios accedan a una participación en ingresos de origen autonómico como mecanismo estable de financiación:

"Los municipios de las Illes Balears dispondrán de recursos suficientes para ejercer las funciones que les atribuye la legislación; éstos deben ser garantizados por la Administración del Estado, la autonómica y la insular. En este sentido, los municipios tienen capacidad de regular las finanzas propias en el marco de la ley y gozan de autonomía presupuestaria. Para velar por el equilibrio territorial se creará un fondo de cooperación local, cuyos criterios de distribución atenderán las características socio-económicas y territoriales de los municipios. Para garantizar su suficiencia financiera, este fondo será de carácter incondicionado, sin perjuicio de los convenios de colaboración que, con carácter voluntario, se pueden hacer con cargo al mismo."

Aun cuando no se utiliza el término de participación en tributos o ingresos, merece destacarse el hecho de que se haya subrayado el carácter incondicionado de las dotaciones económicas provenientes de ese fondo de cooperación, que ha de cumplir una finalidad mixta, al servicio de la suficiencia financiera y del equilibrio territorial.

Como ya sucedió en el derogado Estatuto de 1983, el nuevo texto centra su atención en la Hacienda de los consejos insulares, a la cual dedica el capítulo IV del título VIII. Dentro del artículo 137 se contienen tres menciones a la participación en los ingresos del presupuesto autonómico. La primera de ellas aparece en el apartado 2, donde se aclara que la competencia de la comunidad autónoma en materia de financiación de los consejos insulares "incluye capacidad para fijar los criterios de distribución de

258. En línea de principio, explica Medina Guerrero, M. –"La protección constitucional de la autonomía…", *op. cit.*, p. 47– refiriéndose a las fuentes de financiación local de origen autonómico, "resulta factible que una modificación competencial en sentido descendente se traduzca en una ampliación de los recursos puestos a disposición de los entes locales a través de las mencionadas fuentes de financiación; como parece asimismo posible –igualmente en línea de principio– que la asunción autonómica de competencias inicialmente atribuidas al nivel local de gobierno se compense con la pertinente disminución de tales fuentes de financiación".

ISBN: 978-84-613-2571-9

las participaciones a cargo de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears".

El segundo mandato relativo a este recurso figura en el apartado 3, que con una redacción inspirada en el artículo 218.1 del Estatuto de Cataluña proclama su carácter incondicionado como una nota consustancial a la noción de autonomía en la vertiente del gasto:

"Los consejos insulares tienen autonomía presupuestaria y de gasto en la aplicación de sus recursos, incluidas las participaciones incondicionadas que perciben a cargo de los presupuestos de otras administraciones públicas, de las que pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias."

Por último, el apartado 4 reconoce la utilidad de la participación en recursos autonómicos a la hora de procurar la cobertura de los gastos derivados de las competencias que sean transferidas o delegadas por la comunidad autónoma en los consejos insulares. Dice así:

"Se garantizan a los consejos insulares los recursos suficientes para hacer frente a las competencias propias, atribuidas expresamente como tales en el presente Estatuto, o a aquellas que les sean transferidas o delegadas. Toda nueva atribución de competencias ha de ir acompañada de la asignación de los recursos suplementarios necesarios para financiarlas correctamente, de manera que se tenga en cuenta la financiación del coste total y efectivo de los servicios transferidos. El cumplimiento de este principio es una condición esencial para que entre en vigor la transferencia o delegación de competencia, o sean asumidas las competencias propias. A tal efecto, se pueden establecer diversas formas de financiación, incluida la participación en los recursos de la Hacienda de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears o, si fuera el caso, del Estado, en proporción a las competencias propias o a las autonómicas que hayan sido transferidas o delegadas."

En cuanto a la manera de materializar ese derecho, el artículo 138.2 consolida la existencia de un fondo, ya prevista en el Estatuto anterior, del que se predican dos finalidades complementarias:

"La Ley de financiación de los consejos insulares deberá prever un fondo para garantizar un nivel similar de prestación y de eficiencia en la gestión de los servicios por parte de cada consejo insular en el ejercicio de las competencias autonómicas comunes que les han sido asignadas y un fondo de compensación para corregir los desequilibrios que pueden producirse."

2.1.4. Andalucía

En la línea del Estatuto catalán, si bien con mayor brevedad, el nuevo Estatuto de autonomía para Andalucía, aprobado por la Ley orgánica 2/2007, de

ISBN: 978-84-613-2571-9

19 de marzo, se hace eco igualmente del derecho constitucional de las entidades locales a participar en los recursos de la Hacienda de la comunidad autónoma. Se pone así punto y final a un vacío que aquéllas habían denunciado en repetidas ocasiones a través de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), según comentaremos en el capítulo siguiente.[259]

Su artículo 191 se abre con una enunciación de los principios rectores de las haciendas locales: suficiencia de recursos para la prestación de los servicios que les corresponden (también recogido en el artículo 90), autonomía, responsabilidad fiscal, equidad y solidaridad. Como parte de esa autonomía se les reconoce "la autonomía presupuestaria y de gasto en la aplicación de sus recursos, así como de los ingresos de carácter incondicionado que perciban procedentes de los presupuestos de otras administraciones."

Pero los apartados 1, 2 y 7 del artículo 192, cuya rúbrica es "Colaboración de la comunidad autónoma", concretan con mayor nitidez un compromiso formal en orden a ayudar financieramente a las administraciones locales:

"1. Una ley regulará la participación de las entidades locales en los tributos de la comunidad autónoma, que se instrumentará a través de un fondo de nivelación municipal, de carácter incondicionado.

"2. Adicionalmente la comunidad autónoma podrá establecer programas de colaboración financiera específica para materias concretas.

"[…]

"7. Cualquier atribución de competencias irá acompañada de la asignación de recursos suficientes."

Las condiciones de la financiación que las entidades locales deberán recibir cuando se desarrolle el nuevo Estatuto son, pues, bastante claras: regulación mediante ley, ya sea mediante una ley específica o en el marco de la ley de régimen local prevista en el artículo 98; identificación de

259. No es de extrañar, por ello, la positiva acogida que esta recepción ha tenido entre la doctrina. Para Ruiz-Rico Ruiz, G. –"La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el nuevo Estatuto de autonomía", en AA.VV. (coordinador Miguel Agudo Zamora), *El Estatuto de autonomía de Andalucía de 2007*, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, Sevilla, 2007, p. 118– esta "inédita institución estatutaria no sólo servirá para instrumentalizar la cooperación entre ambas administraciones territoriales (autonómica y local), sino también permitirá hacer efectivo el cumplimiento de dos principios esenciales en esta otra dimensión del modelo territorial andaluz (solidaridad y equidad)". Desde otra perspectiva destaca Martín Moreno, J. L. –Economía, empleo y Hacienda", en la misma obra colectiva recién citada, p. 174–, que la norma "responde a una demanda, ya antigua, a favor de la regulación de este recurso, que puede ser fundamental a la vista de la evolución del sistema de financiación autonómico y de las necesidades financieras apremiantes de los entes locales". Destaca igualmente la importancia de este cambio Adame Martínez, F. D., "El nuevo Estatuto de Andalucía y la financiación autonómica", en *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 67, 2007, p. 151.

ISBN: 978-84-613-2571-9

los tributos de la comunidad autónoma como su objeto, incluyendo los impuestos cedidos por el Estado;[260] instrumentación a través de un fondo de nivelación municipal, dando a entender que estará limitada o al menos centrada en los municipios,[261] y carácter incondicionado de los ingresos que a través de ella se les proporcionen.[262]

2.1.5. Aragón

El artículo 114 del Estatuto de autonomía aprobado por la Ley orgánica 5/2007, de 20 de abril, versa sobre las relaciones financieras entre la comunidad autónoma y las entidades locales. Componente primordial de ellas es el trasvase de recursos programado en sus apartados 4 y 5:

"4. Con arreglo al principio de suficiencia financiera, la comunidad autónoma participará en la financiación de las corporaciones locales aragonesas aportando a las mismas las asignaciones de carácter incondicionado que se establezcan por las Cortes de Aragón. Los criterios de distribución de dichas aportaciones se aprobarán mediante ley de las Cortes de Aragón y deberán tener en cuenta las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de los entes locales.

"5. El conjunto de las aportaciones realizadas a las corporaciones locales se integrará en el Fondo Local de Aragón."

260. Para PÉREZ ROYO, F. y CARRASCO GONZÁLEZ, F. M. –"La Hacienda de Andalucía", en AA.VV. (directores S. Muñoz Machado y M. Rebollo Puig), *Comentarios al Estatuto de autonomía para Andalucía*, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008, p. 1081– la expresión "tributos de la comunidad" es "equivoca" porque "si el fondo se nutriera sólo de la recaudación obtenida por tributos propios sería bastante exiguo, por lo que quizás esa expresión comprende los recursos de naturaleza tributaria, según se definen en el artículo 176.2.a) del EAA, esto es, los tributos propios, los cedidos por el Estado y los recargos".

261. En el artículo 189.1 de la propuesta de reforma presentada por el Parlamento de Andalucía se añadía que esa ley fijaría los criterios para la distribución del fondo, dando primacía a la población. Sin embargo, a partir del Informe de la Ponencia se suprimió este inciso. *Vid. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, serie B, núm. 246-1, 12 de mayo de 2006, p. 38, y núm. 246-6, 17 de octubre de 2006, p. 238. Como bien explica RUIZ-RICO RUIZ, G. –"La organización territorial de la comunidad…", *op. cit.*, p. 118– la desaparición durante la tramitación en las Cortes Generales de una directriz (la población) preferencial y vinculante para el legislador "implica la remisión a este último de la fórmula definitiva para fijar su distribución entre los ayuntamientos".

262. Sin embargo, VELASCO CABALLERO, F. –"El estado de la autonomía local en 2007", en AA.VV., *Anuario de Derecho Municipal 2007*, Universidad Autónoma de Madrid, Instituto de Derecho Local, Madrid, 2007, p. 28– observa que "pese a lo alambicado del lenguaje, no se llega a establecer el carácter incondicionado de los ingresos locales procedentes de otros presupuestos públicos. Se establece, ciertamente, que los ingresos locales procedentes de los rendimientos de tributos autonómicos será incondicionada (*sic*) (artículo 192.1 del EAA), pero ello no impide la existencia de otras transferencias, a través de 'programas de colaboración financiera específica' con carácter condicionado (artículo 192.2 del EAA)".

ISBN: 978-84-613-2571-9

Aunque sea de modo sintético, se identifica con exactitud la dirección hacia la que deben encaminarse los esfuerzos de la comunidad autónoma para asegurar la suficiencia financiera local: atribución de asignaciones incondicionadas, regulación por ley autonómica de los criterios de distribución e integración en un fondo general tal y como de hecho viene sucediendo desde hace años, según analizaremos más tarde.[263]

2.1.6. Castilla y León

Más arriba recalcamos que a su Estatuto de autonomía de 1983 le cupo el dudoso honor, tras la reforma a que fue sometido en 1999, de ser el único texto estatutario que formalizó la asunción de responsabilidad en el sostenimiento de las haciendas locales. Justamente por ello, sorprende un tanto que haya desaparecido la figura del Fondo de Cooperación Local tras la revisión general efectuada por la Ley orgánica 14/2007, de 30 de noviembre. En su lugar se ha optado por una referencia más general a la posibilidad de hacer partícipes a los entes locales de los ingresos de la comunidad autónoma. De ella se ocupa el artículo 55.3:

"Las entidades locales podrán participar en los ingresos de la comunidad, según lo dispuesto en el artículo 142 de la Constitución, en los términos que establezca una ley de Cortes."

En realidad el Fondo de Cooperación Local a que aludía el Estatuto antiguo existe desde hace años, enmarcado en un instrumento más amplio, el Plan de cooperación local, que estudiaremos en el capítulo cuarto. Eso sí, nos llama la atención los términos potestativos en que aparece redactada esta norma, en comparación con el artículo 26.4 del Estatuto derogado, que hacía recaer sobre la comunidad como "obligación especial el apoyo financiero a las entidades locales".

Por el contrario, el artículo 78.2 ha conservado sin variación otro elemento, el ahora denominado Fondo Autonómico de Compensación, que ya estaba previsto en el artículo 40.2 del Estatuto anterior.

263. Jiménez Compaired, I. –"Economía y Hacienda en el Estatuto de autonomía de Aragón de 2007", en AA.VV. (directora A. M. Pita Grandal y coordinador J. Aneiros Pereira), *La financiación autonómica en los estatutos de autonomía*, Marcial Pons, Madrid, 2008, p. 163– critica que en la tramitación del Estatuto en las Cortes Generales se haya encorsetado la actuación de la comunidad autónoma introduciendo dos prevenciones, una material (exigencia de que las asignaciones sean de carácter incondicionado) y otra formal (mandato de que los criterios de distribución se aprueben mediante ley de las Cortes de Aragón). A su juicio, las mismas resultarían positivas si hubieran procedido de la propuesta aprobada por el Legislativo autonómico, pero no acierta a comprender los motivos que llevaron a alterarla en este punto.

ISBN: 978-84-613-2571-9

2.1.7. Otras propuestas de reforma estatutaria

Para cerrar este apartado, haremos una sucinta alusión a las otras dos propuestas de reforma estatutaria remitidas a las Cortes Generales por las asambleas legislativas de Canarias y Castilla-La Mancha durante la VIII legislatura (2004-2008), ninguna de las cuales fue finalmente aprobada en el curso de la misma por distintos motivos.[264]

La propuesta de reforma presentada y retirada más tarde por el Parlamento de Canarias mantiene el enfoque del texto aún vigente. No contempla la participación de los municipios en los ingresos de la comunidad autónoma, pero en su artículo 135.d) incluye la "participación en los tributos autonómicos" entre los recursos de las islas, cuyo gobierno corresponde a los cabildos insulares.

La propuesta de reforma del Estatuto castellano-manchego se encuentra en una situación diferente, pues el debate sobre la misma ha sido retomado por el Congreso de los Diputados al inicio de la presente IX legislatura.[265] Su título VI, referente al gobierno local, no contiene una regulación general de las haciendas locales. Pero su artículo 85.2, encuadrado en el capítulo II sobre los municipios, enuncia algunas directrices sobre el sentido y la forma que quiere darse a la participación en los tributos de la comunidad autónoma:

"La Junta de Comunidades asegurará la atribución de recursos propios a los municipios y su participación en los tributos de la comunidad autónoma de acuerdo con los criterios de equidad, solidaridad, eficiencia y suficiencia teniendo en cuenta la fiscalidad existente en los mismos. A tal efecto se regulará por ley un fondo regional de cooperación local."

La aprobación de nuevos estatutos de autonomía ha supuesto un punto de inflexión en la evolución de la participación de las entidades locales en los tributos de las comunidades autónomas. Este es, sin duda, un aspecto novedoso que merece una valoración positiva, por cuanto se rompe con la absoluta indiferencia de que hicieron gala los textos estatutarios originarios.

Evidentemente, no es cometido de los estatutos desarrollar una regulación acabada y completa de esta fuente de ingresos, lo cual no resultaría con

264. La propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Canarias fue retirada por el Parlamento autonómico al inicio del presente año 2008 (*Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, serie B, núm. 261-17, 15 de enero de 2008, p. 151), mientras que la tramitación de la propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Castilla-La Mancha quedó trasladada a la siguiente legislatura.

265. El texto de esta iniciativa legislativa puede consultarse en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, IX Legislatura, serie B, núm. 18-1, 11 de abril de 2008.

ISBN: 978-84-613-2571-9

veniente ni operativo, en razón de la rigidez del procedimiento requerido para su reforma. Pero la lectura de los preceptos que se dedican a ella permite deducir algunos rasgos esenciales de su régimen jurídico.

La mayoría de los estatutos se decantan por referir la participación a los ingresos de la comunidad autónoma en su conjunto. Sólo el Estatuto catalán y el andaluz declaran que su objeto estará constituido por la recaudación global de los tributos de la comunidad autónoma, sin distinguir según sean tributos propios o cedidos por el Estado.

Desde un punto de vista formal, la regulación esencial de este recurso queda reservada a la legislación autonómica, en oportuna prevención de una deslegalización siempre poco recomendable. Sólo el Estatuto de las Islas Baleares no se pronuncia a este respecto.

En orden a canalizar la transferencia de ingresos todos los nuevos textos estatutarios, salvo el de Castilla y León, optan explícitamente por la dotación de un fondo específico de cooperación o nivelación. Sin duda aprovechan la experiencia ya acumulada durante los últimos años, según veremos en próximos capítulos.

Otro aspecto que merece destacarse es la mayoritaria calificación como financiación incondicionada de los ingresos que las haciendas locales perciban a título de participaciones de procedencia autonómica. Sólo los estatutos de la Comunidad Valenciana y Castilla y León no la formulan. Con esta caracterización se refuerza la autonomía local en la vertiente del gasto, permitiendo una disposición libre de recursos frente a las restricciones propias de la técnica subvencional.

Esperemos pues que en breve plazo se aprueben las correspondientes disposiciones autonómicas que hagan efectivas las previsiones estatutarias, única manera de que no queden cristalizadas como simples declaraciones de buena voluntad política relegadas al olvido.

2.2. Las referencias a las participaciones en ingresos estatales y las subvenciones incondicionadas

Los nuevos estatutos de autonomía de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía y Aragón vuelven a reclamar una intervención autonómica en el reparto de las participaciones en ingresos y subvenciones incondicionadas procedentes de la Hacienda estatal, pero sin añadir ningún cambio sustancial con respecto al marco normativo precedente.

ISBN: 978-84-613-2571-9

El vigente artículo 70.2 del Estatuto de la Comunidad Valenciana mantiene, como herencia de la redacción del antiguo 49.2, la alusión a "los criterios legales que la legislación del Estado establezca para las participaciones mencionadas". Análogo patrón adopta el artículo 114.3 del Estatuto de Aragón, al confiar a la comunidad autónoma la distribución de estos ingresos "de acuerdo con los criterios legales establecidos por el Estado para dichas participaciones". En consecuencia, reproduce lo que ya decía el artículo 53 del Estatuto anterior, en la redacción dada por la Ley orgánica 5/1996.

Por el contrario, el artículo 192.5 del nuevo Estatuto de Andalucía abandona la parca referencia a los "criterios legales" que formulaba el artículo 62.4 del derogado texto de 1981. En su lugar, otorga a la comunidad autónoma la facultad de distribuir estos ingresos locales "de acuerdo con los criterios establecidos en sus leyes, respetando los criterios fijados por la legislación del Estado en esta materia". Tal previsión resulta, a nuestro modo de ver, un tanto contradictoria y de contenido complejo. No alcanzamos a comprender qué criterios podría articular el legislador andaluz partiendo de una restricción tan rígida, cual es la necesidad de obedecer los criterios de distribución previamente marcados por la legislación estatal, salvo que éstos consistan simplemente en unas bases.[266] De perdurar el esquema actual del Texto refundido de 2004, creemos que lo único que puede hacer aquí la comunidad autónoma es adoptar reglas –criterios en la terminología del precepto– sobre aspectos temporales y procedimentales de la asignación de los fondos, pero en ningún caso estará legitimada para alterar el reparto de los mismos entre los municipios y provincias, esto es, los montantes individualizados que resulten de los criterios que en cada momento rijan en aplicación de la normativa dictada por el Estado.

En cambio, a primera vista podría atisbarse una desviación de ese planteamiento continuista en el Estatuto catalán. Su artículo 218.5 coincide con el artículo 48.1 de su predecesor de 1979 en reservar a la comunidad autónoma el ejercicio de la tutela financiera sobre los gobiernos locales, con respeto a su autonomía constitucionalmente reconocida. Sin embargo, en el artículo 219.2 se introduce algún matiz diferencial a la hora de delimitar la función específica de mediación en la transferencia de fondos con cargo al presupuesto del Estado:

266. PÉREZ ROYO, F. y CARRASCO GONZÁLEZ, F. M. –"La Hacienda de Andalucía", *op. cit.*, p. 1081– estiman, en cambio, que la comunidad autónoma está facultada para fijar esos criterios, cumpliendo el mandato de velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad (artículo 2.2 de la LOFCA y artículo 189.1 del Estatuto andaluz).

ISBN: 978-84-613-2571-9

"Los ingresos de los gobiernos locales consistentes en participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas estatales son percibidos por medio de la Generalitat, que los debe distribuir de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de haciendas locales de Cataluña, cuya aprobación requerirá una mayoría de tres quintos, y respetando los criterios establecidos por la legislación del Estado en la materia. En el caso de las subvenciones incondicionadas, estos criterios deberán permitir que el Parlamento pueda incidir en la distribución de los recursos con el fin de atender a la singularidad del sistema institucional de Cataluña a que se refiere el artículo 5 de este Estatuto."

Tras una primera lectura podría pensarse que el legislador estatutario ha asumido una solución que avanzaría tímidamente en la línea de nuestra propuesta del apartado 1 precedente, superando con alguna dosis de ambigüedad la concepción que en su día defendió el Tribunal Constitucional al interpretar el alcance del artículo 48.2 del Estatuto derogado (sentencia 331/1993).[267] De aceptarse tal hipótesis, parecería abrirse una puerta para que el Legislativo autonómico asumiera protagonismo en la fijación de los criterios de reparto de estas vías de financiación, sobre todo de las llamadas subvenciones incondicionadas, siempre que con carácter previo la normativa estatal introdujera mayor flexibilidad con miras a hacer posible una actuación normativa concurrente. Sin embargo, la consulta de la tramitación parlamentaria seguida en las Cortes Generales por el Estatuto catalán desmiente ese giro, que era manifiesto en la propuesta aprobada por el Parlamento de Cataluña pero que fue pronto neutralizado en el Congreso de los Diputados, con la intención declarada de salvaguardar las competencias estatales.[268]

267. Se muestra de esta opinión Ballarín i Espuña, M. –"El finançament dels governs locals…", *op. cit.*, p. 179– cuando sostiene que resulta deseable que gracias a este precepto, "que permite a la Generalidad establecer criterios de reparto sobre las bases estatales, se pueda avanzar hacia la nivelación de recursos entre los municipios catalanes, teniendo en cuenta sus singularidades y avanzando hacia un modelo global más equitativo". Pagès i Galtés, J. –"Las haciendas locales en el nuevo…", *op. cit.*, p. 25-26, y "Financiación autonómica, local y sectorial…", *op. cit.*, p. 154-155– opina igualmente de que compete a la Generalidad fijar los criterios de distribución de los recursos incondicionados del Estado a favor de los entes locales con sujeción a los criterios o bases dictadas por aquél.

268. El artículo 223.2 de la propuesta de reforma aprobada por el Parlamento de Cataluña revelaba con claridad la pretensión de otorgar un margen efectivo de decisión a la comunidad autónoma en este ámbito. En este sentido puede verse Vilalta Ferrer, M. T., "La incidencia del nuevo modelo…", *op. cit.*, p. 16, y Pagès i Galtés, J., "Las haciendas locales en el nuevo…", *op. cit.*, p. 24-25, y "Financiación autonómica, local y sectorial…", *op. cit.*, p. 153-154. No en vano, le confiaba la distribución de estos ingresos de acuerdo con la Ley de haciendas locales de Cataluña y con los "principios,

ISBN: 978-84-613-2571-9

Por su notable indeterminación, queda en el aire la imprecisa salvaguarda de la singularidad del sistema institucional de Cataluña a la hora de distribuir las subvenciones incondicionadas. Quizás podría ser invocada por la comunidad autónoma para obligar al Estado a hacer copartícipes de las mismas a entidades locales singulares previstas en el Estatuto como las veguerías, que el artículo 90 define como "un ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local" y concibe, además, como "la división territorial adoptada por la Generalitat para la organización territorial de sus servicios". Pero más allá de esa salvedad, fundada en el reconocimiento de los derechos históricos por el artículo 5 del nuevo texto estatutario, no consideramos que la entrada en vigor del mismo haya implicado necesariamente ningún recorte de la competencia plena del Estado para determinar los criterios de reparto de la participación de las haciendas locales en el producto de sus tributos. En último extremo, todo va a depender del grado de concreción con que el legislador estatal enuncie esos criterios y su ponderación. Si continúa haciéndolo como hasta ahora, nada cambiará. Por el contrario, si opta por una regulación de mínimos la comunidad autónoma podría ver satisfecha su anhelo de intervenir en el reparto de estos recursos.

Cuatro de los nuevos estatutos de autonomía (Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía y Aragón) continúan reservando a la comunidad autónoma respectiva la función de actuar como canal comunicante entre el Estado y las entidades locales, respecto de la percepción de las participaciones en tributos y las subvenciones incondicionadas de origen estatal.

Aun cuando los preceptos de los estatutos catalán y andaluz pueden ofrecer algunas dudas interpretativas acerca de la posibilidad de que la comunidad

objetivos o estándares mínimos" que fijase el Estado en normas con rango de ley y con sujeción a la exigencia de "respetar los márgenes adecuados para que el Parlamento pueda incidir efectivamente en la distribución de estos recursos". La redacción definitiva del precepto, que creemos que cierra el paso a esta visión, tiene su origen en la enmienda núm. 19 del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso, donde se rechazó el contenido de la propuesta en este punto, aduciendo que "la participación de las entidades locales en los ingresos del Estado debe ser la que se determine de acuerdo con los criterios de la Ley estatal de haciendas locales". No obstante, dicha enmienda manifestó a la par la predisposición del grupo firmante a aceptar una redacción alternativa de la Ponencia, con la condición de que se respetasen las competencias del Estado en la materia. Y así sucedió, pues el Informe de la Ponencia conjunta incorporó diversas enmiendas transaccionales a la citada enmienda núm. 19, dando al artículo 223.2 la redacción que a la postre se trasladó al artículo 219.2 del texto final. *Vid. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, serie B, núm. 210-1, 21 de octubre de 2005, p. 56, núm. 210-7, 3 de enero de 2006, p. 83, y núm. 210-11, 7 de marzo de 2006, p. 177 y 231.

ISBN: 978-84-613-2571-9

autónoma esté capacitada para incidir en la distribución de estos recursos de las haciendas locales, pensamos que existen argumentos suficientes para considerar que no se ha alterado la competencia exclusiva del Estado para fijar los criterios de distribución de estos fondos, explícitamente reconocida en los estatutos valenciano y aragonés.

3. La legislación estatal reguladora del régimen local y las haciendas locales

3.1. La legislación básica de régimen local

La primera disposición de rango infraconstitucional que hizo una escueta alusión al mecanismo financiero que estamos examinando fue la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, cuyo artículo 105.2 ratificó la idea avanzada en el capítulo primero de que el artículo 142 del texto constitucional no formula una enumeración cerrada y taxativa de los recursos que componen las haciendas locales. Por si restara alguna duda esta norma aclara que amén de los tributos propios y de "las participaciones reconocidas en los del Estado y en los de las comunidades autónomas", podrán nutrirse "de aquellos otros recursos que prevea la Ley". Nada más dice la Ley 7/1985 sobre la mentada participación. En cualquier caso tal parquedad no debe extrañar, pues está en consonancia con la decisión deliberada de diferir a una ley específica la regulación del sistema de financiación local.[269]

Esta ley básica fue seguida de un breve período de vigencia del derogado título VIII (haciendas locales) del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por el Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril. Sus artículos 197.1.f) y 396.d) no aportaron novedad alguna en este punto, limitándose a reproducir lisa y llanamente la previsión constitucional.

En una fecha mucho más reciente, el ya mencionado borrador de Anteproyecto de Ley básica del gobierno y la administración local, presentado por el Ministerio de Administraciones Públicas durante el año 2006, conserva la misma pauta. Eso sí, su artículo 80.1 abandona la técnica de repetir el artículo 142 de la Constitución, contentándose con recordar la exigencia

269. Decisión reflejada en la versión inicial del artículo 5 de la Ley 7/1985 (apartado E), precepto que fue declarado inconstitucional en su integridad por la sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre (fundamento jurídico 3).

ISBN: 978-84-613-2571-9

de suficiencia financiera de las haciendas locales sin invocar los tributos propios y las participaciones en los de otras haciendas como los recursos principalmente llamados a procurarla.

El artículo 105 de la Ley reguladora de las bases del régimen local de 1985 se limita a realizar una reproducción casi literal del artículo 142 de la Constitución, por lo que no contribuye en nada a clarificar el régimen jurídico de la participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas.

3.2. La legislación reguladora de las haciendas locales. La Ley 39/1988 y el Texto refundido de 2004

La aprobación de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, sirvió para esclarecer por fin algunos de los aspectos de la participación en los ingresos tributarios autonómicos que hasta entonces habían permanecido en el aire. Como corolario a la inclusión por el artículo 2.1.c) de los ingresos fiscales de procedencia ajena dentro del listado de recursos integrantes de la Hacienda de las corporaciones locales, su artículo 39, ubicado en el capítulo IV del título I, bajo la rúbrica de "Participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas", decía así:

"1. Las entidades locales participarán en los tributos del Estado en la cuantía y según los criterios que se establecen en la presente ley.

"2. Asimismo, las entidades locales participarán en los tributos propios de las comunidades autónomas en la forma y cuantía que se determine por las leyes de sus respectivos parlamentos."

Esa lacónica referencia a una participación circunscrita a los tributos propios ya estaba contenida en el proyecto y se mantuvo, sin apenas variación, a lo largo de toda la tramitación parlamentaria hasta su aprobación definitiva.[270] Y en el año 2004 fue reproducida en el artículo 39 del vigente Texto refundido de la Ley, aprobado por el Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Contrasta lo escueto del contenido del apartado 2 con el tratamiento pormenorizado que el Texto refundido dispensa en otro lugar a la parti-

270. La redacción del artículo 40.2 del Proyecto de Ley reguladora de las haciendas locales (*Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, III Legislatura, Serie A, 8 de junio de 1988, núm. 85-1) coincidía casi exactamente con la del texto aprobado: "Asimismo, las entidades locales participarán en los tributos propios de las comunidades autónomas en la forma y cuantía que se determine por éstas." La única diferencia, como puede apreciarse, estriba en la exigencia de que este recurso sea regulado mediante ley.

ISBN: 978-84-613-2571-9

cipación de los municipios (artículos 118 a 126) y las provincias (artículos 140 a 146) en los tributos del Estado, configurada como una transferencia con cargo a sus presupuestos generales de la que cabe predicar, entre otros, los caracteres de genérica, básica, permanente –si bien objeto de actualización anual merced a un índice de evolución– e incondicionada en cuanto a su destino. Se dio por sentado que la participación en los tributos de las haciendas autonómicas no tenía que regularse en esta ley estatal, aunque no hubiera estado de más una insistencia en la necesidad de este mecanismo de financiación.

El precepto transcrito subraya que los aspectos cualitativos y cuantitativos de regulación de este recurso deberán regularse en las leyes que dicte la asamblea parlamentaria de cada comunidad autónoma. Queremos advertir que, desde nuestra perspectiva, en la fase previa de iniciativa legislativa resulta no ya conveniente sino casi imprescindible la intervención de una representación de las entidades locales en el seno de los correspondientes órganos de colaboración o cooperación, con el fin de dar suficiente sustento político a las decisiones que se adopten.[271] Muchas comunidades autónomas contemplan ya la existencia de este tipo de órganos en el propio Estatuto o, en su defecto, en la normativa autonómica de régimen local.[272] Se trata de la mejor forma de hacer oír su opinión y aportar ideas

271. La importancia de que los entes locales tengan voz propia, a través de órganos donde se hallen suficientemente representados, a la hora de fijar los recursos a transferir por otras administraciones es destacada por Simón Acosta, E. –"El principio de suficiencia…", *op. cit.*, p. 497–, quien da la siguiente explicación: "Dada la natural tendencia de todo ente público u órgano de poder a conservar y ampliar su capacidad decisoria, y por tanto a retener el mayor volumen de recursos financieros posible, y dada la importancia cuantitativa que normalmente tendrán las cesiones de recursos para la Hacienda local […] la suficiencia financiera local tiene su contrapunto en la suficiencia de representación o de participación de las autoridades locales en el poder de determinar los recursos cedidos."

272. Nos remitimos a la regulación de los órganos de colaboración que se indican a continuación, que con carácter deliberante y consultivo suelen asumir la función genérica de informar los anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones generales que afecten a las entidades locales.

Andalucía. Consejo Andaluz de Concertación Local, previsto en el artículo 95 del nuevo Estatuto de autonomía, aprobado por Ley orgánica 2/2007, y que ha sido creado por la Ley 20/2007, de 17 de diciembre, en sustitución de los anteriores consejos andaluces de municipios y de provincias y de la Mesa Andaluza de Concertación Local.

Aragón. Consejo Local de Aragón, previsto en el artículo 86 del nuevo Estatuto de autonomía, aprobado por la Ley orgánica 5/2007, y regulado en los artículos 167-168 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de administración local de Aragón. Entre sus funciones se incluye la elaboración de propuestas sobre los criterios generales de las relaciones económico-financieras entre la Diputación General de Aragón y la Administración local.

Asturias. Comisión Asturiana de Administración Local, creada por la Ley 1/2000, de 20 junio.

ISBN: 978-84-613-2571-9

Cantabria. Comisión de Administración Local, creada por el Decreto 100/2004, de 14 de octubre, que debe ser consultada respecto de las normas relativas a la creación y regulación del Fondo de Cooperación con las Entidades Locales, así como de la determinación de sus criterios de distribución.

Castilla-La Mancha. Consejo Regional de Municipios, regulado en los artículos 75 a 77 de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de entidades locales de Castilla-La Mancha.

Castilla y León. Consejo de Cooperación Local de Castilla y León, previsto en el artículo 51 del nuevo Estatuto de autonomía, aprobado por la Ley orgánica 14/2007. Hasta la fecha han existido el Consejo de Provincias y el Consejo de Municipios, Comarcas y Otras Entidades Locales de Castilla y León, regulados en los artículos 95 a 98 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de régimen local de Castilla y León.

Cataluña. Consejo de Gobiernos Locales de Cataluña, previsto en los artículos 85 y 220 del Estatuto de autonomía, aprobado por la Ley orgánica 6/2006, que deberá ser oído cuando la comunidad autónoma ejerza las facultades que se le reservan en materia de haciendas locales. La intervención de este órgano en el ámbito financiero es objeto de examen por VILALTA REIXACH, M., *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las comunidades autónomas*, Iustel, Madrid, 2007, p. 212-216. Antes había existido la Comisión de Gobierno Local (artículos 192 y 193 del Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, y Decreto 29/2002, de 5 de febrero, por el que se regula la Comisión de Gobierno Local de Cataluña), que asumía, entre otras funciones, el estudio y la propuesta de criterios para la distribución del Fondo de Cooperación Local de Cataluña y para la elaboración y la ejecución del Plan director de inversiones locales, así como velar por el cumplimiento de los principios de autonomía y suficiencia financiera de los entes locales.

Galicia. Comisión Gallega de Cooperación Local, regulada en los artículos 188 a 191 de Ley 5/1997, de 22 de julio, de administración local de Galicia. Ejerce funciones consultiva y deliberante en diversas materias, correspondiéndole en particular velar por el cumplimiento de los principios de autonomía y suficiencia financiera de las entidades locales y estudiar y proponer criterios para la distribución del Fondo de Cooperación Local.

Islas Baleares. Asamblea de Municipios de las Islas Baleares, prevista en el artículo 4.2 de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local. Además, el artículo 208.1 reclama que todos los programas y el Fondo de Cooperación, sea cual sea su naturaleza, sean objeto de consulta con la representación de las entidades locales antes de ser establecidos.

La Rioja. Consejo Riojano de Cooperación Local (artículos 108 y 109 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la administración local de La Rioja). Entre sus funciones se incluye realizar estudios y propuestas de criterios para la distribución del Fondo de Cooperación Local, elevar propuestas al Gobierno autonómico en todo lo relativo a las relaciones económico-financieras entre la Administración local y la comunidad autónoma y velar por el cumplimiento de los principios de autonomía y suficiencia financiera de las entidades locales.

Región de Murcia. Consejo Regional de Cooperación Local, creado y regulado en la Ley 9/1994, de 30 de diciembre. Se prevé que intervengan para emitir informes sobre la distribución del Fondo de Cooperación Municipal y elevar propuestas al Consejo de Gobierno respecto de las relaciones económico-financieras entre la Administración local y la comunidad autónoma.

Navarra. Comisión Foral de Régimen Local que, según el artículo 69.3.a) de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, está facultada para efectuar propuestas al Gobierno foral sobre la dotación y los sistemas de distribución de la participación de las haciendas locales en los impuestos de Navarra.

Comunidad Valenciana. Comisión Mixta Generalitat-Federación Valenciana de Municipios y Provincias, prevista en el artículo 64.4 del Estatuto de autonomía, aprobado por la Ley orgánica 1/2006.

ISBN: 978-84-613-2571-9

y propuestas a la hora de definir la configuración y reparto de las participaciones en los tributos de la comunidad autónoma. El artículo 9.6 de la Carta Europea de la Autonomía Local plantea precisamente esta necesidad respecto de los recursos procedentes de otros niveles de gobierno:[273]

"Las entidades locales deberán ser consultadas, según formas apropiadas, sobre las modalidades de adjudicación a éstas de los recursos redistribuidos."

Aparte del lógico reenvío a la legislación autonómica, el artículo 39.2 del Texto refundido contribuye a precisar, explícita o implícitamente, sólo dos cuestiones.

3.2.1. Objeto de la participación: ¿únicamente los tributos propios de las comunidades autónomas? Una posible interpretación principialista para incluir la imposición estatal cedida

El texto legal adopta un enfoque bastante restrictivo con respecto al objeto de la participación, al circunscribirlo a los ingresos que cada comunidad autónoma contabilice por sus tributos propios. No hace falta que insistamos de nuevo en que sería más correcto, desde un punto de vista técnico-jurídico, limitar su aplicación a los impuestos propios, dado que las tasas y las contribuciones especiales no resultan adecuadas para nutrir este tipo de recurso financiero, por las razones explicadas en el capítulo precedente.

También entonces advertimos que tomada la noción de tributos propios de las comunidades autónomas en su acepción más amplia pueden estimarse englobados los recargos sobre impuestos estatales. En la actualidad son susceptibles de soportar tales recargos, a tenor del artículo 12.1 de la LOFCA –en la redacción dada por la Ley orgánica 7/2001, de 27 de diciembre–, todos los impuestos cedidos a excepción del IVA, los impuestos especiales de fabricación y el impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos, creado por el artículo 9 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

No cabe decir lo mismo de los impuestos estatales cedidos a las haciendas autonómicas, por lo que si nos atenemos al pie de la letra al artículo

273. En relación con la participación de las haciendas locales en los tributos del Estado, atiende a esta necesidad el artículo 118.1.A).a) de la Ley 7/1985, que atribuye a la Comisión Nacional de Administración Local la función de emitir informes sobre los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones administrativas de competencia estatal que afecten, entre otros campos del régimen local, a las haciendas locales. El mismo precepto faculta en su letra B).c) a dicha comisión para efectuar propuestas y sugerencias al Gobierno en cuanto a este concreto mecanismo de financiación. La composición y funciones de este órgano están desarrollados en la actualidad en el Real decreto 427/2005, de 15 de abril.

ISBN: 978-84-613-2571-9

39.2 quedan fuera del elenco de figuras impositivas en potencia participables.[274] Con esta restricción se privaría a las comunidades autónomas de la facultad de reconocer a las haciendas locales una participación en el producto de cualquier gravamen que no sea de creación propia, so pena de incurrir en una posible inconstitucionalidad por vulneración de la normativa básica estatal. Esta decisión de apartar la imposición cedida resulta cuando menos paradójica, dado que el Estado podría haber ordenado sin dificultad lo contrario, por tratarse de exacciones cuya *paternidad* originaria le corresponde de acuerdo con los artículos 133.1, 149.1.14 y 157.1.a) de la Constitución. Mas somos conscientes de que se trataría de la única lectura plausible de guiarnos exclusivamente por la expresión literal de la norma, que imposibilita asociar la participación de manera directa y singularizada a los impuestos de titularidad estatal en cuyo producto participen las haciendas autonómicas.

Sin embargo, la Teoría General del Derecho nos enseña que la rectitud de cualquier interpretación jurídica no debe evaluarse sólo en función de su mayor o menor apego a la letra de la ley, sino también por los resultados que de ella se sigan. Y en este punto la visión que acabamos de exponer nos provoca un cierto sentimiento de insatisfacción desde la perspectiva del principio constitucional de suficiencia financiera de las haciendas locales. ¿Acaso no sale éste previsiblemente más reforzado si se permite a las comunidades autónomas compartir con las entidades locales toda su recaudación impositiva, tanto la derivada de fuentes propias como la generada por la imposición estatal cedida?

Téngase presente que como consecuencia de las dos últimas reformas del sistema de financiación autonómica inicialmente pergeñado por la LOFCA, acometidas a finales de 1996 y 2001 por las leyes orgánicas 3/1996 y 7/2001, ambas de 27 de diciembre, han pasado a engrosar la lista de impuestos parcialmente cedidos algunas piezas centrales de nuestro sistema fiscal con gran potencia recaudatoria: el IRPF (cedido en un 33 por ciento), el IVA (cedido en un 35 por ciento), el conjunto de impuestos especiales de fabricación (cedidos en un 40 por ciento, salvo el que recae sobre la electricidad, cedido en un cien por cien) o el impuesto especial sobre deter-

274. Para LASARTE ÁLVAREZ, J., ESEVERRI MARTÍNEZ, E., ADAME MARTÍNEZ, F. D. y MARTÍN FERNÁNDEZ, J. –*Turismo y financiación autonómica y local*, Comares, Granada, 2001, p. 215–, *de lege data* sólo cabe referir la participación a los tributos propios, debido a que "conforme a las disposiciones en vigor, ni siquiera cabe la interpretación de que tales participaciones pudieran vincularse a los tributos cedidos a las comunidades autónomas; el precepto constitucional citado se considera referido a los tributos propios, como dice con claridad el artículo 39.2 de la LRHL".

ISBN: 978-84-613-2571-9

minados medios de transporte (cedido en un cien por cien).[275] A ellos se suman, por supuesto, las exacciones que ya habían sido totalmente cedidas durante la etapa de vigencia de la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, a saber: el impuesto sobre el patrimonio, el impuesto sobre sucesiones y donaciones, el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y los tributos sobre el juego. El proceso de cesión ha llegado a tal grado de amplitud que salvo el impuesto sobre sociedades, el impuesto sobre la renta de no residentes, el impuesto sobre las primas de seguros y los gravámenes integrantes de la renta de aduanas (estos últimos alimentan hoy en día las arcas de la Unión Europea), todos los demás impuestos estatales están ya incorporados, siquiera en parte, a la designada en el lenguaje político como *cesta* de impuestos cedidos. Basta con ojear la minuciosa enumeración que contiene el artículo 17 de la vigente Ley general de cesión de tributos –la Ley 21/2001, de 27 de diciembre– para ratificar lo que estamos diciendo.

Esta circunstancia ha llevado a un sector doctrinal a reclamar que la participación de las haciendas locales deba abarcar asimismo los impuestos cedidos, por considerar que su redistribución generaría las condiciones requeridas para acometer en paralelo una reforma que racionalizase y modernizase el sistema tributario local sin poner en peligro la cobertura de sus gastos.[276] Desde este prisma se ha dicho que el artículo 39.2 del Texto refundido "para nada cercena el alcance del mandato constitucional que alude a la participación local en los *tributos* de las comunidades autóno-

275. Las disposiciones adicionales octava, novena y décima del nuevo Estatuto de Cataluña prevén una futura ampliación del alcance de la cesión del IRPF y el IVA al 50 por ciento y de los impuestos especiales de fabricación al 58 por ciento.

276. Zornoza Pérez, J. J. –"La financiación de las corporaciones locales…", *op. cit.*, p. 187 y 193–, ve en esta solución una segunda distribución de recursos tributarios similar a la que se opera en Alemania desde los *Länder* a los municipios. Efectuada en 1996 la primera reforma del régimen de la cesión de impuestos del Estado, este autor ya avisó de la urgencia de reconsiderar el modelo de participación local en los tributos de las comunidades autónomas, con miras a "alcanzar a los nuevos tributos cedidos […], que en cuanto tributos compartidos también implican el ejercicio de su poder tributario por las comunidades autónomas. En otro caso, si las corporaciones locales quedaran esta vez al margen del reparto de las fuentes de financiación pública que se ha producido entre el Estado y las comunidades autónomas que han aceptado ese nuevo modelo, su sistema financiero acentuaría su petrificación". También se muestra favorable a extender la participación a la imposición cedida Murillo Peinado, A. –"Las subvenciones, participaciones y otros ingresos no tributarios de Derecho público en el ámbito de las entidades locales", *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, núm. 48, 2001, p. 86–, que propone la creación dentro de cada comunidad autónoma de un fondo autonómico de cooperación para la prestación de los servicios municipales, nutrido con un porcentaje de la recaudación líquida por los tributos propios y cedidos.

ISBN: 978-84-613-2571-9

mas, sin reparar en el carácter propio o cedido de los mismos" (Casado Ollero).[277] Compartimos esta apreciación, pues no se nos ocurre ningún obstáculo serio para negar de forma categórica que una comunidad autónoma pueda extender el objeto de este recurso local, amén de a sus impuestos propios y recargos, al rendimiento de los impuestos estatales de que ella sea, a su vez, partícipe o cesionaria.

Al configurar de este modo el objeto de la participación las comunidades autónomas tomarían una decisión legítima sobre el empleo de una fracción de los recursos previstos en sus presupuestos; decisión que sería una expresión genuina de la autonomía financiera que el artículo 156 atribuye a estos entes territoriales. En la vertiente del gasto este principio presupone, como ha matizado el Tribunal Constitucional, "la capacidad para disponer libremente de sus recursos financieros, asignándolos a los fines mediante programas de gasto elaborados según sus propias prioridades", con el fin de posibilitar que cada comunidad autónoma pueda "elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos con independencia de cuáles hayan sido las fuentes de los ingresos que nutren sus presupuestos" (sentencias 13/1992, de 6 de febrero, fundamento jurídico 7, 68/1996, de 18 de abril, fundamento jurídico 10, y 128/1999, de 1 de julio, fundamento jurídico 8, entre otras).

En nuestra opinión, la rigidez del artículo 39.2 de la Ley reguladora de las haciendas locales, heredada inevitablemente por su Texto refundido, pudo tener su sentido en un momento inicial en el que la Hacienda estatal monopolizaba la regulación de todos los impuestos por ella creados. Sin embargo, este planteamiento ha quedado desbordado con creces por la dinámica descentralizadora que ha demostrado la cesión impositiva con posterioridad.[278] El precepto resulta hoy en día anacrónico. Cuando fue redactado en el año 1988 los impuestos cedidos eran exacciones reguladas en su integridad por el Estado, que no obstante delegaba el ejercicio de bastantes de las competencias de aplicación –gestión, recaudación e inspección– y revisión en vía administrativa, conforme al alcance y condiciones previstos en la Ley 30/1983. Pero la evolución experimentada por

277. CASADO OLLERO, G., "La Hacienda local en la Constitución…", *op. cit.*, p. 476.

278. En este sentido insiste MEDINA GUERRERO, M. –"La articulación de la suficiencia financiera…", *op. cit.*, p. 75, nota núm. 16–, en que "con independencia de la valoración que pudiera merecer esta disposición en el momento de su promulgación, lo cierto es que, hoy por hoy, dada la evolución experimentada por el sistema autonómico de financiación, no se trata sólo de que el precepto sea 'indudablemente… demasiado restrictivo' […], sino que sencillamente, sólo puede considerarse la plasmación fragmentaria, y por tanto constitucionalmente incompleta, del mandato de suficiencia *ex* artículo 142 de la CE".

ISBN: 978-84-613-2571-9

este mecanismo de financiación durante los últimos años nos ha ido acercando paulatinamente a la idea de tributos *comunes* o *compartidos* entre el Estado y las comunidades autónomas. Desde la modificación efectuada en la LOFCA por la Ley orgánica 3/1996, reafirmada por la posterior Ley orgánica 7/2001, la cesión total o parcial de su recaudación puede ir acompañada de la asunción parcial de competencias normativas para regular elementos esenciales como el mínimo exento, los tipos de gravamen, las reducciones de la base, las deducciones de la cuota y las bonificaciones o, incluso, determinados aspectos de su gestión, liquidación, recaudación e inspección.[279]

Hay además un argumento adicional de mayor enjundia que ya avanzamos en el capítulo primero: la participación en los tributos de las haciendas autonómicas es una prescripción constitucional a favor de la suficiencia financiera de las entidades locales. Si limitamos su objeto a los tributos propios carecerá de sustancia, dada su exigua recaudación, con la consecuencia de que no podría canalizar los ingresos necesarios. Buena prueba de ello es que a pesar de todas las llamadas políticas a la corresponsabilidad fiscal, el Estado se ha visto obligado a ampliar ininterrumpidamente el número de los tributos cedidos, la cuantía de la cesión y las competencias normativas y gestoras asumidas sobre los mismos por las comunidades autónomas. Dejar fuera de esta corriente financiera a las corporaciones locales conduce a que la previsión de la Constitución devenga ineficaz, desde el momento en que la fuente que debería ser un pilar se convierte en un mero adorno del edificio hacendístico local.

Somos conscientes de que la interpretación que defendemos choca con la letra del artículo 39.2 del vigente Texto refundido. Por tal motivo, en prevención de posibles conflictos estimamos que lo más prudente sería modificarlo cuanto antes en el sentido recién indicado, máxime cuando varios de los nuevos estatutos de autonomía (en particular los de Cataluña y Andalucía) han ido en la dirección que juzgamos adecuada, vinculando la participación a los tributos de la comunidad autónoma sin distinción en función de su carácter propio o cedido.

Otra solución requeriría que el Estado aprobase, en los términos que luego explicaremos, una regulación genérica de la participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas, donde se aclarase de forma expresa que su objeto comprende el rendimiento de la imposición cedida; o que, al menos, se dejase constancia en las propias

279. Estas competencias normativas se delimitan en el artículo 19.2 de la LOFCA y los artículos 37 a 45 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre.

ISBN: 978-84-613-2571-9

normas estatales que regulan la cesión de impuestos de la posible participación de las entidades locales en sus resultados recaudatorios.

Sin embargo, el legislador no ha considerado oportuno tomar de momento ninguno de esos caminos. ¿Cómo salir mientras tanto del atolladero hermenéutico a que nos condena la vigente redacción del artículo 39.2? Creemos que la criticable estrechez de miras del precepto puede suplirse, en ausencia de una deseable modificación legislativa, mediante una solución de compromiso. La clave del problema reside, a nuestro modo de ver, en no obviar su carácter de base del régimen jurídico-financiero de la Administración local, de acuerdo con el artículo 1.1 de la propia Ley:

"1. Tienen la consideración de bases del régimen jurídico financiero de la Administración local, dictadas al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución, los preceptos contenidos en esta Ley, con excepción de los apartados 2 y 3 del artículo 186, salvo los que regulan el sistema tributario local, dictados en virtud de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución y los que desarrollan las participaciones en los tributos del Estado a que se refiere el artículo 142 de la Constitución; todo ello sin perjuicio de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.14 de la Constitución."

De esta indicación sobre los títulos competenciales alegados por el Estado se deduce que estamos ante una disposición básica, susceptible de ser completada por cada comunidad autónoma en el ejercicio de la competencia de desarrollo legislativo que le otorga su respectivo Estatuto de autonomía. En definitiva, hay que contemplarla como una *regla de mínimos* que prevé que las entidades locales participen, al menos, en los ingresos procedentes de la imposición propia y los recargos de las haciendas autonómicas. Como tal exigencia de partida, no es óbice para que cada comunidad autónoma pueda, si así lo estima oportuno, ensanchar la participación al conjunto de los ingresos de naturaleza impositiva consignados en su presupuesto, ya sean propios o cedidos, con el propósito de apuntalar con mayor solidez la suficiencia financiera de las haciendas locales de su territorio. Aparte de que una decisión de esta guisa no causa perjuicio alguno a la Hacienda estatal, hay que tener en cuenta que la legislación reguladora de la cesión de impuestos del Estado no incluye ninguna limitación cualitativa acerca del destino que han de dar las comunidades cesionarias a los fondos obtenidos mediante la exacción de los impuestos cedidos. Los ingresos que de la misma resultan integran el llamado *bloque de financiación incondicionada*.

De hecho así ha acontecido en la práctica, como tendremos ocasión de verificar en los próximos capítulos. La normativa aprobada en materia

ISBN: 978-84-613-2571-9

de finanzas locales por algunas comunidades autónomas concibe la participación en esos términos globales, compresivos del conjunto de ingresos tributarios autonómicos, sin que nadie haya reaccionado tildándola de inconstitucional por desconocimiento del Derecho estatal básico. La fuerza expansiva de la suficiencia financiera como principio rector de la Hacienda local se deja aquí sentir con especial fuerza; en este caso cabe admitir como excepción que *el fin justifica los medios*.

Una primera delimitación legal del ámbito objetivo de la participación en los tributos de las comunidades autónomas fue realizada, aunque con escasa fortuna, por el artículo 39.2 de la Ley 39/1988, reguladora de las haciendas locales, precepto que conserva su contenido y numeración en el vigente Texto refundido, aprobado por el Real decreto legislativo 2/2004.

En el momento presente hay motivos fundados para estimar que esta norma ha quedado desfasada, como consecuencia de las profundas innovaciones introducidas en el sistema de financiación autonómica, en particular respecto de la concepción de la cesión total o parcial de impuestos del Estado. Por tanto, sería conveniente modificarla cuanto antes, pues su tenor literal excluye a los impuestos cedidos, que han sido desde el nacimiento del Estado de las autonomías el resorte tributario por excelencia de las haciendas autonómicas; máxime cuando éstas han asumido competencias normativas para retocar parte de sus elementos esenciales.

Con la intención de no constreñir el radio de la acción de la participación a los impuestos propios y a los recargos sobre impuestos estatales, cuya potencia recaudatoria es bastante reducida, nos decantamos por una interpretación flexible del precepto en aras del principio de suficiencia de las haciendas locales. Es la única manera de que las comunidades autónomas puedan referir la participación al conjunto de sus ingresos impositivos, propios o cedidos, en la línea de lo que señalan la mayoría de los nuevos estatutos de autonomía aprobados a partir del año 2006.

3.2.2. Carácter y alcance de la participación: remisión en blanco a la legislación autonómica

El artículo 142 de la Constitución asigna a la participación en los tributos de las haciendas autonómicas el calificativo de herramienta fundamental para afianzar la suficiencia de las haciendas locales, presentándola con el atributo de recurso necesario y preceptivo. En contraste con tal caracterización, el artículo 39.2 del Texto refundido de la Ley de haciendas locales no conmina con claridad a las comunidades autónomas a implantar este

ISBN: 978-84-613-2571-9

canal de trasvase de ingresos en favor de las corporaciones situadas en su territorio.[280] Su activación y la concreción de sus modalidades, sujetos beneficiarios y demás elementos cualitativos y cuantitativos quedan por completo al albur de lo que decidan aquéllas, mediante ley de su respectivo Parlamento.[281]

A la vista de un marco tan abierto como el que define el artículo 39.2, no ha faltado quien exprese una notable desconfianza en la operatividad de esta vía de financiación.[282] Hemos de advertir, no obstante, que en alguno de los proyectos normativos sobre régimen local elaborados durante los años inmediatamente posteriores a la aprobación de la Constitución se contemplaba expresamente la posibilidad de que las comunidades autónomas tuviesen que hacer partícipes a las corporaciones locales de un porcentaje fijo de la recaudación por impuestos propios. Tal fue el caso del Anteproyecto de ley de bases de la Hacienda local elaborado en 1979, que

280. No obstante, ÁLVAREZ CORBACHO, X. y YEBRA MARTUL-ORTEGA, P. –"La nueva Hacienda local…", *op. cit.*, p. 278– apuntan que "la fórmula elegida del participarán entraña siempre un sentido obligacional que no es el de un simple 'podrán participar', por lo que de ser correcta esta interpretación, las comunidades autónomas deberán legislar sin opción de ningún tipo para que se realice esa participación".

281. Según MUÑOZ DEL CASTILLO, J. L. –"La Hacienda provincial", *op. cit.*, p. 973–, la previsión del artículo 39.2 "carece de relevancia jurídica alguna, pues se condiciona a lo que dispongan las leyes de los parlamentos autonómicos". Se trata, en definitiva, de una "simple disposición de reenvío" –ARAGONÉS BELTRÁN, E. (coordinador), "Ley comentada de las haciendas…", p. 232–. En palabras de RUBIO DE URQUÍA, J. I. y ARNAL SURIA, S. –"Ley reguladora de las haciendas…", *op. cit.*, p. 62–, "la posibilidad de este recurso financiero se plantea en términos meramente abstractos, pues el legislador estatal no puede regular el sistema con arreglo al cual las entidades locales deben participar en los tributos propios de sus respectivas comunidades autónomas; por el contrario, la concreción y efectividad de este mecanismo financiero es una obligación que el artículo 142 de la CE impone a las propias comunidades autónomas". VALLÉS FERRER, J. –"El futuro de las haciendas locales en España", en AA.VV., *Financiación de las haciendas territoriales*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2003, p. 237– valora negativamente que la Ley de haciendas locales no determine cauce alguno para dar cumplimiento al mandato de articular participaciones en los tributos de las haciendas autonómicas. Opuestamente, ANGOITIA GRIJALBA, M. –"Entidades locales y descentralización…", *op. cit.*, p. 162– opina que "habría de resultar paradójico que una ley del Estado entrase a regular las transferencias que decidan entregar las comunidades autónomas a sus municipios". Por su parte, ARNAL SURIA, S. y GONZÁLEZ PUEYO, J. M. –"Comentarios al Texto refundido…", *op. cit.*, p. 327–, enjuician el precepto en los términos siguientes: "Es todo cuanto el legislador estatal puede decir, ya que el poder de disposición sobre el rendimiento de los tributos propios de cada comunidad autónoma es de la competencia exclusiva de ésta."

282. RUBIO DE URQUÍA, J. I., "Los tributos locales: una cuestión de responsabilidad", *Tributos Locales*, núm. 15, 2002, p. 13: "Tampoco pueden fundarse demasiadas esperanzas en la posibilidad de una participación significativa de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas, pues no existe ningún mecanismo legal que garantice su efectividad."

ISBN: 978-84-613-2571-9

reconocía a los municipios y provincias una participación respectiva del 10 y 5 por ciento del rendimiento total de la imposición propia.[283]

Cuestión delicada es valorar si el Estado estaría o no autorizado, desde una óptica constitucional, a forzar la puesta en funcionamiento de esta técnica de financiación en el ámbito interno de cada comunidad autónoma o a señalar, al menos, unos principios y directrices generales sobre su posible configuración.[284] La respuesta a un interrogante de este calado resulta

283. Este anteproyecto, elaborado como documento preparatorio de la Ley de bases de régimen local para el Instituto de Estudios de Administración Local, aparece recogido por Lasarte Álvarez, J. y otros, en el estudio "Haciendas locales. Proyectos de ley de bases", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 10, 1982, p. 270 y siguientes. En él figuraba la siguiente norma:

"Base 28.

"1. Las corporaciones municipales participarán, en la cuantía que a continuación se establece, en lo recaudado por los siguientes ingresos del Estado y de las comunidades autónomas:

"a) 90% de lo recaudado por el Impuesto de lujo en concepto de tenencia y disfrute de vehículo.

"b) 7% de la recaudación total del cap. 2 del Estado letra B de los Presupuestos Generales del Estado 'Impuestos indirectos'.

"c) 10% de lo recaudado por los impuestos propios de las comunidades autónomas.

"2. La participación establecida en la letra a) del número anterior se asignará a cada ayuntamiento en función de lo recaudado en su término municipal. Los establecidos en las letras b) y c) se asignarán a los fondos instituidos en esta ley."

El Anteproyecto contemplaba la creación de dos fondos para los municipios. En primer lugar, un fondo de haciendas municipales, nutrido entre otras fuentes del 75 por ciento de la participación en los impuestos autonómicos, para repartir ingresos no afectados en función del número de habitantes y aportación fiscal media. En segundo lugar, un fondo de servicios municipales, al que se adscribía el 25 por ciento restante, de finalidad redistributiva para hacer frente con ingresos afectados a obras concretas a la financiación de los servicios obligatorios en el caso de los municipios que no pudieran hacerlo con los medios a su alcance.

Para las provincias la Base 42.b) preveía una participación en el 5 por ciento de lo recaudado por los impuestos propios de las comunidades autónomas, destinada a nutrir un fondo de haciendas provinciales similar al primero de los arriba descritos.

En cambio, en el artículo 112.1 del Proyecto de ley por el que se aprueban las bases de la Administración local de 1981 se establecía: "Participarán, asimismo, en la recaudación líquida de los impuestos propios de las comunidades autónomas a que pertenezcan, en la forma y cuantía que determine la legislación de la respectiva comunidad autónoma."

284. Hace cerca ya de veinte años Rodríguez Bolaños, T. –"La Hacienda local española en el marco comunitario", *Papeles de Economía Española*, núm. 41, 1989, p. 303– defendió que el artículo 142 de la Constitución "debería desarrollarse por leyes del Estado también en este aspecto; al menos en sus cuestiones fundamentales como son la fijación de un mínimo de participación y de una fecha para su articulación en todas las comunidades autónomas". Argumentaba, por un lado, que "el precepto constitucional se refiere a la financiación genérica de las haciendas locales, con independencia del nivel de servicios prestados o de las fórmulas de articulación territorial que puedan establecer cada una de las comunidades autónomas"; y, por otro lado, que a éstas "les fueron cedidos recursos ordinarios del Estado en cuyos productos participaban anteriormente los entes locales".

ISBN: 978-84-613-2571-9

compleja desde la óptica de la concepción constitucional de las relaciones entre ambos niveles de gobierno y de sus respectivas competencias en materia de régimen local, sobre las que ya dejamos apuntadas algunas breves ideas en el capítulo primero.

Sin perjuicio de esa dificultad, no renunciamos a recordar que el Tribunal Constitucional ha admitido en algunos pronunciamientos que el título competencial *Hacienda general* del artículo 149.1.14 de nuestra Constitución legitima la adopción de medidas estatales tendentes a asegurar el saneamiento y, por tanto, la suficiencia financiera de las entidades locales (sentencia 179/1985, de 19 de diciembre, fundamento jurídico 1); o habilita al Estado para aprobar normas "cuya finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las haciendas locales garantizada por el artículo 142 de la CE, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los artículos 137, 140 y 141 de la CE" [sentencia 233/1999, de 16 de diciembre, fundamento jurídico 4.b)].

En aplicación de esa doctrina, creemos que podría ser la LOFCA o una ley orgánica complementaria de la misma la sede apropiada para albergar una regulación básica de la participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas, no exhaustiva sino limitada al señalamiento de sus rasgos esenciales. La intermediación de una ley orgánica de estas características estaría avalada por el artículo 157.3 del texto constitucional, como norma dictada con el fin de delimitar las *competencias financieras* de las haciendas autonómicas. En cuanto tal serviría, según el Tribunal Constitucional, "como punto de referencia para determinar la extensión y límites de la autonomía financiera de las comunidades autónomas y las facultades que al respecto se reservan a los órganos centrales del Estado para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las competencias que la Constitución les atribuye" (sentencia 179/1987, de 12 de noviembre, fundamento jurídico 2).

De igual manera que se han regulado al amparo de ese precepto constitucional los límites al establecimiento de impuestos propios y recargos por las comunidades autónomas (artículos 6, 9 y 12 de la LOFCA), podría utilizarse este cauce para insertar también alguna disposición de carácter general que les empujase a cumplir con más agilidad el mandato constitucional de reconocer una participación en su rendimiento a las haciendas locales y les obligase, por ejemplo, a otorgar carácter total o preferentemente incondicionado a los fondos adjudicados a través de ella.

Como ha propuesto en un interesante trabajo Casado Ollero, el artículo 157.3 proporciona sustento bastante, en conexión con los artículos 149.1.14 y 133.1 de la Constitución, para proceder a una regulación estatal mediante

ISBN: 978-84-613-2571-9

ley orgánica de las relaciones financieras entre comunidades autónomas y entes locales y, en particular, del ejercicio de las competencias autonómicas en su proyección sobre la Hacienda local. Insertando dicha regulación en la LOFCA, o bien llevándola a una ley orgánica específica de coordinación financiera, se colmaría la grave laguna que este autor detecta en nuestro Derecho positivo.[285]

En la misma línea de pensamiento, Quintana Ferrer ha sostenido también que queda en manos del Estado, en virtud de la referida competencia exclusiva sobre la Hacienda general, establecer los principios y directrices que han de informar el desarrollo de la participación en los municipios y provincias en los tributos de las comunidades autónomas, al objeto de garantizar el debido cumplimiento de los principios constitucionales de autonomía, suficiencia, unidad, igualdad, coordinación y solidaridad. A su juicio, incumbe al primero definir el elenco de las posibles modalidades de dicha participación municipal y provincial, así como reglas genéricas de coordinación entre las diversas fórmulas de participación en los tributos de la Hacienda estatal y de las haciendas autonómicas. En cambio, será función de cada comunidad autónoma diseñar dentro del marco general anterior la estructura y articulación jurídica de este recurso en su territorio, concretando aspectos específicos como la relación de impuestos participados, los criterios para la distribución del rendimiento, etc.; esto último en virtud de sus competencias estatutarias en materia de régimen local y del principio de autonomía financiera.[286]

Las reflexiones anteriores se plantean, de cualquier modo, como posibles alternativas a sopesar para futuras reformas legales. Resulta indubitado, conforme a la legislación estatal vigente en materia de régimen local, que la participación local en los tributos autonómicos no aparece investida de las notas que reúne su equivalente en los impuestos estatales. Desde ese punto de vista, nada impide que pueda operar como una financiación temporal, condicionada en su empleo o limitada en cuanto

285. Cfr. Casado Ollero, G., "La participación en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas. Autonomía. Suficiencia Financiera. Coordinación", *Tributos Locales*, núm. 19, 2002, p. 34-35. En particular, estima más conveniente la aprobación de una ley orgánica de coordinación de la actividad y las competencias financieras atribuidas a los tres niveles de gobierno de la Hacienda pública. A su juicio, la promulgación de la misma resulta cada vez más acuciante, a la vista de las crecientes competencias normativas y gestoras asumidas por las comunidades autónomas y de la reforma global de la Ley general tributaria aún pendiente en el momento de publicar su estudio.

286. Cfr. Quintana Ferrer, E., "La participación de los entes locales en los tributos…", *op. cit.*, p. 35.

ISBN: 978-84-613-2571-9

a sus beneficiarios. La Ley de haciendas locales deja despejado el camino para que las comunidades autónomas puedan disponer, si lo estiman pertinente al reglamentar la materia, que los fondos derivados de la participación de las haciendas locales en sus tributos propios se hallen afectados a determinadas atenciones. A nuestro juicio, esta es la conclusión que se deduce de una interpretación sistemática del artículo 39.2 de su Texto refundido, que remite la *forma y cuantía* de la participación a lo que determine la comunidad autónoma mediante ley de su Parlamento, y del artículo 146.2, que admite que una norma jurídica con rango formal de ley pueda ordenar la afectación a *fines determinados* de ingresos específicos de los entes locales.

Cosa bien distinta es que esto pueda o no reputarse acorde con la letra constitucional, en particular con la autonomía y la suficiencia financiera reconocidas a las corporaciones locales por los artículos 137, 140 y 142 de la norma fundamental. Con el fin de evitar reiteraciones, nos remitimos sobre este punto concreto a lo expuesto en el capítulo primero, no sin antes recordar que los nuevos estatutos de autonomía han aceptado la regla del carácter incondicionado de los ingresos procedentes de esta fuente de financiación.

La participación en los tributos de las comunidades autónomas no aparece en el Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales como un recurso ordinario, corriente y estable. Ello contrasta claramente con la posición asumida por los nuevos estatutos de autonomía, donde parece haberse revitalizado con creces su importancia.

De la jurisprudencia del Tribunal Constitucional cabe deducir que el Estado estaría habilitado para efectuar una regulación básica en la materia mediante ley orgánica, con base en la previsión del artículo 157.3 de la norma fundamental y en el ejercicio de la función de garante último de la suficiencia financiera que le asigna la competencia exclusiva sobre la Hacienda general.

La renuncia a hacerlo ha trasladado íntegramente a los parlamentos autonómicos la responsabilidad última de decidir tanto la puesta en marcha de esta fuente de ingresos, cuanto los elementos esenciales de su régimen jurídico como la periodicidad, las reglas de cuantificación o el destino de los ingresos. En definitiva, hasta la aprobación de los nuevos estatutos de autonomía, ninguna norma legal estatal aseguraba con carácter general a los entes locales la efectividad de su participación en la recaudación impositiva de las haciendas autonómicas.

ISBN: 978-84-613-2571-9

3.2.3. Entidades locales potencialmente beneficiarias de la participación

El artículo 39.2 del Texto refundido tampoco contiene ninguna restricción acerca de qué entidades locales podrán percibir fondos procedentes de las fórmulas de participación que ponga en marcha cada comunidad autónoma. Por tanto, podrán acceder teóricamente a esta vía de financiación no sólo las entidades básicas que gozan de un reconocimiento constitucional de su autonomía (municipios, provincias y, en su caso, islas), sino también aquellas otras para cuya creación o regulación ostentan competencias las comunidades autónomas conforme a los artículos 42 a 45 de la Ley de bases del régimen local. Nos referimos a las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, las áreas metropolitanas y las entidades de ámbito territorial inferior al municipio.

Tal amplitud es congruente con la letra del artículo 142 de la Constitución, que otorga a la participación en los tributos de la Hacienda autonómica la calificación de recurso fundamental del conjunto de las haciendas locales. Como es lógico, ello requiere que dicha participación aporte una financiación significativa a los municipios y las provincias (y, en su caso, las islas) como entidades más importantes. Pero resulta evidente que debería desempeñar igualmente un papel relevante respecto de las entidades locales cuya creación incumbe de modo específico a los poderes autonómicos, como sucede con las comarcas u otras entidades supramunicipales, las áreas metropolitanas y las entidades de ámbito territorial inferior al municipio. Los artículos 153.2, 155.2 y 156.2 del propio Texto refundido parecen darlo por supuesto cuando remiten la determinación de los recursos de sus respectivas haciendas a las leyes de las comunidades autónomas. En el caso de estas otras entidades supramunicipales e inframunicipales tal necesidad resulta aún más acuciante, toda vez que se les priva de modo expreso de la posibilidad de percibir participación en los tributos del Estado (artículos 155.1 y 156.1).

3.2.4. La participación diferenciada como contrapartida a la posible absorción de un impuesto local por las comunidades autónomas

La única variante de participación que la Ley de haciendas locales de 1988 concibió como obligatoria figuraba en el apartado 2 de su disposición adicional quinta, actual disposición adicional primera del Texto refundido de 2004. Ahora bien, conviene hacer hincapié en que tal recurso tiene una justificación y una finalidad muy diferentes del estudiado en este trabajo.

En efecto, estamos en presencia de una *medida de compensación* dirigida a preservar la suficiencia financiera de los municipios, frente a la merma

ISBN: 978-84-613-2571-9

de la recaudación que podría producirse a causa de la eventual ocupación de la *materia imponible gravada* por el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica por parte de una comunidad autónoma interesada en explotar este área de la fiscalidad. El Tribunal Constitucional ha corroborado el anclaje de esta norma en la función de valedor de las haciendas locales que otorga al Estado la competencia exclusiva en materia de Hacienda general [sentencia 233/1999, de 16 de diciembre, fundamento jurídico 41.a)].

El deber de articular esa participación específica obedece a que el apartado 1 de la citada disposición, dictada en desarrollo del artículo 6.3 de la LOFCA, autoriza a las comunidades autónomas a crear un impuesto autonómico sobre tal objeto impositivo. Dado que esta iniciativa –inédita hasta ahora– implicaría la absorción y paralela supresión del impuesto municipal en su territorio,[287] se les impone el deber inexcusable de acompañar compensaciones oportunas que no conlleven una minoración de los ingresos que los municipios vengan obteniendo por el impuesto, ni tampoco merma en sus expectativas de crecimiento futuro.[288]

Para cumplir esta exigencia el legislador autonómico puede elegir entre establecer "subvenciones incondicionadas",[289] o una participación "en los

287. Los problemas que rodean al uso de esta autorización legal por parte de las comunidades autónomas fueron analizados por YEBRA MARTUL-ORTEGA, P., "Las dificultades de un tributo autonómico (el IVTM)", *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, núm. 61, 1991, p. 9-25. En fechas más recientes se ha mostrado a favor de la conversión de este impuesto municipal en un tributo autonómico JABALERA RODRÍGUEZ, A., "Definición de un 'espacio fiscal propio' para Andalucía: Localización de nuevos recursos tributarios propios", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 78, 2007, p. 348-349.

288. De esta última exigencia extrae ALONSO MAS, M. J. –"Preámbulo", *op. cit.*, p. 90– una importante conclusión: "Es decir, aun en el caso de que, por ejemplo, el tributo autonómico implicara una menor carga fiscal para el contribuyente que la exigible de acuerdo con la legislación de haciendas locales y sus normas de desarrollo, la comunidad autónoma debería compensar a los municipios por las cantidades dejadas de percibir (teniendo en cuenta en cada momento las expectativas de crecimiento de la recaudación por el impuesto), no con arreglo a lo que ella recaude efectivamente por el impuesto de nueva creación. Por el contrario, obviamente, si el nuevo impuesto autonómico comportara una mayor carga fiscal, la comunidad autónoma podría limitarse a compensar a cada municipio por su pérdida efectiva o bien ir más allá y repartir la totalidad de lo ingresado por el tributo autonómico."

289. Más allá de la crítica que ya hemos hecho a la impropia expresión *subvenciones incondicionadas* en el capítulo I de este trabajo, cabe aceptar con ALONSO MAS, M. J. –"Preámbulo", *op. cit.*, p. 89– que el carácter no condicionado se justifica en este caso no sólo por las exigencias ya analizadas de la Carta Europea de la Autonomía Local. Además, hay que tener presente que "se trata de compensar una reducción de ingresos operada en relación con un tributo propio del ente local, a consecuencia de una actuación del legislador autonómico". De no ser así "la comunidad autónoma podría utilizar su potestad tributaria para mermar la autonomía de los entes locales en su vertiente de gasto, por la vía de sustitución de ingresos derivados de un tributo propio por subvenciones condicionadas".

ISBN: 978-84-613-2571-9

tributos de la comunidad autónoma de que se trate", si bien la propia norma recalca de inmediato que esta última ha de ser "distinta de las previstas en el artículo 142 de la Constitución".[290] La disposición adicional permite también una combinación de ambas fórmulas.

Estamos de acuerdo con Alonso Mas en que la participación compensatoria puede serlo exclusivamente sobre el producto del gravamen que sustituya al impuesto municipal, sobre la recaudación global de los tributos autonómicos o sobre el rendimiento de alguno de ellos. Lo importante es que se preserve la suficiencia financiera de los municipios afectados en su conjunto, como bien recalca dicha autora.[291] En cualquier caso, parece que lo más lógico sería que dicha participación tuviese una conexión específica con el producto del nuevo impuesto autonómico creado para gravar la tenencia y circulación de vehículos de motor o el daño medioambiental por ellos causado.

La participación impositiva contemplada en la actual disposición adicional primera del Texto refundido de la Ley de haciendas locales no tiene naturaleza de recurso ordinario y fundamental de los municipios, características que sí debe reunir la participación programada por el artículo 142 de la Constitución. Supone, simplemente, una medida compensatoria para evitar que la sustitución del impuesto municipal sobre vehículos de tracción mecánica por un impuesto autonómico sobre la misma o similar materia imponible redunde en perjuicio de los recursos financieros locales.

4. Recapitulación

–El examen del tratamiento que la participación de las haciendas locales en el rendimiento de los tributos de las comunidades autónomas recibe en la normativa estatal sobre haciendas territoriales arrojaba un balance negativo hasta la aprobación en 2006 y 2007 de los nuevos estatutos de autonomía de la Comunidad Valenciana, Cataluña, las Islas Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León.

290. Yebra Martul-Ortega, P. –"Hacienda comunitaria y haciendas locales…", *op. cit.*, p. 2749–, se pregunta con razón: "¿cuáles son esas 'distintas'?, no es fácil de decir ni prever." Alonso Mas, M. J. –"Preámbulo", *op. cit.*, p. 89-90– no duda en tildarla de "referencia bastante enigmática". A su juicio, la disposición adicional quiere decir en este punto que si la comunidad autónoma decide sustituir el impuesto local "las medidas compensatorias consistentes en participación de los tributos autonómicos serán independientes de la participación general en los tributos de la comunidad, ya que en este caso dicha participación tendrá un esencial matiz compensatorio, y deberá ser suficiente".

291. Cfr. Alonso Mas, M. J., "Preámbulo", *op. cit.*, p. 90.

ISBN: 978-84-613-2571-9

–La legislación del Estado sobre financiación autonómica y local ha renunciado a establecer un marco normativo mínimo que las comunidades autónomas deban respetar cuando diseñen la participación de las haciendas locales en el rendimiento de sus tributos. La Ley 7/1985, la Ley 39/1988 y su posterior Texto refundido de 2004, así como la LOFCA han confiado por completo su régimen jurídico a la decisión de cada comunidad autónoma.

–Las disposiciones sobre la Hacienda autonómica contenidas en los estatutos de autonomía iniciales guardaron silencio acerca de las vías de financiación local de procedencia autonómica, con la única salvedad del Estatuto de Castilla y León tras su reforma en 1999. Por ello, omitieron cualquier referencia al mecanismo de financiación que nos ocupa. Idéntico mutismo se observa en la LOFCA. Otro tanto sucede con la legislación básica de régimen local contenida en Ley 7/1985, cuyo artículo 105.2 constituye una pura e innecesaria reproducción del artículo 142 de la Constitución.

–Con la entrada en vigor de nuevos estatutos de autonomía en algunas comunidades autónomas parece haberse abierto una etapa distinta y esperanzadora. Todos ellos aluden, aunque con desigual grado de concreción, a una financiación de los gobiernos locales con cargo a los ingresos de la Hacienda autonómica en general, o a la recaudación de sus tributos en particular, canalizada normalmente a través de un fondo específico y materializada en la mayoría de los casos en ingresos de naturaleza incondicionada. Confiemos en que el buen viento que sopla desde los preceptos estatutarios impulse a cada comunidad autónoma para llegar al puerto de disposiciones concretas y efectivas que sirvan de abrigo a la Hacienda local.

–El artículo 39.2 del Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales requiere una pronta actualización, más urgente si cabe a la vista del planteamiento flexible adoptado en los nuevos estatutos de autonomía, algunos de los cuales refieren la participación al conjunto de tributos de que dispone la comunidad autónoma. Fue concebido de acuerdo con una configuración del poder tributario autonómico que no se corresponde con la realidad actual. No tiene sentido que se siga dejando formalmente a los tributos cedidos al margen de la participación, como lo hace el tenor literal de ese precepto, habida cuenta de su transformación en tributos de regulación compartida entre el Estado y las comunidades autónomas.

–Los artículos 149.1.14 y 157.3 del texto constitucional respaldarían al Estado para establecer, mediante ley orgánica, una regulación primaria y general de este recurso fundamental de las haciendas locales, en garantía de su propia suficiencia financiera, salvaguardando siempre la competencia de las comunidades autónomas para diseñar su configuración concreta.

ISBN: 978-84-613-2571-9