

Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos ido formulando diversas conclusiones acerca de los aspectos constitucionales, el estado actual y las posibles líneas a seguir en orden a lograr un asentamiento definitivo de la participación en los tributos de las comunidades autónomas como vía de financiación de las entidades locales. Sin perjuicio de que nos remitamos a los capítulos correspondientes, parece oportuno cerrar nuestras reflexiones con unas breves conclusiones finales, que en ningún caso deben tomarse como una síntesis pormenorizada de todos los temas expuestos en nuestra investigación.

1. Notas definitorias de la participación en los tributos de las comunidades autónomas como uno de los tres recursos fundamentales de las haciendas locales

De acuerdo con el planteamiento general de la financiación local que se esboza en el artículo 142 de la Constitución española de 1978, la participación en el rendimiento de los tributos de las comunidades autónomas no debería ser nunca una fuente de ingresos de las haciendas locales de carácter secundario o coyuntural. Antes bien, ha de consolidarse como uno de los tres recursos fundamentales, junto con los tributos propios y la participación en los tributos del Estado, que permitan a las corporaciones locales contar con medios suficientes para atender las funciones que la legislación les atribuya. Se halla, por tanto, incluida dentro del núcleo de un modelo mixto de Hacienda local, teñido de una acentuada impronta coordinadora, que combina recursos tributarios propios de los entes locales, limitados en su capacidad recaudatoria, con ingresos tributarios procedentes de las dos haciendas de ámbito superior (estatal y autonómica). Esta previsión de una dualidad de participaciones en tributos ajenos resulta, además, congruente con el compartimiento de las competencias materiales sobre el régimen local entre el Estado y las comunidades autónomas, a tenor del artículo 149.1.14 y 18 de la Constitución y los respectivos estatutos de autonomía.

De esa calificación de la participación en los tributos de las haciendas autonómicas como uno de los tres pilares de las finanzas locales en la vertiente de los ingresos cabe extraer una premisa elemental, en orden a evaluar el desarrollo de su régimen jurídico por parte de la normativa infraconstitucional. Los principios de autonomía local y de suficiencia de las haciendas locales (artículos 137 y 142 de la Constitución) podrían entenderse vulnerados a causa de la negativa de una comunidad autónoma a poner en funcionamiento esta vía de financiación o de su puesta en marcha de forma simbólica o testimonial. Estamos ante un auténtico derecho constitucional de las entidades locales que no puede ser transgredido mediante acciones u omisiones que lo desvirtúen o anulen por completo.

Por otro lado, aunque nuestra norma fundamental no opta por ningún modelo concreto de participación local en los tributos de las comunidades autónomas, creemos que se pueden inferir algunas directrices generales a la luz de los citados principios constitucionales de autonomía y suficiencia.

En cuanto a su objeto, ambos principios reclaman que la participación no quede circunscrita al producto de los recursos tributarios propiamente autonómicos, esto es, los impuestos propios y los recargos sobre impuestos estatales, en razón de las severas limitaciones que se interponen para su establecimiento y, en consecuencia, su débil recaudación. La participación sólo estará en condiciones de alcanzar un nivel significativo si se extiende a los ingresos resultantes de los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, auténtico resorte tributario de las comunidades autónomas,

Por lo que respecta al reparto entre los entes locales beneficiarios, el Tribunal Constitucional ha recalado que debe ajustarse a “criterios objetivos y razonables”, a fin de respetar los principios de igualdad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (sentencia 150/1990, de 4 de octubre). La potencia de los tributos propios, primero de los recursos fundamentales citados en el artículo 142, depende de la capacidad fiscal de cada Hacienda local. Como alternativa, la distribución de los ingresos participados que ordenen las comunidades autónomas debería tener en cuenta esencialmente las necesidades de gasto de los entes locales, con miras a dar cumplimiento a la obligación de velar por su propio equilibrio territorial y procurar la solidaridad intracomunitaria. Lo anterior no impide que en determinados casos pueda procederse a una atribución del rendimiento de los tributos participados con criterios territoriales.

Por último, un aspecto crucial del régimen de la participación atañe al grado de libertad de las entidades locales para disponer de los fondos recibidos. La jurisprudencia constitucional ha aceptado con ciertas condiciones que los ingresos canalizados en forma de participaciones en tributos

de la Hacienda estatal o autonómica puedan estar afectados a fines concretos. No obstante, con el respecto que siempre nos merecen los pronunciamientos del supremo intérprete de nuestra ley de leyes, hemos defendido que la afectación debería ser una alternativa excepcional, nunca una práctica habitual. Las participaciones deben aportar una financiación no finalista o de carácter incondicionado o, como mucho, afectada a sectores genéricos de la actividad local. Sólo así se evita un indebido solapamiento o mezcolanza con las subvenciones, a las que es consustancial la idea de vinculación a fines prefijados por el ente concedente. Esta concepción viene avalada por el artículo 9 de la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, donde se insta a que las transferencias procedentes de niveles superiores de gobierno aporten una financiación preferentemente incondicionada. Y resulta, además, la más coherente con el principio de autonomía en su proyección al ámbito del gasto, permitiendo una mayor capacidad de selección y ordenación del mismo por parte de los gobiernos locales.

2. Experiencia pasada y situación presente: el desarrollo escaso y desvirtuado de esta fuente de ingresos de las haciendas locales

La letra inequívoca letra del artículo 142 debiera haber bastado por sí sola para que la participación en los tributos de las comunidades autónomas adquiriese el protagonismo proyectado por el constituyente. Sin embargo, muy pronto aparecieron indicios de que no iba a ser así, tal y como ha acabado confirmándose durante los treinta años transcurridos desde la promulgación del texto constitucional.

Ciertamente, en un primer momento concurrían dificultades para activar este recurso, puesto que ni siquiera estaban consolidadas las nacientes haciendas autonómicas. Pero este argumento, que pudo aducirse en la fase inicial de creación de las comunidades autónomas y de puesta en funcionamiento de su sistema de financiación, hace tiempo que dejó de ser válido. Tras las reformas promovidas en 1996 y 2001, aquéllas cuentan hoy en día con un elenco de recursos tributarios notable y diversificado, merced a la progresiva ampliación de la cesta de impuestos estatales cedidos total o parcialmente y a la atribución de competencias normativas para modificar una parte sustancial de sus elementos esenciales.

Otra de las causas del estado de dispersión, confusión y relegación a un segundo plano en que se encuentra sumida esta fuente de ingresos se remonta, a nuestro modo de ver, a la decisión del legislador estatal de no establecer ninguna directriz mínima o marco común acerca de su posi-

ble configuración jurídica. Este enfoque es plenamente respetuoso con las competencias y la autonomía financiera de las comunidades autónomas, pero con el paso del tiempo se ha revelado insuficiente y poco acorde con la realidad actual de las haciendas territoriales de nuestro país.

Por orden cronológico, el primer paso en falso se dio en el momento de aprobación de los estatutos de autonomía de las diferentes comunidades autónomas entre los años 1979 y 1983. Ninguna de estas normas institucionales básicas tuvo a bien reafirmar de modo explícito el derecho de las entidades locales a compartir los ingresos fiscales de la Hacienda autonómica. Al contrario, todas ellas mostraron un distanciamiento más o menos acentuado respecto de la Administración local que se tradujo, en lo que aquí nos atañe, en una despreocupación por contribuir a su solidez financiera mediante la implementación de esta vía de financiación de sus haciendas. Esta actitud resultaba aún más paradójica en aquellos textos estatutarios (Cataluña, Galicia, Andalucía, La Rioja, Comunidad Valenciana, Aragón y Castilla-La Mancha) que asignaron 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, labor que, tras la delimitación llevada a cabo por el Tribunal Constitucional en varios pronunciamientos, ha quedado reducida a una gestión de caja de fondos repartidos de acuerdo con criterios fijados y ponderados en exclusiva por la legislación estatal.

Otro tanto sucedió con la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA), que al regular sus recursos tributarios (artículos 6 a 12) guardó un absoluto silencio en cuanto a su posible aportación al sostenimiento de las finanzas locales.

Tampoco la Ley reguladora de las bases del régimen local de 1985 aportó nada en orden a esclarecer el régimen jurídico de este mecanismo de financiación. En coherencia con la decisión de aplazar la regulación detallada de la Hacienda a una norma posterior, su artículo 105.2 se contentó con reproducir casi de forma literal el artículo 142 de la Constitución.

En la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, se hizo patente la misma postura de dejar la cuestión en manos de lo que decidiera cada comunidad autónoma. Con escasa fortuna, su artículo 39.2, que se mantiene vigente con igual contenido y numeración en el Texto refundido aprobado por el Decreto legislativo 2/2004, restringió el objeto de la participación exclusivamente a los tributos propios, dejando fuera a los impuestos cedidos por el Estado. Conveniría revisar cuanto antes esta limitación, que se presenta desfasa habida cuenta de la conversión de muchos de estos últimos en tributos de

regulación compartida entre el Estado y las comunidades autónomas. Además, al partir de la premisa de que la participación se articulará en la *forma y cuantía* que establezca libremente la legislación dictada por los parlamentos de las comunidades autónomas, el Estado renunció a asegurar que la misma se pusiera en marcha y funcionase como un recurso ordinario, corriente y estable de las haciendas locales.

Si volvemos la mirada al Derecho autonómico vigente, tampoco el panorama se presenta demasiado alentador. En ausencia de leyes autonómicas sobre haciendas locales o de leyes específicas sobre la participación de éstas en los tributos o ingresos de las comunidades autónomas –con la sola excepción de Canarias, pues Navarra no puede tomarse como referencia debido a su peculiar régimen foral–, las disposiciones legales sobre régimen local dictadas hasta la fecha por las comunidades autónomas prestan muy poca atención a este recurso. Únicamente la Ley de Galicia 5/ 1997 utiliza de manera explícita la expresión *participaciones en los tributos de la comunidad autónoma*. Las disposiciones de un segundo grupo de comunidades autónomas (Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Islas Baleares, Comunidad de Madrid y La Rioja) han instituido fondos de cooperación o colaboración económica con las entidades locales, como cauce para hacerles partícipes de sus ingresos. Y, por último, las normas legales en materia de régimen local de las demás comunidades autónomas (Andalucía, Principado de Asturias, Cantabria, Extremadura, Región de Murcia y Comunidad Valenciana) omiten cualquier alusión al cauce para que las haciendas locales compartan el producto de sus tributos.

En la práctica, la mayoría de las comunidades autónomas han apostado antes o después por poner en funcionamiento fondos de cooperación o financiación local. Tales fondos, que han sido examinados con detalle en el capítulo cuarto, engloban diversas modalidades de transferencias corrientes y de capital, carentes muchas veces de automatismo en su dotación anual y en su evolución y con una importancia cuantitativa que dista mucho de equipararse a la de las sumas que las corporaciones locales reciben en concepto de participación en los tributos del Estado. Por añadidura, su concepción y orientación no son del todo congruentes con el patrón de una auténtica participación incondicionada de las haciendas locales en el rendimiento de los tributos de las haciendas autonómicas, en los términos que cabe inferir del texto constitucional, según hemos indicado. En muchos de esos fondos coexisten, además, transferencias no finalistas que responden a la idea de participaciones en ingresos autonómicos con otras que constituyen auténticas subvenciones afectadas a fines o actividades concretos.

Este cúmulo de circunstancias ha desembocado en una situación insatisfactoria que se prolonga ya demasiado tiempo. En consecuencia, la participación en el producto de los tributos de las comunidades autónomas es, dentro de la tríada de recursos que enumera el artículo 142 de la norma fundamental, el que reclama con mayor urgencia un profundo replanteamiento.

3. La competencia exclusiva de las comunidades autónomas para la concreción de esta fuente de ingresos no impide el Estado pueda actuar como garante de la suficiencia financiera de las haciendas locales

Como se ha encargado de aclarar el Tribunal Constitucional, la Hacienda local conforma una materia sobre la que confluyen títulos competenciales estatales y autonómicos. Por una parte, operan las competencias exclusivas del Estado sobre la Hacienda general y las bases del régimen jurídico de las administraciones locales (artículo 149.1, reglas 14 y 18, de la Constitución). Por otra parte, también despliega sus efectos la competencia de desarrollo legislativo y ejecución del régimen local asumida por todas las comunidades autónomas (artículo 148.1.2 de la Constitución y los estatutos de autonomía).

En este contexto, parece fuera de discusión que compete a las comunidades autónomas regular los diversos aspectos de la participación de las entidades locales en su recaudación tributaria (definición de sus objetivos y entidades beneficiarias, organización, método y criterios de reparto, evolución de los recursos, destino de los ingresos, etc.). Así lo exige el hecho de que la misma suponga, en un último extremo, una redistribución intracomunitaria de los recursos tributarios integrantes de su propia Hacienda que cada comunidad autónoma ha de diseñar con base en su autonomía financiera constitucionalmente reconocida (artículo 156.1), según sus propias preferencias y particularidades territoriales.

Ahora bien, lo anterior no es óbice para que el Estado pueda actuar en este campo como garante último de la suficiencia financiera de las haciendas locales, ejerciendo el papel que le reconocido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional con base en la indicada competencia exclusiva sobre la Hacienda general. En este sentido, nos hemos sumado al sector doctrinal que argumenta que este título competencial, en conjunción con la habilitación para regular mediante ley orgánica el ejercicio de las *competencias financieras* autonómicas que ofrece el artículo 157.3 de la Constitución, le autorizarían a fijar un marco normativo común de esta fuente de ingresos, incorporado a la LOFCA o en una ley orgánica independiente.

Dentro siempre del preceptivo y escrupuloso respeto a la competencia de las comunidades autónomas para diseñar su configuración concreta, esta regulación básica, a la fuerza de mínimos, tendría como fin primordial garantizar su existencia en la totalidad del territorio nacional, fijando unas directrices mínimas. Desde esta perspectiva, nos parece atendible la reciente propuesta de vincular la participación de las comunidades autónomas en los tributos del Estado y, en particular, un eventual aumento de la cesión de impuestos estatales o del llamado Fondo de Suficiencia, a la puesta en marcha de una participación de las haciendas locales en sus ingresos tributarios relevante y estable. Surgida al hilo del debate sobre la reforma del sistema de financiación autonómica, esta solución podría facilitar el cumplimiento de las previsiones constitucionales.

4. Perspectivas de futuro: el aparente resurgir del interés por potenciar esta vía de financiación a raíz de las últimas reformas de los estatutos de autonomía

Tras una larga e injustificada etapa de estancia en un plano secundario, las reformas estatutarias culminadas durante 2006 y 2007 para la Comunidad Valenciana, Cataluña, Islas Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León pueden interpretarse como un primer y esperanzador paso hacia un giro sustancial en la evolución de los recursos tributarios de naturaleza participativa que las entidades locales perciben de las haciendas autonómicas.

Un rasgo común a los nuevos textos estatutarios es que se han ocupado con mayor detenimiento de la cuestión local, procediendo a una interiorización de la misma dentro de la organización política de la comunidad autónoma. De ahí que no resulte extraño que todos ellos mencionen ahora, aunque no siempre con análogo grado de concreción ni de acierto, la financiación que los entes locales han de obtener con cargo a los ingresos de la Hacienda autonómica en general o a la recaudación de sus tributos en particular, enmendando el silencio en que incurrieron los estatutos originarios. Es la primera vez que una norma legal aprobada por las Cortes Generales impone a las comunidades autónomas determinadas pautas en orden a dar efectividad a esta participación y diseñar su concreta instrumentación jurídica.

A pesar de su brevedad, los preceptos que los estatutos reformados dedican a esta fuente de ingresos sientan algunas directrices importantes, que como es lógico vincularán a los legisladores autonómicos cuando procedan a su ulterior desarrollo. Se reclama la creación de fondos específicos de cooperación o nivelación para materializar la transferencia de ingresos

a las haciendas locales, con el propósito subyacente de sacar provecho del acervo adquirido durante los últimos años gracias a los fondos ya existentes. Se asocia el objeto de la participación al rendimiento global de los tributos de la comunidad autónoma o, en términos aún más amplios, al conjunto de sus ingresos. Y, lo que resulta aún más sobresaliente, hasta cuatro estatutos (Cataluña, Islas Baleares, Andalucía y Aragón) predicen, sin ambigüedad alguna, la condición de financiación incondicionada para los ingresos percibidos a título de participaciones de procedencia autonómica, posibilitando una libre disposición que afianza la autonomía local en la esfera del gasto y aleja las restricciones típicas de las subvenciones.

Aunque estas declaraciones de los estatutos de autonomía no garanticen por sí solas un cambio efectivo –conocidos ejemplos hay de incumplimientos reiterados de previsiones estatutarias–, resulta innegable que apuntan en la dirección correcta. A los responsables políticos autonómicos incumbe, pues, darles satisfacción para perfilar por fin el modelo de financiación local pergeñado en el artículo 142 de la Constitución.

5. Algunas directrices de cara a la deseable consolidación de la participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas

En este trabajo no hemos pretendido definir un modelo preciso y cerrado de participación en los tributos de las comunidades autónomas, entre otros motivos porque este es un asunto que debe ajustarse a las peculiaridades de cada territorio y porque, como quedó explicado en el capítulo quinto, aquélla conforma un concepto flexible que se presta a variadas plasmaciones jurídicas. En cualquier caso, la indagación de los perfiles constitucionales y el análisis crítico de cómo ha venido operando esta pieza clave del sistema de financiación local nos llevan a proponer una serie de orientaciones generales sobre su posible configuración.

a) Necesidad inaplazable de generalizar este mecanismo en todas las comunidades autónomas de régimen común para respetar la voluntad del constituyente, que al atribuirle el calificativo de fundamental apuntó inequívocamente a que debía convertirse en un recurso ordinario, estable y relevante para la suficiencia de las haciendas locales.

b) Utilización de la participación en los tributos de las comunidades autónomas como principal soporte financiero del llamado Pacto Local en el ámbito autonómico, haciendo de ella el mecanismo preferente de cara a la cobertura de los gastos asociados a la transferencia o delegación de competencias en las entidades locales.

c) Delimitación amplia del objeto sobre el que tienen derecho a participar los entes locales, que debería abarcar tanto el rendimiento de los impuestos propios y los recargos sobre impuestos estatales, en ambos casos de cuantía poco significativa, como el producto de los impuestos cedidos por el Estado, de mucha más enjundia. Por tanto, convendría tender hacia una vinculación directa de la participación a la recaudación líquida de los capítulos 1 y 2 de los presupuestos de ingresos de cada comunidad autónoma.

d) Diferenciación de las participaciones en tributos de las haciendas autonómicas, en cuanto recurso esencial de carácter incondicionado o, como mucho, afectado a sectores amplios de la actividad local (por ejemplo, los servicios mínimos obligatorios que deben prestar los municipios), frente a las subvenciones de todo tipo que las entidades locales puedan recibir como financiación condicionada o finalista. Con tal finalidad, ha de procederse a la eliminación o, al menos, a la gradual reducción de los condicionamientos impuestos a la libre disposición y empleo de los ingresos que aún subsisten en algunos de los fondos de cooperación existentes en la actualidad.

e) Interpretación amplia de la noción de participación, que puede ir más allá de la mera transferencia total o parcial de una parte de la recaudación total de impuestos regulados y gestionados en exclusiva por la Hacienda autonómica. Como primera alternativa cabe también operar una atribución predeterminada y directa del rendimiento territorializado de algunos tributos, utilizando una figura, la cesión total o parcial de impuestos autonómicos, hasta ahora inexplorada pese a contar con el beneplácito del Tribunal Constitucional. Tampoco debe descartarse, si se dan las condiciones adecuadas, una posible implicación de las entidades locales beneficiarias o de algunas de ellas –piénsese, por ejemplo, en los municipios de mayor población– en la aplicación de los tributos propios participados o incluso en su regulación, mediante la asunción de competencias para modificar algunos de sus elementos de cuantificación o el establecimiento de recargos.

f) Distribución de las participaciones con arreglo a criterios y ponderaciones objetivos, equitativos y, a ser posible, consensuados previamente con las corporaciones locales en los órganos de colaboración previstos en la normativa autonómica. En nuestra opinión, el reparto de estos ingresos participativos ha de estar presidido esencialmente por el principio de suficiencia, lo que implica que deban tenerse siempre presentes sus necesidades de gasto. Tales necesidades pueden evaluarse no sólo a partir de la población de derecho, sino también de otras variables ajustadas a la

realidad local de cada comunidad autónoma. Lo anterior no impide que una parte de los ingresos percibidos por las haciendas locales a título de participación pueda asignarse en función del rendimiento territorializado, como podría suceder con la mencionada cesión de tributos autonómicos.

g) Previsión de algún tipo de cláusula de garantía, con el objetivo de facilitar que el montante de la participación evolucione de un ejercicio a otro de la forma más automática posible para el conjunto de entidades locales beneficiarias, limitando su dependencia de lo que disponga anualmente la Ley de presupuestos de la comunidad autónoma.

h) Posible coordinación de las participaciones de las haciendas locales en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas. En particular, cabría plantear que ambos mecanismos quedaran incorporados a un único fondo de financiación local dentro de cada comunidad autónoma, cuya dotación y distribución sería regulada de forma conjunta por el legislador estatal (bases) y los legisladores autonómicos (normativa de desarrollo).