

DOCUMENTOS

EL CIERRE DEL SISTEMA: LA ARTICULACIÓN DE LA HACIENDA LOCAL EN EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN TERRITORIAL

Autora: *M.^a Consuelo Fuster Asencio*
Universidad de Valencia

DOC. N.º 21/09



INSTITUTO DE
ESTUDIOS
FISCALES

N.B.: Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de los autores, pudiendo no coincidir con las del Instituto de Estudios Fiscales.

ÍNDICE

CAPÍTULO 1. COMPETENCIAS LOCALES

1. INTRODUCCIÓN
2. ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS A LOS ENTES LOCALES
3. CONSTRUCCIÓN DEL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LOS EELL
4. COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL

CAPÍTULO 2. FINANCIACIÓN LOCAL

1. LA SUFICIENCIA FINANCIERA
2. SISTEMA ACTUAL DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA
3. APUNTES SOBRE EL NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA
4. ESTATUTOS DE AUTONOMÍA VERSUS LOFCA
5. FINANCIACIÓN ESTATAL DE LOS ENTES LOCALES
6. LA FINANCIACIÓN LOCAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA
 - 6.1. Competencia de las CCAA para ordenar la Hacienda Local
 - 6.1.1. Razonamiento de orden constitucional
 - 6.1.2. Planteamiento de la cuestión en los EEAA
 - 6.2. Participación de los EELL en los tributos de las CCAA
 - 6.3. Solidaridad. Políticas redistributivas

CAPÍTULO 1. COMPETENCIAS LOCALES

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1978 en su artículo 2 tras declarar la indisoluble unidad de la Nación española, “reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran” y en sus artículos 140 y 141 garantiza la autonomía de los municipios y de las provincias “para la gestión de sus respectivos intereses” (art. 137 CE)¹.

La Carta Europea de Autonomía Local (en adelante CEAL), elaborada en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 (BOE de 24 de febrero de 1989)², manifiesta en su Preámbulo que las Entidades Locales (en adelante EELL) son uno de los principales fundamentos de un régimen democrático y que el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados, mantiene que este derecho puede ser ejercido más directamente a nivel local y, por tanto, entiende que la existencia de EELL investidas de competencias efectivas permite una administración más eficaz y próxima al ciudadano y que la defensa y fortalecimiento de la autonomía local en los diferentes países de Europa representa una contribución esencial en la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder. Declara en su art. 2 que “el principio de autonomía local debe estar reconocido en la legislación interna y, en lo posible, en la Constitución”. Señalando, asimismo, en su artículo 3.1:

“Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”³.

Se desprende que el concepto de autonomía local es más amplio en la CEAL que en la Constitución Española. La CEAL lo refiere no sólo a la capacidad de gestión sino también a la de ordenación⁴; y, en cuanto a las competencias que pueden ser gestionadas (y ordenadas, según CEAL) lo son respecto de “sus respectivos intereses” conforme a nuestra Carta Magna o respecto de los “asuntos públicos” en palabras de la CEAL. Se aleja así la CEAL de la línea que vincula la autonomía local

¹ También, en los distintos Estatutos de Autonomía. Por citar los más recientes, los arts. 84.1; 86.3; 90.2; 160.1; 217 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; los arts.63.1; 64.3 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, reformado por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril; los arts. 60.1 y 3; 191.1; 192.2 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía; los arts. 82.1; 114.1 y 2 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; los arts. 75.4; 137.1 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears; los arts. 81; 83 de la Propuesta de Proposición de Ley para la Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

² Tratado internacional hecho en el seno del Consejo de Europa. Los tratados internacionales válidamente celebrados y previamente autorizados por las Cortes Generales, como lo ha sido la CEAL, tienen capacidad para modificar y derogar las disposiciones contenidas en las leyes anteriores cuyo contenido se les oponga (arts. 93 a 96 CE). En el Instrumento de ratificación española de la Carta, Madrid 20 de enero de 1988, se declara que la misma “se aplicará en todo el territorio del Estado en relación con las colectividades contempladas en la legislación española de régimen local y previstas en los artículos 140 y 141 de la Constitución”. Sobre este documento europeo *vid.* Ortega, L., “La Carta Europea de la Autonomía local y el ordenamiento local español”, *Revista de Estudios de la administración local y Autonómica*, n.º 259, 1993, págs. 475 a 497; Madera Nuñez, R., “La Carta Europea de Autonomía Local”, *Boletín Asturiano sobre la Unión Europea*, n.º 73, 1998, págs. 19 a 28; Requejo Pagés, J.L., “El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español”; Fernández Farreres, G., “La posición de la Carta Europea de la Autonomía Local en el sistema de fuentes del Derecho español: Una reflexión crítica”, ambos en Carmaño, F. (coord), *La autonomía de los entes locales en positivo*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003.

³ En similares términos, el art. 2.2 del Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local: “Esta Ley regula y garantiza la autonomía básica de los municipios, provincias e islas. Corresponde a estas entidades locales la ordenación y gestión de una parte importante de los asuntos públicos, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de los ciudadanos”.

⁴ La STC 132/2001, de 8 de junio, con relación al alcance de la potestad normativa municipal para tipificar infracciones y sanciones, en relación con las exigencias derivadas de los principios constitucionales de legalidad sancionadora y de reserva de ley, introdujo criterios de flexibilización de dichas exigencias, en atención al carácter directamente democrático del Pleno municipal que aprueba las ordenanzas, y permitía entender cumplida la reserva de ley cuando ésta establece unas simples directrices o criterios sancionadores. Doctrina que se repite en la STC 161/2003, de 15 de septiembre, y 193/2003, de 27 de octubre. El art. 139 de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de modernización del gobierno local, habilita directamente a los EELL para la tipificación de infracciones y sanciones en las denominadas materias nucleares de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de los servicios, equipamientos, instalaciones, espacios públicos, etc.

a la regulación de intereses propiamente locales, para vincularla al concepto más amplio de intereses públicos, no referidos específicamente al ámbito estatal, autonómico o local, sino a todos ellos (sobre este extremo volveremos más tarde). En cualquier caso, para la gestión de esos intereses los EELL tienen que tener atribuidas competencias en la materia en concreto.

En cuanto al alcance de la autonomía local señala el art. 4.º CEAL que pasa por atribuirles unas competencias básicas a las EELL; precisando que se hace de acuerdo con el principio de subsidiariedad; y garantizando, asimismo, la participación de las mismas en la elaboración de políticas supramunicipales⁵.

Este marco normativo garantiza, pues, en un plano abstracto la autonomía local, pero esta declaración no va acompañada del reconocimiento constitucional de un elenco de competencias propio de los entes locales (a diferencia de lo que sucede con el Estado y las Comunidades Autónomas). Se reconoce la capacidad para gestionar ¿qué?. Así las cosas, el hecho de que no se produzca el reconocimiento y fijación del marco competencial de estos entes puede vaciar de contenido el reconocimiento constitucional de la autonomía local. La atribución competencial es necesaria para la preservación de un auténtico ámbito de autogobierno como determinante de esa autonomía en el ámbito local. Precisamente para evitar esto, nuestro Alto Tribunal asumió la doctrina de la “garantía institucional”⁶, propugnando la distribución de competencias en función de los respectivos intereses: “la garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado, sino la preservación de una institución en términos reconocibles” (STC 32/1981)⁷. Así, el Tribunal Constitucional, en estos sus primeros pronunciamientos, entendió la autonomía local como el “derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen (STC 32/1981, de 28 de julio). Afirmó, que no existen constitucionalmente competencias propiamente locales, sino que la autonomía local constitucionalmente declarada presupone la participación competencial de estos entes en cuantos asuntos afecten a sus respectivos intereses. O, como dice el Preámbulo de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL) no hay, por tanto, competencias “propiamente” locales, sino que hay que hablar de competencias en aquellas materias donde exista un interés local. La autonomía local no ha de vincularse a unas competencias que son propias de los EELL. Son raras las materias de interés exclusivo de los EELL; y, viceversa, también son raras aquellas en las que no exista un interés local. Hay que proceder a una ponderación a la hora de hacer el reparto competencial⁸.

⁵ Art. 4.º CEAL. Alcance de la autonomía local:

“1. Las competencias básicas de las Entidades locales vienen fijadas por la Constitución o por la Ley. Sin embargo, esta disposición no impide la atribución a las Entidades locales de competencias para fines específicos, de conformidad con la Ley.

2. Las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad.

3. El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.

4. Las competencias encomendadas a las Entidades locales, deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley.

5. En caso de delegación de poderes por una autoridad central o regional, Las Entidades locales deben disfrutar en lo posible de la libertad de adaptar su ejercicio a las condiciones locales.

6. Las Entidades locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afecten directamente.”

El art. 28 del Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local señala que el ejercicio y la atribución de competencias a las EELL se basa en los principios de autonomía, autonomía financiera, subsidiariedad y proporcionalidad.

⁶ Vid. SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución*, Ed. Alianza, Madrid, 1992, 1.ª ed., reimpr., págs. 175 a 185, desarrollada con relación a las construcciones sobre el “contenido esencial” de los derechos fundamentales. Vid., también, Pérez Serrano, N., *Tratado de Derecho Político*, Ed. Civitas, Madrid, 1984, 2.ª ed., págs. 673 a 689.

⁷ Bien es cierto que, como se afirma, en los momentos actuales la garantía institucional dado su carácter negativo, no permite construir con solidez una autonomía local. Como afirma Ferret i Jacas, J., “Nuevas reglas de distribución de competencias sobre régimen local”, *Anuario del Gobierno Local*, 2006-1, pág. 49, la garantía institucional “simplemente nos permite una defensa ante casos de retroceso de la autonomía local”.

⁸ Como afirmara el Tribunal Constitucional la “autonomía para la gestión de sus respectivos intereses” (art. 137 CE), no prede-termina un elenco de competencias propias de los entes locales, sino una noción indefinida de autonomía local basada en la “participación competencial” del ente local en todas las materias y asuntos que afecten a “sus respectivos intereses”, “graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos

2. ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS A LOS ENTES LOCALES

La Constitución garantiza, pues, la existencia de esas entidades, pero el contenido concreto de su autonomía queda al arbitrio del legislador ordinario⁹. Garantizada, pues, en un plano normativo la existencia del ente, y su autonomía, el siguiente paso es la atribución de competencias en determinadas materias a los EELL que garantice el reparto competencial y que dote de contenido esa autonomía constitucionalmente garantizada, de acuerdo con los principios de descentralización y subsidiariedad. Será la mayor o menor atribución de competencias a los EELL, la que determinará un mayor o menor grado de autonomía local; esto es, una mayor o menor autonomía política y financiera. Son las competencias las que determinan la autonomía, y no a la inversa.

El *iter* normativo en la atribución de competencias a los EELL se ha reconducido a la atribución de unas competencias básicas en determinadas materias, por el Estado, y a través de una Ley de bases; fuera de las cuales, las CCAA han podido asumir la atribución de nuevas competencias, propias de su desapoderamiento, si bien en un principio reticentemente; así como el desarrollo de las propias bases estatales, teniendo además la potestad reglamentaria y de ejecución. Esta forma de proceder responde al hecho de que se haya reconducido al art. 149.1.18 CE el establecimiento de las bases del régimen local, y, por añadidura, se haya declarado la competencia del Estado para determinar aquello que se considera básico (la atribución de competencias a los EELL podía haber sido asumido enteramente por las CCAA). Esta competencia de carácter concurrente entre el Estado y las CCAA es uno de los elementos propios de un federalismo cooperativo presente en nuestro Estado autonómico. No podemos obviar que nuestro actual modelo de descentralización política participa de los elementos esenciales del federalismo contemporáneo¹⁰.

La Constitución en su artículo 149.1.18 atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el art. 148.1.2.^a de la misma norma declara que las CCAA podrán asumir competencias sobre las “funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local”. En principio, de esta declaración constitucional se deriva que el ‘régimen local’ no sería una materia que se incardinara dentro de la determinación del régimen jurídico de las Administraciones públicas (que debería venir referido únicamente a la garantía del principio democrático, la autotutela,...; esto es, más principialista, de establecimiento de bases). Luego, en principio, tanto el Estado (pero no en una Ley de Bases) como las distintas CCAA estarían capacitadas para esta tarea.

No obstante, como es de sobra conocido, la competencia básica del Estado en materia de ‘régimen local’ se ha reconducido a este precepto constitucional por parte de la jurisprudencia

o materias” (STC 32/1981). En la misma línea el Preámbulo de la Ley 7/1985, de 2 de abril, señala que la autonomía local no puede ligarse a “un bloque de competencias por naturaleza sedicentemente locales”, afirma que “El sistema legal de concreción competencial de la autonomía local pretende realizar” una composición equilibrada entre tres factores: garantía de la autonomía local, armonización de esa garantía general con la distribución territorial de la disposición legislativa sobre las distintas materias o sectores orgánicos de acción pública y la imposibilidad material, en todo caso, de la definición cabal y suficiente de las competencias locales en todos y cada uno de los sectores de intervención potencial de la Administración local desde la legislación del régimen local. Sino que todo el sistema pivota sobre la plasmación del criterio material desde el que debe producirse la concreción legal de las competencias; criterio que no es otro que el derecho de las Corporaciones locales a intervenir, con la intensidad y el alcance máximos -desde el principio constitucional de la descentralización y para la realización del derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos- que permita la implicación relativa de los intereses de las diferentes colectividades territoriales en cualesquiera de dichos asuntos”. Hay que asegurar un mínimo competencial a la Administración local.

⁹ No obstante, ha afirmado que siempre que se respete el contenido mínimo que protege la garantía institucional, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite configuraciones legales diversas (entre otras, STC 170/1989), correspondiendo al legislador la determinación concreta del contenido de la autonomía local (entre otras, STC 46/2002).

¹⁰ Rojo Salgado, A., “Reflexiones y propuestas ante un estado autonómico en crisis: la apertura al federalismo”, VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno, Grupo de Trabajo 18: Estructura territorial del Estado transformaciones institucionales, pág. 31, afirma esta autor que por exigencias de la democracia y el Estado de bienestar, actualmente se ha pasado de un federalismo dual al cooperativo o de “relaciones intergubernamentales”. Este federalismo “pone de relieve la efectiva interdependencia y reparto de funciones entre los distintos niveles de gobierno, así como la influencia que cada instancia es capaz de ejercer sobre la otra.” Pone el acento en las competencias compartidas y concurrentes, más que en las exclusivas, “animando a la intervención conjunta en las mismas materias y dando así lugar a la creación de órganos mixtos, a la práctica de la colaboración, al diálogo permanente y a la concertación”.



constitucional. Conforme a la misma, el art. 149.1.18 CE permite la “instauración” de un “modelo local común”, un mínimo denominador común normativo que corresponde fijar al legislador estatal¹¹. De modo, que este precepto incluye no sólo los aspectos básicos de la organización y funcionamiento de las EELL, sino también de sus competencias y relaciones con otras administraciones. En esta materia, las CCAA asumirán las competencias de desarrollo del régimen local básico. Esto, en cuanto a lo que se refiere a la delimitación competencial entre el Estado y las CCAA. El paso siguiente es determinar qué se entiende por básico. Y, en este punto, tiene declarado el Tribunal Constitucional que es el legislador estatal¹² el competente para determinar el alcance de la competencia que la Constitución atribuye al Estado, pero que no ha sido concretada constitucionalmente. Esto es, al tiempo que el Estado ejerce su competencia, determina el alcance de la misma. La delimitación de la competencia para establecer las bases y la competencia para desarrollarlas no aparece concretada en la Constitución, sino que será el propio legislador estatal el que lo haga¹³.

A este respecto, tiene declarado el Tribunal Constitucional desde el año 1983¹⁴ que es el Estado el competente para establecer las bases del régimen local y, lo que es más, determinar qué es lo básico. De esta declaración de nuestro Alto Tribunal se deriva que el Estado puede determinar que la atribución de competencias es materia básica, qué competencias se consideran básicas, irrogándose así facultades que, a nuestro modo de ver, exceden de la proclamación constitucional contenida en el art. 149.1.18 CE, por cuanto al delimitar lo básico el legislador se está excediendo, alterando el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias.

Recordemos que la Constitución en su art. 149.1 efectúa una atribución directa de competencias al Estado. Es la propia Constitución la que determina el alcance de las mismas. Con la precisión de que en el supuesto de aquellas competencias que la Constitución atribuye al Estado a través del mecanismo de las bases-desarrollo, se deja abierta la concreción del alcance concreto de las mismas. Así, cuando el art. 149.1 CE atribuye al Estado la competencia para dictar la legislación básica en una determinada materia, se está permitiendo que a través de los Estatutos de Autonomía se atribuya a las CCAA la competencia para dictar la legislación de desarrollo de esas bases, pero será el Estado el que determine el alcance de lo básico, limitando, de esta manera, la competencia de desarrollo que los Estatutos atribuyen a las CCAA (y, esto hubiera funcionado bien si el legislador estatal se hubiera limitado a definir lo ‘básico’). Por lo mismo, la atribución de competencias a las CCAA, así como la determinación de su alcance, será tarea propia de la norma estatutaria (art. 147 CE).

Bien es cierto, que se ha mantenido que reconducir al art. 149.1.18 CE todo el régimen local y negar que la definición de las competencias locales y la configuración de sus órganos de gobierno pueda ser asumida por cada Comunidad Autónoma, se sustenta en unos pronunciamientos del Tribunal Constitucional que la simple evolución histórica obliga a matizar y ello precisamente en virtud de las remisiones que los propios Estatutos de Autonomía efectúan¹⁵.

También, como argumento adicional, se ha sustentado, recurriendo al sentido teleológico del precepto, que lo que queda cubierto por el art. 149.1.18 CE es la regulación básica de las Administraciones locales que es común a todas las Administraciones públicas, en garantía de un tratamiento común a los ciudadanos. Las bases de las Administraciones locales no serán distintas a las

¹¹ Una nota más de un federalismo que por definición es vertebrador, donde la legislación común es imprescindible a fin de asegurar la necesaria armonización e imprimir cohesión al conjunto del Estado.

¹² Excepcionalmente el Tribunal Constitucional ha reconocido que un reglamento también puede declarar lo básico.

¹³ El Estado goza de un amplio margen para determinar lo básico y, por tanto, efectuar la delimitación competencial, determinando, en consecuencia, el alcance de la competencia de desarrollo, con el único límite de que “nunca la fijación de bases... debe llegar a tal grado de desarrollo que deje vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades” (STC 32/1983, de 28 de abril).

¹⁴ Vid. STC 76/1983.

¹⁵ Ya desde la STC 32/1981, de 28 de julio. Por poner un ejemplo el anterior Estatuto catalán en su art. 9.8 establecía que la Generalitat ostenta “competencia exclusiva en la materia del régimen local, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE”. Se plantea Font i Llovet, T., *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pág. 36, la virtualidad del título material “régimen local”, inexistente en el art. 149.1 CE y reconducido al mismo por el TC, concretamente a su n.º 18, producidas las reformas estatutarias que omiten esta remisión al declarar su competencia exclusiva. Por su parte, Caamaño, F., “Autonomía local y Constitución: dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato”, *REDC*, n.º 70, 2004, pág. 185, entiende que “las bases estatales deben venir referidas no al gobierno local, sino exclusivamente al régimen jurídico de su actividad administrativa. La organización municipal es cuestión que debe corresponder sustancialmente al legislador autonómico”.

del conjunto de las Administraciones públicas. De modo, que lo que es propio y específico de las EELL podría ser asumido por los Estatutos de Autonomía¹⁶. Todo ello, aunque evidentemente con la intención de ampliar y detallar las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de régimen local, no está carente de razón.

Al margen de estas disquisiciones, sobre las que luego volveremos, lo cierto es que el Estado se ha erigido en el competente para establecer las normas básicas reguladoras del régimen local, atribuyendo unas competencias básicas a los EELL. Precisamente, de esa reconducción al art. 149.1.18 CE por parte del Tribunal Constitucional y de la afirmación del Ente Local como institución autónoma e individualizada se deriva una obligación para el Estado de la que no se puede sustraer. El Estado no sólo puede, sino que debe establecer las normas básicas reguladoras del régimen local. Se ha de crear la institución territorial, dotarla de forma y contenido, no puede ser un ente abstracto.

Partiendo de lo anterior, veamos cronológicamente, y a grandes rasgos, qué ha sucedido en cuanto a la fijación de bases y competencias locales.

En el ámbito local la citada exigencia constitucional se materializó con la promulgación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Ley que, por lo demás, no clarificó el ámbito competencial de los EELL.

Esta ley fue objeto de una reforma parcial por Ley 11/1999, de 21 de abril, dentro de las medidas para el desarrollo del Gobierno local impulsadas por el Gobierno de la Nación en el marco del denominado "Pacto Local". Básicamente, con ella se fortalecen las funciones ejecutivas y gestoras de los presidentes de las entidades locales y como contrapeso se refuerza el control en manos del Pleno; pero el ámbito competencial de los EELL y su sistema de financiación quedó inalterado¹⁷.

La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, modifica la Ley 7/1985, y, entre otros extremos, rompe con el tradicional uniformismo que había caracterizado el régimen jurídico local. Junto al régimen común y al de Concejo abierto, implanta un nuevo modelo orgánico-funcional para los municipios de gran población, introduciendo un nuevo Título X en la LRRL. En el ámbito de las competencias locales, se atribuye a las provincias funciones en materia de cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y de planificación estratégica en el territorio provincial. Esta ley ha incidido en una regulación básica exhaustiva que derivará en un diseño homogéneo del régimen local en las grandes ciudades y, consecuentemente, supondrá un impedimento para las distintas CCAA a la hora de dotarse de sus propios sistemas de régimen local a través del desarrollo normativo de la legislación básica estatal.

Además, esta ley ha supuesto un notable incremento de aquello que se considera básico¹⁸; lo que justifica 'per se' la reacción de algunas CCAA que han visto invadido su propio ámbito competencial y han reaccionando 'limitando' las propias bases estatales. Las bases estatales en materia de régimen local se incrementan, considerándose básicos ámbitos que hasta el momento no habían merecido esta calificación como, es el caso, de la legislación de mancomunidades, regulada hasta entonces por los Parlamentos Autonómicos; la gestión de los servicios públicos locales adquiere un mayor grado de detalle y concreción en determinados ámbitos; o, el nuevo Título X regulador de los Grandes Municipios introduce un régimen muy pormenorizado que desemboca en un diseño homogéneo para todas las CCAA sin que estas puedan diseñar su régimen local conforme a las peculiares características de su realidad (el denominado principio de diferenciación).

La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su redacción actual, distingue lo que son competencias propias de los EELL, y que se ejercerán en los términos de la legislación del Estado y de las CCAA (art. 25.2); por tanto, marco genérico que deberá ser concretado por la ley

¹⁶ Vid., por todos, Font i Llovet, T., *El régimen local...*, op. cit., págs. 36 y 37.

¹⁷ Pero, como dice Font i Llovet, T., "La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio", *Anuario del Gobierno local*, 1998, Diputació de Barcelona, Marcial Pons, Madrid, 1999, págs. 18 y 19, el plato fuerte del pacto, en sustancia, quedó fuera del mismo, ya que están prácticamente ausentes los aspectos de mayor atribución competencial y de mejora del sistema de financiación que verdaderamente son los que actualizan el contenido potencial de la autonomía local.

¹⁸ La aplicación del principio de lealtad, afecta de manera muy especial al ejercicio de las competencias; por tanto, ni la facultad constitucional del Estado de dictar normas básicas debe utilizarse de forma abusiva para reducir el ámbito competencial de las CCAA, ni éstas deben olvidar que integran una realidad común y superior que es el Estado. La lealtad federal obliga también al Estado a respetar la realidad autonómica consagrada en el texto Constitucional.



sectorial; marco competencial que se complementa con el de los servicios públicos que deberán ser prestados por los municipios (art. 26). Esta atribución limitada de competencias puede ser salvada con la cláusula general contenida en el art. 25.1 LBRL que establece que el Municipio “para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”, lo que le permitirá abordar tareas no atribuidas específicamente a otra Administración. Y las competencias atribuidas por delegación, que se ejercerán en los términos de la delegación (art. 27 LBRL). Así como una serie de actividades complementarias (art. 28 LBRL).

En el Anteproyecto de la Ley Básica del Gobierno y la Administración Local la atribución de competencias a las EELL se incrementa, define y clarifica; esto es, no se limita a enumerar una serie de materias en las que los EELL tendrán competencias, sino que, en algunos casos, las concretiza, superando la indefinición del marco competencial actualmente vigente¹⁹. Esta ley fija el marco competencial de las EELL teniendo en cuenta el carácter político de estos entes. Se pretende potenciar la naturaleza política de la autonomía local, así como dotar a los EELL de más competencias y de más medios. En primer lugar, establece una cláusula general de competencias municipales, en el sentido que el municipio, “para la gestión de sus intereses, tiene competencia en todas las materias no atribuidas expresamente por la legislación al Estado o a las Comunidades Autónomas...”²⁰. A continuación, fija las competencias que tienen los EELL (art. 22). Esta atribución garantiza un núcleo mínimo de competencias reservadas a las EELL, como algo consustancial a la autonomía local. Lo más relevante de esta atribución es el tratarse de competencias originarias, por tanto, propias de los municipios, y no derivadas²¹. En el art. 23 se establecen los servicios obligatorios municipales, que dependerán del tamaño de los municipios. Y, por último, en el art. 24 se enumeran unas materias sobre las que el municipio gozará de potestad normativa, en el marco que como mínimo común fijen las leyes estatales y autonómicas, en orden a la elaboración y ejecución de políticas propias²². La ley estatal fija lo básico y deja espacio para que el ente local mediante el ejercicio de su potestad normativa impulse políticas propias²³. No hay que olvidar que tanto la Ley de Bases como los Estatutos de Autonomía son leyes interpuestas que no pueden obviar que la autonomía local es una autonomía política en el marco de la Constitución y no una autonomía administrativa en el marco de la ley. De modo que, una regulación exhaustiva suprimiría la autonomía local allí donde el ente local tuviera reconocidas competencias. Estos mecanismos garantizan un ámbito de actuación de las EELL frente a las previsiones restrictivas de la autonomía local en la legislación sectorial.

Destacar, también, que el Anteproyecto citado regula la participación de las EELL en la elaboración de las políticas supramunicipales que les afecten, ya sean de ámbito estatal, comunitario e internacional, con el fin de evitar que la elaboración de estas políticas margine a aquéllas en el pro-

¹⁹ *Presentación del Libro Blanco*, pág. 16: “Tanto las Ley de Bases como los Estatutos son leyes interpuestas que no pueden oscurecer que la autonomía local es autonomía política en el marco de la Constitución y no mera autonomía administrativa en el marco de la ley. La garantía del sistema de gobierno local se encuentra en la Constitución y no en el legislador, sea estatal o autonómico”.

²⁰ En el sentido del art. 4.2 de la CEAL que incorpora la denominada ‘cláusula universal de competencias’: “Las entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad”.

²¹ Lo más destacable de este precepto es que la atribución de competencias a los municipios no supone un mandato al legislador para que lleve a cabo esta tarea, sino que directamente la ley confiere esas competencias a los municipios. El vigente art. 25.2 LBRL declara: “El municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:...”; y en el art. 25.3 de la misma norma se establece que es la ley la que determina las competencias municipales en las materias enunciadas, de acuerdo con los principios de descentralización y de proximidad. Mantiene Ferrer i Jacas, J., “Nuevas reglas de distribución de competencias...”, *op. cit.*, págs. 49 y 50, que la atribución directa de competencias por el legislador básico estatal reviste muchas dificultades. Así, ha de revestir el carácter de básico y ha de respetar el sistema institucional local creado por Cataluña, sin que pueda con la atribución de competencias distorsionarlo. Añade, que otra de las dificultades es que la atribución directa de competencias significa atribuir no sólo una materia, sino también las potestades a ejercer sobre la misma; pero estas potestades las crea el legislador sectorial, no puede crearlas la legislación básica.

²² Destacar que este art. 24 reconoce la capacidad normativa de los municipios en el marco que como mínimo común fijen las ‘normas con rango de ley’. Lo que implicaría que sólo vendrían obligados por normas con rango de ley. Con lo que cabría plantearse la primacía de una ordenanza municipal que desarrollase sobre un reglamento estatal o autonómico en el mismo sentido. *Vid.* STC 19/1987.

²³ Como señala el art. 3.1 CEAL la autonomía local supone la ordenación y gestión de los asuntos públicos “bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”.

ceso de construcción de las mismas, aún cuando éstas puedan tener una incidencia directa sobre los intereses locales. Participando de las notas de un federalismo cooperativo. Se les trata como auténticos entes de naturaleza política.

A nivel autonómico la atribución competencial a los EELL la podemos encontrar, entre otros, en el art. 84 del EAC; el art. 92 del Estatuto de Autonomía de Andalucía; y, en los arts. 84 y 87 de la Propuesta de reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha.

Mencionar, por último, que la ministra de Administraciones Públicas, E. Salgado, anunciaba el once de diciembre de 2008 la aprobación de una nueva Ley de Bases del Régimen Local que permitirá, entre otros extremos, que las EELL cuenten “con recursos suficientes para poder prestar los servicios necesarios”. La aprobación se realizará en un momento en que las sucesivas reformas de la Ley de Bases (12) “han dejado desdibujado el modelo original” y donde se han aprobado Estatutos de Autonomía de segunda generación que hacen necesaria esta nueva ley. Con anterioridad (junio de 2008), seis Comunidades Autónomas habían solicitado del Ministerio de Administraciones Públicas la aprobación de una nueva Ley de Régimen Local (Cantabria, Extremadura, Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha y Galicia), que abordara el nuevo modelo de los gobiernos locales. Se pretendía que se elaborara antes de dos años con el fin de que se produjera un proceso legislativo paralelo con aquellas CCAA que tuvieran previsto legislar sobre esta materia.

Y, por último, se ha dado un paso con la protección de la garantía constitucional de la autonomía local. La modificación de la LOTC 79 por Ley 99, traduciendo a derecho interno el art. 11 de la CEAL que establece la puesta a disposición de las EELL de un recurso jurisdiccional “a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna”: “conflicto en defensa de la autonomía local”.

El gran déficit en la protección de la autonomía local es la falta de parámetros supralegales con los que juzgar la constitucionalidad de la ley; así, a mayor regulación estatutaria, mayor garantía de la autonomía local.

3. CONSTRUCCIÓN DEL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LOS EELL

Se ha de garantizar la Autonomía local constitucionalmente proclamada, para la gestión de sus respectivos intereses (o como dice la CEAL, para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos) para cuya gestión se reconoce autonomía a los EELL (art. 137 CE).

Cuáles son esos intereses, es de todos sabido que la Constitución no lo dice para los EELL, sí para las CCAA (art. 148.1 CE, donde establece unas competencias mínimas que podrán ser asumidas por estos entes) y para el Estado (art. 149.1 CE, donde se establece un elenco de materias competencia exclusiva del Estado, marco que hay que completarlo con el de las competencias residuales del art. 149.3 CE). Queda, pues, por clarificar el ámbito competencial local.

Este planteamiento de nuestra Carta magna nos dirige a construir el ámbito competencial de los EELL a partir del estatal y el autonómico, respetando los respectivos ámbitos de actuación de estos entes territoriales. Esto es, aquellas competencias que no sean competencia exclusiva del Estado o hayan sido asumidas por las CCAA, serán las que podrán ser asumidas por los EELL (a salvo las transferencias que se puedan efectuar).

La atribución de un contenido concreto competencial a los entes locales en un primer momento pasa por atribuirles, por parte del legislador estatal, competencias en todas aquellas materias donde ha existido tradicionalmente un interés local; esto es, por atribuirles competencias propiamente locales. No obstante, las administraciones locales se enfrentan a la tarea de hacer frente a los requerimientos de una sociedad desarrollada y globalizada. Hace 25 años las necesidades de los municipios españoles eran básicas y evidentes; abastecimiento de alimentos en los mercados, control sanitario de los mismos, suministro de agua potable, alumbrado, pavimentación, Policía Municipal, etc. Estas necesidades se correspondían con la atribución de unas competencias básicas a los entes locales para dar satisfacción a las mismas. Hoy podemos afirmar que éstas están razonablemente



satisfechas y cubiertas. Y podemos afirmar que esta autonomía administrativa de los entes locales vinculada a la gestión de unos intereses privativos del municipio, debe dar paso a una autonomía de naturaleza política de los mismos²⁴. La autonomía local debe ser entendida como una autonomía política, como la capacidad de los entes locales para ordenar y gestionar bajo la propia responsabilidad una parte substancial de los asuntos públicos mediante el impulso de políticas propias (como afirmara la CEAL en su art. 3). Hoy las necesidades son otras, y el municipio aún conservando parte de aquéllas, se halla en la mejor situación para dar respuestas locales a problemas globales, y hay que dotarlas de nuevas competencias para el ejercicio de su estrategia política.

La Constitución Española diseña un Estado descentralizado. Un Estado en el que se ha de operar una distribución del poder de gobierno entre los distintos niveles territoriales. Este modelo de Estado se basa en la ampliación de las competencias políticas de las CCAA y los EELL. Siguiendo el mandato constitucional de crear el Estado de las Autonomías se ha producido una descentralización de funciones a favor de las CCAA que, al estar acompañadas del consiguiente poder político, les permite un gran margen de decisión sobre políticas de gasto y de ingresos (distribución del poder político y administrativo).

Alcanzado el grado de madurez de la descentralización política a favor de las CCAA (lo que se ha dado en llamar “primera descentralización”), era el momento de dar un nuevo impulso a la “segunda descentralización” o “segundo pacto local” que clarificase el ámbito competencial de la Administración. Para ello, se debía producir un desapoderamiento competencial de las CCAA a favor de los EELL, hacia los municipios y provincias, para lo que se precisaba un acuerdo entre las Administraciones Central, Autonómica y Local²⁵. Precisamente como garantía del principio de subsidiariedad proclamado en la Carta Europea de Autonomía Local y que constituye uno de los principios inspiradores del proceso descentralizador. De acuerdo con éste, la prestación de los servicios públicos debe llevarse a cabo por la Administración que se encuentre en mejores condiciones para ello y más próxima al ciudadano, y en el que el nivel administrativo superior actuará sólo cuando la acción del inferior resulte insatisfactoria e ineficaz.

De ahí que las distintas Federaciones de Municipios y Provincias denunciaron que el proceso de descentralización de competencias desde el Estado hacia las Comunidades Autónomas, no había tenido un reflejo equivalente en el siguiente escalón territorial: la Administración Local, que había visto inalterada su inicial configuración legal de su ámbito competencial. Y sugirieran en su día que en las reformas de los estatutos de autonomía se tuviera en cuenta, también, el ámbito competencial de las administraciones locales; y ello porque los primeros Estatutos de Autonomía dieron contenido, articularon e interpretaron las relaciones con los EELL en clave autonomista.

Avanzando, pues, en este proceso de descentralización local, y avanzando en la línea de no sólo autonomía administrativa, sino autonomía política de los entes locales (no sólo donde exista un interés local), se ha de dotar a estos entes de más competencias. Y, consecuentemente, se les debe dotar de más medios para su satisfacción; humanos, materiales y económicos, que hagan posible una gestión adecuada. Hay que potenciar a los municipios.

Esta cesión de competencias a favor de los EELL puede articularse a través de distintos mecanismos jurídicos: la transferencia, la delegación²⁶, mecanismos de cooperación (convenios y conciertos), etc. Teniendo presente que la CA ejercerá las funciones de planificación, ordenación y coordinación generales. Sin embargo, actuaciones aisladas no pueden ser consideradas como un auténtico proceso descentralizador. Es decir, un proceso descentralizador no se puede hacer depen-

²⁴ Como señala la *Presentación del Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local* (pág. 14) (antecedente del actual Anteproyecto de Ley del Gobierno y de la Administración Local. (1er borrador 10 enero 2005): “Los ayuntamientos han dejado de ser organizaciones de rendimiento que actúan en un entorno simple y previsible, y han pasado a ser organizaciones estratégicas que han de dar respuesta a los efectos más inquietantes de la globalización, neutralizando sus amenazas y aprovechando las oportunidades que abre”.

²⁵ Como señala García Roca, J., “El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 282, pág. 49, para ello es necesario “leyes de delegación y transferencia de competencias de las Comunidades Autónomas a los Municipios de aquellos servicios públicos que puedan gestionarse eficazmente a nivel local, y de forma diferenciada y más próxima al ciudadano”.

²⁶ Teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 4.4 CEAL: “Las competencias encomendadas a las Entidades locales, deben ser normalmente plenas y completas”, no parece que el recurso a la delegación sea la fórmula más adecuada para dar cumplimiento a esta formulación.

der del voluntarismo político en un determinado momento, ni de la presión de las Federaciones de Municipios y Provincias. Hablar de un proceso descentralizador implica la existencia de un modelo obligatorio y vinculante, no sujeto a las voluntades del momento. Y, en ese sentido, los Estatuto de Autonomía responderían plenamente a esa idea.

En este proceso de descentralización política a favor de los EELL, estos van a ir asumiendo sucesivamente más competencias para el ejercicio de su estrategia política. Y, en esta línea, se está produciendo un desapoderamiento competencial de las CCAA hacia los EELL, en aquellos servicios públicos que puedan gestionarse eficazmente a nivel local, y de forma diferenciada y más próxima al ciudadano. Este nuevo marco competencial se articula a partir de los principios básicos de subsidiariedad y proximidad. Se debe posibilitar a las EELL la elaboración de políticas propias en el marco de una atribución de competencias, no meramente ejecutiva, sin restricciones a la autonomía local.

El proceso de descentralización configura, pues, un modelo con una distribución del poder articulada en tres niveles de gobierno: el Central, el Autonómico y el Local. Aunque también ha tenido sus efectos perversos. Desde la promulgación de la Constitución de 1978 se ha ido progresando en la construcción del Estado de las Autonomías. Se ha pasado de un Estado autonómico puro y originario a un sistema en que como consecuencia de la dinámica descentralizadora participa de los elementos esenciales de los federalismos actuales. El proceso autonómico ha convertido a las CCAA en entidades políticas territoriales dotadas de autogobierno y, consecuencia de ello, se ha ido difuminando la idea de unidad del Estado español. Resultado de ese fuerte proceso descentralizador ha sido, como no podía ser de otro modo, la reafirmación de los nacionalismos periféricos y de los demás hechos identitarios. Llegados a una realidad autonómica, consecuencia de un proceso descentralizador y segregacionista, parece llegado el momento también de reposicionar al Estado, recuperar la identidad y la vertebración del Estado español. Vertebración que habrá de girar en torno a realidades como la solidaridad, la igualdad, la educación, la sanidad, etc., cuestiones que afectan al conjunto de la sociedad española. Resituarse al Estado dentro de una realidad marcadamente descentralizada. Redefinir el papel del Estado en esa realidad plural que caracteriza nuestra organización territorial. Con mayor motivo, si cabe, con la segunda descentralización que se está operando. Su papel siempre ha de ser el de ser el elemento integrador, aglutinador, nivelador de servicios esenciales, lo que se traduce en un fomento de la solidaridad. Papel, que en un segundo escalón deberán asumir las CCAA respecto de la totalidad de entes locales existentes en su territorio. Hemos de buscar la sostenibilidad del sistema.

Claro, el modelo de atribución competencial existente es una de las muchas soluciones posibles y es el resultado del diseño piramidal a que inducen los arts. 148 y 149 CE. Sin embargo, esto no tiene por qué ser así. La Constitución española admite diversos modelos de reparto competencial e incluso de interacción competencial. La experiencia nos demuestra que el florecimiento de un Estado, de cualquier unidad territorial más amplia que el municipio, deriva del florecimiento de la propia vida local. Este florecimiento local presupone el disfrute de una amplia autonomía local, asociada, bien es cierto, en sus orígenes, a un orden 'local' de competencias. Sin embargo, actualmente, hay que rechazar la idea de aislamiento del Municipio, para integrarlo en el ordenamiento integral del Estado y pretender la asunción de competencias para la intervención en asuntos públicos, esto es, una más amplia autonomía de los EELL.

Lo que se ha hecho en los años que han transcurrido desde la aprobación de nuestra Constitución es pretender que el contenido competencial de la autonomía local se construya a partir del vértice superior de la pirámide (teoría Kelseniana). Esto es, construir desde el Estado hacia el municipio, en aquellas competencias no asumidas por las CCAA, y no a la inversa. Ello se traduce, además de en un posible riesgo de vaciamiento competencial de los EELL (por apoderamiento –con avidez– de las instancias superiores), en que se les dificulta en el ejercicio de su autonomía política (no hay que olvidar que los EELL son, también, órganos políticos). Partiendo del reconocimiento constitucional de su autonomía administrativa y, también, política se les debe respetar su capacidad de decisión para el diseño de su estrategia política, para intervenir en los asuntos públicos.

La solución puede ser otra. Si, como hemos afirmado, el Estado español participa de las notas del federalismo contemporáneo caracterizado por ser cooperativo y vertebrador, se está poniendo, por tanto, el acento en la interdependencia y el reparto de funciones entre los distintos niveles de gobierno. No se puede hablar, conforme a esta concepción, de compartimentos estancos; las dis-



tintas instancias territoriales deben interactuar, relacionarse, colaborar entre sí “más allá del reparto de poder existente formalmente en un Estado”²⁷. Hay que potenciar las competencias compartidas y concurrentes para garantizar la vertebración del Estado; también dentro de cada una de las CCAA, como segundo nivel territorial. Todo ello sin olvidar la identidad propia de cada uno de los niveles territoriales. El federalismo, como modelo de organización política, vincula a unidades diferentes en un sistema global y permite, al mismo tiempo, que cada una de las partes mantenga su identidad e integración política fundamental. Como sistema, propicia el equilibrio entre fuerzas y tendencias, las tendentes al centralismo; y, las opuestas, las separatistas o secesionistas. Es, por definición, además de cooperativo y leal, vertebrador del conjunto.

Sería deseable, que en este proceso descentralizador las administraciones estatal y autonómica únicamente asumieran aquellas competencias que no fueran posibles en la Administración local y transfirieran el resto; y ello por su mayor proximidad a la ciudadanía y, en definitiva, en aras de una mayor eficiencia en la realización de la actividad o prestación del servicio. Que retuvieran sólo aquellas competencias imposibles de delegar o transferir a la Administración local.

Fuera de ese reducto mínimo, se debería fomentar el uso de competencias concurrentes y compartidas, sobre todo en materias tales como la educación, economía, sanidad, medio ambiente, etc., a nivel de principios, para garantizar un tratamiento común, como garantía de la unidad de la Nación española, no hablar de compartimentos estancos. Pero, también para garantizar la participación de las EELL en estas materias. En este caso, tendría que darse paso a una competencia, sobre una determinada materia, de titularidad compartida entre CCAA y EELL. Porque, desde el punto de vista del interés, qué competencias pertenecen a las CCAA y cuáles a los EELL. A parte del riesgo que las EELL se queden con un ámbito competencial muy mermado por el recorte de las CCAA (y tener que acudir al TC para reclamar su ámbito de autonomía) es que hay que entender, como señala el Preámbulo de la Ley 7/1985, la sociedad como un todo continuo, no hay situaciones de aislamiento, ello hace imposible marcar unas fronteras nítidas a los intereses cuya tutela respectiva se encomienda a los distintos poderes que destacan así por formar parte de un conjunto institucional de arquitectura compleja en que las partes adquieren sentido en función del todo, pero articulándose entre sí, no por principios formales, sino por criterios materiales que tratan de adaptar las competencias a los intereses reales en juego. Fuera de esas competencias vertebradoras del conjunto, habría que transferir el resto a las EELL, en razón de la proximidad y mayor eficiencia a la que nos referíamos.

Es más, en aquellas competencias que sean exclusivas del Estado, se debe articular algún tipo de instancia en el que se posibiliten las voces de las distintas instancias territoriales implicadas a fin de lograr la colaboración, el diálogo y la concertación, propias de un federalismo cooperativo que demanda el reforzamiento de las relaciones intergubernamentales. Para todo lo anterior, lógicamente, sería necesario un consenso entre las partes implicadas (Estado, CCAA y EELL). Evidentemente, es una cuestión abierta...

Lo que está claro es que dentro de este proceso denominado de segunda descentralización se está planteando un problema de delimitación de competencias entre, sobre todo, la administración autonómica y la local. Este conflicto se ha de resolver en un plano horizontal y no en un plano vertical. No hay competencias de primer y segundo grado, sino en todo caso la fijación de un marco general de aplicación a nivel local que garantice la igualdad. Hay que hablar de competencias compartidas con las CCAA. Los municipios, como entidad territorial menor, pero al mismo nivel que las demás, precisamente por su mayor proximidad al ciudadano están en mejores condiciones de llevar a cabo una planificación estratégica. El reconocimiento de competencias al Estado y a las CCAA no debe vaciar de competencias el marco competencial de las EELL²⁸. Se ha de respetar el poder político legitimado democráticamente. Ello enlaza con la cuestión que seguidamente tratamos.

²⁷ En este sentido, Rojo Salgado, A., “Reflexiones y propuestas...”, *op. cit.*, pág. 32.

²⁸ Como señala el Tribunal Constitucional, entre otras, en la STC 45/1986, el ejercicio del poder financiero de un ente público no puede suponer el vaciamiento o la anulación del ámbito competencial –material y financiero– correspondiente a las esferas respectivas de soberanía y de autonomía de los entes territoriales. Señala el Tribunal que “es una exigencia evidente cuando se trata del ejercicio de la actividad de ordenación y gestión de los ingresos y gastos públicos en un Estado de estructura compuesta, que aquélla habrá de desarrollarse dentro del orden competencial, o sea, compatibilizando el ejercicio coordinado de las competencias financieras y las competencias materiales de los entes públicos que integran la organización territorial del Estado” (STC 13/1992).

4. COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL

La Constitución Española es una Constitución abierta que permite muchas construcciones y en la que la labor de nuestro Alto Tribunal cumple un papel de primer orden²⁹. La Constitución no contiene entre sus mandatos una configuración precisa del sistema de distribución territorial del poder, no contiene un modelo cerrado. Hablamos de un ordenamiento de formación progresiva, en el que la Constitución conforma el derecho originario, que será desarrollado por el Tribunal Constitucional. La hasta ahora expuesta es una de ellas, pero no la única. Garantizada constitucionalmente la autonomía local, por tanto, la garantía de un ámbito de poder local, ello incorpora un mandato del constituyente a los poderes constituidos, en orden a la construcción de esa autonomía constitucionalmente garantizada. La cuestión es quién y dónde. La respuesta que demos podrá parecer una visión descentralizadora, y quizás perturbadora, del tema, que vendría a añadir nueva polémica a la ya de por sí espinosa cuestión, pero no es sino la respuesta a una demanda del constituyente.

Aquí hay dos cuestiones que merecen ser diferenciadas y que en los últimos años han sido objeto de un tratamiento común. Una es la delimitación de las competencias de las CCAA en materia de régimen local y, otra, la construcción, por imperativo constitucional, de la autonomía local.

La primera de estas cuestiones ha sido objeto de numerosos estudios. ¿Es el Estado o la Comunidad Autónoma la que tiene la competencia en materia de régimen local?. Recordemos, la Constitución únicamente establece la competencia exclusiva del Estado para el establecimiento de las 'bases' del régimen jurídico de las Administraciones públicas. No dice que corresponda a éste la regulación exhaustiva del régimen local, sino sólo establecer las bases que garanticen una cierta dosis de uniformidad dentro de la diversidad territorial, no existiendo constitucionalmente esta reserva competencial.

Hay que construir el Municipio, como Ordenamiento Jurídico Administrativo y como órgano político, dotarlo de contenido dentro de la organización territorial del Estado. Hay que dotarlo de un contenido orgánico-funcional y material. Si bien, la función estructurante de la Administración local no está constitucionalmente reservada a ninguna norma específica, singularizada por su rango o procedimiento.

Algunas CCAA han asumido en el ámbito de sus respectivos Estatutos la competencia exclusiva en materia de régimen local, pudiendo legislar sobre la materia con el límite del respeto a las bases estatales fijadas³⁰; y, por supuesto, el límite material fijado constitucionalmente que no es otro que el principio de autonomía local. De esta forma, y consecuencia de esa declaración de exclusividad, ha de ser una ley sectorial la que desarrolle el régimen local, respetando las bases estatales (carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales). Las Comunidades Autónomas han asumido dos tareas en la regulación local; como legisladoras del desarrollo de las bases estatales; y, como legisladoras sectoriales, lo que les ha permitido reorganizar el sistema competencial en aquellas materias que no estén especialmente atribuidas constitucional y legalmente. Así, asumen el desarrollo legislativo y la ejecución en el marco de la legislación básica del Estado.

²⁹ De Cabo Martín, C., *La reforma constitucional en la perspectiva de las fuentes del Derecho*, Ed. Trotta, Madrid, 2003, págs. 77 y 78, afirma que en algunos ámbitos lo que se está exigiendo al Tribunal Constitucional (habida cuenta del progresivo desfase entre Constitución y realidad) no es una doctrina constitucional, sino una 'doctrina constituyente'.

³⁰ Así, entre otros, el antiguo art. 13 de la LO 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía, modificada por Ley 19/2002, actualmente, en el art. 60 de la LO 2/2007; el art. 35 de la LO 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón modificada por las LO 6/1994 y 5/1996 y por las Leyes 25/1997 y 25/2002, actualmente, en el art. 71 de la LO 5/2007; art. 9 de la LO 4/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cataluña, modificada por las Leyes 31/1997 y 17/2002, actualmente en el art. 160 de la LO 6/2006; art. 49 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana en redacción dada por LO 1/2006; art. 30 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears aprobado por LO 1/2007; art. 27 de la LO 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía de Galicia, modificada por la LO 18/2002 y por la Ley 32/1997; art. 46 de la LO 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, modificado por LO 1/2001; y, art. 10 de la LO 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Así, por ejemplo, el Estatuto Valenciano asume el régimen local como competencia exclusiva, aumentando sus potestades en esta materia e impulsa la autonomía local, descentralizando a favor de los EELL de aquellas competencias que sean susceptibles de ello con la consiguiente asignación de recursos económicos para que dicha descentralización sea efectiva. También, el catalán, garantizando la autonomía local a lo largo de todo su articulado y favoreciendo la descentralización a favor de los EELL. Se ha producido, por tanto, en materia de régimen local, un aumento competencial para las CCAA, que acentúan su fuerza expansiva, no sólo como legisladores sectoriales, sino como detentadores exclusivos de las competencias sobre la materia.



No obstante, con las recientes reformas estatutarias, promovidas en aras de una mejora del 'autogobierno'³¹, por ejemplo el Estatuto de Autonomía de Cataluña en su art. 160 atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen local³². Igualmente, en su art. 211 asume la competencia exclusiva en materia hacendística³³. En ambos casos sin hacer referencia al art. 149.1.18.º CE, a diferencia de lo que sucedía en el Estatuto de 1979³⁴. Esto es, no existe una remisión incondicionada a lo que el Estado establezca al amparo de la norma citada³⁵.

Además, el Estatuto de Autonomía catalán ha establecido no sólo la competencia exclusiva de las CCAA en materia de régimen local, sino que ha interiorizado el régimen. El Estatuto enuncia con precisión los ámbitos de competencia exclusiva de la Generalitat, enumeración que condiciona o limita el alcance de la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE. Esto es, se ha reforzado de varias formas la competencia exclusiva de la Generalitat sobre régimen local. Se trata de una conducta reactiva que tiene su razón de ser.

En los últimos años hemos sido testigos de la laminación de competencias que algunos Estatutos otorgaban a las CCAA mediante la utilización expansiva y abusiva por parte del Estado de la legislación de carácter básico³⁶ (comenzó en 1985 con la LRRL, ha seguido con la aprobación en el año 2003 de la Ley de modernización del Gobierno Local y se mantiene en la misma línea el Anteproyecto de la Ley del Gobierno y de la Administración Local, que si bien supone un avance en cuanto a garantizar a lo largo de su articulado la autonomía local, no sólo administrativa sino también política, supone una restricción de la competencia de desarrollo autonómica en materia de régimen local y de determinación final por las CCAA de las competencias locales³⁷). Estas leyes estatales han invadido el espacio competencial de determinadas CCAA, incluso en aquellas competencias que los propios Estatutos atribuían en exclusiva a los gobiernos autonómicos, como es el caso de la regula-

³¹ Viver i Pi-Sunyer, C., *La reforma de los Estatutos de Autonomía, Con especial referencia al caso de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pág. 12, considera que esa mejora del autogobierno hoy por hoy sólo puede producirse a través de la reforma de los Estatutos, habida cuenta del fracaso de relectura de los Textos constitucionales y estatutarios, y que la posibilidad de que se reforme la Constitución, esa reforma tan sólo puede coadyuvar a mejorar la participación de las CCAA en las instituciones estatales, mediante la reforma del Senado.

³² Art. 160.1 EC "1. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el principio de autonomía local, incluye:..."

³³ Art. 211: "La Generalitat tiene competencia exclusiva para ordenar y regular su hacienda".

³⁴ Art. 9.8 EAC enunciaba el régimen local como materia de competencia exclusiva de la Generalitat, pero dicha exclusividad se entiende "sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución".

³⁵ Se ha afirmado que con esta manera de proceder del Estatuto catalán ha pasado de considerar el régimen local como competencia compartida (mediante el sistema bases-desarrollo), a considerarlo como competencia concurrente con la exclusiva del Estado del art. 149.1.18 CE. Mantiene que dado que estamos en presencia de títulos independientes aunque concurrentes, han de utilizarse criterios de solución de la concurrencia. Y, concluye que ambos títulos han de acomodar su alcance para permitir la plena vigencia y reconocibilidad del concurrente. Así, la función de la Generalitat no es desarrollar la legislación básica estatal, sino regular por completo el régimen local, aunque respetando la existencia de una competencia estatal referida las "bases del régimen jurídico de las administraciones públicas". Por lo mismo, añade, porque se trata de la acomodación de dos títulos concurrentes, *no cualquier norma básica aprobada por el Estado sería aplicable en Cataluña*. Sólo lo sería aquella que, siendo expresión de la competencia estatal del art. 149.1.18 de la CE, permitiera simultáneamente reconocer la exclusividad competencial de Cataluña en materia de régimen local". Velasco Caballero, F., "Estatutos de autonomía, leyes básicas y leyes autonómicas en el sistema de fuentes del Derecho local", *Anuario del Gobierno Local*, 2005, I.

³⁶ En este sentido, y entre otros, Viver i Pi-Sunyer, C., *La reforma de...*, *op.cit.*, pág. 17, mantiene que se ha producido un claro proceso de administrativización, fenómeno que se ha producido a base de dar un gran alcance material y funcional a las competencias básicas y horizontales del Estado y de ampliar el ámbito material de sus competencias exclusivas. "Es más, se afirma que el contenido de las competencias autonómicas queda con frecuencia a la libre disposición del legislador estatal, que puede fijar el alcance de las materias estatales —sobre todo las básicas y las llamadas horizontales— sin que existan pautas constitucionales objetivas y seguras que permitan un control jurisdiccional eficaz de esa labor concretizadora. El sistema estaría, por ello mismo, en gran medida desconstitucionalizado"; y, Balaguer Callejón, F., "Comentario a 'La reforma de los Estatutos de Autonomía' de Carles Viver i Pi-Sunyer", en *La reforma de...*, *op. cit.*, pág. 39, señalaba que las potestades que un gobierno con mayoría absoluta puede ejercer en un sentido centralista han resultado evidentes: mediante la ampliación ilimitada del concepto de bases, a través del recurso a títulos horizontales o simplemente ocupando espacios que no le corresponden constitucionalmente.

³⁷ En este sentido, la Federació de Municipis de Catalunya en "Primeras reflexiones de la Federació de Municipis de Catalunya en torno al Borrador de anteproyecto de la Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local". Señala también, que una extensión excesiva de lo básico genera un uniformismo que no atiende a la diversidad del mapa municipal español y que, además, podría resultar contraria al principio de diferenciación que recogía la entonces propuesta de modificación del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Obviamente, reclama la necesidad de que la futura legislación básica estatal quedara limitada a los aspectos realmente básicos de un modelo de gobierno local, defendiendo una concepción principalista de lo básico.

ción del régimen local, de forma que fueran los diferentes parlamentos de las CCAA los que diseñasen un modelo propio de gobierno y administración local³⁸. Las bases se han reconducido a unas directrices de contenido muy detallado, frente a su consideración como principios generales, lo que habría permitido al legislador autonómico hacer realidad sus competencias de desarrollo. Ha sido en la delimitación entre la Ley básica estatal y ley autonómica de desarrollo donde se han residenciado los principales problemas sobre el alcance del autogobierno; en fin, de la autonomía política. Quizás, esta forma de proceder del Estado fue, igualmente, una conducta reactiva, a la previsible avidez de las CCAA que hubieran dejado a los EELL carentes de competencias, como demuestra la trayectoria ocurrida en estos años en que las CCAA han asumido todas las competencias para ellas, configurando lo que se ha dado en denominar ‘centralismo regional’ o ‘neocentralismo’ de las CCAA. La única posibilidad de que fueran las propias CCAA las que regularan en exclusiva la materia local era ‘blindar’ esta competencia. ¿Cómo? No sólo declarando esta exclusividad en los propios Estatutos de Autonomía (cosa que ya hacía, por lo demás, el anterior Estatuto de Autonomía catalán), sino regulando con precisión el alcance de las competencias de la Comunidad en materia de régimen local; esto es, estableciendo una regulación exhaustiva de la materia, más allá de la mera declaración formal de exclusividad³⁹. Un ejemplo de esta forma de actuar, como hemos anticipado, es lo que ha hecho el Estatuto de Autonomía catalán, que ha interiorizado el régimen local, con el ánimo de blindar competencias y, de modo reflejo, modular el alcance de la competencia básica del Estado⁴⁰.

La cuestión que inmediatamente se plantea es si es posible que los Estatutos de Autonomía limiten las bases del Estado. Esto es, si se pueden blindar las competencias autonómicas; y, por lo que a nosotros nos interesa si se puede hablar de un blindaje de competencia en materia de régimen local. Somos de la opinión que se parte de un error de concepto. Ese no es el blindaje. El art. 149.1.18 CE, al que se ha reconducido la competencia del Estado para establecer las bases del régimen local, no exige que sea una Ley de bases el cauce jurídico necesario en el que se establezcan estas bases. Si esto es así, no existe ningún impedimento constitucional para que las mismas se fijen en los correspondientes Estatutos de Autonomía. No existe ningún impedimento constitucional, repito, para que el Estado en los diferentes Estatutos y, no en una Ley de Bases, declare expresamente aquello que se considera básico. Y, este es el auténtico blindaje. Pero, no se ha hecho así, y, en consecuencia, ahora nos enfrentamos a que una futura Ley de bases no coincida en los espacios competenciales con lo previsto y regulado en los nuevos Estatutos de Autonomía.

Nuevamente, se imponen aquí una serie de consideraciones. Puede o no puede la Comunidad Autónoma al concretar las competencias atribuidas a la misma (mediante el desglose en submaterias) o al desarrollar las competencias de desarrollo delimitar, si quiera de modo reflejo, el alcance de la competencia estatal en las competencias horizontales o transversales (básicamente las relativas a la ordenación general de la economía y la fijación de las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos) y el alcance de lo básico, en las atribuidas mediante el método bases-desarrollo. Las posturas son encontradas. Así, un sector de la doctrina considera que el propósito de establecer en la norma estatutaria títulos competenciales autonómicos más amplios y detallados es

³⁸ Vid., en este sentido, entre otros, Pereira i Solé, A., “El régimen local en la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña”, *Anuario del Gobierno Local*, n.º 1, 2001; Ferret i Jacas, J., “Nuevas reglas...”, *op. cit.*; Requejo Pagés, J.L., “Garantía de la autonomía local y estatutos de autonomía”, *Anuario del Gobierno Local*, 2006-1.

³⁹ Exclusividad como la capacidad de una determinada Administración de legislar sobre una determinada materia de forma exclusiva y excluyente y proceder a su ejecución, con lo cual se modula el alcance de las competencias estatales en Cataluña. Entiende Viver i Pi-Sunyer, C., *La reforma de...*, *op. cit.*, pág. 20, que en el caso de competencias concurrentes, en que el Estado aprueba una ley básica y las CCAA aprueban las leyes de desarrollo, teniendo además la potestad reglamentaria y de ejecución, lo básico quedaría así indirectamente delimitado desde un punto de vista funcional. Pero, también, podría delimitarse materialmente, atribuyendo en exclusividad a la CA submaterias que en principio también hubiesen podido encuadrarse en materias básicas. Balaguer Callejón, F., “Comentario a...”, en *La reforma de...*, *op. cit.*, pág. 48, señala que los Estatutos, siguiendo la misma técnica que el art. 149.1 CE, utilizaron un concepto amplio de exclusividad con la finalidad de eludir el riesgo de una interpretación de la cláusula de prevalencia del art. 149.3 CE que pudiera resultar lesiva de sus competencias. Como señala este autor, la cláusula de prevalencia ha resultado inoperante en la práctica, lo que era previsible si tenemos en cuenta que nuestro sistema, basado en la titularidad de competencias garantizada constitucionalmente por el TC, no permite la aplicación preferente sobre la base de la exclusividad sino de la titularidad de la competencia.

⁴⁰ Como señala Pereira i Solé, A., “El régimen local...”, *op. cit.*, pág. 203, los “ámbitos que tendrá que alcanzar la competencia de la Generalidad de Cataluña en materia de régimen local son, al menos, la organización y funcionamiento de los entes locales y sus órganos de gobierno, la definición de sus competencias, la regulación completa en materia patrimonial, de demarcación y de población, la función pública local, los procedimientos en materia de obras, actividades y servicios, el régimen electoral local y la financiación de las entidades locales”.

perfectamente legítimo, siempre y cuando se actúe dentro del marco constitucional. Es perfectamente legítimo respecto de las competencias atribuidas a la Comunidad; lo es también, respecto de aquellas competencias eventualmente retenidas por el Estado en virtud del título del art. 149.3 CE que establece que lo no atribuido por Estatuto a las CCAA, pudiendo haberlo sido, corresponde al Estado; pero, no lo es respecto de aquellas competencias que la Constitución atribuye en exclusiva al Estado (art. 149.1CE). En éste último supuesto es la Constitución la que directamente atribuye las competencias y determina su alcance. Bien es cierto, que determinadas competencias se atribuyen al Estado a través de la fórmula bases-desarrollo, dejando a las CCAA la posibilidad de que estatutariamente se les atribuya la competencia de desarrollar lo básico; pero, que de ello se derive la posibilidad en todo caso de determinar el alcance de las competencias estatales es excesivo. Al precisar y detallar el alcance funcional y material de las competencias autonómicas, de alguna forma se está delimitando el alcance de las competencias estatales. Pero, esta manera de proceder no puede operar respecto de las competencias exclusivas del Estado, que o bien vienen delimitadas en cuanto a su alcance por la Norma Fundamental o será el propio legislador estatal el que delimite el alcance, y no a la inversa⁴¹.

Frente a este radical posicionamiento, hay otras posturas que permiten una mayor modularidad, siguiendo los propios pronunciamientos de nuestro Alto Tribunal. El propio Tribunal ha reconocido, en ocasiones, la capacidad del Estatuto de Autonomía, como integrante del bloque de constitucionalidad que es, para precisar las competencias estatales⁴². Entiende, que la acotación estatutaria de una submateria frena la penetración de las competencias estatales de carácter transversal, por tanto, de aplicación, si se quiere, en cualquier caso. Por tanto, no niega radicalmente que la concreción de una competencia autonómica pueda modular el alcance de una competencia estatal, lo contrario supondría vaciar de contenido la competencia autonómica en la materia en concreto⁴³. La concreción estatutaria ayuda a interpretar la Constitución. Y, lo mismo cabe decir respecto de la delimitación de lo básico⁴⁴. El Tribunal ya fijó en su día el concepto material de ley básica, si bien, con pobres resultados a la vista de lo que ha acontecido en este ámbito. Entiende el Tribunal que la definición de lo básico por el legislador estatal no presupone que se haya de aceptar de forma incondicional e indubitada, sino que la norma básica puede ser impugnada, correspondiéndole al Tribunal la determinación de dicho carácter. O, como ahora se ha hecho, interiorizar el régimen local en una norma de rango estatutario. Frente a los excesos del legislador estatal, hay que reconocerle a la norma estatutaria, como integrante del bloque de constitucionalidad, la virtualidad para reconducir al Tribunal Constitucional, y que sea éste, en último caso, el que se pronuncie acerca de los límites de lo básico.

Finalmente, por tanto, será al Tribunal Constitucional al que le corresponda la interpretación del alcance de las competencias atribuidas en exclusiva al poder central, la delimitación de lo

⁴¹ Vid., en este sentido, De la Quadra-Salcedo Janini, T., "La imposibilidad de 'blindar' las competencias autonómicas a través de una mera reforma estatutaria", en la obra colectiva *La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, G. Ruiz-Rico Ruiz (coord), Universidad de Jaén, tirant lo blanch, Valencia, 2006. Afirma este autor que los los "Estatutos únicamente pueden completar y concretar la Constitución en aquello que se encuentra abierto: la determinación del alcance de las competencias autonómicas y por reflejo la determinación del alcance de aquellas competencias estatales que en virtud del artículo 149.3 podrían ser atribuidas al Estado por no haberlo sido a las Comunidades Autónomas; sin poder afectar, sin embargo, a aquello que se encuentra constitucionalmente cerrado: las competencias que necesariamente debe tener el Estado por así establecerse en el artículo 149.1 de la Constitución. La condición que tienen los Estatutos de normas pertenecientes al bloque de la constitucionalidad, consecuencia de su función delimitadora de competencias, no les exime de estar sometidos plenamente a la Constitución en aquellos aspectos de la delimitación competencial que la Constitución no ha dejado abiertos". Vid., del mismo autor, "¿Es el Estatuto una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?", *REDC*, n.º 72, 2004. En contra, Viver i Pi-Sunyer, C., *La reforma de...*, op. cit., págs. 23 y ss, entiende que los Estatutos pueden concretar el alcance material y funcional de las competencias que asumen, ello es así porque los conceptos utilizados por la Constitución admiten diversas concreciones. Mayor será el margen de maniobra de los Estatutos en el caso de las competencias compartidas ya que la Constitución no ofrece ningún concepto delimitador de lo básico. El legislador estatal, con la aceptación del Tribunal Constitucional, optó por un concepto material de bases, en lugar de por una concepción principialista de lo básico.

⁴² Vid., entre otras, las SSTC 69/1982; 82/1982; 72/1983; 88/1986; 69/1988; 80/1988; 214/1989; 109/1998; 195/1998; 38/2002.

⁴³ Como señala Carrillo López, M., "La delimitación de competencias, entre la Constitución y la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional: ¿Qué puede hacer el Estatuto?", pág. 433, en la obra colectiva *La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, Ruiz-Rico Ruiz, G. (coord.), tirant lo blanch, Valencia, 2006, "el título horizontal no puede ser concebido —como así lo ha sido— como una cláusula de uso habitual para relativizar cuando no para erradicar la competencia autonómica".

⁴⁴ Vid. SSTC 69/1988; y, 80/1988. Por tanto, las normas básicas estatales no pueden ser una vía de distribución de competencias. Su objeto es el de delimitar con carácter general el espacio normativo al que se han de adecuar las CCAA. Se trata de un mínimo común denominador normativo que corresponde fijar al legislador estatal, sin alterar el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias.

básico, poniendo frenos, en su caso, al legislador central o declarando inconstitucional el Estatuto. Bien es cierto, que para cuando el Tribunal resuelva los efectos pueden ser irreversibles, en muchos casos.

Pero, la cuestión que ahora nos importa es a través de qué cauce jurídico se hace efectiva la autonomía local. O, dicho de otro modo, ¿a quién corresponde garantizar la autonomía local?. ¿A través de una ley estatal o a través de una ley sectorial?. Quienes ‘prefieren’ la ley estatal argumentan que el Estado es más garante de esa autonomía que las CCAA. El mismo Preámbulo de la Ley 7/1985, afirmaba la atribución a la legislación básica estatal de una función de aseguramiento de un mínimo competencial a la Administración local. Evidentemente, no es materia propia de Ley Orgánica. Pero, tampoco, de una Ley de Bases, pese al uso de esta norma para la fijación competencial de estos entes, irrogándose funciones que no le corresponden.

Como se plantea Requejo Pagés la garantía constitucional de autonomía local es siempre la garantía de un ámbito de poder propio, el local. Y, como afirma este autor “La presunción constitucional de un poder local sólo puede interpretarse en los términos de un mandato constituyente a los poderes constituidos, llamados así a la definición necesaria de las competencias en las que aquel poder se sustantiva”. Se cuestiona qué poder entre los constituidos es el destinatario de aquel mandato constitucional, afirmando que no pueden serlo ni el Estado ni las CCAA, partes de un todo que en la Constitución se ha limitado a la instrucción de aquel mandato. Para concluir que son los Estatutos de Autonomía, como expresión del poder más próximo al poder constituyente, el lugar idóneo para la definición y atribución de las competencias de los EELL⁴⁵. Para este autor el Estatuto no sólo puede atribuir competencias a estos entes, sino que debe hacerlo, como destinatario del mandato del constituyente.

Es más, los Estatutos de Autonomía constituyen la mayor garantía de la autonomía municipal, en la medida en que la materia que regulen es indisponible tanto para el legislador estatal, como para el autonómico⁴⁶. La Ley 7/1985, que constituye la norma institucional básica de los EELL, carece de una mínima estabilidad temporal, en contraste con lo que ocurre con las otras dos instancias territoriales⁴⁷.

La norma estatutaria tiene que dar un paso más, avanzando en la construcción de la autonomía local constitucionalmente garantizada, como norma paraconstitucional que es, procediendo a concretar su contenido. Ello debe pasar por incluir un listado de competencias atribuidas a los EELL y garantizando su financiación, de nada sirve atribuir unas competencias si después no se da autonomía financiera (cuestión sobre la que volveremos más tarde). De este modo, los Estatutos de Autonomía pasan a constituirse en la norma institucional básica de los EELL.

Consecuentemente, la autonomía local debe actuarse en un marco resultado de la acción conjunta del bloque normativo integrado por la Constitución, la Carta Europea de Autonomía Local y los Estatutos de Autonomía. No debemos olvidar que los Estatutos de Autonomía integran el denominado bloque de constitucionalidad.

La Recomendación 121 (2002) del Consejo de Europa, sobre la aplicación en España de la CEAL, prefiere que sean las CCAA las que asuman el papel principal para la determinación de las

⁴⁵ Afirma este autor que los Estatutos de Autonomía como cifra del poder estatuyente, un poder que “continuando el proceso material de constitucionalización de la ordenación territorial del Estado, se formaliza en normas paraconstitucionales, definidoras de ámbitos de poder público ejercido en régimen de autonomía... los estatutos como normas constitutivas de un marco para el ejercicio no soberano, sino autónomo, de poder público y, por tanto, como normas integradoras de un ámbito del poder del Estado inmediatamente sucesivo al instaurado por la Constitución formal (norma de soberanía), los estatutos de autonomía parecen el lugar adecuado para la definición y atribución de las competencias de los entes locales. No, como hasta ahora para centrarse en las competencias de las comunidades autónomas en materia de régimen local, sino, como se hace (parcialmente) en el nuevo Estatuto catalán (artículo 84), para relacionar directamente las competencias propias de los municipios y diputaciones (o equivalentes funcionales)”. Requejo Pagés, J.L., “Garantía de la autonomía local y estatutos de autonomía”, *Anuario del Gobierno local*, 2006, 1, pág. 55.

⁴⁶ Font i Llovet, T., *El régimen local...*, *op. cit.*, pág. 14, mantiene que en nuestro ordenamiento existe un ‘déficit estatutario’ en la regulación del régimen local, y que sólo el Estatuto es el tipo normativo adecuado para determinar con garantía los elementos definidores de la autonomía local, debido a que es la única norma capaz de imponerse al mismo tiempo al legislador estatal y al autonómico.

⁴⁷ Tanto es así, que la FEMP demanda que en una futura reforma constitucional se reserve a Ley Orgánica la regulación del futuro Estatuto Básico del Gobierno y la Administración Local, como una forma de dotarlo de cierta permanencia en el tiempo.



competencias locales, deben ser éstas las primeras interesadas en garantizar la autonomía local. Siguiendo esta recomendación, el EAC lo que ha hecho es atribuir a los EELL la adecuada posición institucional y les ha atribuido los poderes correspondientes. Con ello, se rompe con la línea hasta ahora mantenida de que corresponde sólo al Estado la garantía de la autonomía local, en virtud de sus competencias básicas en materia de régimen de las administraciones públicas.

Partiendo de que al Estatuto de Autonomía le está reservada la función constitucional de crear la norma institucional básica de la comunidad autónoma, regulando sus instituciones de autogobierno, el punto de partida del Estatuto Catalán ha sido considerar al municipio como parte integrante del sistema institucional de la Comunidad, más allá de la bifrontalidad. Lo que no significa, en ningún caso, afirmar que el municipio forma parte integrante de la Comunidad, sino que se relaciona con ésta preferentemente (frente a lo que ocurrió en un primer momento, en que los Estatutos dieron contenido, articularon e interpretaron en clave autonomista las relaciones con las EELL, lo cual era limitador de la autonomía local). De ahí se deriva la posibilidad de regular en los estatutos la materia local con gran amplitud⁴⁸.

Entiende el EAC que el municipio es el ente local básico de la organización territorial de Cataluña y el medio esencial de participación de la comunidad local en los asuntos públicos⁴⁹; garantizándole la autonomía para el ejercicio de las competencias que tiene encomendadas y la defensa de los intereses propios de la colectividad que representa (asume, por tanto, el EAC el principio de autonomía como elemento ordenador propio). Dicha garantía responde a los principios de subsidiariedad y diferenciación, establecidos, por lo demás, en la CEAL.

Consecuente con esa garantía estatutariamente asumida, el EAC atribuye a los EELL competencias en un listado de materias, competencias que son propias de los EELL y que deberán ser ejercidas con plena autonomía, sujeta sólo a control de constitucionalidad y de legalidad. Resaltar que únicamente se contiene un listado de materias sin concretar las funciones y potestades públicas que corresponden a cada materia, sino que deberán ser ejercidas "en los términos que determinen las leyes".

El Estatuto de Autonomía para Andalucía, por ejemplo, se mueve en la misma línea que el EAC. Las competencias fijadas en el Estatuto son concretadas en la futura Ley Andaluza de Régimen Local⁵⁰.

El nuevo Estatuto de Autonomía Valenciano, por contra, no contiene un listado de competencias mínimas municipales, aunque recoge la voluntad del legislador de descentralizar a favor de los Ayuntamientos aquellas competencias que sean susceptibles de ello. Se recoge la intención de que Les Corts impulsen la autonomía local. Pero, la distribución de responsabilidades entre las diversas administraciones de acuerdo con el principio de subsidiariedad proclamado en la CEAL, sólo juega para distribuir responsabilidades entre las administraciones locales y no entre la Comunidad Autónoma y las EELL.

Conforme a este mandato, el 27 de enero de 2009 se presentó el borrador de la Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana donde se prevé una segunda descentralización de competencias. Así, el borrador contiene una enumeración de las competencias y de los servicios mínimos que deben prestar los Gobiernos locales. Además, contiene un listado de competencias de la Generalitat que pueden ser transferidas o delegadas en los EELL: así, políticas de consumo, patrimonio, deportes, juventud, medio ambiente, política de la mujer, empleo, protección civil, sanidad, servicios sociales e inmigración, turismo y urbanismo. La transferencia de competencias a los Ayuntamientos se realizará mediante una ley específica.

La atribución de competencias a los EELL dará lugar a futuros problemas de encaje de estos EEAA con una futura Ley de Gobierno y Administración Local, si acaba aprobándose, tanto si

⁴⁸ En este sentido, entre otros, Font i Llovet, T., *El régimen local...*, *op. cit.*, págs. 19 y 20; y, Ferret i Jacas, J., "Nuevas reglas...", *op. cit.*, págs. 39 y 40. que mantiene que constitucionalmente es posible que un Estatuto de Autonomía interiorice el régimen local, porque a éste le está reservada la función constitucional de crear la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma.

⁴⁹ Señala el art. 1.2 del anteproyecto de la LBGAL que el "municipio es la entidad local básica de la organización territorial del Estado, instancia de representación política y cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos".

⁵⁰ *Vid.* "El Documento Base de Posicionamiento ante una Ley Andaluza de Régimen Local", 29 de octubre de 2008.

se refiere a ámbitos materiales en que los EELL tienen reconocidas competencias como si se trata de verdaderas atribuciones competenciales. Lo que no denota, sino la incoherencia del Estado. Debería abordarse de forma conjunta las reformas de los distintos Estatutos de Autonomía y las de la legislación básica⁵¹. La respuesta es simple, la norma estatutaria será constitucional en la medida en que no invada el ámbito acotado al Estado por el art. 149. 1.18 CE⁵².

⁵¹ En este sentido, también, Font i Llovet, T., *El régimen local...*, *op. cit.*, pág. 17. El mismo autor en "Estado autonómico y gobierno local: el inicio de un nuevo ciclo", *Anuario del Gobierno Local*, n.º 1, 2005, pág. 10, entiende que la legislación básica estatal no puede ignorar o desconocer lo que para los municipios de una determinada comunidad autónoma haya garantizado su respectivo Estatuto.

⁵² Algún autor considera (*vid.* Pereira i Solé, A., "El régimen local en la reforma...", *op. cit.*, págs. 202 y 203) que dado que los Estatutos de Autonomía integran el denominado bloque de constitucionalidad, ello conduce a que en el caso en que los mismos declaren la competencia exclusiva de la Comunidad en materia de régimen local, se desplace, dejándola sin efecto en Cataluña, la legislación básica en materia de régimen local. *Vid.* De la Quadra.

CAPÍTULO 2. FINANCIACIÓN LOCAL

1. LA SUFICIENCIA FINANCIERA

Para garantizar el principio de autonomía política como garantía del principio democrático es necesario, además de dotar de nuevas competencias a cada Administración, dotarla de los medios suficientes para su efectivo desarrollo, como parte integrante de ese mínimo necesario para que un ente local sea reconocible por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada. La autonomía local precisa de la existencia de medios suficientes para el desempeño de sus funciones. Nuevas competencias implican la asunción de nuevos gastos públicos y ello debe venir acompañado de un adecuado sistema de financiación local.

El art. 142 CE establece: “Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”⁵³. Fórmula que, por lo demás, denota la voluntad del constituyente de implicar a las otras dos instancias territoriales –Estado y Comunidades Autónomas– en la financiación de los EELL⁵⁴. Ambas deben asumir su responsabilidad en la financiación local. Las Haciendas Locales deben nutrirse de tributos propios, PIEs y PICAs, fundamentalmente, sin que unos u otros puedan suprimirse como recurso financiero local⁵⁵.

Además, de la literalidad del art. 142 CE destacar dos cosas más. En primer lugar, que serán las funciones desempeñadas por las EELL las que determinarán los medios necesarios, y no a la inversa⁵⁶. No hay un remanente sin destino concreto, sino que serán los gastos los que requerirán una entidad determinada de medios. O sea, que no han de ser los ingresos los que determinen la política local, sino al contrario; han de ser las directrices políticas las que marquen el nivel de ingresos necesarios (claro está, siempre dentro de la disponibilidad existente).

Y, en segundo lugar, que lo que proclama y garantiza la Constitución no es el principio de autonomía financiera, sino el principio de suficiencia de ingresos⁵⁷. Con esta declaración constitu-

⁵³ En este sentido, el art. 9.1 CEAL: “Las Entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias”. También, el art. 105 de la Ley 7/1985; y, el art. 80 del ALGAL.

⁵⁴ Sin olvidar, como ya señalara Martín Queralt, J., el compromiso que también corresponde a las EELL mediante el ejercicio de políticas fiscales responsables, teniendo en cuenta que el legislador les ha conferido, entre otras, potestades en orden a la fijación de tipos de gravamen y al establecimiento de beneficios fiscales en las figuras tributarias locales. Entre otros, en “La participación en los tributos del Estado y de las Comunidades autónomas”, Capítulo XLVI, *Tratado de Derecho Municipal*, II, Dir. S. Muñoz Machado, 2.ª ed., 2003, Ed. Civitas, pág. 2534.

⁵⁵ Establece el Tribunal Constitucional que compete al legislador estatal, en la ordenación del régimen jurídico local, garantizar la efectividad de la suficiencia financiera ordenada por el art. 142 CE, y que implica la necesidad de que los entes locales cuenten con fondos suficientes para cumplir con las funciones que legalmente les han sido encomendadas (STC 96/1990). En este sentido, el vicepresidente primero del Consell Valencià, V. Rambla, afirmaba al respecto de la necesidad de acompañar de financiación las transferencias de competencias de las CCAA a los EELL que se incorpora en el borrador de la Ley de Régimen Local Valenciana que pese a ese compromiso, “la responsabilidad de garantizar la financiación a los ayuntamientos es del Gobierno central”.

⁵⁶ En estos términos, Pont Mestre, M., “El principio de suficiencia financiera como principio constitucional propio de la Hacienda local”, *Financiación de los Entes Locales*, Diputació de Barcelona, Marcial Pons, Madrid, 2001, pág. 63.

⁵⁷ Tiene declarado el Tribunal Constitucional que “la Constitución no garantiza a las Corporaciones locales una autonomía económico-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios –patrimoniales y tributarios– suficientes para el cumplimiento de sus funciones. Lo que dispone es que estos medios serán suficientes, pero no que hayan de ser en su totalidad propios” (entre otras, STC 4/1981, de 2 de febrero). Indica Checa González, C., “La transgresión de principios constitucionales en aras a conseguir la suficiencia financiera de las Haciendas Locales”, *Impuestos*, n.º 24, 1992, pág. 4, que “El principio de suficiencia se recoge, como es bien conocido, en el art. 142 de la Constitución, precepto del que se ha escrito que manifiesta, ante todo, una función valorativa de la situación financiera de las Haciendas Locales en el momento en que se redactó, ya que, como puso de relieve Simón Acosta (1982), invocar la suficiencia en una situación caracterizada por la penuria municipal, equivale a expresar la disconformidad del constituyente con la precariedad económica de nuestras Haciendas Locales, idea asimismo apuntada por otros autores, como Casado Ollero, Cayón Galiardo y Carretero Pérez, mientras que Nieves Borrego ha escrito al respecto que dicho precepto constitucional “contiene, al menos, una norma, elevada a programática para el legislador ordinario que, a partir de este momento, deberá legislar en forma en que se pueda conseguir dicha suficiencia de medios”.



cional, el constituyente constriñe al legislador a dictar las normas necesarias para garantizar la suficiencia de medios. Los gobiernos locales deben tener los recursos suficientes para prestar aquellos servicios que les han sido asignados, aquellos, que en el marco de sus competencias, desarrollan en el ejercicio de su actividad política; y, por supuesto, también los que ejercen de un modo impropio. Si esto es lo que sucede en la vertiente de los ingresos, no ocurre exactamente lo mismo en la vertiente de los gastos. El Tribunal Constitucional en una interpretación conjunta de los arts. 137 y 142 CE, concluye la autonomía en la vertiente del gasto público como parte integrante del contenido necesario de la autonomía local⁵⁸. Es en la vertiente del gasto público donde adquiere mayor significación el principio de autonomía política como garantía del principio democrático. Autonomía de gasto, como capacidad genérica de determinar bajo su propia responsabilidad los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias referidas, sin condicionamientos indebidos⁵⁹, lo que enlaza con la nota destacada anteriormente.

El marco competencial del ente local determinará el grado de autonomía del mismo; pero, el grado de autonomía local dependerá del principio de suficiencia financiera y, sobre todo, de la capacidad de decisión de las corporaciones locales en la vertiente del gasto público.

La autonomía financiera supone capacidad para tomar decisiones sobre la cuantía del presupuesto de gastos y el destino; y sobre el quantum y sobre cómo se obtienen los recursos. Hablamos de la vertiente de los ingresos y de la vertiente de los gastos. En la vertiente de los ingresos, el Texto Constitucional establece como principales fuentes de financiación de los EELL los tributos propios y la participación en los del Estado y Comunidad Autónoma. Evidentemente, es en los tributos propios y no en la participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas, donde el principio de autonomía alcanza su expresión (si bien limitada, como veremos). La participación en tributos de otros niveles territoriales presupone un comportamiento estático por parte de los EELL, que si bien da cumplimiento al mandato constitucional de garantizar la suficiencia de ingresos, no favorece el desarrollo de la autonomía local.

Relacionado con lo anterior, el art. 133.1 CE establece que la “potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley”⁶⁰; y, en su apartado 2 que las “Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes”. Luego, se reconoce a los EELL cierta autonomía para el establecimiento y exigencia de tributos propios dentro del marco definido por una ley de rango no constitucional, como manifestación de una de las vertientes de la autonomía financiera; la autonomía tributaria⁶¹. El art. 31.3 de la misma norma establece, por su parte, que sólo podrán establecerse prestaciones patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley. Existe, pues, reserva de ley en esta materia⁶² y, por tanto, la autonomía local en materia tributaria se instrumenta y ejercita mediante

⁵⁸ Señala el Tribunal en STC 48/2004, de 25 de marzo, que el primero de los ámbitos que conforman la autonomía local es la suficiencia de medios o ingresos; para añadir, en STC 109/1998, de 21 de mayo, que “si bien el artículo 142 CE sólo contempla de modo expreso la vertiente de los ingresos, no hay inconveniente alguno en admitir que tal precepto constitucional, implícitamente y en conexión con el artículo 137 de la Norma suprema consagra, además del principio de suficiencia de las Haciendas Locales, la autonomía en la vertiente del gasto público, entendiendo por tal la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias referidas”.

⁵⁹ Como señala la STC 109/1998, la autonomía de gasto no es una esfera total y absolutamente resistente a cualquier incidencia o afectación proveniente de otro nivel de gobierno, sino que lo que la Constitución veda de una forma terminante es el menoscabo del núcleo esencial o reducto indisponible, por lo que la autonomía en la vertiente del gasto puede ser restringida por el Estado o por las comunidades autónomas, pero siempre que dicha restricción se lleve a cabo dentro de los límites establecidos en el bloque de constitucionalidad.

⁶⁰ Como señala Ramallo Massanet, J., “El reparto de competencias tributarias entre los distintos ámbitos de gobierno”, *Civitas, REDF*, 1988, n.º 60, pág. 538, si se prescinde de la característica de potestad “originaria” el apartado 1 del art. 133 CE queda referido a los tributos estatales.

⁶¹ En el mismo sentido, el art. 106.1 de la Ley 7/1985, establece que “las Entidades locales tendrán autonomía para establecer y exigir tributos de acuerdo con lo previsto en la legislación del Estado reguladora de las Haciendas Locales y en las Leyes que dicten las Comunidades Autónomas en los supuestos expresamente previstos en aquélla”.

⁶² Como señala la STC 19/1987 la “potestad tributaria de carácter derivado (de las Corporaciones Locales) no podrá hacerse valer en detrimento de la reserva de ley presente en este sector del Ordenamiento (arts. 31.3 y 133.1 CE), y que el Legislador, por ello, no podrá limitarse, al adoptar las reglas a las que remite el art. 133.2 en su último inciso, a una mera mediación formal, en cuya virtud se apodere a las Corporaciones locales para conformar, sin predeterminación alguna, el tributo de que se trate”.

la potestad reglamentaria municipal, esto es, el poder de ordenanza de las Corporaciones Locales⁶³. Los municipios tendrán, en el marco de una Ley de rango no constitucional, capacidad de decisión para establecer el tipo impositivo dentro de unos márgenes; determinadas bonificaciones; su gestión; etc⁶⁴.

En la vertiente del gasto la autonomía será mayor, cuando el municipio disponga de recursos procedentes de subvenciones incondicionadas que le permitirán decidir el destino del gasto; esto es, ingresos procedentes de transferencias, porcentajes de participación en determinadas figuras impositivas estatales y/o autonómicas; etc. Cosa que no sucedería si todos sus recursos procedieran de subvenciones específicas (el art. 9.7 CEAL establece que, en la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a los EELL no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos)⁶⁵. Estas últimas encontrarían su razón de ser en el campo de la solidaridad. Como presupuesto de esta autonomía, la suficiencia de recursos. De nada sirve gozar de autonomía en la vertiente del gasto, si no se cuentan con recursos suficientes. La viabilidad del reconocimiento de una autonomía real a los EELL dependerá, pues, de la suficiencia de ingresos. Ello pasa por articular un adecuado sistema de financiación.

El art. 142 CE garantiza la suficiencia financiera de las EELL y el art. 133.1 CE establece que la potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley; y, el apartado 2 establece que la potestad tributaria de las CCAA está sometida a la Constitución y las leyes. Estos artículos contienen un mandato al legislador no constituyente para que en el marco de la legislación ordinaria desarrolle y concrete esta previsión constitucional. Pero, no es sino hasta la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, cuando se diseña propiamente el sistema tributario local⁶⁶ y una regulación de las participaciones de estos entes en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas (en un claro intento de configurar esta competencia como exclusiva del Estado). Sistema que permanece prácticamente inalterado (destacar la casi total supresión del IAE en la reforma por Ley 51/2002, de 27 de diciembre) hasta la modificación del sistema de financiación de los entes locales inicialmente configurado, por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que en una Disposición Adicional respeta el régimen especial previsto para los municipios de gran población en el título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Este Texto Refundido contiene los preceptos reguladores del sistema tributario local y los que desarrollan las participaciones en los tributos del Estado. Igualmente, se declara el resto del articulado como bases del régimen jurídico financiero de la Administración local, dictadas al amparo del art. 149.1.18 CE; “todo ello sin perjuicio de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.14 CE” (art.1 LRHL). Esto es, se ha aprovechado esta norma para regular los recargos sobre tributos estatales (art. 142 CE) y en la línea de reconducir al art. 149.1.18 CE el régimen local, también se ha incluido el régimen jurídico financiero de estos entes, correspondiendo, en consecuencia, al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del mismo⁶⁷.

⁶³ Señala la STC 233/1999 que “en virtud de la autonomía de los Entes Locales constitucionalmente garantizada y del carácter representativo del Pleno de la Corporación municipal, es preciso que la Ley estatal atribuya a los Acuerdos fijados por éste (así, los Acuerdos dimanantes del ejercicio de la potestad de ordenanza), un cierto ámbito de decisión acerca de los tributos propios del Municipio... Es evidente, sin embargo, que este ámbito de libre decisión a los Entes Locales –desde luego, mayor que el que pudiera relegarse a la normativa reglamentaria estatal– no está exento de límites”.

⁶⁴ Esta atribución a las Corporaciones Locales de determinadas facultades normativas en el ámbito de la tributación local es la denominada ‘corresponsabilidad fiscal municipal’. En este sentido, señala el art. 9.3 CEAL: “Una parte al menos de los recursos financieros de las Entidades locales debe provenir de ingresos patrimoniales y de tributos locales respecto de los que tengan la potestad de fijar la cuota o el tipo dentro de los límites de la Ley”.

⁶⁵ Vid. art. 86 del proyecto de LBGAL, en este sentido.

⁶⁶ Para un estudio evolutivo de la Hacienda local hasta la aprobación definitiva de esta Ley vid. Sierra Tomás, M., *La aplicación de la Ley de Haciendas Locales de 1988. Aspectos jurídicos y económicos*, Escola de l'Administració Pública de Catalunya, Marcial Pons, Madrid, 1998.

⁶⁷ Mantiene Martín Queralt, J., “La participación...”, en *Tratado de Derecho Municipal*, II, op. cit., pág. 2526, que el art. 1 de la LRHL plantea un problema adicional al excluir del concepto de bases del Régimen Jurídico-Financiero de la Administración Local, dictadas al amparo del art. 149.1.18 CE, los preceptos de la Ley que regulan las participaciones de las EELL en los tributos del Estado. El Tribunal Constitucional ha dicho que esos preceptos han sido dictados en el ejercicio de la competencia de “Hacienda General” atribuida en exclusiva al Estado por el art. 149.1.14 CE (SSTC 179/1985; 96/1990; 171/1996 y 233/1999), y actúan como garantía de la suficiencia financiera de los EELL (art. 142 CE).



El art. 2.1 de la LRHL contiene una enumeración de los recursos con que cuentan las EELL⁶⁸. Básicamente, y sin hacer referencia en este momento a los ingresos que perciben de las CCAA, los principales ingresos de los municipios proceden de los tributos⁶⁹, las transferencias de fondos y las operaciones financieras (endeudamiento)⁷⁰. A los que hay que añadir los ingresos procedentes de la cesión de porcentajes de recaudación de impuestos del Estado a los Grandes Municipios y/o que sean capitales de provincia, o de Comunidad Autónoma.

Pero, cómo se cuantifican esos recursos. Los gastos se relacionan con las competencias⁷¹. Hay que cuantificar las necesidades de los municipios⁷². Esto es, evaluar la financiación necesaria para el ejercicio de las competencias atribuidas, transferidas, delegadas, que se haya encomendado su gestión o que se lleven a cabo en virtud de convenios o conciertos. Enjuiciar la suficiencia o insuficiencia de los recursos financieros pasa por conocer previamente las funciones que los EELL tienen encomendadas. La suficiencia ha de configurarse de tal forma que proporcione a las EELL medios suficientes para el desempeño de las funciones que tengan atribuidas. Para ello, hay que tener en cuenta los servicios obligatorios a prestar por la entidad. El art. 26 LRBRL enumera una serie de servicios obligatorios a prestar por los municipios, que se incrementan a medida que aumenta el tamaño de los mismos. Además, pueden prestar otros servicios en el marco de sus competencias, permitiéndoles el art. 25.1 LRBRL, y para la gestión de sus intereses, promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de

⁶⁸ “Enumeración de los recursos de las entidades locales.

La hacienda de las entidades locales estará constituida por los siguientes recursos:

Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.

Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras entidades locales.

Las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Las subvenciones.

Los percibidos en concepto de precios públicos.

El producto de las operaciones de crédito.

El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.

Las demás prestaciones de derecho público”.

⁶⁹ En el Texto Constitucional no se contiene una delimitación de cada una de las materias imposables que se reserva a cada uno de los entes territoriales. Así, tradicionalmente, como una de las varias opciones posibles dentro del marco referido, el sistema tributario de los EELL se ha configurado en torno al gravamen de la riqueza inmobiliaria (con la salvedad del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica).

⁷⁰ La mayor importancia recaudatoria tiene su fuente en los tributos locales.

El IBI, el IAE y el Impuesto sobre vehículos de Tracción mecánica. Dos impuestos potestativos, el de incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana y el de construcciones, instalaciones y obras. Y, las correspondientes tasas y contribuciones estatales.

En segundo lugar, en cuanto a capacidad recaudatoria, cabe citar las transferencias, corrientes o de capital, del Estado, de las CCAA o de otras administraciones. Las transferencias corrientes del Estado se articulan mayormente a través de subvenciones incondicionadas, en las que el destino lo deciden los mismos municipios y se reciben en forma de participación en los ingresos del Estado (PIE). Ahora bien, tratándose de municipios de más de 75.000 hab. dado que tienen asignada una participación en el IRPF, el IVA y los IIEE, el cálculo se hace de forma distinta y recibe el nombre de Fondo Complementario de Financiación. Las transferencias corrientes de las CCAA se articulan a través del Fondo de Cooperación local y a través de transferencias específicas destinadas a la subvención de servicios y actividades locales. Con respecto a las transferencias de capital, deben ser destinadas a la financiación de gastos de inversión. En estas, la implicación de las CCAA es mayor que la del Estado.

Y, por último, el endeudamiento al que pueden acudir para la financiación de gastos de inversión y para cubrir desfases transitorios de tesorería.

⁷¹ Señala el art. 9.2 CEAL: “Los recursos financieros de las Entidades locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley”.

⁷² Como señalan Ramallo Massanet, J. y Zornoza Pérez, J., “Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas locales”, *Rev. Estudios de la administración local y autonómica*, n.º 259, 1993, pág. 504, “la suficiencia es siempre una noción de perfiles borrosos, ..., porque no resulta fácil precisar a qué nivel de calidad o generalidad de los servicios debe referirse... máxime habida cuenta del variopinto panorama local español... Dicha imprecisión se acentúa, además, si tenemos presente que las circunstancias, dimensiones y estructura de cada Entidad local determinan costes de prestación de los servicios notablemente divergentes y si, junto a ello, consideramos que, por encima de los servicios mínimos indispensables, la autonomía local permite la existencia de distintas ofertas de servicios y el empleo de mecanismos alternativos de financiación,...”. También, Suárez Pandiello, J., señala que “El futuro de la Financiación Local en el contexto del Estado de las Autonomías”, pág. 17, “A nadie se le escapa la dificultad de evaluar correctamente las necesidades de gasto de una administración, que en última instancia dependen de las competencias asumidas, del stock de capital público disponible y de las diferencias relativas en costes de prestación de servicios (excluidas de estas las debidas a meras ineficiencias en la gestión), y de identificar los indicadores más adecuados para capturar esas necesidades, máxime cuando nos enfrentamos a un ámbito tan heterogéneo como el de los municipios españoles”.

la comunidad vecinal; pudiendo realizar actividades complementarias, de las propias de otras Administraciones Públicas, en particular las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente (art. 28 LRBRL). Igualmente, en el art. 27 LRBRL se reconoce la posibilidad de otras administraciones de delegar competencias en los municipios. Respecto de las provincias, el art. 36 LRBRL recoge las competencias propias de estas entidades; y, el art. 37 de la misma norma se recoge la posibilidad de las CCAA de delegar competencias en las Diputaciones, así como encomendar a éstas la gestión ordinaria de servicios propios en los términos previstos en los Estatutos correspondientes; así como la posibilidad de que el Estado delegue en las Diputaciones competencias de mera ejecución cuando el ámbito provincial sea el más idóneo para la prestación de los correspondientes servicios. Pero, además, las competencias se incrementan en la LGAL, donde en el ejercicio de su estrategia política pueden asumir el ejercicio de nuevas competencias, de difícil cuantificación a priori.

La cesión de competencias a las EELL, cualquiera que sea el mecanismo jurídico a través del cual se instrumente, exige una evaluación financiera que pasa, no sólo por valorar el coste efectivo del servicio prestado por la Comunidad que atribuya la competencia, sino, además, por hacer una previsión de la evolución futura del gasto. Así, si las CCAA transfieren competencias propias a los municipios, debemos hablar, también, de una transferencia de recursos (económicos, personales y/o materiales) para cubrir las competencias transferidas o, en su caso, delegadas. Esto es, si se crean nuevas obligaciones para los EELL, ello debe venir acompañado de los recursos necesarios para su financiación. Debe regir el principio de quien crea la obligación debe proporcionar los recursos necesarios.

La tradición legislativa española ha sido, hasta la aprobación de la Constitución en 1978, la de que la propia ley que delimitaba las funciones y competencias locales debía prever los instrumentos para su financiación. De esta afirmación, como indicaran Ramallo y Zornoza se derivaba una segunda consecuencia; había de ser la instancia territorial que determinaba las competencias, la que asumiera la responsabilidad de asegurar su financiación⁷³.

Actualmente, ello se ha bifurcado en virtud de la distinción entre 'régimen local' y 'Hacienda local' y su regulación en dos leyes distintas; la LRBRL y la LRHL. Y, lo mismo ha sucedido a nivel autonómico. Si bien, determinados Estatutos de Autonomía han previsto la descentralización de competencias acompañada de la consiguiente financiación. Así, por hacer mención a los más recientes, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana ha previsto en su art. 64.2 que la descentralización de las competencias que sean susceptibles de ello, a favor de los Ayuntamientos, "irá acompañada de los suficientes recursos económicos para que sea efectiva"⁷⁴. Cuanto menos, denota la voluntad del legislador de traspasar recursos a los EELL en cuantía suficiente para que éstos puedan llevar a cabo el ejercicio de las competencias transferidas sin tener que echar mano a su ya precaria economía. El Estatuto de Autonomía de Aragón en su art. 71.5.^a al enumerar las competencias exclusivas de esta Comunidad incluye "la determinación de las competencias de los municipios y demás entes locales en las materias de competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón", pero sin que haga mención alguna a la necesidad de que las mismas vayan acompañadas de una paralela transferencia de recursos⁷⁵. Respecto del Estatuto de Autonomía de les Illes Balears en su art. 137.4 garantiza 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". Y, añade que "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 com-

⁷³ Ramallo Massanet, J. y Zornoza Pérez, J., "Autonomía y suficiencia...", *op. cit.*, pág. 505.

⁷⁴ Redacción dada por el art. 70 de la LO 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la LO 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. En el borrador de la futura Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana se recoge que la transferencia de competencias a los Ayuntamientos tendrá que llevar aparejada la adecuada financiación.

⁷⁵ LO 5/2007, de 20 de abril, de Estatuto de Autonomía de Aragón que reemplaza al aprobado mediante LO 8/1982, de 10 de agosto, con sus posteriores modificaciones.



petencias propias o a las autonómicas que hayan sido transferidas o delegadas⁷⁶. El Estatuto de Autonomía de Andalucía, por su parte, establece en su art. 192.7 que cualquier atribución de competencias a los entes locales “irá acompañada de la asignación de recursos suficientes”⁷⁷. Y, el Estatuto de Autonomía de Cataluña en su art. 219.3 es el que va más lejos condicionando la eficacia de la transferencia a la suficiencia de recursos. Afirma “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*”⁷⁸. Por último, el nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha establece en su art. 78. 3 que la delegación de competencias “requerirá la aceptación de la corporación local aceptada, salvo que aquella se realice por ley de las Cortes de Castilla-La Mancha, en cuyo caso deberá ir acompañada necesariamente de la dotación de los medios financieros, materiales y personales que sean necesarios para desempeñarla”. Y, añade en su apartado 4 que si mediante ley de Cortes de Castilla-La Mancha se procediese a una delegación generalizada de competencias en los municipios o en las Diputaciones, dicha delegación deberá ir “acompañada necesariamente de la dotación de los medios financieros para asegurar el coste efectivo de los servicios, así como los medios materiales y personales que sean necesarios para desempeñarlas”⁷⁹. Esperemos que todas estas previsiones estatutarias no se queden en una mera declaración de intenciones.

Cuestión distinta lo es respecto de los servicios a prestar por estas entidades territoriales dentro de su autonomía de decisión, que permite la existencia de diferentes ofertas de servicios, en distinto grado. Respecto de los mismos, es donde la autonomía local encontraría su máxima expresión, donde puede diseñar su estrategia política, donde, en definitiva, tienen capacidad de maniobra. Aunque, bien es cierto, las competencias de la actual Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local son las locales, en un sentido clásico del término, y poco margen de maniobra política dan. En este punto, habría que ver la descentralización operada en los distintos Estatutos de Autonomía. En los servicios obligatorios, el cumplimiento de la autonomía local aparece más diluido, por cuanto no tienen autonomía de decisión, en cuanto al ejercicio de la competencia, pero sí en cuanto al nivel del servicio, garantizados unos niveles mínimos. Los servicios transferidos a las EELL deben venir acompañados, como ya hemos señalado y aparece recogido en diversos textos estatutarios, de la transferencia de recursos que garanticen su prestación. *Garantizada la suficiencia, el bloque de autonomía permitirá a las EELL aumentar la cantidad y/o calidad de servicios suministrados a sus ciudadanos.* Así, dentro de un plan político podrán hacer una previsión de ingresos que no se puede basar en las transferencias, ni en participaciones porque son iguales para todos los municipios de las mismas características, sino en los propios ingresos tributarios locales y, en menor medida, en los recargos sobre impuestos de las CCAA.

Respecto de los gastos impropios habría que compensarlos financieramente habilitando las partidas económicas pertinentes. La proximidad a los ciudadanos y el ejercicio de la subsidiariedad exige ubicar en el ámbito de los ayuntamientos un conjunto de competencias que actualmente desempeñan de modo impropio. Estas competencias deben tener un adecuado respaldo financiero. Actualmente, están prestando servicios cuya competencia no tienen legalmente encomendada y que a partir de un acuerdo previo con otras Administraciones o simplemente en respuesta a demandas insatisfechas de sus ciudadanos se ven, en alguna medida, forzados a afrontar en condiciones a menudo precarias. Evidentemente, hay que regularizar estas situaciones⁸⁰. Hay que elaborar un nuevo marco de financiación local que garantice esa suficiencia. Las administraciones originarias de la pres-

⁷⁶ Redacción dada por la LO 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

⁷⁷ LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

⁷⁸ LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

⁷⁹ Propuesta de Proposición de Ley para la Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

⁸⁰ “Bases para la Reforma de la Financiación Local”, Conclusiones de la II Convención Municipal Socialista, mantienen desde el PSOE que la profundización del principio constitucional de la autonomía local ha de terminar con duplicidades en la prestación de servicios. El ejercicio de la subsidiariedad exige ubicar en el ámbito de los Ayuntamientos un conjunto de competencias que hasta el momento desempeñan de manera impropia, específicamente políticas activas de empleo, a la vivienda o a la educación, servicios que deben tener un adecuado respaldo financiero.

tación de competencias deberán tener en cuenta la financiación de las competencias que se traspasan, las atribuidas por desarrollo normativo de la comunidad sin financiación alguna y las que se ejercen de manera impropia sobre todo por los Ayuntamientos.

De todos es conocida, la endémica insuficiencia financiera de las Corporaciones Locales, consecuencia del centralismo político. Si, conforme a nuestra Constitución, se nutren fundamentalmente de tributos propios y de la participación en tributos de otras instancias, superar esa situación pasaría por incrementar los tributos propios⁸¹ y/o la participación en los de otros entes⁸². A nadie se le escapa, que la primera de las soluciones, además de los clásicos problemas coyunturales⁸³, supone una merma de votos, aunque otorga mayor capacidad de maniobra a los gobiernos locales, incrementando su autonomía tributaria. Por contra, la segunda de las opciones, aunque no influiría en la intención de voto local, no favorecería el desarrollo de la autonomía financiera.

El actual sistema de financiación se muestra insuficiente para atender a las demandas de los EELL. Se desaprovechó la reforma de la LRHL para operar un cambio de rumbo en este tema; y, también, se desaprovechó la Ley de medidas para la modernización del gobierno local. Es más, pocos meses después de la reforma de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, afirmó el ministro, que la ley 57/2003 es lógico que no sea una ley que avance en cuestiones que se refieran a financiación local⁸⁴. No obstante, durante su debate ya se reclamaron del gobierno nuevas fórmulas que permitieran sostener la suficiencia financiera de las EELL.

Sistema de financiación que deberá ser objeto de modificación si finalmente se aprueba la Ley de Gobierno y Administración Local, se promueve definitivamente el segundo pacto local, la segunda descentralización, que supondrá una ampliación del ámbito competencial de las EELL y, por ende, una necesidad mayor de recursos.

Sin embargo, en el libro blanco para la reforma del gobierno local queda excluida la financiación de los entes locales (en la misma línea que la actual LRBRL). En el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local se dedica el Título VI a las Haciendas Locales. En su art. 80 reconoce el principio de suficiencia financiera, pero no aborda cómo hacerlo efectivo. Únicamente explicita que con carácter general, y salvo circunstancias excepcionales o de interés general, las transferencias que se reconozcan a las EELL tendrán carácter incondicionado. Lo deseable sería que se elaborara esta ley de forma coherente con la reforma de la legislación sobre haciendas locales. Esto es, competencias materiales y paralelamente su financiación.

En este sentido, reclamó la Federació de Municipis de Catalunya que junto a la propuesta de reforma de la Ley Básica del Gobierno Local se acompañará una “evaluación rigurosa de las transferencias de recursos hacia el sector local que la asunción de competencias reconocidas en la misma deban comportar”; así como una referencia a los mecanismos generales a través de los cuales se dará efectividad al principio de suficiencia financiera, sin perjuicio de su desarrollo y concreción en la futura Ley de Haciendas Locales.

Por lo demás, si tras el sistema de financiación autonómico, efectivo desde el 1 de enero de 2002, ya el Gobierno central se ha mostrado reticente a transferir recursos adicionales a las autonomías por considerar que el Estado ya no disponía de margen de maniobra financiero y teniendo en

⁸¹ La FEMP en “Bases para la Reforma de la Financiación Local”, 2007, apuesta por que los Gobiernos locales deben gozar de un espacio fiscal propio, suficientemente amplio para poder ejercer la corresponsabilidad fiscal. Asimismo, señala la necesidad de otorgar un mayor protagonismo a las figuras basadas en el principio del beneficio. Apuesta por aplicar cargas sobre el usuario (tasas, precios públicos y contribuciones especiales).

⁸² El PSOE en “Reforma de la financiación local”, documento que se debatió en Sevilla durante la VI Convención Municipal del PSOE, defendía la potenciación de estas dos fuentes para alcanzar la suficiencia financiera de las EELL.

⁸³ Se ha objetado respecto de esta opción, que es difícil ingeniarse la creación de nuevos tributos, pues “no existen ya campos baldíos de tributación” (Lago Montero, J.M., “Reflexiones sobre una hipotética reforma del sistema de financiación de las Corporaciones Locales”, *Revista de Hacienda Local*, n.º 70, 1994, pág. 66). También se ha afirmado que ampliar los tributos locales es complicado porque sólo les resultan óptimos aquellos que “recaen sobre materias impondibles geográficamente localizables” que eviten competencias fiscales entre entidades locales (Ferreiro Lapatza, J.J., “La financiación de las Entidades locales en Catalunya”, *Civitas, REDF*, n.º 45, 1985, pág. 47; Gutiérrez De Pablo, G., “El Pacto Local y su Financiación. Diversos aspectos sobre una posible reforma en el sistema de financiación de las Corporaciones Locales”, *Impuestos*, n.º 23, 1998, pág. 113; y, Rubio De Urquía, J.I., “Globalización y Hacienda Local: una referencia actual para el futuro sistema tributario local”, *Tributos Locales*, n.º 10, 2001, pág. 14). La teoría de la hacienda pública sugiere que los gobiernos locales graven sobre todo hechos impondibles con poca capacidad de movilidad interjurisdiccional.

⁸⁴ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, año 2003, VII Legislatura, núm. 264, pág. 13697 y ss.



cuenta que los acontecimientos actuales parecen ir por otros derroteros⁸⁵; los mismos motivos pueden ser esgrimidos en el siguiente escalón para no aumentar su aportación a la Hacienda Local, un motivo más para que las negociaciones del sistema de financiación autonómico tenga en cuenta a las Corporaciones Locales.

Dotar financieramente a los EELL pasa porque el Estado transfiera esos recursos directamente a las mismas; o, bien, transferir mayores recursos a las CCAA para que sean éstas las que asuman la financiación de las Corporaciones locales implicándolas en esta tarea⁸⁶.

Si el modelo de financiación autonómica es fruto de los acuerdos adoptados por las Comisiones Mixtas constituidas entre el Estado y cada una de las CCAA que, además, operaron con sujeción al marco delimitado por el CPFF, y si se pretende implicar a las CCAA en la financiación de los EELL, es claro que la negociación de la financiación local⁸⁷ se debería llevar de forma simultánea a la negociación del modelo de financiación autonómica (negociación que en los albores del verano de 2008 arrancó y que se encuentra actualmente en su fase final), con participación, también, de las EELL no sólo en esas Comisiones, sino también en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Un Estado autonómico que participa de las notas del federalismo⁸⁸, ha de potenciar, y mejorar, las relaciones intergubernamentales, como sedes de encuentro, cooperación y diálogo entre las distintas instancias territoriales (federalismo cooperativo)⁸⁹. Se debe realizar 'a un tiempo' a través de un proceso de negociación global del modelo de financiación territorial, en la que participen todos los niveles del Estado –central, autonómico y local– con el fin de alcanzar el consenso necesario entre todas las partes implicadas.

No obstante, en los más recientes Estatutos de Autonomía no se da cabida en esas Comisiones Mixtas ni a los Gobiernos Locales ni a las respectivas Federaciones de Municipios y Provincias. Así, por ejemplo, el Estatuto Catalán, pese a considerar la financiación de la Generalitat como la integrada por la hacienda de la Generalitat y las haciendas de los Gobiernos locales, en su art. 210 donde configura la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat como “el órgano bilateral de relación entre la Administración del Estado y la Generalitat en el ámbito de la financiación autonómica” al que le corresponde “la concreción, la aplicación, la actualización y el seguimiento del sistema de financiación, así como la canalización del conjunto de relaciones fiscales y financieras de la Generalitat y el Estado”, no incluye entre sus miembros a ningún representante local. La Comisión estará integrada por “un número igual de representantes del Estado y de la Generalitat”. De este modo, poco podrán hacer los EELL para hacer valer sus pretensiones.

Y, lo mismo sucede en el Estatuto de Autonomía de Aragón donde en su art. 109 establece que la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros Estado-Comunidad Autónoma de

⁸⁵ Las últimas declaraciones de Rajoy (enero de 2009) afirman que reconocer una mayor capacidad impositiva a las CCAA puede vaciar la política económica estatal.

⁸⁶ Tiene declarado el Tribunal Constitucional que “Sin perjuicio de la contribución que las Comunidades Autónomas puedan tener en la financiación de las Haciendas Locales (éstas en virtud del art. 142 CE, se nutrirán también de la participación en tributos de las Comunidades Autónomas), es al Estado, a tenor de la competencia exclusiva que en materia de Hacienda general le otorga el art. 149.1.14 CE, a quien, a través de la actividad legislativa y en el marco de las disponibilidades presupuestarias, incumbe en última instancia hacer efectivo el principio de suficiencia financiera de las Haciendas Locales” (SSTC 179/1985; 171/1996; 233/1999; y, 48/2004, entre otras).

⁸⁷ La FEMP en su informe “Radiografía de la Financiación Local y Bases para su reforma”, ofrece un diagnóstico de la actual situación financiera de las EELL y plantea las líneas generales de los que debería ser el futuro sistema de financiación local, en un escenario, en el que tras dos décadas en las que el proceso de descentralización de los Gobiernos Locales ha quedado relegado a un segundo plano, considera que actualmente es novedoso con las reformas estatutarias en curso, las aprobadas y las pendientes de aprobar, y la inminente reforma del sistema de financiación autonómica.

⁸⁸ Para un estudio más profundo del tema *vid.* Rojo Salgado, A., “Reflexiones y propuestas ante un estado autonómico en crisis: la apertura al federalismo”, *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno*.

⁸⁹ Un tema aun por resolver es la representación de las EELL en las instituciones generales, que siempre se ha referido al campo administrativo y no al político constitucional. Así, la FEMP en el “decálogo del municipalismo del siglo XXI” incorporado a la Carta de Victoria proclamada en noviembre de 2004 con motivo del 25 aniversario de los Ayuntamientos democráticos reclamó la necesidad de garantizar la representación local en el Senado, ya que para que para que el mismo pueda constituirse en Cámara de representación territorial (art. 69 CE), su composición debe ser fiel reflejo de la estructura territorial del Estado (municipios, provincias y Comunidades Autónomas –art. 137 CE–).

Si algo positivo tiene el borrador de Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana es que es fruto del consenso. Un documento con el que se encuentran satisfechos la presidenta de la FVMP –E. Bastidas– y el resto de alcaldes pertenecientes a otros partidos políticos y que será enmendado por los ayuntamientos representados en la FVMP antes de remitirlo a las Cortes para su debate y aprobación. Un ejemplo de relaciones intergubernamentales.

Aragón, a quien corresponde tareas similares a la Comisión catalana, tampoco menciona en su composición a los EELL, sino que únicamente hace referencia a “ambas delegaciones” refiriéndose al Estado y a la Comunidad. En similares términos el Estatuto de Autonomía para Andalucía (art. 184) y el Estatuto de Autonomía de Aragón (arts. 125 y 126).

Por lo demás, aunque las decisiones del CPFF no sean vinculantes⁹⁰, no hay que negarles la influencia que tienen en la adopción de los acuerdos de financiación autonómicos⁹¹. Sin embargo, tal y como actualmente aparece configurado, en él no tiene cabida la representación local⁹², lo cual sería un defecto a subsanar mediante la reforma legislativa correspondiente o mediante una corrección *de facto*; esto es, que el Consejero de Hacienda de cada Comunidad o Ciudad Autónoma incorporara al debate los requerimientos previamente discutidos con las distintas EELL. Resulta curiosa la existencia de órganos paritarios entre las distintas instancias territoriales (léase CPFF, Comisión Nacional de Administración Local⁹³) y la inexistencia de un foro de discusión común a todas ellas. Ni siquiera el Senado, como apuntábamos, se configura como una Cámara de auténtica representación territorial.

Se criticaba del Gobierno del PP, en relación con la financiación local, que pretendía trasladar su responsabilidad a los demás, enfrentando a las Comunidades Autónomas con los Ayuntamientos, añadiendo escenarios que no fueron tomados en consideración cuando se negoció el modelo de Financiación Autonómica⁹⁴.

De modo, que mantenía el PSOE, si el futuro competencial de los Ayuntamientos y la financiación local debía quedar sometido al marco estricto de las relaciones entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales, a la eventualidad de los Pactos Locales Autonómicos de forma exclusiva, deberían haberse planteado los Acuerdos de Financiación Autonómica desde esa óptica, resolviendo la Financiación Local en el marco general de la Financiación del conjunto de las Administraciones. No fue esa la metodología seguida por el Gobierno, lo que no contribuyó a la coherencia del sistema con la financiación del conjunto de las Administraciones Públicas.

De ahí que, con el cambio de orientación política en el Gobierno, se pretendiera desde el mismo que la reforma de la financiación autonómica y local se llevara ‘a un tiempo’, lo que redundaría, sin duda, en una mejora de la financiación local⁹⁵.

⁹⁰ Tampoco lo son los acuerdos adoptados por las Comisiones mixtas, que únicamente vincularían al ejecutivo para la elaboración de los correspondientes Proyectos de Ley, sin que puedan restringir la voluntad del legislativo.

⁹¹ Como señala Calvo Vérguez, J., *Financiación Autonómica: Problemas Constitucionales y Legales*, ed. Civitas, Navarra, 2005, págs. 409 y ss, el Estado acabó por otorgar una mayor preponderancia a los acuerdos adoptados por el citado órgano multilateral, que a los acuerdos bilaterales entre el Estado y las CCAA formalizados en las Comisiones Mixtas. Reconoce este autor que el CPFF se ha convertido en el foro donde discutir todos los aspectos relacionados con el sistema financiero y tributario de las CCAA. Es más, afirma que junto con las Comisiones Mixtas, “el Consejo ha acaparado un protagonismo central durante la negociación de los sucesivos modelos de financiación que ha llegado incluso a ser excluyente respecto a instituciones constitucionalmente llamadas a delimitar el sistema financiero y tributario autonómico tales como el Congreso o el Senado”. Señala García-Moncó, A.M., *Autonomía Financiera de las Comunidades Autónomas*, ed. Lex Nova, Valladolid, 1996, págs. 67 y 68, que es el Senado el que está llamado, por su propia configuración constitucional como Cámara de representación territorial, a intervenir decisivamente en cuantas cuestiones afecten a la articulación del Estado de las Autonomías, así como a liderar cualquier reforma del modelo de financiación que pueda diseñarse.

⁹² Art. 3 LOFCA “1. Para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la hacienda del Estado se crea por esta Ley el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, que estará constituido por el Ministro de Economía y Hacienda, el Ministro de Administraciones Públicas y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad o Ciudad Autónoma”.

⁹³ Creada con base a lo dispuesto en los arts. 117 a 119 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local, como órgano permanente para la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local.

⁹⁴ En este punto, los dos partidos mayoritarios sostienen posturas contrapuestas. Mientras que el PSOE mantiene que el entonces Gobierno del PP pretendía evadirse, trasladar su responsabilidad a los demás, enfrentando a los Ayuntamientos con las CCAA, puesto que sus propuestas sobre la financiación local, dejando el problema en manos de las CCAA, añadía escenarios nuevos que no se tuvieron en consideración cuando se negoció el modelo de financiación autonómica, aprobado en el año 2001 (*vid.*, a modo de ejemplo, Cuesta Martínez, A., “Un nuevo impulso local. Competencias y financiación local: la visión del PSOE”, *Análisis Local*, n.º 41, 2002); el PP mantenía que la financiación necesaria de las EELL para la prestación de servicios debía proceder de las CCAA, ya que éstas a través de los procesos de traspaso, habían recibido del Estado los recursos necesarios que ahora se van a descentralizar.

⁹⁵ Por contra, el presidente de Asturias, Vicente Álvarez Areces, afirmaba en junio de 2008, que mezclar la negociación de la financiación autonómica con la local genera un “cruce de situaciones” que no ayuda a resolver un acuerdo en materia de financiación, “ni para las comunidades ni para los ayuntamientos”.



Y, en este sentido, desde el Gobierno se pretendía potenciar la participación de las CCAA en la financiación de los EELL. Estas debían asumir una parte importante de las aportaciones que la Administración central venía realizando hasta el momento directamente a los municipios a través de la Participación en los Ingresos del Estado (PIE). Hasta ahora, la implicación de las CCAA no ha sido muy notoria⁹⁶. Claro está, ello exige una transferencia mayor de recursos a las CCAA. Sin embargo, y pese a las promesas en contra, el debate sobre la financiación autonómica se está llevando a cabo sin la presencia de las EELL.

El nuevo modelo de financiación local no pasa sólo por incrementar los recursos financieros de las distintas CCAA destinado a este fin, sino que se ha de diseñar un modelo de financiación local de acuerdo con los principios de suficiencia de ingresos, equidad, autonomía de gasto y corresponsabilidad fiscal⁹⁷. Un modelo, por lo demás, con un marco estable que proporcionase certidumbre presupuestaria, y en el que las EELL pudieran no sólo diseñar, sino hacer efectiva su estrategia política. Se ha de dar un adecuado respaldo financiero a las Corporaciones Locales caracterizadas por una endémica insuficiencia de recursos y donde se potencie la participación de los EELL en los órganos de decisión.

La participación de los municipios en los ingresos del Estado y de las Comunidades Autónomas ha de mantener su carácter incondicional⁹⁸; y, de nivelación de capacidades fiscales. Más, si cabe, en el caso de las PIE, y, dada la diversidad de las realidades municipales, la adecuación de transferencias incondicionales a su objetivo de cubrir brechas entre necesidades de gasto y capacidad fiscal, debería pasar por potenciar las PICA, ya que en éstas, en la medida en que el territorio es más reducido, el conocimiento de las peculiaridades y de los rasgos de los municipios es mayor y, en consecuencia, se podrán incorporar en cada PICA indicadores más ajustados de necesidad de gasto.

No cabe duda que esta potenciación de las PICA deriva y da cumplimiento a los principios de descentralización y subsidiariedad contenidos en la CEAL, y es coherente con la idea de potenciación del Estado de las Autonomías. Para ello, los socialistas proponen que la PIE quede gradualmente como un instrumento de nivelación de capacidades fiscales, y plantean la posibilidad de “arbitrar las medidas normativas y presupuestarias necesarias para que las comunidades autónomas incrementen sus recursos financieros en las cantidades necesarias, asumiendo una parte importante de las que hasta el momento eran aportadas directamente a los municipios por la Administración Central vía PIE”⁹⁹. No hay que olvidar que las CCAA en gran medida dependen financieramente del Estado, de la participación en tributos estatales, luego la asunción de nuevos gastos pasa por dotarlas económicamente en cuantía suficiente para hacer frente a los mismos. Por ello, antes de traspasar nuevas competencias a los Ayuntamientos y resolver su financiación hay que revisar previamente la financiación de las propias CCAA. Lo que nos conduce a introducir en el trabajo si quiera unas breves notas relativas al sistema de financiación de las CCAA en un momento, como el actual, en el que estamos incurso en un proceso de reforma de su sistema de financiación.

2. SISTEMA ACTUAL DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

El vigente Sistema de Financiación autonómica, destinado a cubrir las competencias comunes, así como las correspondientes a la gestión de los servicios sanitarios de la Seguridad So-

⁹⁶ Como también puso de manifiesto la FEMP, en el Informe citado, en que al hacer su diagnóstico de la financiación local, señalaba que se caracterizaba por un gran peso de los tributos propios, con una estructura muy rígida, una gran dependencia de las transferencias corrientes del Estado y un escaso desarrollo de las participaciones en los ingresos de las Comunidades Autónomas. La relación es de casi las dos terceras partes de las transferencias que reciben.

⁹⁷ Desde la FEMP se apuesta por un espacio fiscal propio, suficientemente amplio para poder ejercer la corresponsabilidad fiscal. Las figuras tributarias sería pocas, pero con bases suficientemente amplias para poder incrementar la recaudación cuando fuera necesario. Hay que reconocer que los Ayuntamientos han venido ejerciendo sobradamente su corresponsabilidad fiscal, asumiendo los costes de impopularidad que supone elevar la presión fiscal.

⁹⁸ En el actual modelo de financiación local, los Gobiernos Locales sufren una merma de su autonomía en la vertiente del gasto al tener que participar en proyectos cuya financiación proviene en parte de transferencias finalistas y condicionadas de las Comunidades Autónomas.

⁹⁹ Documento “Reforma de la financiación local”, debatido en VI Convención Municipal del PSOE.

cial y servicios sociales de la Seguridad Social, se sustenta en las tasas afectas a los servicios tras-pasados; los tributos cedidos; la participación en los tributos del Estado y el Fondo de suficiencia, distinto del Fondo de compensación, que aparece como mecanismo de cierre del sistema, ajustando el sistema a los cambios que puedan producirse en las necesidades de financiación de las CCAA (por traspaso de servicios) o en los recursos (por nuevas cesiones de impuestos). Su cálculo se produce por las diferencias entre las necesidades de financiación de cada CA y los recursos tributarios que se les atribuye en el año base del sistema¹⁰⁰.

Desde la perspectiva del federalismo fiscal la tensión se ubica entre el respeto a la autonomía de decisión de las distintas regiones y la necesidad de incorporar algunos ajustes que permitan a las 'regiones menos ricas' prestar un nivel suficiente de servicios públicos, con independencia de su capacidad fiscal (solidaridad). La descentralización política y administrativa predicada por la teoría del federalismo fiscal incrementa el bienestar de los ciudadanos, mediante una mayor adecuación de prestación de servicios a las necesidades y preferencias de los mismos. Dada la cercanía existente entre los gobiernos regionales y los ciudadanos se obtiene un conocimiento más ajustado de las necesidades de éstos y se pueden dar mejores y más rápidas respuestas en términos de eficiencia.

Con el objetivo de maximizar el bienestar de los ciudadanos, el primer paso es la descentralización de competencias de gasto, como ya hemos visto en el capítulo anterior. Pero, además, el principio de correspondencia entre pagadores y beneficiarios de los servicios aconseja la descentralización de los ingresos, en la misma medida que la de los gastos, a efectos de corregir desequilibrios verticales, para garantizar que la asignación de recursos resultante del suministro descentralizado de servicios sea más eficiente que la provisión uniforme del gobierno central. Son muchos los efectos perversos que se derivan de que la descentralización sólo tenga lugar en la vertiente de los gastos; tendencia expansiva por parte de las regiones de los servicios públicos porque la mayor presión fiscal derivada recaerá sólo de forma parcial sobre los potenciales beneficiarios del nuevo gasto, situándose el gasto por encima del nivel óptimo; aun en el caso de que soportasen todos los costes derivados del nuevo gasto, mientras sea el gobierno central el que recaude todos los ingresos, los gobiernos subcentrales tendrán pocos incentivos a comportarse de forma eficiente, dado que una variación de la presión fiscal no tendrá repercusiones directas en ellos¹⁰¹. Efectos que aconsejan una descentralización, también, en la vertiente de los ingresos.

La descentralización de ingresos se puede operar a través de diversas vías; mediante la obtención de ingresos propios o mediante ingresos cedidos. Claro, la primera de las vías tropieza con el hecho constatable de la escasa capacidad recaudatoria de las CCAA, dadas las limitaciones establecidas por la LOFCA, lo que o redunda en una menor descentralización de gastos o en un prestación cualitativa y cuantitativa menor de los mismos. Evidentemente, no es esto lo que se busca, luego esta vía habría que orientarla hacia una garantía de la autonomía y buscar la suficiencia a través del sistema de financiación basado en ingresos cedidos. En función de la aplicación o no del principio de territorialidad, pueden ser de dos tipos. Se distingue si el Estado cede recursos a las CCAA en función de la recaudación obtenida en su territorio (Tax-Sharing) o si con independencia de su lugar de

¹⁰⁰ Art. 157 CE: "1. Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.

Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.

Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.

El producto de las operaciones de crédito".

Redacción que se reitera en el art. 4 de la LOFCA.

Así, junto al sistema tributario propiamente autonómico (tributos propios, tributos cedidos y recargos sobre impuestos estatales) los ingresos con que cuentan las CCAA son el porcentaje de participación de las CCAA y Ciudades con Estatuto de Autonomía propio en los ingresos del Estado a través del Fondo de Suficiencia (art. 157.1.a) CE); las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158.2 CE); y, las Asignaciones de Nivelación (art. 158.1 CE).

¹⁰¹ Vid., para un mayor estudio, Herrero Alcalde, A., *Aplicación de un Fondo de nivelación en el marco de un sistema de Financiación autonómica estable*, IEF, n.º 1, 2005, págs. 31 y ss. Mantiene esta autora que la descentralización paralela de ingresos y gastos, garantiza comportamientos responsables de los gobiernos regionales a la hora de decidir la cantidad y calidad de los servicios a suministrar, porque así los ciudadanos podrán identificar las responsabilidades de ingresos y gastos y, consecuentemente, exigir responsabilidades políticas.



recaudación comparte sus ingresos con las CCAA (Revenue Sharing). De lo anterior se desprende que el actual sistema de financiación de las CCAA participa de las notas de todos ellos.

La autonomía en el gasto en el sistema de financiación basado en ingresos cedidos varía en función de la aplicación del principio de territorialidad. Si se aplica, los ingresos corresponde automáticamente a la CA; en caso contrario, el Estado 'valora' las necesidades de ingresos que tiene, condicionando sus posibilidades de gasto, lo que está condicionando su autonomía. De ahí el interés de las Comunidades en aumentar su porcentaje de participación en los tributos del Estado y escapar a la 'fiscalización' de éste.

La falta de correspondencia entre la descentralización de los gastos y la de los ingresos origina desequilibrios verticales. Incluso, si la descentralización muestra una correspondencia entre las dos vertientes, las necesidades de gasto y la capacidad fiscal no tienen porqué ir a la par, lo que originará desequilibrios de la misma naturaleza. El ajuste, en estos casos, se produce a través de transferencias de carácter incondicionado procedentes del gobierno central, denominadas de suficiencia. En el vigente sistema de financiación esta transferencia estatal se corresponde con el denominado Fondo de Suficiencia. Como indica el art. 13 de la LOFCA este Fondo cubrirá las diferencias entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía propio (en orden a garantizar un nivel uniforme de servicios y gasto social en todas las regiones) y su capacidad fiscal, en términos de recursos aportados por el sistema a través de los tributos cedidos y las participaciones territorializadas en algunos impuestos estatales¹⁰². Una vez determinado el valor inicial del Fondo de Suficiencia –que se fijará en Comisión Mixta de transferencias–, para su cálculo en los años sucesivos se tendrá en cuenta el valor inicial del mismo y la evolución de los índices de recaudación nacional, excluida la susceptible de cesión, partiendo del año base de 1999. Si su Fondo es positivo la Comunidad Autónoma de que se trate recibirá recursos de la Administración central del Estado, e ingresará al erario del Estado en caso contrario. Es una transferencia general e incondicionada que reciben las CCAA en función de las competencias asumidas y a partir de unos criterios que deberían reflejar las necesidades de gastos de cada una de ellas, destinadas, por tanto, a garantizar la suficiencia de recursos. En la práctica los criterios para su reparto se establecen por acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera y a día de hoy se considera que el indicador de población es el criterio fundamental de reparto.

No obstante, la descentralización fiscal, de ingresos y gastos, sin ajustes puede originar desequilibrios horizontales, que surgen de los distintos niveles de desarrollo de los distintos territorios integrantes de una unidad mayor.

Junto con el de coordinación, el principio de solidaridad es un principio básico de los Estados descentralizados, necesario para asegurar la existencia del Estado como tal, la unidad de la nación. A su vez, sirve de contrapeso al principio de autonomía. Establece el art. 2 CE, tras reconocer y garantizar el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, la solidaridad entre todas ellas. Asimismo, el art. 138.1 CE obliga al Estado a garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2 CE, para lo cual debe velar por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular. El art. 156.1 establece que las CCAA "gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles. Y, el art. 158 CE como instrumentos de solidaridad establece el Fondo de Compensación Interterritorial y la garantía de un nivel mínimo en la prestación de servicios. Así, las CCAA, y fuera del Sistema de Financiación, cuentan con dos recursos de carácter condicionado; el Fondo de Compensación Interterritorial y las Asignaciones de Nivelación.

Por lo que se refiere a la *solidaridad* en los distintos Estatutos nos encontramos con lo siguiente. En el Plan Ibarretxe únicamente se hace una mención a la misma en su art. 55. El ECV lo cita en su art. 67.1 como uno de los principios en que se basa la financiación de la Generalitat. El

¹⁰² Señala Vidal Prado, C., "Principio de solidaridad y financiación autonómica", en *La Reforma de los Estatutos de Autonomía, Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Ruiz-Rico Ruiz, G. coord., tirant lo blanch, Valencia, 2006, págs. 575 y 576, este Fondo lo único que puede conseguir es nivelar ingresos y gastos en cada CA, pero no contribuye a recortar las diferencias económicas que existan entre ellas. "No responde tanto al principio de solidaridad, como al de evitar mayores desigualdades. No es un mecanismo corrector, sino en todo caso de igualación coyuntural, sin tener en cuenta los diferentes y distantes puntos de partida de las Comunidades Autónomas".

EAC contiene diversas referencias a este principio, así en el art. 201.2 como uno de los principios por los que se rige la financiación catalana; el art. 206 donde condiciona la contribución a la solidaridad al hecho de que las demás comunidades “lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar”. El Estatuto de las Illes Balears, igualmente, lo menciona, entre otros, en su art. 120 como uno de los principios en que se basa la financiación de las Illes Balears; su art. 123 lo dedica expresamente a la “solidaridad y suficiencia financiera”. Y, lo mismo hace el Estatuto de Autonomía de Aragón en su art. 103 y más expresamente en su art. 107 como precepto expresamente dedicado a las ‘transferencias, mecanismos de nivelación y solidaridad’. Lo mismo el art. 175 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, por citar los más recientes.

Las transferencias del Estado a las CCAA en ocasiones tienen un componente redistributivo a favor de aquellas Comunidades que dispongan de recursos por debajo del nivel medio y de las que tienen necesidades de gasto por encima del nivel medio (desequilibrios horizontales)¹⁰³. Son las denominadas *transferencias de nivelación* cuyo objetivo es garantizar un nivel mínimo de servicios en todo el territorio nacional con independencia de su capacidad fiscal¹⁰⁴. Así, el Estado garantizará un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales; a tal efecto, cuando con el importe de los tributos cedidos y el Fondo de suficiencia no llegue a cubrir ese nivel mínimo de prestación, se establecerá, a través de los Presupuestos Generales del Estado una asignación complementaria destinada a tal fin (art. 158.1 CE y art. 15 LOFCA). Asignación que es coyuntural y que si se consolida pasa al Fondo de Suficiencia. A qué nivel deben garantizarse los servicios, cuáles son esos servicios públicos fundamentales, cuáles son los criterios de reparto; son cuestiones que finalmente ha clarificado el CPFF en su Acuerdo de 2001¹⁰⁵. De este modo, se consideran como tales la educación y la sanidad, lo que supone una restricción del ámbito material del art. 158 CE. Si lo que se pretende es garantizar un nivel mínimo de servicios, nivelar prestaciones, que ciudadanos con características equivalentes sean tratados de forma homogénea desde el punto de vista de la oferta fiscal; el principio de equidad horizontal se puede aplicar a todos los servicios prestados por las CCAA, no sólo a los servicios sanitarios y a la educación. Pero, además, no es coherente con la medición de las necesidades de gasto del Fondo de Suficiencia. Coherente con este ámbito de aplicación, los criterios de reparto lo serán en función de la población protegida en sanidad y alumnos en enseñanza obligatoria en educación¹⁰⁶.

El otro instrumento al servicio del principio de solidaridad, y con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo este principio, es el *Fondo de Compensación Interterritorial* con destino a gastos de inversión, cuyos recursos son distribuidos por las Cortes Generales entre las CCAA y provincias, en su caso (art. 158.2 CE). Se crea por la LOFCA, que en su art. 16 recoge los principios generales y las reglas básicas que lo rigen, estableciendo que será una Ley ordinaria la que contenga su normativa específica. Con este Fondo se pretende ir acortando las distancias en cuanto a niveles de desarrollo, atajando de raíz las causas de esas diferencias (es un instrumento de desarrollo regional, no un mecanismo de financiación básica de las CCAA). A medida que los niveles de desarrollo converjan, las transferencias de nivelación irán disminuyendo, incluso a pesar de la inercia de ciertas unidades territoriales a comportamientos ineficientes, propiciatorios de que la nivelación se convierta en un instrumento de financiación indefinido.

El Acuerdo del CPFF de 27 de julio de 2001, por el que se aprueba el sistema de financiación de las CCAA de régimen común, vigente a partir de 1 de enero de 2002, introdujo modificaciones en FCI, que hicieron necesaria la creación de un nuevo marco legal: Ley 22/2001, de 27 de

¹⁰³ Como indica Herrero Alcalde, A. *Aplicación de un Fondo...*, op. cit., pág. 45, el desequilibrio horizontal existe “cuando un gobierno regional determinado sólo es capaz de suministrar el mismo nivel de servicios públicos que otra región realizando un esfuerzo fiscal superior, debido a su inferior capacidad fiscal o, a la inversa, cuando, dado un nivel de esfuerzo fiscal, se vea obligado a suministrar un nivel inferior (cuantitativa o cualitativamente hablando) de servicios públicos”.

¹⁰⁴ Otro mecanismo corrector es el propuesto por Buchanan, J. M., (1950), “Federalism and Fiscal Equity” en Oates (ed.), *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*, Edward Elgar, Cheltenham (UK) y Northampton (USA), 1998, págs. 347 a 363, que propuso la igualación, no de la capacidad fiscal de los gobiernos regionales, sino del residuo fiscal (diferencia entre impuestos pagados y servicios recibidos).

¹⁰⁵ Así, el art. 15 LOFCA, modificado por el art. 3 de la LO 7/2001, de 27 de diciembre, establece que “se considerarán servicios públicos fundamentales la educación y la sanidad”.

¹⁰⁶ Se critica la utilización de estos criterios de reparto, por cuanto se tendría que haber ponderado también la densidad de la población que puede originar mayores costes de transporte o viceversa deseconomías de escala, edades, sexo, etc. *Vid.* Herrero Alcalde, A. *Aplicación de un Fondo...*, op. cit., pág. 163.



diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial. Básicamente, las modificaciones vienen referidas a quiénes pueden ser beneficiarias del mismo (el FCI se cede a las CCAA cuya renta *per cápita* se sitúa por debajo del 75 por 100 de la media de la Unión Europea¹⁰⁷, se trata de una ayuda al desarrollo en la misma línea que los fondos de desarrollo procedentes de la Unión Europea, FEDER) y se altera el destino de los recursos del Fondo. Así, el FCI se desdobra en el Fondo de Compensación, que se ciñe al mandato constitucional, y el Fondo Complementario, que financia la puesta en marcha de inversiones hasta un máximo de dos años. Se mantiene el mínimo del 35 por 100 de la inversión pública, ponderada por la población y renta relativa de las CCAA y Ciudades beneficiarias, con destino al anterior FCI y se reparte en un 75 por 100 para el FC y hasta un máximo del 25 por 100 para el Fondo Complementario¹⁰⁸.

De la evolución del sistema de financiación autonómica se extrae que hemos pasado de un momento inicial en que la nivelación más importante era la vertical, a causa de la concentración de recursos en la Hacienda central, a un momento en que, como consecuencia de la progresiva descentralización de los ingresos públicos, la nivelación más importante es la horizontal. Esto es, a medida que las diferentes CCAA cuentan con un mayor número de recursos propios, mayores serán las diferencias entre la prestación de servicios consecuencia de los diferentes niveles de desarrollo. La nivelación en un sentido horizontal ocupa, en este marco, un lugar preeminente. No es de extrañar, pues, el recelo de las Comunidades 'menos ricas' a la descentralización de ingresos desde el gobierno central. Para unas lo que prima es la redistribución interterritorial, para otras ésta es excesiva, por cuanto las comunidades pobres han superado a las ricas en el nivel de recursos disponibles. De ahí, que las CCAA más ricas hayan solicitado la publicación de sus *balanzas fiscales*, con el objeto de cuantificar la solidaridad del sistema y reivindicar una reducción de los flujos financieros interterritoriales a través de una mayor descentralización de los ingresos públicos. La descentralización absoluta de los ingresos públicos, en orden a financiar las competencias transferidas o delegadas, traslada la nivelación de un plano vertical (del Estado a las CCAA) a uno horizontal (entre CCAA).

En el vigente sistema de financiación de las CCAA, dentro del proceso de descentralización del Estado a las CCAA, se pretendió combinar los principios de suficiencia e igualdad en el sistema de financiación autonómico en cuanto a la cuantía de recursos necesarios para facilitar a todos los ciudadanos el nivel garantizado en todo el Estado de las políticas transferidas a las CCAA. Claro, ello pasó por conocer el coste agregado del servicio para efectuar una distribución en términos de equidad. Y, aún más, ello exigió un consenso, ya que la valoración del coste de una prestación puede admitir distintas respuestas debido a los distintos factores tomados en consideración en cada uno de los casos. Ventaja, recoger las especificidades territoriales; desventaja, entorpecer el consenso al pretender cada una de las partes primar la más favorable a sus intereses. De no llegarse a un consenso la suficiencia financiera se ve amenazada. La pugna se producía entre los principios de igualdad y autonomía. Un debate en similares términos puede surgir de la implicación de las CCAA en la financiación de los EELL.

No obstante, ciertas CCAA y con base al saldo desfavorable de sus balanzas fiscales¹⁰⁹, plantearon la modificación de su sistema de financiación¹¹⁰. En la estimación de éstas se llega a resultados dispares porque o bien se han utilizado definiciones distintas o metodologías diferentes. A nadie se le pasa por alto la dificultad de alcanzar criterios metodológicos compartidos para su elaboración debido a la complejidad para definir unas reglas homogéneas para la imputación de los flujos de ingresos y gastos públicos. Las balanzas fiscales y su resultante —el superávit o déficit fiscal— son conceptos económicos que adquieren contenido cuando se definen qué flujos fiscales registrarán en

¹⁰⁷ Se distribuyen entre las CCAA consideradas receptoras de fondos Objetivo i por la Unión Europea y las Ciudades de Ceuta y Melilla. Las CCAA beneficiarias de estos fondos son: Andalucía, Principado de Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia y Región de Murcia.

¹⁰⁸ El nuevo marco financiero de la UE para el período 2007-2013 quizás altere el fundamento de este Fondo. Por un lado, el aumento de la riqueza en territorio español y, por otro, la elevación a 27 de los Estados miembros de la UE, supone que los FEDER han perdido peso y parece ser que los FCI se perfilan como instrumento para paliar los efectos que se puedan derivar de la progresiva reducción de los fondos comunitarios.

¹⁰⁹ Instrumento contable que pone de manifiesto las diferencias entre la suma de impuestos de cualquier naturaleza recaudados en un territorio y los gastos e inversiones públicas realizados en el mismo territorio.

¹¹⁰ Considera, entre otros, Sureda, J.L.L., "Reaparece el fantasma de las balanzas fiscales", *El País*, 26-02-2005, que acudir al "agravio" fiscal padecido por Cataluña para mejorar su sistema de financiación es un pésimo fundamento porque se atribuirá a la insolidaridad.

el lado de las entradas de la balanza y cuáles registrarán en el lado de las salidas. El establecimiento de estas definiciones forma parte de la metodología que se escoja como más apropiada para realizar la estimación de las balanzas fiscales. Así, las conclusiones que se alcancen sólo son válidas dentro de los límites de las definiciones de entradas y salidas de la balanza fiscal que se han escogido y el resultado depende de las definiciones o hipótesis de partida. Por todo ello, en 2004, el vicepresidente económico del Gobierno –Pedro Solbes– encargó al IEF la elaboración de una metodología común para la elaboración de las balanzas fiscales.

Tras dos años de deliberaciones la comisión de expertos del Instituto no llegó a un acuerdo sobre la metodología a emplear; tan solo acordó reducir a dos los enfoques que oficialmente deberían utilizarse: el de la carga-beneficio y el del flujo monetario, siempre en función de la finalidad que se pretendiera con la balanza fiscal. Así, partiendo del doble carácter del gasto público, como contraprestación y como servicio, se producen dos enfoques en el estudio de su incidencia territorial; el enfoque del flujo monetario y el enfoque del flujo del beneficio. El primero intenta medir el impacto económico generado por la actividad del sector público en un determinado territorio; analiza, por tanto, la influencia de este sector sobre el crecimiento económico de una determinada región. El enfoque del flujo del beneficio intenta el cálculo de cómo las políticas de gasto afectan al bienestar de los ciudadanos medido siempre en términos de su nivel de renta; esto es, trata de analizar la acción del sector público en términos redistributivos y de equidad. Lógicamente, los resultados de uno y otro enfoque pueden ser diferentes en términos de signo y cuantía¹¹¹.

Igualmente, en el cálculo de las balanzas fiscales hay que valorar la conveniencia o no de neutralizar la existencia del déficit en el sector público estatal¹¹².

Las transferencias de la Hacienda central a las CCAA pretenden como mínimo asegurar en todo el territorio nacional la prestación de unos servicios mínimos básicos; e incluso pretender que territorios económicamente menos avanzados se aproximen al nivel de bienestar de los restantes. Las balanzas fiscales pueden no contribuir a esto, se acabaría el modelo de financiación vigente, ya que sólo tres aportan más que reciben: Madrid, Cataluña y Baleares. Las balanzas fiscales sugieren un diferente ‘esfuerzo fiscal’ en función del territorio donde resida una persona, lo que sería falso en principio por cuanto todos contribuimos conforme a nuestra capacidad económica y, en consecuencia, todos llevamos a cabo el mismo esfuerzo fiscal; sin embargo, con la corresponsabilidad fiscal el que todos realicemos el mismo esfuerzo fiscal se hace más difícil de mantener (bien es cierto que esta corresponsabilidad fiscal no ha supuesto un incremento de la presión fiscal por ninguna Comunidad, sino al contrario, mediante el establecimiento de reducciones, deducciones, etc). Si se utilizan las balanzas fiscales para medir la solidaridad interterritorial se acepta que esas tres comunidades son maltratadas por el Estado por cuanto son deficitarias. El gobierno catalán (aceptado por el Ejecutivo valenciano) quería que se publicasen las balanzas fiscales para que se supiera cuánto aportaba Cataluña a las arcas generales y cuánto recibía (mayo 2008). Y, por otro lado, consideraba, y considera, que los criterios de solidaridad habían de referirse exclusivamente a Sanidad, Educación y Servicios Sociales. De este modo, se pide por el Gobierno catalán que los mecanismos de compensación del Estado para el Fondo de Suficiencia se limiten sólo a estos tres. Otras Comunidades, como la Extremeña, rechazan ligar las balanzas fiscales al nuevo modelo de financiación autonómica.

¹¹¹ Hay autores que discrepan de las conclusiones de la Comisión. Así, BAREA, J., “Balanzas fiscales: informe de la comisión de expertos”, *CincoDías.com*, 2006, no está de acuerdo con extender el ámbito de las balanzas fiscales a todas las instituciones del sector público (y por tanto a las empresas públicas y financieras); sino sólo al Estado y sus organismos autónomos y la Seguridad Social no transferida.

Tampoco está de acuerdo en que se elaboren con los dos enfoques a que nos hemos referido. Considera que si en el Manual de Eurostat Métodos de Contabilidad Regional, Tablas de las Administraciones Públicas (1999), los criterios generales de imputación regional de los ingresos y gastos de la Administración central en las cuentas regionales son quienes soportan la carga fiscal y quienes se benefician de los servicios suministrados, parece lógico que en la elaboración de las balanzas se utilice el mismo criterio que para elaborar las cuentas regionales, ya que sus objetivos son los mismos.

¹¹² En este sentido, Grupo de Trabajo para la Actualización de la Balanza Fiscal de Catalunya (designado por la parte catalana de la Comisión Mixta de Valoraciones Administración del Estado-Generalitat de Catalunya), “La Balanza Fiscal de Catalunya con la Administración Central”, 31 de enero de 2005, considera que la neutralización del déficit público es conveniente cuando lo que se quiere es analizar los flujos redistributivos entre CCAA, como también la evolución en el tiempo de los saldos fiscales y la comparación de éstos con regiones de otros países. Igualmente, si se dispone de datos temporales suficientes, la serie de la balanza fiscal neutralizada puede servir para ver en qué medida el déficit afecta a la variabilidad temporal de la balanza fiscal y al nivel permanente de esta balanza. *Vid.*, también, Soler Roch, M.^a T., “Estabilidad presupuestaria y Haciendas Locales”, *Rev. Valenciana de Economía y Hacienda*, n.º 2, 2001.

No obstante, los resultados de las balanzas fiscales, deficitarios o no, poco tienen que ver con los defectos del vigente sistema de financiación autonómica, que, evidentemente, hay que corregir. En la reforma de la financiación autonómica lo que interesa al ciudadano de cada Comunidad es el debate sobre una asignación equitativa de los recursos públicos. Nuestro Estado autonómico se caracteriza por carecer de un marco adecuado de relaciones entre el Estado y las CCAA, de éstas entre sí, y ni que decir tiene respecto de las relaciones de estas dos instancias con las EELL. Como señalara Rojo Salgado en “todos los Estados de estructura compuesta, y basados en la idea federal, las relaciones y la cooperación entre los diversos niveles de poder y de gobierno son vitales para el buen funcionamiento del todo y de las partes integrantes y constituyen un factor de eficacia global, por lo que se hacen necesarios una serie de mecanismos y estructuras organizativas donde abordar los problemas y buscar soluciones”¹¹³. Partiendo de esta afirmación y en relación con la financiación autonómica sería posible la mejora de, entre otros, los siguientes puntos.

Se debía garantizar a las CCAA una participación más directa en las decisiones que afectan al sistema tributario; por ejemplo a través de la transformación del Senado en una auténtica Cámara territorial con atribuciones adecuadas en estas decisiones y no a través de un acuerdo en el CPPF¹¹⁴. Se debía articular, como propugna nuestro Texto Constitucional, como lugar de encuentro, cooperación y diálogo de las distintas instancias territoriales, para dirimir en sede parlamentaria sus conflictos. Lo dicho es extrapolable respecto de las EELL, que deberían gozar, también, de representación en el senado.

Igualmente, se debía garantizar la participación de las Comunidades en la comprobación, inspección y recaudación de los recursos tributarios estatales, conforme al principio de colaboración, tal y como proclama el art. 156 CE, desde el momento en que se les ha cedido parte de la recaudación.

3. APUNTES SOBRE EL NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Cuáles son las líneas de la nueva financiación autonómica¹¹⁵. De todos es conocido que el nuevo modelo sobre financiación autonómica se está elaborando a consecuencia de las presiones recibidas desde Cataluña, fuera ya incluso de la prórroga concedida¹¹⁶.

Así, el sistema de financiación autonómica vigente desde 1 de enero de 2002 se ha visto alterado por el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 en el que se introducen nuevos criterios de financiación autonómica con una función destacada en la definición y concreción del sistema general de financiación autonómica en Cataluña. El propio Estatuto Catalán amplía el porcentaje de cesión de los impuestos estatales, con el reconocimiento de capacidad normativa, si bien lo supedita

¹¹³ Rojo Salgado, A., “Reflexiones y propuestas...”, *op. cit.*, págs. 40 y 41. Entiende que nuestra Constitución no ha previsto un sistema adecuado de articulación entre las Administraciones públicas, faltando una sede de encuentro en la que se aborden y resuelvan los problemas cotidianos de gestión de las políticas públicas con una dimensión multinivel. Carencia que se ha tratado de subsanar con la creación de instrumentos y órganos que no llegan a satisfacer las necesidades reales existentes. Tales como, Conferencias Sectoriales, Conferencias Bilaterales, Convenios de Colaboración, Consorcios, encomienda de gestión, delegación de funciones, etc.

¹¹⁴ Por su parte, Rojo Salgado, A., “Reflexiones y propuestas...”, *op. cit.*, pág. 30, mantiene que una de las diferencias más importantes entre el Estado federal y el regional es precisamente el Senado. Entiende este autor que, a diferencia de lo que ocurre en el Estado federal, nuestra Cámara Alta, y en contra de lo que establece la Constitución, no puede ser considerada como una Cámara de representación territorial, “ya que la mayoría de los senadores son elegidos por las provincias, y las CCAA como tales no juegan ningún papel central en el poder legislativo del Estado, ni siquiera en aquellas cuestiones que les afectan directamente”.

¹¹⁵ El Gobierno, a través del Ministerio de Economía y Hacienda, aprobó un primer documento sobre la financiación autonómica en julio de 2008 que presentó en el CPPF. A partir de ese momento, se inició una ronda de reuniones con los diferentes presidentes de las distintas CCAA en orden al debate e intercambio de opiniones. Bien es cierto, que estas conversaciones bilaterales del presidente del Gobierno anulan el protagonismo del Senado (cámara de representación territorial) y el de la Conferencia de presidentes. Actualmente, nos encontramos en las negociaciones previas a la aprobación en el CPPF.

¹¹⁶ En el Estatuto de Autonomía de Cataluña se recogen las bases del nuevo modelo de financiación catalán.

a que se recoja en el primer Proyecto de Ley de Cesión de impuestos que se apruebe a partir de la entrada en vigor del mismo.

Pero, no sólo el Estatuto de Cataluña, sino que el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía ha traído consigo novedades relevantes respecto del sistema de financiación de algunas CCAA de régimen general. Se han reforzado aún más las competencias de las Haciendas autonómicas en materia tributaria. De modo, que las CCAA no sólo percibirán un mayor porcentaje de la recaudación de los impuestos estatales cedidos en su territorio, sino que además asumirán mayores competencias en su regulación y adquirirán una mayor participación en las tareas administrativas de su exigencia a los obligados tributarios. Así, algunos de los nuevos textos estatutarios plantean una cierta reordenación de las competencias de aplicación de los tributos.

Los diferentes Estatutos de Autonomía han previsto la creación una entidad con personalidad jurídica independiente, como una copia a nivel autonómico de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, con competencias para la aplicación de los tributos de competencia autonómica. De este modo, y respondiendo a la potestad de autoorganización de las CCAA (art. 148.1.1.ª CE) en el campo fiscal, surgen las agencias o servicios tributarios autonómicos. Se prevé la creación de la Agencia Tributaria Catalana como organismo encargado de gestionar, recaudar y liquidar los tributos propios de la Generalitat, así como, por delegación del Estado, de los tributos estatales cedidos totalmente a la misma (art. 204.1). También, el Servicio Tributario Valenciano, si bien existe una remisión a la Ley Orgánica establecida en el art. 157.3 CE para la adecuación a los criterios establecidos en ésta en cuanto a la gestión, recaudación, liquidación e inspección de los tributos propios y los que han sido objeto de cesión. Igualmente, el art. 180 del Estatuto para Andalucía, en los mismos términos que el catalán, sólo escapan a la esfera de actuación de la Administración fiscal autonómica los tributos estatales parcialmente cedidos. El Estatuto de las Illes Balears se asemeja bastante, también, al Estatuto Catalán ya que en su art. 129.3 establece que la gestión, recaudación, liquidación, inspección y revisión de los tributos estatales cedidos totalmente y estas funciones, en la medida en que se atribuyan, respecto de los cedidos parcialmente, corresponde a la Comunidad. Adscribiéndose esta tarea a la futura Agencia Tributaria Autonómica (art. 133). Lo mismo, el Estatuto de Autonomía de Aragón que en su art. 106 encomienda estas tareas respecto de los tributos propios y los cedidos totalmente por el Estado a la Comunidad; y, en caso de delegación, también respecto de los cedidos parcialmente. Se encomienda a la futura Agencia Tributaria de Aragón estas tareas. También, el Estatuto de Canarias en su art. 151, previéndose, igualmente, la constitución de la futura Agencia Tributaria de Canarias. Y, por último, en el Proyecto de Reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha en su art. 162 se encomienda a la Agencia Tributaria de Castilla-La Mancha la aplicación de los tributos propios y cedidos.

Junto con las Agencias o Servicios Tributarios Autonómicos, se regulan los consorcios, figura creada, también, en el proceso de negociación de las reformas estatutarias en los que participen de forma paritaria la AEAT y la de las distintas CCAA para la gestión de los impuestos estatales cedidos parcialmente a las CCAA y tributos estatales no cedidos recaudados en el territorio. Como pionera de esta figura cabe citar en el marco de las recientes reformas de los Estatutos de Autonomía de las CCAA a Cataluña, que se situó a la cabeza de las mismas. Su creación está prevista en el plazo de dos años desde la aprobación del Estatuto. La Generalitat asume las competencias para conocer de la revisión en vía administrativa de los actos de gestión tributaria de la Agencia Tributaria de Cataluña, reduciéndose las competencias de la Administración general del Estado (TEAR, TEAC) a la unificación de doctrina.

En definitiva, se pretende un modelo caracterizado por una mayor corresponsabilidad fiscal¹¹⁷ y en donde todas las CCAA mejoren sus recursos para atender a las necesidades prioritarias de la educación, los servicios sociales y la sanidad¹¹⁸. Así, se amplía la autonomía financiera de las CCAA hasta el 90 por 100, reduciendo, por tanto, su dependencia del Estado y permitiendo una ma-

¹¹⁷ Se pretende que tengan una mayor participación en los impuestos del Estado, pero, al mismo tiempo, que asuman una mayor responsabilidad política a la hora de bajarlos o subirlos. Así, podrán modificar los mínimos personales y familiares en el IRPF, cambiar la escala autonómica y variar las deducciones de la cuota. También, dentro del marco que establece la UE, se concederá la posibilidad de subir el IVA.

¹¹⁸ Tal y como se recoge en el Estatuto Catalán, las CCAA ingresarán el 50 por 100 del IRPF (frente al 33 por 100 actual), el 50 por 100 del IVA (frente al 35 por 100 actual) y el 58 por 100 de los IIEE (frente al 40 por 100 actual). Se elevará, por tanto, en 20 puntos, hasta el 90 por 100, la autonomía financiera de estos entes.



por corresponsabilidad. Se garantiza, también, la suficiencia financiera de todas las Comunidades y se introduce la revisión anual de los criterios de reparto.

Se limita la solidaridad a los servicios públicos fundamentales –sanidad, educación y servicios sociales–, que pasan a ser los únicos en que se garantiza la igualdad entre los ciudadanos mediante el fondo de garantía¹¹⁹. Se cede, de esta forma, a la exigencia del Estatuto de Cataluña de nivelación parcial dejando fuera otros servicios igualmente considerados esenciales. Tal nivelación, cuyo alcance oscilará entre el 60 por 100 y el 80 por 100 de recursos, permitirá un “espacio de autonomía fiscal” a las CCAA (con lo que las que más recauden dispondrán de mayores recursos). El reparto de este fondo se realizará al margen de estudios sobre el coste de los servicios y se realizará en un solo conjunto de factores de corrección de la población para todos los servicios (cuando los determinantes del coste de cada uno son distintos). Para asegurar la financiación del resto de competencias transferidas habrá un Fondo de Suficiencia como hasta ahora. Quien más recursos genere, paga al fondo, el resto, recibe.

Para compensar los excesos y defectos del sistema, existe un fondo de cooperación, del que se beneficiarán las CCAA ‘menos ricas’, con el fin de facilitar la convergencia entre todas las regiones, y un fondo de competitividad, del que se beneficiarán las CCAA ‘más ricas’ y que les compensará por su mayor esfuerzo fiscal¹²⁰ (por lo que estarán en condiciones de ofrecer más y/o mejores servicios).

Se critica que este nuevo modelo de financiación introduce asimetrías entre las distintas CCAA. Se afirma que conceptos como esfuerzo fiscal, nivelación parcial o balanzas fiscales pugnan con la aceptación del principio de igualdad entre ciudadanos.

Igualmente, se establecen unas aportaciones adicionales procedentes del Estado cuya finalidad es eliminar los posibles desfases presupuestarios de las distintas CCAA y que favorecerá a aquellas CCAA con mayor aumento de población desde 1999, año base sobre el que se definió el actual sistema de financiación. Se critica que el mayor aumento de población también implica una obtención mayor de ingresos para cada Comunidad y que, por tanto, debería utilizarse sin más el criterio de población –ponderada con factores como el envejecimiento, la dispersión geográfica, la insularidad, etc.– y no el de aumento de la misma.

Y, la piedra angular, lo que a todas las CCAA les interesa está aun por determinar; esto es, las cifras del nuevo modelo de financiación.

4. ESTATUTOS DE AUTONOMÍA VERSUS LOFCA

En este punto se imponen unas aclaraciones en torno a las relaciones entre los Estatutos de Autonomía y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, relaciones que lo son de competencia y no de jerarquía. Los Estatutos de Autonomía son ‘las’ normas de atribución

¹¹⁹ El art. 175.2.c) del EA para Andalucía señala como uno de los principios de su Hacienda: “Garantía de financiación de los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del estado de bienestar para alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, siempre que se lleve a cabo un esfuerzo similar expresado en términos de la normativa y de acuerdo con el artículo 31 de la Constitución”. El Estatuto de Aragón en su art. 107.2 también se refiere a los servicios públicos de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar en cuanto a la nivelación y siempre que se lleve a cabo un esfuerzo fiscal similar. El Estatuto de las Illes Balears se pronuncia en similares términos en su art. 123.2. Los términos en que se pronuncia el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana son otros, como no podía ser de otro modo teniendo en cuenta la visión centralista de este Estatuto, así, en su art. 67.3 dice que cuando la Generalitat “no llegue a cubrir un nivel mínimo de servicios públicos equiparable al resto del conjunto del Estado, se establecerán los mecanismos de nivelación pertinentes...”. Y, el Estatuto de Autonomía de Cataluña en su art. 206.3 también se refiere a educación, sanidad y otros servicios esenciales y lo condiciona a que las otras CCAA hayan realizado un esfuerzo fiscal similar.

¹²⁰ El vicesecretario general del PSOE, José Blanco, en una entrevista concedida a Europa Press, enero 2009, afirmaba que “No tiene sentido que las CCAA no toquen su cesta de impuestos o los toquen a la baja y luego nos reclamen más dinero al Estado, es decir, que el esfuerzo fiscal tendrá que ser también tenido en cuenta a la hora de la financiación autonómica”. Explica que el esfuerzo fiscal que haga cada CA tiene que ser proporcional a la inversión que el Estado haga en esa CA. A la pregunta de si la mayor capacidad fiscal de las CCAA puede provoca una guerra entre autonomías, responde que “eso es una España plural y diversa” y afirma que la capacidad normativa ya la tenían antes y “no ha sucedido nada de esto”.

de competencias, como así declara el art. 147 CE¹²¹. Es en esta norma donde se deben atribuir competencias a las CCAA, también, en materia de financiación. Por tanto, adelantamos y siempre con las necesarias precisiones, no sería una Ley Orgánica el cauce adecuado para llevar a cabo esta tarea desde el mandato constitucional, sino para regular su ejercicio.

Partimos de que la Constitución garantiza la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española (art. 2 CE), en cuanto modelo de organización territorial para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 CE); pero, esa autonomía la sujeta a unos límites. Tratándose de la autonomía financiera de las CCAA esos límites son los de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles (art. 156.1 CE). Y, desde esos parámetros es donde se debe enjuiciar la autonomía, no desde la unidad del sistema tributario¹²². Como señala LOZANO SERRANO junto a un ordenamiento jurídico que el art. 9 parece concebir como unitario, regulador de la “Hacienda general” del art. 149.1.14, existen otros subordenamientos autónomos con competencias exclusivas, por lo que ninguno de ellos goza de la plenitud de los Estados soberanos e independientes¹²³. De lo que resulta, que las relaciones entre ellos son de coordinación y solidaridad, como ya habíamos apuntado en páginas anteriores al señalar las notas que caracterizan un Estado Federal. Y, en este punto, se cuestiona qué instrumento jurídico goza de virtualidad para garantizar esa coordinación entre las Haciendas autonómicas y la estatal y la solidaridad interterritorial. ¿La LOFCA?, ¿los Estatutos de Autonomía?

La función que ha llevado a cabo la LOFCA es el diseño de un sistema de financiación autonómico dotado de coherencia interna y de homogeneidad, de aplicación a todas las CCAA de régimen común, como ha afirmado el Tribunal Constitucional “evitando que ese sistema quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía” (STC 68/1996). Así, se ha mantenido que las CCAA pueden complementar y desarrollar la regulación constitucional de la Hacienda Autonómica (arts. 156 a 158 CE), pero siempre dentro del marco definido por la LOFCA. Marco que responde a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles, como principios rectores de la descentralización política y financiera. Por tanto, en caso de conflicto, y conforme a la doctrina mantenida por nuestro Alto Tribunal, prevalece lo dispuesto y regulado en la LOFCA. El Estado tiene competencia exclusiva sobre la “Hacienda General” (art. 149.1.14) para diseñar, mediante Ley Orgánica como prescribe el art. 157 CE, el sistema de financiación autonómica, preservando así la unidad y coherencia del sistema fiscal en su conjunto (STC 192/2000).

A tener en cuenta, que la Constitución y la LOFCA permiten la bilateralidad y la asimetría en las relaciones financieras Estado-CCAA. Los elementos de bilateralidad y asimetría no son sino consecuencia de la descentralización política y financiera propia del Estado autonómico. Se ha utilizado la LOFCA como elemento integrador y vertebrador, capaz de imprimir cohesión al sistema fiscal en su conjunto. Y, luego las CCAA en sus relaciones financieras con el Estado pueden establecer diversos pactos o acuerdos de financiación¹²⁴. Bien es cierto, que en los últimos años la tendencia ha sido hacia la homogeneización; en cuanto a la igualación competencial y a los acuerdos de financia-

¹²¹ Art. 147 CE: “1. Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

Los Estatutos de autonomía deberán contener:

...

d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

...”

¹²² Lozano Serrano, C., “La Hacienda Autonómica en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía Valenciano de 2006”, en la obra colectiva *La financiación autonómica en los Estatutos de Autonomía*, Ed. MP, Madrid, 2008, pág. 24, mantiene que la Constitución no ofrece un modelo cerrado de financiación autonómica, “limitándose a sentar los principios básicos, a enumerar posibles recursos financieros de las CCAA y a prever una ley orgánica estatal reguladora de sus competencias financieras (LOFCA). Aun así, la autonomía es el principio organizador básico de la Hacienda regional, sin que se mencione la unidad del sistema tributario como principio, por lo que sólo en la medida en que éste sea instrumento indispensable para asegurar otros principios (coordinación, solidaridad, etc.) podrá decirse que tiene respaldo constitucional”.

¹²³ *Ibid.*, pág. 24.

¹²⁴ Desde la puesta en marcha del Estado de las autonomías, en las relaciones Estado/CCAA han existido elementos de bilateralidad y asimetría; así, los pactos o acuerdos sobre financiación con las Comisiones Mixtas paritarias de cada Comunidad Autónoma sobre los impuestos estatales cedidos o sobre la participación en los ingresos del Estado; pej. el Acuerdo sobre el modelo de financiación para el quinquenio 1997-2001 fue rechazado por Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura.



ción, mediante mecanismos de multilateralidad, como es el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

Se admite, pues, la bilateralidad y la asimetría pero dentro del marco establecido por la LOFCA. Las normas contenidas en la LOFCA y las del Estatuto deben interpretarse armónicamente (Disposición Final de la LOFCA), pero teniendo en cuenta la posición que cada una de ellas ocupa en el orden constitucional de competencias. Y, es a partir de estas consideraciones desde donde deben analizarse, según un importante sector de la doctrina, los sistemas de financiación autonómica recogidos en los Estatutos que hasta ahora, todo hay que decirlo, no habían planteado mayores problemas.

Ahora bien, el art. 157 CE al exigir Ley Orgánica lo hace para regular el *ejercicio* de competencias¹²⁵, no para la atribución de las mismas, que, recuérdese, es el Estatuto de la correspondiente Comunidad el instrumento adecuado, desde la Constitución, para hacerlo. Consecuentemente, la atribución de competencias en materia de financiación autonómica se debe llevar a cabo en la norma institucional básica de la Comunidad. No se puede oponer a esta afirmación el recurso al principio de unidad en el territorio español, las asimetrías que se producirían si cada Estatuto adoptara sus propias decisiones; téngase en cuenta que, por ejemplo, en el proceso constituyente se permitieron distintos regímenes autonómicos sin que por ello se pensara que se vulneraba la unidad del sistema tributario. Más asimetría que esa. El papel del Estado, como entidad central, es el de ser garante de la solidaridad interterritorial, llevando a cabo políticas redistributivas. No hay que olvidar las notas del Estado federal.

Tampoco se puede oponer a esta afirmación, el hecho de que el art. 149.1.18 CE atribuya competencia exclusiva al Estado en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, por cuanto es el Estado el que aprueba, mediante Ley Orgánica, el Estatuto Autonómico. La Constitución únicamente exige Ley para el ejercicio de competencias financieras y al declarar que la potestad originaria para establecer los tributos corresponde al Estado mediante ley.

Pero, además, cuál es el papel de la LOFCA. Es comúnmente aceptado que la LOFCA es una ley reguladora del poder financiero autonómico. Sin embargo, si analizamos los argumentos esgrimidos por este autor vemos que no es así. Leyendo el art. 157.3 CE se desprende que la encomienda a la Ley Orgánica para el ejercicio de las competencias financieras del apartado 1, no viene referida únicamente a las competencias autonómicas, sino también estatales, como las ejercidas mediante leyes de cesión, leyes de Presupuestos que fijan y distribuyen la participación en los ingresos del Estado y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos, Ley del Fondo de Compensación, y otras. Pero, además, leyendo íntegro el precepto el objeto de esta ley abarca no sólo esas competencias financieras, sino también "las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado". Es, por tanto, una "ley de coordinación financiera entre el Estado y las Comunidades, extendiendo su ámbito al ejercicio de las competencias respectivas, a las formas de colaboración entre ellos y a la resolución de eventuales conflictos". No siendo, además, el único instrumento financiero al que la Constitución encarga la coordinación financiera entre esas dos instancias territoriales.

Bien es cierto, que el Tribunal Constitucional considera que la LOFCA es necesaria¹²⁶. Sin embargo, nos permitimos aquí reproducir las palabras del Profesor LOZANO SERRANO que en este punto nos parecen clarificadoras: "volviendo a las preguntas..., si es jurídicamente necesaria e insuprimible la LOFCA, y si han de supeditarse a ella los Estatutos de Autonomía, me parece evidente la respuesta negativa a la segunda cuestión, y, por ende, aunque la primera sólo admitiera una respuesta positiva, lo cual resulta muy discutible, lo que no cabría es erigirla en norma encorsetadora de los Estatutos, pues no es ése su objeto constitucionalmente asignado ni puede suplantarlos ni prevalecer sobre ellos en cuanto normas atributivas de competencias"¹²⁷.

¹²⁵ Art. 157.3 CE "Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1,...". Extremo éste que había sido destacado por el profesor Lozano Serrano, C., "La Hacienda Autonómica...", en *La financiación autonómica...*, op. cit., págs.32 y 33. Afirma que la Ley Orgánica del art. 157.3.º CE no es la norma atributiva de competencias para las CCAA, sino que son otros preceptos de la Constitución y los propios Estatutos de Autonomía a los que se confía esa ordenación.

¹²⁶ En el mismo sentido, un importante sector de la doctrina, entre los que cabe citar a Martín Queralt, J.B.

¹²⁷ Lozano Serrano, C., "La Hacienda Autonómica...", en *La financiación autonómica...*, op. cit., pág. 36. A la misma conclusión llega Pagès i Galtés, J., "El sistema de financiación autonómica en el Estatuto Catalán de 2006", en *La financiación autonómica...*, op. cit., págs. 44 y ss, si bien con distintos argumentos. Considera este autor que la LOFCA no es necesaria, sino que el

5. FINANCIACIÓN ESTATAL DE LOS ENTES LOCALES

Pero, desde la Constitución qué impide que sean las CCAA las que repartan esos ingresos modulando dentro de su territorio los criterios establecidos para todo el territorio español. Recordemos, no se puede alegar el principio de unidad desde el momento que nuestro Texto Constitucional está permitiendo asimetrías; es el Estatuto el que atribuye competencias, también de financiación; y, por último, el art. 149.1.14 no exige ley de las Cortes Generales. Razones de carácter sustantivo, también, avalan esta toma de posición. La cercanía, el principio de subsidiariedad proclamado en la CEAL, el conocimiento de las peculiaridades del territorio, etc.

En otro nivel, la legislación estatal en materia de haciendas locales, dada su exhaustividad, ha dificultado enormemente que las Comunidades Autónomas pudiesen diseñar no sólo un modelo propio de financiación municipal, sino ni tan siquiera introducir las correcciones al modelo general más necesarias para atender las especificidades propias de su territorio. Situación que se ha derivado, no se olvide, del uso (o abuso) expansivo del título competencial del Estado del art. 149.1.18 CE, que si cuanto menos se hubiera mantenido en los límites de lo básico tampoco hubiera originado mayores problemas. Lo mismo ha sucedido con la regulación de las participaciones de las EELL en los tributos del Estado. Regulación que nuestro Alto Tribunal recondujo (para evitar conflictos constitucionales entre las CCAA y el Estado) al art. 149.1.18 y al art. 149.1.14 ambos de la CE, afirmando que habían sido dictados en el ejercicio de la competencia 'Hacienda General' que corresponde en exclusiva al Estado¹²⁸.

Así, conforme al modelo de financiación recogido por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales (al margen ahora del sistema tributario propiamente local), se diferencian dos sistemas de financiación estatal. Un primer sistema, de financiación dual aplicable a los municipios que sean capitales de provincia, o de comunidad autónoma, o que tengan una población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes (art. 111 LHL). Así, a estos municipios se les cede un porcentaje de la recaudación de impuestos del Estado (art. 112 LHL) y una participación en el Fondo Complementario de Financiación, constituido por la participación de los municipios en los tributos del Estado (arts. 118 y ss LHL), estableciéndose los criterios de reparto para cada ejercicio y para cada municipio. Para el resto de municipios (art. 122 LHL) se establece una participación en los tributos del Estado, estableciéndose en el art. 124 LHL los criterios de reparto. Si, además, son municipios turísticos (art. 125 LHL) habrá que tener en cuenta lo determinado en este artículo y repartir la participación en los tributos del Estado conforme a lo dispuesto en el art. 124 LHL.

El sistema financiero de los EELL se fundamenta en los tributos propios y en las participaciones en los ingresos del Estado y de las CCAA. Centrándonos, en este momento, en la *participación en los ingresos del Estado* cabe hacer las siguientes consideraciones. Cuando hablamos de PIEs hay que hacer un doble reparto y una doble cuantificación; a nivel global, de modo agregado, y a nivel individualizado. En primer lugar, se determina la participación global que corresponde a cada Comunidad, el monto, tarea que lleva a cabo el Estado. El segundo escalón, que es el que ahora nos interesa, viene determinado por el reparto dentro de cada Comunidad Autónoma de esos ingresos estatales, por su individualización, de acuerdo con unos criterios de reparto establecidos. La cuestión es, quién es el competente para individualizar dentro de cada Comunidad las PIEs, esto es para establecer los criterios de reparto y para regular sus aspectos fundamentales¹²⁹. Y, lo que es más, qué

art. 157.3 CE establece su adopción por parte del Estado con carácter potestativo; muestra de ello es que puede existir un Estatuto sin existir Ley dictada al amparo del 157.3 CE. Caso de existir los dos no existe una primacía de la LOFCA sobre los EEAA, lo fundamenta en el carácter paccionado de éstos últimos, sino al contrario, a modo de excepción del marco general diseñado por la LOFCA. Por su parte, Pérez Royo, F., "Cuestiones sobre el poder tributario de las CCAA: la relación entre las disposiciones sobre financiación en los Estatutos y la Ley Orgánica del artículo 157.3", en *La financiación autonómica...*, op. cit., págs. 235 y ss. Comienza afirmando que la reserva de LO del art. 157.3 CE no tiene carácter necesario, sino facultativo a disposición del Estado. Para a la pregunta de si es posible que un EA establezca un sistema específico de financiación distinto del contenido en la LOFCA, responder que esta posibilidad no está excluida por la Constitución. Afirma que la LO del 157.3 no es una norma de atribución de competencias, un *privus* para el ejercicio del poder tributario a las CCAA, sino que estas tienen reconocida esa potestad directamente en la Constitución. Del mismo modo que la LOFCA pudiera no haber existido, hay que dar una respuesta afirmativa a esta pregunta.

¹²⁸ Vid. SSTC 179/1985; 96/1990; 237/1992; 171/1996; y 233/1999.

¹²⁹ Establece el art. 39.1 LHL: "Las entidades locales participarán en los tributos del Estado en la cuantía y según los criterios que se establecen en esta Ley".

ocurre cuando la Comunidad en cuestión recoge en su Estatuto unos criterios de reparto distintos a los establecidos en la legislación estatal. Ciertamente es el Estado, así, afirma que “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 y de solidaridad y equilibrio territorial mediante la determinación de unos criterios homogéneos y uniformes de distribución entre los distintos entes locales de su participación en los ingresos del Estado”¹³⁰.

Se ha mantenido, y se mantiene, por tanto, que debe ser una Ley estatal la que regule los aspectos fundamentales de las participaciones, así como los criterios de reparto, por tratarse de un recurso de las Haciendas Locales con incidencia en la Hacienda General¹³¹; e, incluso, se ha ido más allá afirmando que esta posición no resultaba contraria a las competencias de tutela financiera que las CCAA hubieran asumido en relación con las EELL¹³². La razón que justifica esta toma de postura es evidente; la de establecer unos criterios homogéneos y uniformes de distribución en garantía de la unidad del Estado.

No obstante, con relación a las PIE correspondería al Estado la coordinación en todo el territorio nacional; pero coordinar no es llevar a cabo una regulación exhaustiva de la materia. Esto es, si de ingresos del Estado se trata es él el que debe establecer no sólo el *quantum* que corresponde a cada Comunidad Autónoma, sino también los criterios de distribución de esos ingresos estatales entre los EELL. Y, las CCAA orientar su intervención al establecimiento de criterios de especificación de esos criterios generales para adaptarse a las peculiaridades de su territorio; pero, no ir contra los criterios estatales que han determinado la transferencia a esa Comunidad (también, los EELL tendrían que encontrar un foro en esta materia, puesto que son los primeros interesados). Y, en este sentido, sería necesaria una Ley de coordinación, que podría ser la LOFCA si, efectivamente, se erigiera en norma de coordinación financiera entre el Estado y las CCAA (art. 157.3 CE), u otra, la que estableciese los criterios de coordinación en la fijación de los criterios de reparto de las PIE en el territorio de cada Comunidad.

Veamos qué ha sucedido en los distintos Estatutos de Autonomía:

El *Estatuto de Autonomía de Cataluña* ha considerado la financiación pública de Cataluña como la compuesta, conjuntamente, por la de la Administración de la Generalitat y la del conjunto de las EELL catalanas (ha incluido la financiación local en su sistema de financiación). Es muy difícil hacer una política local de carácter integral si no se dispone de capacidad para intervenir en la financiación de los municipios. Con anterioridad a la aprobación del nuevo Estatuto catalán tanto la financiación directa de los Ayuntamientos –a través de las PIEs– como la regulación de la capacidad tributaria de los EELL estaba en manos del Estado. Establece el art. 219.2 del EAC:

“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”.

El EAC se erige en el competente para efectuar el reparto de los ingresos procedentes de participaciones en tributos del Estado y en subvenciones incondicionadas estatales, “respetando los

¹³⁰ SSTC 96/1990; 221/1993; y, 233/1999.

¹³¹ Entre otras, STC 233/1999. Entre la doctrina destacar a Martín Queralt, J., “La participación...”, en *Tratado de Derecho Municipal*, II, op. cit., págs. 2532 y ss.

¹³² *Ibid.* Quien añade que las “previsiones contenidas en los Estatutos de Autonomía no son potencialmente irrelevantes...la 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”.

criterios establecidos por la legislación del Estado en la materia”. Con esta coletilla el Estatuto de Cataluña se ajusta a lo dispuesto en STC 331/1993, en relación con las participaciones en ingresos estatales¹³³. Pero, respecto de las subvenciones incondicionadas va más allá, por cuanto afirma que los criterios estatales deberán permitir el respeto de la singularidad del sistema institucional de Cataluña.

Las transferencias incondicionadas del Estado a los ayuntamientos favorecen a los grandes municipios respecto de los pequeños. Esto es marcadamente perjudicial para el mapa municipal catalán caracterizado por la presencia de pequeños municipios (80 por 100). A fin de evitar este efecto perverso se habilita al Parlamento de Cataluña para que decida sobre los criterios de distribución de estos fondos, siempre respetando los criterios estatales.

Evidentemente, la asunción por la Generalitat de competencias en materia de financiación local, permite desde la proximidad que da el conocimiento de la especificidad municipal, diseñar un sistema de financiación más adecuado al mapa municipal catalán. En definitiva,

No sucede lo mismo en el *Estatuto de Autonomía Valenciano* cuyo art. 70.2 reza:

“Los ingresos de los entes locales de la Comunitat valenciana, consistentes en participaciones de ingresos estatales y en subvenciones incondicionales, serán percibidos a través de la Generalitat, que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales que la legislación del Estado establezca para las participaciones mencionadas”.

En realidad, y como iremos notando, el Estatuto valenciano no contiene una regulación de su Hacienda ni de un modelo de financiación¹³⁴.

El *Estatuto de Autonomía de Aragón* en su art. 114.3 establece que los “ingresos de las entidades locales consistentes en participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas estatales que se perciban a través de la Comunidad Autónoma, se distribuirán por ésta de acuerdo con los criterios legales establecidos por el Estado para dichas participaciones”.

Reproducimos aquí las observaciones hechas respecto del Estatuto catalán, teniendo en cuenta que Aragón también presenta un minifundismo municipal grave.

El *Estatuto de Autonomía para Andalucía* en su art. 192.5 establece que los “ingresos de los entes locales consistentes en participaciones en ingresos y subvenciones incondicionadas estatales se percibirán a través de la Comunidad Autónoma, que los distribuirá *de acuerdo con los criterios establecidos en sus leyes*, respetando los criterios fijados por la legislación del Estado en esta materia”.

Nada se dice en la *Propuesta de Proposición de Ley para la Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha* que no contiene entre su articulado ninguna norma referente a la financiación local, más interesado como está en asumir como competencia de la Comunidad la política del agua.

¹³³ Este pronunciamiento del Tribunal declaró la inconstitucionalidad del art. 181.a) de la Ley 8/1987, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, en cuanto que remitía a la legislación sobre Haciendas Locales de Cataluña, la fijación de los criterios de distribución de los ingresos de los Entes Locales de Cataluña consistentes en participaciones en ingresos estatales, al tiempo que declaró constitucional el art. 182.2 de la misma donde se establecía la instrumentación del reparto de la participación de los EELL en los tributos estatales, sólo si era interpretado en el sentido de que se respetasen los criterios de reparto fijados por el Estado.

Con la aprobación de la LHL las pretensiones autonómicas de fijar los criterios de distribución de las PIEs entre los EELL integrados en su territorio persistieron, y el TC, entre otras, la Sentencia 233/1999 ha mantenido: “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 (art. 142 de la Constitución) y de solidaridad (art. 138 de la Constitución) mediante la determinación de unos criterios homogéneos y uniformes de distribución entre los distintos Entes locales de su participación en los ingresos del Estado”.

De modo, que el Tribunal Constitucional convierte a las CCAA de régimen común en simples intermediarias en el proceso de trasvase financiero de fondos estatales a los EELL. No sucede lo mismo con las CCAA en régimen de concierto o convenio, las cuales disponen de amplias facultades para fijar los criterios de reparto de las PIE entre los EELL.

¹³⁴ Como así destaca Lozano Serrano, C., “La Hacienda autonómica...”, en *La financiación autonómica...*, op. cit., pág. 14. Señala que el EAV se limita a reproducir las previsiones generales del sistema de financiación general, remitiendo para la concreción de su contenido, para su futura evolución y modificación, a lo que disponga la LOFCA. Añade en la pág. 36 que la opción del Estatuto de supeditarse en toda su ordenación financiera a la LOFCA, no sólo no era la única posible, “sino que encierra una decisión de mantener el actual *statu quo*”. Y, concluye afirmando que esa opción “me parece menos ajustada a la Constitución que la de haber asumido su función de norma atributiva de competencias, dejando a la LOFCA la suya de coordinarlas, pero no la de definir las y delimitarlas. A la vista de los proyectos que se conocen, no será extraño que en un futuro inmediato los propios órganos de autogobierno valencianos comiencen a reclamar el mismo trato que en los otros Estatutos se arbitra para su respectiva Comunidad Autónoma”.



Al margen de lo anterior, no está de más que analicemos, si quiera someramente, los criterios de distribución establecidos en la legislación estatal a fin de constatar si nos hallamos en presencia de unos criterios objetivos y transparentes o no y si responden a la finalidad para la que se ha establecido las PIEs. Así, para los municipios no incluidos en el ámbito del art. 111 del TRLRHL la distribución de la participación de los municipios en los tributos del Estado se articula en base a tres criterios: número de habitantes de derecho de cada municipio, esfuerzo fiscal y el inverso de la capacidad tributaria¹³⁵.

La finalidad de la participación de un determinado ente territorial (Comunidad Autónoma o Entidad Local) en los ingresos del Estado no es otra que la de garantizar la suficiencia; esto es, proporcionar un volumen suficiente de ingresos para financiar los servicios transferidos. Claro está, esta finalidad puede aparecer desvirtuada en función de los criterios que luego se utilicen para su distribución. Con la regulación anterior a la modificación de la LOFCA que tuvo lugar en 2001, la participación de las CCAA de régimen común en los ingresos del Estado utilizaba como criterios de reparto, entre otros, el esfuerzo fiscal¹³⁶ y la pobreza relativa. Se criticó desde diversos foros la utilización de estas dos variables dado el componente redistributivo que implicaban. Con uno se pretendía compensar a las Comunidades más ricas por su mayor esfuerzo fiscal, y con el otro compensar a los territorios menos desarrollados, compensando los diferentes niveles de desarrollo. Con lo cual, en las PIE se superponían dos objetivos distintos, la suficiencia y la solidaridad. Si tenemos en cuenta que las PIEs constituían el elemento más importante de financiación de las CCAA (en un sistema basado, recuérdese, en las transferencias) no resultaba claro el objetivo que se pretendía alcanzar con las mismas, lo que restaba transparencia al sistema.

Tras la reforma de la LOFCA en 2001 se modificó la redacción original de su art. 13 (asimismo, se le cambió su denominación pasando a llamarse Fondo de Suficiencia) desapareciendo la referencia a estas dos variables. El Fondo de Suficiencia se calcula por la diferencia entre las 'necesidades de gasto' de cada Comunidad Autónoma y su 'capacidad fiscal', sin más. Este debe garantizar que todas las Comunidades perciban un mismo nivel de recursos por unidad de necesidad. La variable 'pobreza relativa' pasa a utilizarse como criterio de reparto del "Fondo de Renta Relativa", que tiene por objeto compensar la menor riqueza relativa de la Comunidad Autónoma correspondiente. Y, la variable 'esfuerzo fiscal' desaparece como criterio de reparto al haberse producido la descentralización de determinados impuestos estatales. Hay que elogiar que este modo de proceder proporciona, cuanto menos, transparencia al sistema, y deja claros cuáles son los objetivos finales de cada uno de los instrumentos de financiación.

No obstante lo anterior, la variable 'esfuerzo fiscal' pervive como criterio de distribución de las PIE de los municipios no incluidos en el ámbito del art. 111 LHL. Junto con el del 'inverso de la

¹³⁵ Art. 124.1 LHL: "La participación total determinada con arreglo a lo dispuesto en el anterior artículo se distribuirá entre los municipios incluidos en este modelo de financiación con arreglo a los siguientes criterios:

a) El 75 por 100 en función del número de habitantes de derecho de cada municipio, según las cifras de población aprobadas por el Gobierno, que figuren en el último Padrón municipal, vigente, ponderadas por los siguientes coeficientes multiplicadores:

Estrato	Número de habitantes	coeficientes
1	De más de 50.000	1,40
2	De 20.001 a 50.000	1,30
3	De 5.001 a 20.000	1,17
4	Hasta 5.000	1,00

b) El 12,5 por 100 en función del esfuerzo fiscal medio de cada municipio obtenido en el segundo ejercicio anterior al de la Ley de Presupuestos Generales del Estado correspondiente, ponderado por el número de habitantes de derecho.

A estos efectos, se entenderá por esfuerzo fiscal medio de cada municipio el que para cada ejercicio determinen las Leyes de Presupuestos Generales del Estado en función de la aplicación que por los municipios se haga de los tributos contenidos en esta Ley.

c) El 12,5 por 100 en función del inverso de la capacidad tributaria en los términos que establezcan las Leyes de Presupuestos Generales del Estado".

¹³⁶ Además, la utilización de este criterio siempre fue polémico por cuanto se utilizaba erróneamente. Así, se entendía que el esfuerzo era mayor en los territorios que generaban una mayor recaudación *per cápita*. Como acertadamente señalaron Biescas, J.A. y López, J., "Corresponsabilidad Fiscal y Equilibrios Financieros", *HPE*, n.º 1, 1992, pág. 36, "desde nuestro punto de vista, la utilización del esfuerzo fiscal sólo es justificable si las Comunidades tienen algún derecho sobre el producto del tributo a que aquél se refiere (el IRPF) y, por lo menos, la potestad de gestionarlo... Únicamente si las Comunidades Autónomas son responsables de los ingresos obtenidos cabe que su actuación sea recompensada o penalizada. No parece defendible, entonces, que la financiación percibida por una Comunidad esté condicionada a la cuota líquida del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas satisfecha por sus residentes".

capacidad tributaria' y el de 'número de habitantes de derecho de cada municipio'. Se imponen unas consideraciones. Tres son, pues, las variables. La de mayor peso (75 por 100) es la del 'número de habitantes'. Pero, ni siquiera, ponderar la participación en los ingresos del Estado en función mayoritariamente del criterio de población nos parece suficiente para atender a la finalidad que se persigue con este criterio de financiación, que es la de garantizar la suficiencia. Ciertamente, que cuanto menos se garantiza la misma financiación por habitante, dentro de unas franjas¹³⁷; pero, las necesidades de gasto no dependen del número de habitantes, sino que la prestación del mismo servicio, el gasto que conlleva, es distinto en cada municipio, en función de otros criterios, que no son los poblacionales. Esos otros criterios en las diferentes CCAA dependerán de la dispersión, la insularidad, la edad, etc., pero dentro de cada Comunidad hay que utilizar otros criterios más específicos que es lo que se viene demandando desde las diferentes regionalidades. Con lo que este criterio se debe ponderar con otros, y también el peso que cada uno de ellos representa dentro de cada nivel territorial.

Y los otros dos criterios utilizados tienen una clara finalidad redistributiva, así que poco aportan al bloque de suficiencia. El 'esfuerzo fiscal' como forma de compensar a las EELL que en el ejercicio de su poder financiero han aumentado la presión fiscal sobre sus habitantes, compensándoles por esta forma de proceder. Y, 'la inversa de la capacidad fiscal' en cuanto mecanismo destinado a nivelar capacidades fiscales. Lo que implica sobreponderar el índice de capacidad fiscal sobre el de 'necesidades de gasto'. A la hora de establecer criterios de reparto hay que atender a la vertiente de los gastos, no a la de los ingresos, no hay que equilibrar capacidades fiscales (lo cual es claramente redistributivo) sino atender pura y llanamente a las necesidades de gasto. De ahí, que estas variables no nos parezcan las más adecuadas como criterios de reparto de las PIEs en orden a garantizar la suficiencia de las EELL. Es más, con ello, se aportaría mayor transparencia al sistema.

Dejamos la cuestión planteada y nos remitimos al epígrafe siguiente en el que exponemos nuestra postura al respecto desde un punto de vista más estrictamente jurídico.

Destacar, en último lugar, que la última reforma de la Ley de Haciendas Locales no introdujo, de manera paritaria a como sucede con las CCAA, las asignaciones de garantía de un nivel mínimo de servicios, ni la creación de un Fondo de Compensación Interterritorial. Tarea que debería ser asumida por las diferentes CCAA implicadas.

6. LA FINANCIACIÓN LOCAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Un esquema similar al del sistema de financiación autonómico podría plantearse con relación a la financiación de las EELL, desde el siguiente escalón, esto es, desde las CCAA. Básicamente, junto al sistema tributario propiamente local, la participación en tributos del Estado, las tasas afectas a servicios traspasados, las subvenciones y la cesión de un porcentaje de la recaudación del IRPF, IVA y determinados impuestos especiales a los municipios capitales de provincia o de Comunidad Autónoma o que tengan una población de derecho igual o superior 75.000 habitantes, podrían establecerse desde la Comunidad Autónoma respectiva, los homónimos al Fondo de Suficiencia (como transferencia incondicionada) y a las Asignaciones de Nivelación y el Fondo de Compensación Interterritorial (como transferencias condicionadas, y en garantía del principio de solidaridad propio de un sistema descentralizado, más que enmarcarse propiamente en el sistema de financiación, propiamente dicho, destinado a garantizar la suficiencia). Tareas, éstas últimas, que deberían ser asumidas por las CCAA. También, el art. 2.2 LOFCA donde se establece: "Cada Comunidad Autónoma está obligada a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad". El establecimiento de mecanismos de nivelación de capacidades fiscales, garantizará niveles mínimos de prestación de servicios por parte de las EELL. Todo ello sin perjuicio de que la respectiva Comunidad Autónoma articule el sistema tributario local.

¹³⁷ Para un estudio empírico del tema véase Estévez Cepeda, E., "La reforma de las haciendas locales de 2002: una visión crítica", *Análisis local*, n.º 45, 2002, págs. 33 y ss. Concluye este autor que "si se conviene que la PIE debe tener una secuencia exponencial con la población, la forma de la función ha de ser coherente para el conjunto de los estratos, que tal vez no deban entrar en la fijación de módulos discontinuos, sino repartir directamente sobre una función logarítmica o exponencial de la población, acotada a los tramos en que se considera la existencia de externalidades. Y definiendo las variables expresivas de tales externalidades, no sólo la población municipal".

6.1. Competencia de las CCAA para ordenar la Hacienda Local

6.1.1. Razonamiento de orden constitucional

Antes de entrar propiamente en la financiación autonómica de los EELL, cabe plantearse si las CCAA pueden ordenar la Hacienda Local y, más concretamente, el sistema tributario local, analizando la cuestión desde el orden constitucional.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña, como ya hemos destacado en líneas anteriores, ha considerado la financiación pública de Cataluña como la compuesta, conjuntamente, por la de la Administración de la Generalitat y la del conjunto de las EELL catalanas. Y, en este sentido, en el art. 218.2 EC atribuye a la Comunidad Autónoma de Cataluña competencia en materia de financiación local¹³⁸; que puede incluir, entre otras, la competencia legislativa con relación al sistema tributario local y la capacidad para fijar los criterios de distribución de las participaciones a cargo del presupuesto de la Generalitat¹³⁹. Esto es, existe un título competencial autonómico en el que de forma específica se reconocen competencias sobre la Hacienda local.

Considera, en este punto, el Tribunal Constitucional que es el Estado quien configura la Hacienda municipal, sin que las CCAA tengan nada que decir al respecto. Así, afirma que “tratándose de tributos que constituyan recursos propios de las Corporaciones Locales... (la reserva de ley del art. 133.2 CE) habrá de operar necesariamente a través del legislador estatal..., en tanto en cuanto la misma existe también al servicio de otros principios (la preservación de la unidad del Ordenamiento y de una básica igualdad de posición de los contribuyentes que sólo puede satisfacer la ley del Estado... debiendo entenderse vedada, por ello, la intervención de las CCAA en este concreto ámbito normativo...” para afirmar a continuación que “todo ello no es óbice, sin embargo, para que éstas (las CCAA), al igual que el Estado, puedan ceder también sus propios impuestos o tributos en beneficio de las Corporaciones Locales, pues nada hay que lo impida en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, ni tampoco en la CE o en la LOFCA, siempre y cuando, claro ésta, las CCAA respeten los límites a su capacidad impositiva que se establecen en estas dos últimas”¹⁴⁰.

Pese a la doctrina mantenida por nuestro Alto Tribunal, el Estatuto de Cataluña declara como competencia autonómica la financiación local, que se puede concretar, entre otras, a través de la capacidad legislativa para establecer y crear tributos propios de las EELL¹⁴¹.

Vamos a examinar si existen títulos habilitantes a esta manera de proceder en una norma estatutaria.

El primer título habilitante, evidentemente, es la atribución de esta competencia, a la Comunidad Autónoma en la norma institucional básica de la misma. Fundamental. Lo que enlaza con lo que a continuación se expone.

Comencemos recordando lo que dijo el Tribunal en su sentencia 233/1999, respecto del art. 1 LRHL. De todos es conocido, que en esta norma se fundamenta la regulación estatal del sistema tributario local en el art. 133 de la Constitución (“...salvo los que regulan el sistema tributario local, dictados en virtud de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución”)¹⁴².

¹³⁸ Lo mismo ha sucedido en el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears donde en su art. 137.2 se atribuye a la Comunidad competencia en materia de financiación de los Consejos Insulares.

¹³⁹ Art. 218.2 EAC: “La Generalitat tiene competencia, en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado, en materia de financiación local. Esta competencia puede incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales e incluye la capacidad para fijar los criterios de distribución de las participaciones a cargo del presupuesto de la Generalitat”.

¹⁴⁰ STC 233/1999.

¹⁴¹ Ruiz Hidalgo, C., “La financiación de las Haciendas locales en los nuevos Estatutos”, en *La financiación autonómica en los Estatutos de Autonomía*, págs. 489 y 490 entiende que en estos supuestos el título estatal sobre la Hacienda local se debe limitar a lo básico que consiste en: “a) la fijación de las condiciones garantes de la igualdad en todo el territorio nacional, lo que supone excluir los desequilibrios o privilegios interterritoriales; b) la estructura básica de los ingresos y gastos públicos y de sus correspondientes aspectos funcionales”.

¹⁴² Aragonés Beltrán, E., “Las haciendas locales en el Estatuto de autonomía de Cataluña”, *QDL*, 14 junio de 2007, pág. 74, expone como el Estado ha considerado que la hacienda local es competencia exclusiva del mismo, tanto en lo básico como en lo no básico, y que las CCAA no pueden regular esta materia, salvo en detalles como la determinación de los regímenes financieros de las entidades supramunicipales y menores. De este modo, con la redacción de este precepto se pretendía, desde el Estado, circunscribir el carácter básico a los otros aspectos del régimen financiero local, pero dejando bien claro que los tributos locales y las PIE son regulados de forma general por parte del Estado; esto es, capacidad normativa plena.

Y, respecto del art. 133 CE se pretendió, desde algún sector doctrinal, que el artículo citado establecía que el poder para establecer tributos correspondía en exclusiva al Estado¹⁴³. Esto es, se atribuía en exclusiva la competencia tributaria al Estado, como una más de las competencias exclusivas enumeradas en el art. 149 CE (potestad originaria). Ello implicaba que las CCAA no podían tener competencia en esta materia. Respecto de lo establecido en el apartado 2 de esta norma “Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes”, se entendía, siguiendo los esquemas de la Ley General Tributaria de 1963 y las leyes fundamentales anteriores, que era manifestación de un poder derivado, entendido como aquel que procedía de una ley ordinaria no constitucional. Actualmente, el debate poder originario-poder derivado está superado y se considera que tan originario es el poder financiero del Estado como el de las CCAA y Corporaciones Locales, ya que todos ellos encuentran reconocimiento explícito en el texto constitucional¹⁴⁴. El poder financiero de las CCAA aparece explícitamente reconocido en los arts. 2, 137, 142 y 156 CE. El art. 133 CE no es una norma de atribución de competencias, sino que es una norma de límites. El Estado ejercerá su poder financiero con los únicos límites derivados de la Constitución; mientras que las CCAA y las Corporaciones Locales deberán respetar además lo establecido en las leyes.

No es de extrañar, por tanto, que el Tribunal Constitucional declarara que el hecho de que existiera un error en el título competencial, no hacía inconstitucional el precepto. El Tribunal Constitucional entendió que aun en el caso de no haberse seleccionado adecuadamente por el legislador estatal el título o títulos competenciales en cuya virtud se dictó la Ley de Haciendas Locales, ello no bastaba para predicar la inconstitucionalidad de la Ley y de su art. 1, ya que las competencias legislativas estatales resultaban de los apartados 1.18 (bases del régimen jurídico de las administraciones públicas) y 1.14, ambos del art. 149 de la Constitución Española, sin que fuera necesario acudir a las previsiones de los arts. 133 y 142 del mismo texto constitucional, al no contenerse títulos competenciales en estos últimos preceptos.

Señalaba, a este respecto, Ramallo Massanet que lo establecido en el apartado 1 del art. 133 era una redundancia de lo establecido en el art. 149.1.14 CE y una especificación del mandato del art. 31.1 de la misma norma¹⁴⁵. Obviamente, las CCAA tienen poder tributario, si bien deberán sujetarse a lo establecido en la Constitución y en las Leyes. Como señalara Ramallo Massanet de la Constitución no se desprende el grado de intensidad con que pueden actuar las CCAA en la Hacienda regional y en el establecimiento de tributos, sino que tendremos que esperar a que unas “leyes”, a las que se remite el art. 133.2, se lo señalen. Pero, cuáles son esas leyes. Y a esto responde ciertamente este autor al afirmar que las CCAA establecen tributos a través de una legislación territorial de segundo grado que deberá atender a los principios constitucionales y que requerirá un acto de autorización para establecerlos, “contenido en una ley de primer grado, es decir, de las que tienen a la Constitución como único límite y condición. Y es evidente que el Estatuto de Autonomía como ley que se caracteriza por ser de primer grado, delimitadora de las competencias entre el Estado y la Comunidad y constitutiva de la misma, es el instrumento normativo básico para ello”¹⁴⁶. Así pues, ha de tratarse de leyes que sean definidoras de competencias; esto es, la LOFCA (otra cosa es que se cuestione su necesidad) y los correspondientes Estatutos de Autonomía. Y, lo mismo cabe predicar respecto de las Corporaciones Locales, con el hándicap de la carencia de un poder legislativo propio.

En consecuencia, es pacífico que las CCAA tienen potestad tributaria para el establecimiento de su sistema tributario que deberán ejercer en el marco de la atribución autonómica (o de la LOFCA). La siguiente cuestión a resolver es si tienen competencia para establecer el sistema tributa-

¹⁴³ Se interpretaba el art. 133 CE con los esquemas dogmáticos anteriores a la Constitución de 1978, anclados en los arts. 2.º y 5.º de la Ley General Tributaria de 1963. Así, Sainz De Bujanda, F., *Lecciones de Derecho Financiero*, Fac. de Derecho Universidad Complutense de Madrid, 1979, pág. 63. En cierto modo, se operaba una elevación a rango constitucional del esquema de la Ley General Tributaria.

¹⁴⁴ Superado actualmente el falso debate poder originario-poder derivado, hoy se admite sin reparos que tan originario es el poder financiero del Estado como el de las CCAA y Corporaciones Locales, ya que todos ellos encuentran reconocimiento explícito en el texto constitucional. La diferencia estriba en que mientras que el poder del Estado no encuentra más límites que los derivados del propio texto constitucional; las CCAA y EELL además de los límites constitucionales deberán respetar lo establecido en las Leyes que regulan su poder.

¹⁴⁵ Ramallo Massanet, J., “El reparto de competencias...”, *op. cit.*, pág. 538.

¹⁴⁶ *Ibid.*, págs. 538 y 539.



rio de los EELL, para regular la Hacienda de los Gobiernos Locales rompiendo así el mito de que es el Estado el que tiene competencia exclusiva para el establecimiento y regulación del sistema tributario local. Se imponen aquí varias consideraciones.

En primer lugar, y como se ha señalado en numerosas ocasiones, es cierto que en todo el Texto Constitucional no existe ni una sola norma que habilite expresamente a las CCAA para regular sobre las Haciendas Locales. No obstante, tampoco existe ni una norma en contra, ni una norma que habilite únicamente al Estado¹⁴⁷. El art. 149.1 CE que enumera aquellas materias que son de competencia exclusiva estatal, no contiene esta reserva respecto de la Hacienda de las Corporaciones locales. Pero, además, se les habilita para ello en un Estatuto de Autonomía que es una norma estatal.

Es más, el art. 142 de la CE declara que las Haciendas locales “se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”. Luego, el propio Texto Constitucional no está excluyendo a las CCAA en materia de financiación local, desde el momento en que las EELL se nutren, también, de las PICA. Esto es, desde el propio Texto Constitucional se les está implicando en la financiación de los EELL. Luego, es perfectamente viable que un Estatuto de Autonomía como ha sido el Catalán, y el Balear, considere como financiación de la Comunidad Autónoma la compuesta por la Administración de la Generalitat y las Corporaciones Locales.

A mayor abundamiento, el mandato contenido en el art. 2.2 LOFCA, conforme al cual la CA está obligada a velar por su propio equilibrio territorial, que difícilmente lograría si no pudiera ordenar parte de su sistema de financiación¹⁴⁸. Y, no hay que olvidar el art. 218.5 EAC donde atribuye a la Generalitat “el ejercicio de la tutela financiera sobre los gobiernos locales, respetando la autonomía que les reconoce la Constitución”.

Es más, el art. 6.3 LOFCA establece que las “Comunidades Autónomas podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de régimen local reserve a las Corporaciones Locales...”, sin referirse expresamente al carácter estatal de la Ley de régimen local, de ahí que algunas CCAA hayan decidido aprobar su propia Ley autonómica de Régimen local. Así, por ejemplo, Baleares¹⁴⁹ y Valencia¹⁵⁰, de un modo expreso, han querido aprobar una Ley autonómica de Régimen Local. Y, lo mismo la Propuesta de Proposición de Ley para la Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha¹⁵¹.

Luego, hay títulos habilitantes bastantes tanto en la Constitución, como en los Estatutos de Autonomía, como en la LOFCA, para que las Comunidades Autónomas ordenen el sistema financiero local. Es más, siguiendo con los parámetros de descentralización política y financiera a que estamos acudiendo actualmente (como una forma de atender mejor a los intereses locales atendiendo a sus distintas peculiaridades), ello debería suponer que los parlamentos autonómicos se implicaran en la ordenación de las Haciendas locales integradas en su territorio.

Del pronunciamiento constitucional a que hacemos referencia, lo que se extrae es que el Tribunal lo que está afirmando es que el art. 133.1 CE no juega en materia de sistema tributario local, lógico por cuanto es una norma de límites; y que el régimen jurídico financiero local se reconduciría al art. 149.1.18 y al art. 149.1. 14 CE que declara la competencia exclusiva del Estado para establecer las bases del régimen jurídico financiero de las Administraciones públicas y para la Hacienda general.

¹⁴⁷ En este sentido, Ferreiro Lapatza, J.J., *Curso de Derecho Financiero Español*, vol. I, 24.ª ed., Madrid, Ed. MP, 2004, pág. 118.

¹⁴⁸ Como señala Martín Queralt, J., “La intervención de las Comunidades Autónomas en la regulación de las Haciendas Locales”, *Rev. del Instituto de Estudios Económicos*, 2000, (4), pág. 62, aun cuando no existiera este título competencial en los diferentes Estatutos, el art. 2.2 de la LOFCA establece “que cada Comunidad Autónoma está obligada a velar por su propio equilibrio económico territorial y por la realización interna del principio de solidaridad. Lo que constituye un título habilitante bastante para acometer aquellas actuaciones normativas que puedan afectar de forma directa a las Haciendas de las entidades locales integradas en el correspondiente territorio autonómico”.

¹⁴⁹ Art. 75.8: “El Parlamento de las Illes Balears, en el marco de la legislación básica del Estado, aprobará una ley de régimen local para las Illes Balears que tendrá en cuenta...”.

¹⁵⁰ Art. 64.1. p. 2.º “En el marco de la legislación básica del Estado, Les Corts aprobarán la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana”.

¹⁵¹ Art. 84.2: “En el marco de lo establecido en la legislación básica estatal sobre el régimen local, mediante norma con rango de ley se declararán como competencias propias de los municipios...”.

Y, como tiene declarado el Tribunal Constitucional, no sólo para establecerlas, sino para declarar lo que es básico. Ese mandato se ha concretado en la Ley de Bases del Régimen Local, en consecuencia el Estado ya ha ejercido su competencia. Y, sin embargo, ha renunciado a considerar como básico el sistema tributario local, por cuanto en el art. 1 LRHL excluye de la consideración de bases del régimen jurídico financiero de la Administración Local, dictadas al amparo del art. 149.1.18 CE, los preceptos que regulan el sistema tributario local.

6.1.2. *Planteamiento de la cuestión en los EEAA*

Veamos cómo se ha abordado esta cuestión en los recientes Estatutos de Autonomía.

Coherente con ello, el art. 218.2 del EAC establece que la “Generalitat tiene competencia, en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado, en materia de financiación local”; esto es, asume a través del Estatuto la competencia en materia de Hacienda Local, y la ejercerá con el respeto a los principios constitucionales y a la normativa contenida en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en aquella parte que se declara básica dictada al amparo del art. 149.1.18 CE (régimen jurídico financiero de la Administración local, del que se excluye el sistema tributario local). Con esta remisión a la normativa del Estado también se salva al Estatuto del hecho de que una futura regulación estatal de las haciendas locales incluya entre las bases del régimen jurídico financiero de los EELL, dictadas al amparo del art. 149.1.18 CE, al sistema tributario propiamente local.

Dando un paso más, la atribución de esta competencia supone algo más; esto es, cuestionarse la aplicación en Cataluña de la Ley Reguladora de Haciendas Locales de carácter estatal, en cuanto al sistema tributario local, que ni es norma básica, ni conforma el denominado bloque de constitucionalidad. Por tanto, nada impide que sea el Parlamento Autonómico el que apruebe normas que afecten al sistema tributario de los EELL, y conforme a la regulación actual que se establezcan a nivel autonómico unos tributos locales diferentes de los establecidos por la legislación estatal. El problema podría surgir de que por un cambio legislativo de carácter unilateral del Estado se declarase básico, al amparo del art. 149.1.18 CE, el sistema tributario local, una vez efectuada su regulación a nivel autonómico al amparo de su previsión estatutaria sujeta a los vaivenes estatales no tiene sentido derogación singular del régimen general.

Recordemos las reflexiones que hacíamos en otra parte de este trabajo respecto del abuso de la legislación básica por parte del Estado. Una cosa es establecer las bases, referidas a las reglas y los principios esenciales vertebradores de una materia, respetando la competencia de las CCAA que en sus respectivos Estatutos la hayan asumido de forma exclusiva, de desarrollo de esas bases. Y, otra bien distinta, es establecer una legislación estatal uniforme difícilmente diferenciable del ejercicio de una competencia legislativa general¹⁵². Esta manera de proceder supone una notable reducción de la competencia autonómica atribuida estatutariamente. La conclusión es evidente, una ley de bases no puede vaciar de contenido la competencia autonómica de desarrollo reduciéndola a aspectos marginales o puramente testimoniales¹⁵³. La Ley de bases ha de permitir a la Comunidad hacer una política propia sobre haciendas locales desarrollando los principios y disposiciones recogidos en el correspondiente Estatuto de Autonomía¹⁵⁴.

¹⁵² Entiende Aragonés Beltrán, E., “Las haciendas locales...”, *op. cit.*, pág. 76, que “ninguna reforma estatutaria puede excluir que el Estado, al regular el régimen básico y común a todas las administraciones públicas, ordene también el régimen de las administraciones locales, pero sí es posible el Estatuto excluya la aplicación en Cataluña de normas estatales que directa y específicamente regulan el régimen de las administraciones locales. En el bien entendido de que se trata sólo de una exclusión aplicativa; nada dice esa exclusión de la validez de las leyes básicas estatales (presentes o futuras) sobre Administración local, pues aquí de lo que se habla es de que una ley que bien puede quedar amparada en una comprensión amplia del artículo 149.1.18 de la CE no es aplicable en aquellas comunidades autónomas cuyos estatutos hayan fijado de forma precisa los límites del título competencial estatal”.

¹⁵³ Así, declaraba el Tribunal Constitucional en sentencia 179/1985, de 19 de diciembre, con relación a los supuestos de legislación básica estatal (es art. 149.1.18 CE) que la intervención del Estado deberá serlo “de modo tal que no se imposibilite el ejercicio de la facultad comunitaria para dictar las normas de detalle”.

¹⁵⁴ Estamos en presencia de una competencia compartida y al respecto declara el art.111 EAC: “En las materias que el Estatuto atribuye a la Generalitat de forma compartida con el Estado, corresponden a las Generalitat la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de estas competencias, la Generalitat puede establecer políticas propias. El Parlamento debe desarrollar y concretar a través de una ley aquellas previsiones básicas”.

La competencia catalana en materia de financiación local incluye, también, la capacidad para *fixar los criterios de distribución de las PICA*. Como así también sucede con el Estatuto Balear en su art. 137.2 donde se establece que la competencia en materia de financiación de los Consejos Insulares incluye la “capacidad para fijar los criterios de distribución de las participaciones a cargo de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears”. Las aportaciones de la Comunidad Autónoma de Aragón a las Corporaciones Locales integradas en su territorio se distribuirán conforme a los criterios de distribución aprobados por “ley de las Cortes de Aragón” que deberá tener en cuenta “las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de los entes locales”. En el Estatuto para Andalucía se establece en su art. 192.1 que una “ley regulará la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma”. Más parca es la declaración de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha que establece en su art. 83.2 dice que la Comunidad asegurará la participación de los municipios en los tributos de la Comunidad “de acuerdo con los criterios de equidad, solidaridad, eficiencia y suficiencia, teniendo en cuenta la fiscalidad existente en los mismos”.

El *Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana* establece en su art. 67.2:

“Para alcanzar la autonomía financiera, la Hacienda de la Generalitat contará, en relación a los instrumentos de financiación que integran la Hacienda Autonómica, de la máxima capacidad normativa, así como con las máximas atribuciones respecto a las actividades que comprenden la aplicación de los tributos y la resolución de las reclamaciones que contra dichas actividades se susciten, en los términos que determine la Constitución y la Ley Orgánica prevista en el artículo 157.3 de la misma”.

Es decir, que a diferencia de lo que ha sucedido con el Estatuto Catalán, el Estatuto Valenciano ha renunciado a asumir competencia en materia de financiación, autonómica o local, relegando a lo que diga la LOFCA el alcance de la misma¹⁵⁵. Es, no se olvide, una opción política, con el coste que ello puede suponer.

6.2. Participación de los EELL en los tributos de las CCAA

Ya adelantábamos que era una exigencia constitucional (art. 142 CE), reiterada, también, en el art. 105.2 LRRL y el art. 39.2 de la LHL¹⁵⁶. Mandato, por tanto, que las CCAA no pueden eludir aun cuando no tengan atribuida esa competencia estatutariamente. Transferencias cuya finalidad no es conseguir la solidaridad mediante políticas de redistribución, sino, simplemente, garantizar la suficiencia de las EELL en orden a la consecución de sus competencias. Actuaría a modo del Fondo de suficiencia de las CCAA en orden a nivelar el gasto y la capacidad fiscal de cada Entidad Local.

La realidad nos demuestra que no todas las CCAA han creado este fondo de cooperación local. Y, algunas de las que lo han hecho no lo han configurado precisamente con la finalidad a que nos hemos referido.

Así, el *Estatuto de Autonomía Catalán* en su art. 219.1 establece:

“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”.

Se prevé, pues, la existencia de un Fondo de cooperación local de Cataluña, consistente en transferencias incondicionadas a los Ayuntamientos definidas como participación en los ingresos tributarios de la Generalitat.

¹⁵⁵ En este sentido, Lozano Serrano, C., “La Hacienda Autonómica...”, en *La financiación autonómica...*, *op. cit.*, pág. 15.

¹⁵⁶ Señala, también, Martín Queralt, J., “La participación...”, en *Tratado de Derecho Municipal*, II, *op. cit.*, pág. 2552, como títulos competenciales para que se produzca la participación de las EELL en los tributos de las CCAA “la necesidad de incluir los aspectos hacendísticos como una parte esencial del régimen local. En el caso de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias exclusiva en la materia legítima también la adopción de medidas relevantes para la propia autonomía local, como las que tiendan a posibilitar a las Entidades Locales la disponibilidad de los medios económicos precisos para poder aplicar su propia política”.

En el art. 179 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, se prevé la creación de un Fondo de Cooperación Local de Cataluña, integrado por participaciones en ingresos estatales y de la Generalidad y en subvenciones incondicionadas (art. 181.a) L8/1987), que será distribuido por la Generalidad, mediante Ley anual de presupuesto, conforme a los criterios legalmente establecidos (art. 182.2 L8/1987). Este precepto remite a la legislación sobre finanzas locales de Cataluña la fijación de los criterios de distribución de las participaciones en ingresos de la Comunidad.

El cambio de orientación es evidente, por cuanto el Fondo se nutrirá exclusivamente de los ingresos tributarios de la Generalitat¹⁵⁷. Con lo cual, los criterios de distribución serán los que propiamente establezca la misma. Y, se prevé su regulación mediante Ley del Parlamento.

El Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el TR de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña¹⁵⁸, prevé en su art. 197 crear el Fondo de cooperación local de Cataluña y en los apartados 1 y 2 del art. 198 reproduce lo establecido en los apartados 1 y 2 del art. 182 del la Ley 8/1987. Este Fondo estará integrado por una participación de libre disposición y una destinada al fomento de la prestación de servicios. Y, en este sentido, aun hoy, es la Ley De Presupuestos de la Generalidad de Cataluña la que establece los diferentes conceptos que integran el Fondo de cooperación local de Cataluña; y, determina los criterios para distribuir la dotación presupuestaria.

El art. 218 EAC, como ya hemos señalado, atribuye a la Generalitat la competencia para “fijar los criterios de distribución de las participaciones a cargo del presupuesto de la Generalitat”, lo que no podía ser de otro modo. Si la Comunidad Autónoma en cuestión tiene atribuidas competencias en materia de Hacienda Local (y aunque no las tengan el art. 142 CE se configura como título habilitante suficiente), es a ellas a quien corresponde fijar los criterios de reparto, sin tener que seguir los establecidos con carácter estatal. Los únicos límites, recordemos, por ser límites constitucionales, son el principio de autonomía local y de suficiencia financiera.

El *Estatuto de la Comunidad Valenciana* establece que por Ley autonómica “se creará el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunidad Valenciana con los mismos criterios que el fondo estatal” (art. 64.3 EAV). Mimetismo absoluto.

En este sentido, el borrador de ley de Régimen local de la Comunidad Valenciana incluye la creación del Fondo de Cooperación Local, instrumento que venía siendo reclamado por los Ayuntamientos. Este Fondo se dirige a nivelar la financiación por habitante y evitar los desequilibrios entre municipios. Cierto es, que se creará sin una partida específica y se limitará a recoger las distintas partidas del presupuesto anual de la Generalitat cuyos beneficiarios sean los Ayuntamientos lo que no le dota, en absoluto, de estabilidad. Así, en los arts. 255 a 258 del Anteproyecto se regula el Fondo Autonómico Local, que estará integrado por el Fondo de Política sectorial, “de carácter condicionado y que incluirá la totalidad de los créditos destinados a las entidades locales en los distintos programas de actuación de la Generalitat” (formará parte de ese Fondo el Fondo de inversión recién aprobado por la Generalitat para mejorar accesos viarios, dotar suelo industrial o recuperar parajes degradados), y por el Fondo de Cooperación Local, de carácter incondicionado según reza el Anteproyecto, si bien el 20 por 100 del mismo se “destinará a gastos de inversión, pudiendo los beneficiarios destinar su importe, una vez incorporado a su presupuesto, a la financiación de cualquier obra o servicio de su competencia”. Se fijan en la propia norma los criterios de distribución. Este instrumento primará el criterio de población, aunque no será el único criterio utilizado ya que se busca primar a municipios pequeños y medianos, se fijan criterios tales como el esfuerzo fiscal o la inversa de la capacidad recaudatoria. No resulta clara la finalidad de este Fondo, ¿busca la suficiencia? En tanto que tiende a igualar el gasto y la capacidad fiscal de cada municipio. ¿Busca la solidaridad?, por cuanto ese Fondo de inversión que pretende primar a los pequeños y medianos municipios parece tener una finalidad similar al Fondo de Compensación del art. 158.2 CE. ¿Será condicionado?, por tanto no dirigido a garantizar la suficiencia o por contra incondicionado?.

¹⁵⁷ Establece la Disposición Final primera del Estatuto catalán: *Aplicación de los preceptos del Título VI*.

La Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat debe concretar, en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del presente Estatuto, la aplicación de los preceptos del Título VI.

Los preceptos del Título VI pueden aplicarse de forma gradual a tendiendo a su viabilidad financiera. En todo caso, dicha aplicación debe ser plenamente efectiva en el plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del presente Estatuto”.

¹⁵⁸ Este Decreto refunde el texto de la Ley 21/2002, de 5 de julio, con el de la Ley 8/1987, de 15 de abril.



El *Estatuto de Autonomía de las Illes Balears* establece en su art. 75.9 que con el fin de “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”. En desarrollo de las previsiones estatutarias ha aprobado la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears. En su art. 205 establece los ‘Fondos de colaboración económica con las entidades locales’ cuyo objetivo es “contribuir al equilibrio económico de las entidades locales de las Illes Balears, así como colaborar en la consecución de los principios de autonomía y suficiencia financiera interna y en la realización del principio de solidaridad”. La dotación presupuestaria de los mismos no podrá ser inferior a un porcentaje fijado por la norma (0,7 por 100) de los ingresos propios de la Comunidad Autónoma, y son dos: el Fondo de ayudas de carácter finalista y el Fondo de cooperación local que es el que ahora nos interesa. Se establece en esta Ley 20/2006, que no tendrán carácter finalista, sino que “corresponde a cada ente local determinar la finalidad concreta a que se aplica”. Y se remite a un desarrollo reglamentario la fijación de los criterios de distribución del mismo.

En *Galicia* la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, establece que la ley del parlamento de Galicia que regule las haciendas de las entidades locales de Galicia regulará un fondo de cooperación local para compensar los desequilibrios internos de Galicia en “infraestructuras básicas de carácter local y, en particular, incrementar éstas, acercando los servicios públicos locales de Galicia a la medida del Estado, facilitando, al mismo tiempo, el apoyo a la actividad económica en los núcleos y zonas menos desarrollados de la Comunidad Autónoma”.

El *Estatuto de Autonomía de Aragón* establece en su art. 114.5 que el “conjunto de las aportaciones realizadas a las Corporaciones Locales se integrará en el Fondo Local de Aragón”.

El *Estatuto de Autonomía para Andalucía* establece en su art. 192 que las PICA se instrumentarán a través de un fondo de nivelación municipal. Igualmente, está prevista la aprobación de una Ley Andaluza de Régimen local (art. 98). En el documento base de posicionamiento ante una Ley Andaluza de Régimen Local se plantea, una vez fijadas las competencias en el Estatuto y concretadas en la Ley de Régimen Local, “redefinir los recursos que la comunidad pone a disposición de municipios y provincias en forma de subvenciones, en participación incondicionada de las Entidades Locales en los ingresos de la Comunidad Autónoma”. Se afirma en este documento que financiar “competencias propias con subvenciones supone un fraude político” que se ha puesto de manifiesto en diferentes ocasiones por las CCAA al Estado “cuando han argumentado que una competencia financiada con subvenciones deja de ser exclusiva y pasa a ser compartida”.

Este documento aboga por un proceso conjunto en competencias y financiación local; esto es, la Ley de Régimen Local y la Ley de participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma han de observar una tramitación paralela.

Y, concluye:

“Caracterizadas de forma inequívoca por el Estatuto las competencias municipales como propias resulta incompatible con tal calificación financiarlas con subvenciones.

Ordenar y gestionar exigen un horizonte temporal para programar políticas imposibles de ejercer, si los recursos del nivel de gobierno que delimita las competencias llegan en convocatorias de anualidad presupuestaria”¹⁵⁹.

La *Propuesta de Proposición del Ley para la Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha* establece en su art. 83.2 que la “Comunidad Autónoma 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, por ley se regulará el Fondo Regional de Cooperación Local”.

A este fondo no se refiere el Estatuto de Castilla y León. La Ley 7/1999, de 27 de diciembre de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León integra en el Plan de Cooperación Local el Fondo de Cooperación Local el Fondo de Apoyo Municipal y el conjunto de transferencias corrientes y de capital (en similares términos la Ley 10/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Gene-

¹⁵⁹ Nos hemos permitido reproducir lo plasmado en ese documento por cuanto nos parece que es así como se debe obrar y argumentar.

rales de la Comunidad de Castilla y León). El Fondo de Cooperación Local está integrado por una serie de Fondos destinados a financiar proyectos, subvencionados, por tanto, con los diferentes fondos que lo integran. Es un Fondo de Inversiones. Pero, además, crea el Fondo de Apoyo Municipal, de carácter incondicionado (art. 26) destinado al “pago de los gastos generados por la implantación, mejora, ampliación o mantenimiento de servicios públicos no susceptibles de ser financiados con tasas o precios públicos” que parece ser más la idea a que nos estábamos refiriendo. Aunque es cierto que se trata de Fondos coyunturales sujetos a los voluntarismos políticos de cada momento.

También, el Fondo de cooperación local incondicionado, que contempla el borrador del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, cuyos criterios de concesión lo serán en función de la población, la orografía, la dispersión o el envejecimiento, entre otros parámetros.

6.3. Solidaridad. Políticas redistributivas

Llegamos, pues, al último punto de este trabajo, el de la solidaridad dentro de cada Comunidad, cuya garante última es la propia Comunidad Autónoma conforme al principio de subsidiariedad establecido en la CEAL.

El logro de la solidaridad interna, además de estar preconizado en el art. 2.2 LOFCA, también aparece recogido en los diferentes Estatutos de Autonomía¹⁶⁰. Por tanto, también las CCAA deben garantizar la solidaridad dentro de su demarcación, si bien a diferencia de lo que sucede con el nivel superior Estado-Comunidad Autónoma donde está ordenado por el Texto constitucional, a este nivel se recoge en la LOFCA o en los propios Estatutos que integran el bloque de constitucionalidad.

La consecución de la solidaridad a nivel autonómico se ha articulado a través de distintas vías. Observamos diversas declaraciones genéricas de este principio en las diferentes normas estatutarias.

El *Estatuto Valenciano* en su art. 67. 4 reproduce lo dispuesto en el art. 2.2 LOFCA al establecer que la Generalitat en el ejercicio de sus competencias financieras “velará por el equilibrio territorial dentro de la Comunitat Valenciana y por la realización interna del principio de solidaridad”.

Lo mismo hace el *Estatuto de las Illes Balears*, que en su art. 123.3 establece que el Gobierno “velará por el equilibrio territorial en las Illes Balears y por la realización interna del principio de solidaridad”.

Pero, va más allá de una mera declaración genérica del principio. Así, el art. 138.2 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears establece: “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”.

Hay que reconocerle el mérito que tiene a este precepto, por cuanto recoge la obligación para la Ley de financiación balear de establecer un fondo que recoja las asignaciones de nivelación y un fondo de compensación destinado a corregir los desequilibrios. Se reconoce de modo expreso.

El *Estatuto de Autonomía de Aragón* en su art. 99.3 establece que las instituciones aragonesas “velarán por el equilibrio territorial y desarrollo sostenible de Aragón y por la realización interna del principio de solidaridad”.

Descendiendo al plano de la concreción, nos encontramos con la Disposición Adicional sexta de su Estatuto que reza:

“Para la fijación de las inversiones del Estado en Aragón en infraestructuras, se pondrán, con carácter prioritario, la superficie del territorio, los costes diferenciales de construcción derivados de la orografía, así como su condición de comunidad fronteriza, y se incorporarán criterios de equilibrio territorial a favor de las zonas más despobladas”.

Esto es, la Comunidad Autónoma se erige en competente para, dentro de su territorio, fijar las inversiones estatales, atendiendo a criterios de equilibrio territorial, en orden a hacer efectivo el principio de solidaridad.

¹⁶⁰ No hubiera estado de más que el Estatuto catalán lo recogiera expresamente en su articulado.



En el seno de la comisión gallega de cooperación local está previsto el estudio de la creación de un fondo de compensación interterritorial. Y, el *Estatuto de Autonomía para Andalucía* en su art. 191 establece que las Haciendas locales se rigen, entre otros, por el principio de solidaridad.

Este punto nos parece trascendente, puesto que además de garantizar la financiación de las competencias transferidas o delegadas; están los mecanismos de nivelación de las capacidades fiscales y las necesidades de gasto en aras a la consecución de la solidaridad y redistribución territorial¹⁶¹.

Lo anterior debería articularse no como una partida en la correspondiente Ley de Presupuestos autonómica sujeta a las vicisitudes políticas (asignación presupuestaria), sin dotarlo de cierta estabilidad. Lo procedente sería que se estableciera en una Ley de Hacienda Local autonómica. Y, en este sentido, en diferentes Estatutos se ha previsto la aprobación de esta norma.

Así, el Estatuto Catalán ha previsto la creación de una *Ley de Haciendas Locales* propia de la Generalitat, donde se desarrollaran los principios y directrices que garanticen la suficiencia financiera y la autonomía presupuestaria y de gasto de los municipios dentro del marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado, en materia de financiación local¹⁶². Con esta ley se pretende desarrollar un sistema local propio y específicamente catalán. Varias observaciones. En primer lugar, destacar y manifestar el buen hacer del Estatuto catalán que, en la elaboración de la Ley de Haciendas Locales de la Generalitat, ha establecido que se oirá al Consejo de Gobiernos Locales¹⁶³. Esperemos que, dado la falta de carácter vinculante de este Consejo, se tomen en consideración sus observaciones y no se quede en una mera declaración de intenciones. En segundo lugar, se echa en falta el establecimiento de una Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Generalitat-Municipios y veguerías, al estilo de la del Estado y la Comunidad, como órgano paritario permanente donde se concretara, aplicara, actualizara y se procediera al seguimiento del sistema de financiación de los EELL, así como que se canalizara el conjunto de relaciones fiscales y financieras de la Generalitat y las Corporaciones Locales. Esperemos que la futura Ley de Haciendas Locales rellene esta laguna.

Igualmente, el Estatuto Balear ha previsto la aprobación de una Ley de financiación de los Consejos Insulares para regular el régimen de financiación de los mismos (art. 138.1). Añadiendo en su apartado 3 que la "ley que regula la financiación de los Consejos insulares establecerá los mecanismos de cooperación necesarios entre el Gobierno de las Illes Balears y los Consejos Insulares para articular adecuadamente el desarrollo y la revisión del sistema de financiación de acuerdo con los principios de equidad, transparencia y objetividad, mediante una comisión paritaria Gobierno-Consejos Insulares". Es decir, se prevé a nivel estatutario la creación de una comisión paritaria para revisar el sistema de financiación local. Ello demuestra el compromiso del Gobierno Balear con sus Consejos Insulares.

Aragón sólo prevé la aprobación de una ley de las Cortes de Aragón para fijar sólo los criterios de distribución de las PICA (art. 114 4). Cuanto menos, se debería establecer una Comisión paritaria Comunidad-Entidades Locales donde discutir los criterios de distribución y las actualizaciones futuras.

Lo mismo que Andalucía que remite a una ley la regulación de la participación de los EELL en los tributos de la Comunidad (art. 192). Sin más. Mandato que se pretende cumplir en breve, como hemos visto. También, en el Documento de Posicionamiento al que nos hemos referido se prevé el establecimiento de una cláusula de garantías de las competencias locales identificadas como propias en la Ley Andaluza de régimen local, que deberá actuar como garantía de que el legislador

¹⁶¹ 219.4 EAC: "La distribución de recursos procedentes de subvenciones incondicionadas o de participaciones genéricas en impuestos debe llevarse a cabo teniendo en cuenta la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de los gobiernos locales y garantizando en todo caso su suficiencia".

¹⁶² Art. 220 EC: "1. El Parlamento debe aprobar su propia ley de haciendas locales para desarrollar los principios y disposiciones establecidos por el presente capítulo.

2. Las facultades en materia de haciendas locales que el presente capítulo atribuye a la Generalitat deben ejercerse con respeto a la autonomía local y oído el Consejo de Gobiernos Locales, establecido por el art. 85".

¹⁶³ Art. 85: "El Consejo de Gobiernos Locales es el órgano de representación de municipios y veguerías en las instituciones de la Generalitat. El Consejo debe ser oído en la tramitación parlamentaria de las iniciativas legislativas que afectan de forma específica a las Administraciones locales y la tramitación de planes y normas reglamentarias de carácter idéntico. Una ley del Parlamento regula la composición, la organización y las funciones del Consejo de Gobiernos Locales".

sectorial al delimitar las competencias locales propias no altera el reconocimiento que de éstas hace la ley andaluza de régimen local. Esta se articularía mediante la creación de un Consejo de Gobiernos Locales, órgano de participación, no de colaboración interadministrativa, de composición exclusivamente local, que dictaminaría sobre decisiones del Gobierno andaluz. Sería conveniente, además, el establecimiento de la Comisión a que nos estamos refiriendo.

El Estatuto Valenciano prevé la creación de una “Comisión Mixta entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias como órgano deliberante y consultivo para determinar las bases y métodos que favorezcan las bases de participación entre dichas instituciones”, informando preceptivamente las iniciativas legislativas que afecten a los EELL. Y, en este sentido, el borrador de Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana otorga rango de ley a la comisión mixta que reúne a la FVMP y a la Generalitat.

Por último, en la Propuesta de Reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha se prevé la creación del Consejo de Gobiernos Locales, como órgano de representación de los municipios y provincias en las instituciones de la Junta de Comunidades, que deberá ser “oído en la tramitación administrativa de iniciativas normativas y de planificación que afecten a sus intereses propios”.

Igualmente, sería deseable que se aprovecharan estos diferentes instrumentos normativos para regular no sólo el sistema financiero local, en orden a garantizar la suficiencia; sino, también, que se regulara, de una manera expresa y detallada, el establecimiento de instrumentos que garantizarán la solidaridad dentro de cada una de las CCAA.

**DOCUMENTOS DE TRABAJO EDITADOS POR EL
INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES**

2000

- 1/00 Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1999.
Autor: Área de Sociología Tributaria.
- 2/00 Los costes de cumplimiento en el IRPF 1998.
Autores: M.^a Luisa Delgado, Consuelo Díaz y Fernando Prats.
- 3/00 La imposición sobre hidrocarburos en España y en la Unión Europea.
Autores: Valentín Edo Hernández y Javier Rodríguez Luengo.

2001

- 1/01 Régimen fiscal de los seguros de vida individuales.
Autor: Ángel Esteban Paúl.
- 2/01 Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2000.
Autor: Área de Sociología Tributaria.
- 3/01 Inversiones españolas en el exterior. Medidas para evitar la doble imposición internacional en el Impuesto sobre Sociedades.
Autora: Amelia Maroto Sáez.
- 4/01 Ejercicios sobre competencia fiscal perjudicial en el seno de la Unión Europea y de la OCDE: Semejanzas y diferencias.
Autora: Ascensión Maldonado García-Verdugo.
- 5/01 Procesos de coordinación e integración de las Administraciones Tributarias y Aduaneras. Situación en los países iberoamericanos y propuestas de futuro.
Autores: Fernando Díaz Yubero y Raúl Junquera Valera.
- 6/01 La fiscalidad del comercio electrónico. Imposición directa.
Autor: José Antonio Rodríguez Ondarza.
- 7/01 Breve curso de introducción a la programación en Stata (6.0).
Autor: Sergi Jiménez-Martín.
- 8/01 Jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo e Impuesto sobre Sociedades.
Autor: Juan López Rodríguez.
- 9/01 Los convenios y tratados internacionales en materia de doble imposición.
Autor: José Antonio Bustos Buiza.
- 10/01 El consumo familiar de bienes y servicios públicos en España.
Autor: Subdirección General de Estudios Presupuestarios y del Gasto Público.
- 11/01 Fiscalidad de las transferencias de tecnología y jurisprudencia.
Autor: Néstor Carmona Fernández.
- 12/01 Tributación de la entidad de tenencia de valores extranjeros española y de sus socios.
Autora: Silvia López Ribas.
- 13/01 El profesor Flores de Lemus y los estudios de Hacienda Pública en España.
Autora: María José Aracil Fernández.
- 14/01 La nueva Ley General Tributaria: marco de aplicación de los tributos.
Autor: Javier Martín Fernández.
- 15/01 Principios jurídico-fiscales de la reforma del impuesto sobre la renta.
Autor: José Manuel Tejerizo López.
- 16/01 Tendencias actuales en materia de intercambio de información entre Administraciones Tributarias.
Autor: José Manuel Calderón Carrero.
- 17/01 El papel del profesor Fuentes Quintana en el avance de los estudios de Hacienda Pública en España.
Autora: María José Aracil Fernández.
- 18/01 Regímenes especiales de tributación para las pequeñas y medianas empresas en América Latina.
Autores: Raúl Félix Junquera Varela y Joaquín Pérez Huete.
- 19/01 Principios, derechos y garantías constitucionales del régimen sancionador tributario.
Autores: Varios autores.
- 20/01 Directiva sobre fiscalidad del ahorro. Estado del debate.
Autor: Francisco José Delmas González.
- 21/01 Régimen Jurídico de las consultas tributarias en derecho español y comparado.
Autor: Francisco D. Adame Martínez.
- 22/01 Medidas antielusión fiscal.
Autor: Eduardo Sanz Gadea.

- 23/01 La incidencia de la reforma del Impuesto sobre Sociedades según el tamaño de la empresa.
Autores: Antonio Martínez Arias, Elena Fernández Rodríguez y Santiago Álvarez García.
- 24/01 La asistencia mutua en materia de recaudación tributaria.
Autor: Francisco Alfredo García Prats.
- 25/01 El impacto de la reforma del IRPF en la presión fiscal indirecta. (Los costes de cumplimiento en el IRPF 1998 y 1999).
Autor: Área de Sociología Tributaria.

2002

- 1/02 Nueva posición de la OCDE en materia de paraísos fiscales.
Autora: Ascensión Maldonado García-Verdugo.
- 2/02 La tributación de las ganancias de capital en el IRPF: de dónde venimos y hacia dónde vamos.
Autor: Fernando Rodrigo Saucó.
- 3/02 A tax administration for a considered action at the crossroads of time.
Autora: M.ª Amparo Grau Ruiz.
- 4/02 Algunas consideraciones en torno a la interrelación entre los convenios de doble imposición y el derecho comunitario Europeo: ¿Hacia la "comunitarización" de los CDIs?
Autor: José Manuel Calderón Carrero.
- 5/02 La modificación del modelo de convenio de la OCDE para evitar la doble imposición internacional y prevenir la evasión fiscal. Interpretación y novedades de la versión del año 2000: la eliminación del artículo 14 sobre la tributación de los Servicios profesionales independientes y el remozado trato fiscal a las *partnerships*.
Autor: Fernando Serrano Antón.
- 6/02 Los convenios para evitar la doble imposición: análisis de sus ventajas e inconvenientes.
Autores: José María Vallejo Chamorro y Manuel Gutiérrez Lousa.
- 7/02 La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los presupuestos.
Autor: Andrés Jiménez Díaz.
- 8/02 IRPF y familia en España: Reflexiones ante la reforma.
Autor: Francisco J. Fernández Cabanillas.
- 9/02 Novedades en el Impuesto sobre Sociedades en el año 2002.
Autor: Manuel Santolaya Blay.
- 10/02 Un apunte sobre la fiscalidad en el comercio electrónico.
Autora: Amparo de Lara Pérez.
- 11/02 I Jornada metodológica "Jaime García Añoveros" sobre la metodología académica y la enseñanza del Derecho financiero y tributario.
Autores: Pedro Herrera Molina y Pablo Chico de la Cámara (coord.).
- 12/02 Estimación del capital público, capital privado y capital humano para la UE-15.
Autoras: M.ª Jesús Delgado Rodríguez e Inmaculada Álvarez Ayuso.
- 13/02 Líneas de Reforma del Impuesto de Sociedades en el contexto de la Unión Europea.
Autores: Santiago Álvarez García y Desiderio Romero Jordán.
- 14/02 Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2001.
Autor: Área de Sociología Tributaria. Instituto de Estudios Fiscales.
- 15/02 Las medidas antielusión en los convenios de doble imposición y en la Fiscalidad internacional.
Autor: Abelardo Delgado Pacheco.
- 16/02 Brief report on direct an tax incentives for R&D investment in Spain.
Autores: Antonio Fonfría Mesa, Desiderio Romero Jordán y José Félix Sanz Sanz.
- 17/02 Evolución de la armonización comunitaria del Impuesto sobre Sociedades en materia contable y fiscal.
Autores: Elena Fernández Rodríguez y Santiago Álvarez García.
- 18/02 Transparencia Fiscal Internacional.
Autor: Eduardo Sanz Gadea.
- 19/02 La Directiva sobre fiscalidad del ahorro.
Autor: Francisco José Delmas González.
- 20A/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO I. Parte General. Volumen 1.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 20B/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO I. Parte General. Volumen 2.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 21A/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO II. Parte Especial. Volumen 1.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 21B/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO II. Parte Especial. Volumen 2.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 22/02 Medidas unilaterales para evitar la doble imposición internacional.
Autor: Rafael Cosín Ochaíta.
- 23/02 Instrumentos de asistencia mutua en materia de intercambios de información (Impuestos Directos e IVA).
Autora: M.ª Dolores Bustamante Esquivias.
- 24/02 Algunos aspectos problemáticos en la fiscalidad de no residentes.
Autores: Néstor Carmona Fernández, Fernando Serrano Antón y José Antonio Bustos Buiza.

- 25/02 Derechos y garantías de los contribuyentes en Francia.
Autor: José María Tovillas Morán.
- 26/02 El Impuesto sobre Sociedades en la Unión Europea: Situación actual y rasgos básicos de su evolución en la última década.
Autora: Raquel Paredes Gómez.
- 27/02 Un paso más en la colaboración tributaria a través de la formación: el programa Fiscalis de la Unión Europea.
Autores: Javier Martín Fernández y M.^a Amparo Grau Ruiz.
- 28/02 El comercio electrónico internacional y la tributación directa: reparto de las potestades tributarias.
Autor: Javier González Carcedo.
- 29/02 La discrecionalidad en el derecho tributario: hacia la elaboración de una teoría del interés general.
Autora: Carmen Uriol Egido.
- 30/02 Reforma del Impuesto sobre Sociedades y de la tributación empresarial.
Autor: Emilio Albi Ibáñez.

2003

- 1/03 Incentivos fiscales y sociales a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo.
Autora: Anabel Zárate Marco.
- 2/03 Contabilidad versus fiscalidad: situación actual y perspectivas de futuro en el marco del Libro Blanco de la contabilidad.
Autores: Elena Fernández Rodríguez, Antonio Martínez Arias y Santiago Álvarez García.
- 3/03 Aspectos metodológicos de la Economía y de la Hacienda Pública.
Autor: Desiderio Romero Jordán.
- 4/03 La enseñanza de la Economía: algunas reflexiones sobre la metodología y el control de la actividad docente.
Autor: Desiderio Romero Jordán.
- 5/03 Errores más frecuentes en la evaluación de políticas y proyectos.
Autores: Joan Pasqual Rocabert y Guadalupe Souto Nieves.
- 6/03 Traducciones al español de libros de Hacienda Pública (1767-1970).
Autoras: Rocío Sánchez Lissén y M.^a José Aracil Fernández.
- 7/03 Tributación de los productos financieros derivados.
Autor: Ángel Esteban Paúl.
- 8/03 Tarifas no uniformes: servicio de suministro doméstico de agua.
Autores: Santiago Álvarez García, Marián García Valiñas y Javier Suárez Pandiello.
- 9/03 ¿Mercado, reglas fiscales o coordinación? Una revisión de los mecanismos para contener el endeudamiento de los niveles inferiores de gobierno.
Autor: Roberto Fernández Llera.
- 10/03 Propuestas de introducción de técnicas de simplificación en el procedimiento sancionador tributario.
Autora: Ana María Juan Lozano.
- 11/03 La imposición propia como ingreso de la Hacienda autonómica en España.
Autores: Diego Gómez Díaz y Alfredo Iglesias Suárez.
- 12/03 Quince años de modelo dual de IRPF: Experiencias y efectos.
Autor: Fidel Picos Sánchez.
- 13/03 La medición del grado de discrecionalidad de las decisiones presupuestarias de las Comunidades Autónomas.
Autor: Ramón Barberán Ortí.
- 14/03 Aspectos más destacados de las Administraciones Tributarias avanzadas.
Autor: Fernando Díaz Yubero.
- 15/03 La fiscalidad del ahorro en la Unión Europea: entre la armonización fiscal y la competencia de los sistemas tributarios nacionales.
Autores: Santiago Álvarez García, María Luisa Fernández de Soto Blass y Ana Isabel González González.
- 16/03 Análisis estadístico de la litigiosidad en los Tribunales de Justicia. Jurisdicción contencioso-administrativa (período 1990/2000).
Autores: Eva Andrés Aucejo y Vicente Royuela Mora.
- 17/03 Incentivos fiscales a la investigación, desarrollo e innovación.
Autora: Paloma Tobes Portillo.
- 18/03 Modelo de Código Tributario Ambiental para América Latina.
Directores: Miguel Buñuel González y Pedro M. Herrera Molina.
- 19/03 Régimen fiscal de la sociedad europea.
Autores: Juan López Rodríguez y Pedro M. Herrera Molina.
- 20/03 Reflexiones en torno al debate del impacto económico de la regulación y los procesos institucionales para su reforma.
Autores: Anabel Zárate Marco y Jaime Vallés Giménez.
- 21/03 La medición de la equidad en la implementación de los sistemas impositivos.
Autores: Marta Pascual y José María Sarabia.
- 22/03 Análisis estadístico de la litigiosidad experimentada en el Tribunal Económico Administrativo Regional de Cataluña (1990-2000).
Autores: Eva Andrés Aucejo y Vicente Royuela Mora.

- 23/03 Incidencias de las NIIF en el ámbito de la contabilidad pública.
Autor: José Antonio Monzó Torrecillas.
- 24/03 El régimen de atribución de rentas tras la última reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
Autor: Domingo Carbajo Vasco.
- 25/03 Los grupos de empresas en España. Aspectos fiscales y estadísticos.
Autores: María Antonia Truyols Martí y Luis Esteban Barbado Miguel.
- 26/03 Metodología del Derecho Tributario.
Autor: Pedro Manuel Herrera Molina.
- 27/03 Estado actual y perspectivas de la tributación de los beneficios de las empresas en el marco de las iniciativas de la Comisión de la Unión Europea.
Autor: Eduardo Sanz Gadea.
- 28/03 Créditos iniciales y gastos de la Administración General del Estado. Indicadores de credibilidad y eficacia (1988-2001).
Autores: Ana Fuentes y Carmen Marcos.
- 29/03 La Base Imponible. Concepto y determinación de la Base Imponible. Bienes y derechos no contabilizados o no declarados: presunción de obtención de rentas. Revalorizaciones contables voluntarias. (Arts. 10, 140, 141 y 148 de la LIS.)
Autor: Alfonso Gota Losada.
- 30/03 La productividad en la Unión Europea, 1977-2002.
Autores: José Villaverde Castro y Blanca Sánchez-Robles.

2004

- 1/04 Estudio comparativo de los convenios suscritos por España respecto al Convenio Modelo de la OCDE.
Autor: Tomás Sánchez Fernández.
- 2/04 Hacienda Pública: enfoques y contenidos.
Autor: Santiago Álvarez García.
- 3/04 Los instrumentos de solidaridad interterritorial en el marco de la revisión de la política regional europea. Análisis de su actuación y propuestas de reforma.
Autor: Alfonso Utrilla de la Hoz.
- 4/04 Política fiscal en la Unión Europea: antecedentes, situación actual y planteamientos de futuro.
Autores: M.^a del Pilar Blanco Corral y Alfredo Iglesias Suárez.
- 5/04 El defensor del contribuyente, un estudio de derecho comparado: Italia y EEUU.
Autores: Eva Andrés Aucejo y José Andrés Rozas Valdés.
- 6/04 El Impuesto Especial sobre los Hidrocarburos y el Medio Ambiente.
Autor: Javier Rodríguez Luengo.
- 7/04 Gestión pública: organización de los tribunales y del despacho judicial.
Autor: Francisco J. Fernández Cabanillas.
- 8/04 Una aproximación al contenido de los conceptos de discriminación y restricción en el Derecho Comunitario.
Autora: Gabriela González García.
- 9/04 Los determinantes de la inmigración internacional en España: evidencia empírica 1991-1999.
Autor: Iván Moreno Torres.
- 10/04 Ética fiscal.
Coord.: Santiago Álvarez García y Pedro M. Herrera Molina.
- 11/04 Las normas antiparaiso fiscal españolas y su compatibilidad con el Derecho Comunitario: el caso específico de Malta y Chipre tras la adhesión a la Unión Europea.
Autores: José Manuel Calderón Carrero y Adolfo Martín Jiménez.
- 12/04 La articulación de la participación española en los organismos multilaterales de desarrollo con las políticas de comercio exterior.
Autor: Ángel Esteban Paul.
- 13/04 Tributación internacional de profesores y estudiantes.
Autor: Emilio Aguas Alcalde.
- 14/04 La convergencia entre contabilidad financiera pública y contabilidad nacional: una aproximación teórica con especial referencia a los criterios de valoración.
Autor: Manuel Pedro Rodríguez Bolívar.
- 15/04 Situación actual y perspectivas de futuro de los impuestos directos de la Unión Europea.
Autores: Juan José Rubio Guerrero y Begoña Barroso Castillo.
- 16/04 La ética en el diseño y aplicación de los sistemas tributarios.
Coord.: Santiago Álvarez García y Pedro M. Herrera Molina.
- 17/04 El sector público y la inversión en vivienda: la deducción por inversión en vivienda habitual en España.
Autores: Francisco Adame Martínez, José Ignacio Castillo Manzano y Lourdes López Valpuesta.
- 18/04 Discriminación fiscal de la familia a través del IRPF. Incidencia de la diversidad territorial en la desigualdad de tratamiento.
Autora: M. Carmen Moreno Moreno
- 19/04 Las aglomeraciones urbanas desde la perspectiva de la Hacienda Pública.
Autora: María Cadaval Sampedro.
- 20/04 La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común.
Autores: Santiago Álvarez García, Antonio Aparicio Pérez y Ana Isabel González González.

- 21/04 Neutralidad del Impuesto sobre Sociedades español en el contexto europeo. Análisis del Informe "Fiscalidad de las empresas en el Mercado Interior (2001)".
Autora: Raquel Paredes Gómez.
- 22/04 El impuesto de Sociedades en la Europa de los veinticinco: un análisis comparado de las principales partidas.
Autores: José Félix Sanz, Desiderio Romero, Santiago Álvarez, Germán Chocarro y Yolanda Ubago.
- 23/04 La cooperación administrativa en la Unión Europea: el programa FISCALIS 2007.
Autor: Ernesto García Sobrino.
- 24/04 La financiación de las elecciones generales en España, 1977-2000.
Autores: Enrique García Viñuela y Joaquín Artés Caselles.
- 25/04 Análisis estadístico de la litigiosidad en los Tribunales Económico-Administrativos Regionales y Central.
Autores: Eva Andrés Aucejo y Vicente Royuela Mora.
- 26/04 La cláusula de procedimiento amistoso de los convenios para evitar la doble imposición internacional. La experiencia española y el Derecho comparado.
Autor: Fernando Serrano Antón.
- 27/04 Distribución de la renta y crecimiento.
Autor: Miguel Ángel Galindo Martín.
- 28/04 Evaluación de la efectividad de la política de cooperación en la innovación: revisión de la literatura.
Autores: Joost Heijs, Mikel Buesa, Liliana Herrera, Javier Sáiz Briones y Patricia Valadez.
- 29/04 Régimen fiscal del patrimonio protegido de los discapacitados.
Autor: Joaquín Pérez Huete.
- 30/04 La fiscalidad del seguro individual.
Autora: Roberta Poza Cid.

2005

- 1/05 La circulación de valores en Contabilidad Nacional: análisis de los elementos de los estados financieros desde un punto de vista conceptual.
Autor: Manuel Pedro Rodríguez Bolívar.
- 2/05 Comentarios al Reglamento de obligaciones de información respecto de participaciones preferentes y otros instrumentos de deuda y de determinadas rentas obtenidas por personas físicas residentes en la Unión Europea.
Autor: Francisco José Delmas González.
- 3/05 Presupuesto de la Unión Europea, impacto presupuestario de las ampliaciones y perspectivas financieras.
Autor: Juan Carlos Graciano Regalado.
- 4/05 La imposición sobre las actividades económicas en la Hacienda local a los 25 años de la Constitución.
Autor: Francisco Poveda Blanco.
- 5/05 Objetivos tecnológicos y de internacionalización de las políticas de apoyo a las PYME en Europa.
Autor: Antonio Fonfría Mesa.
- 6/05 Sector público y convergencia económica en la UE.
Autoras: María Jesús Delgado Rodríguez e Inmaculada Álvarez Ayuso.
- 7/05 La tributación de las plusvalías en el ámbito europeo: una visión de síntesis.
Autor: Fernando Rodrigo Saucó.
- 8/05 El concepto de beneficiario efectivo en los convenios para evitar la doble imposición.
Autor: Félix Alberto Vega Borrego.
- 9/05 Los precios de transferencia: su tratamiento tributario desde una perspectiva europea.
Autor: Francisco Alfredo García Prats.
- 10/05 Comentarios a la Directiva del régimen fiscal de reorganizaciones empresariales.
Autor: Juan López Rodríguez.
- 11/05 Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2004.
Autor: Área de Sociología Tributaria. Subdirección General de Estudios Tributarios. Instituto de Estudios Fiscales.
- 12/05 El debate de la financiación autonómica con los resultados del nuevo sistema en 2002.
Autor: Miguel Ángel García Díaz.
- 13/05 Medidas antielusión fiscal.
Autor: Eduardo Sanz Gadea.
- 14/05 Income taxation: a structure built on sand.
Autor: John Prebble.
- 15/05 La muestra de declarantes de IRPF de 2002: descripción general y principales magnitudes.
Autores: Fidel Picos Sánchez, María Antiquera Pérez, César Pérez López, Alfredo Moreno Sáez, Carmen Marcos García y Santiago Díaz de Sarralde Míguez.
- 16/05 La política presupuestaria de las Comunidades Autónomas.
Autores: Miguel Ángel García Díaz, Ana Herrero Alcalde y Alfonso Utrilla de la Hoz.
- 17/05 La deducción por reinversión de beneficios extraordinarios en inmovilizado financiero.
Autora: Nuria Puebla Agramunt.
- 18/05 Los Entes locales como sujetos pasivos del Impuesto sobre el Valor Añadido: una visión general.
Autor: Javier Martín Fernández.
- 19/05 El gravamen en el IRPF de las ganancias de patrimonio en España.
Autora: Cristina de León Cabeta.

- 20/05 La liquidación del sistema de financiación autonómico en 2003 y el sistema de entregas a cuenta.
Autor: Alfonso Utrilla de la Hoz.
- 21/05 Energy taxation in the European Union. Past negotiations and future perspectives.
Autor: Jacob Klok.
- 22/05 Medidas antiabuso en los convenios sobre doble imposición.
Autora: Amelia Maroto Sáez.
- 23/05 La fiscalidad internacional del comercio electrónico.
Autor: Francisco José Nocete Correa.
- 24/05 La tributación de los sistemas de previsión social en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
Autora: Susana Bokobo Moiche.
- 25/05 Unidad o pluralidad de actos en el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados: un análisis jurídico privado.
Autores: Iñaki Bilbao Estrada y Juan Carlos Santana Molina.
- 26/05 La relación entre el *cash flow* y la oferta monetaria: el caso de algunos países de la Unión Europea.
Autores: Miguel Ángel Galindo Martín, Agustín Álvarez Herranz y María Teresa Méndez Picazo.
- 27/05 Una aproximación al sistema fiscal del antiguo régimen. La recaudación de tributos en ferias y mercados en Castilla en el siglo XVIII.
Autora: María del Mar López Pérez.
- 28/05 Naturaleza jurídica y efectos de las contestaciones a consultas tributarias.
Autor: Francisco D. Adame Martínez.
- 29/05 La educación fiscal en España.
Autoras: M.^a Luisa Delgado, Marta Fernández, Ascensión Maldonado, Concha Roldán y M.^a Luisa Valdenebro.
- 30/05 La tributación de las rentas del capital en el IRPF: gravamen dual o único.
Autor: Teodoro Cordón Ezquerro.

2006

- 1/06 El Impuesto sobre el Valor Añadido en el proceso urbanístico: un análisis a la luz de la jurisprudencia y la doctrina administrativa.
Autor: Jesús Rodríguez Márquez.
- 2/06 Principales características del gravamen del beneficio de la PYME en otros países de la Unión Europea.
Autora: Raquel Paredes Gómez.
- 3/06 Política fiscal y capital social.
Autora: María Soledad Castaño Martínez.
- 4/06 Panorámica de la Formación Continua en España.
Autora: María José Martín Rodrigo.
- 5/06 Alta dirección en la Administración Pública. ¿Política de género? Buscando caminos
Autores: M.^a José Llombart Bosch, Milagro Montalvo Santamaría, Victoria Galera Vega y Ana Aguado Higón.
- 6/06 La influencia de la fiscalidad en las distintas formas de inversión bursátil. Informe.
Autor: César García Novoa.
- 7/06 Códigos de conducta en el orden tributario.
Autores: José A. Rozas Valdés, Montserrat Casanella Chuecos y Pablo García Mexía.
- 8/06 Previsiones financieras de las Comunidades Autónomas para 2006.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 9/06 El empresario en el futuro económico onubense.
Autores: Emilio Fontela, Joaquín Guzmán, Manuela S. de Paz y María de la O Barroso.
- 10/06 Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2005.
Autor: Área de Sociología Tributaria. Subdirección General de Estudios Tributarios. Instituto de Estudios Fiscales.
- 11/06 Los presupuestos de las Comunidades Autónomas en 2006.
Autor: Miguel Ángel García Díaz.
- 12/06 Delitos contra el patrimonio cultural, especial estudio de contrabando de patrimonio histórico artístico.
Autor: Gonzalo Gómez de Liaño Polo.
- 13/06 Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
Autores: J. Antonio Rodríguez Ondarza y Javier Galán Ruiz.
- 14/06 Un análisis de la política tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común.
Autores: Marta Jorge García-Inés y Santiago Álvarez García.
- 15/06 La necesaria reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas: su articulación como recurso de las Haciendas Locales y su coordinación dentro del sistema tributario español.
Autor: Carlos María López Espadafor.
- 16/06 El régimen tributario de la sociedad europea.
Autora: María Teresa Soler Roch.
- 17/06 Las subvenciones en el IVA, consecuencias de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Europeas de 6 de octubre de 2005.
Autor: Carlos Suárez Mosquera.
- 18/06 Hacia una reformulación de los principios de sujeción fiscal.
Autor: Fernando Serrano Antón.

- 19/06 La expansión y control del fenómeno de los *tax shelters* en Estados Unidos.
Autor: Ubaldo González de Frutos.
- 20/06 La incidencia de la globalización en la configuración del ordenamiento tributario del siglo XXI.
Autor: José Manuel Calderón Carrero.
- 21/06 Fiscalidad y desarrollo.
Autores: Carlos Garcimartín, José Antonio Alonso y Daniel Gayo.
- 22/06 El régimen fiscal de las “economías de opción” en un contexto globalizado.
Autor: José Luis Pérez de Ayala.
- 23/06 La opinión pública hacia la Hacienda Pública: una revisión de la moderna teoría positiva.
Autor: José Luis Sáez Lozano.
- 24/06 Planificación fiscal internacional a través de sociedades *holding*.
Autor: José Manuel Almudí Cid.
- 25/06 El gasto público en educación 2000-2004: un análisis por Comunidades Autónomas.
Autores: Alfonso Utrilla de la Hoz y Carmen Mitxelena Camiruaga.
- 26/06 Liquidación del sistema de financiación autonómico en 2004 y el sistema de entregas a cuenta.
Autores: Alfonso Utrilla de la Hoz, Miguel Ángel García Díaz y Ana Herrero Alcalde.
- 27/06 Sector público y convergencia económica en la UE.
Autores: María Jesús Delgado Rodríguez e Inmaculada Álvarez Ayuso.
- 28/06 *Trust* e instituciones fiduciarias. Problemática civil y tratamiento fiscal.
Autores: Sergio Nasarre Aznar y Estela Rivas Nieto.
- 29/06 La muestra de declarantes de IRPF de 2003: descripción general y principales magnitudes.
Autores: Fidel Picos Sánchez, César Pérez López, Santiago Díaz de Sarralde Miguez, Alfredo Moreno Pérez y María Antigueira Pérez.
- 30/06 Cohesin policy reform: the implications for Spain.
Autores: Douglas Yuill, Carlos Méndez, Fiona Wishlade, Encarnación Murillo y María Jesús Delgado.

2007

- 1/07 El gravamen múltiple de los beneficios societarios. Tributación de accionistas.
Autor: Emilio Albi.
- 2/07 Fiscalidad de instrumentos financieros derivados. Una revisión comparada.
Autor: Pablo A. Porporatto.
- 3/07 Cooperación administrativa internacional en materia tributaria. Derecho Tributario Global.
Autor: Francisco Alfredo García Prats.
- 4/07 ¿Es válido el modelo de armonización fiscal de la Unión Europea para la integración en América Latina?
Autores: Domingo Carbajo Vasco, Darío González y Pablo Porporatto.
- 5/07 El Reino Unido y Francia: dos modelos recientes de reforma presupuestaria.
Autor: José Caamaño Alegre.
- 6/07 La suspensión de las liquidaciones y sanciones tributarias como consecuencia de un recurso o reclamación: algunas cuestiones polémicas.
Autor: Abelardo Delgado Pacheco.
- 7/07 Globalización y Derecho Tributario: el impacto del Derecho Comunitario sobre las cláusulas antielusión/abuso del Derecho Interno.
Autor: Adolfo J. Martín Jiménez.
- 8/07 Las consecuencias fiscales de la globalización.
Autores: Manuel Gutiérrez Lousa y José Antonio Rodríguez Ondarza.
- 9/07 Alternativas de integración IRPF-IS para evitar la doble imposición de dividendos en el contexto actual.
Autor: Lorenzo Gil Maciá.
- 10/07 Los incentivos fiscales a la innovación en España y en el ámbito comparado.
Autor: Carlos Rivas Sánchez.
- 11/07 Intangibles y precios de transferencia. A propósito de la Section 482 del IRC y la nueva reglamentación 2007 del Tesoro de los EE UU.
Autor: Tulio Rosembuj.
- 12/07 La nueva configuración del régimen especial de las entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas.
Autor: Jesús Rodríguez Márquez.
- 13/07 Sistemas fiscales y saldos presupuestarios en los países de la ampliación: ¿existe convergencia con los países de la UE15?.
Autora: Marta Pérez Garrido.
- 14/07 Sistemas fiscales en América Central y República Dominicana.
Autores: Santiago Díaz de Sarralde, Carlos Garcimartín y Juan Carpizo.
- 15/07 Los presupuestos de las Comunidades Autónomas en 2007.
Autor: Miguel Ángel García Díaz.
- 16/07 Gasto sanitario público territorializado en España y sus fuentes de financiación.
Autora: Ángela Blanco Moreno.
- 17/07 Los Impuestos de Salida y el Derecho Comunitario Europeo a la luz de la Legislación Española.
Autores: Adolfo Martín Jiménez y José Manuel Calderón Carrero.

- 18/07 La tributación del ahorro en el nuevo IRPF.
Autor: Francisco José Delmas González.
- 19/07 La calificación jurídica de las operaciones vinculadas, en la imposición directa, según la modificación realizada por la Ley 36/2006, de prevención del fraude fiscal.
Autor: Carlos Suárez Mosquera.
- 20/07 Una valoración del impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos.
Autores: Santiago Álvarez García y Marta Jorge García-Inés.
- 21/07 Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2006.
Autor: Área de Sociología Tributaria. Subdirección General de Estudios Tributarios. Instituto de Estudios Fiscales.
- 22/07 El mercado inmobiliario: instituciones de inversión colectiva, entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas y una aproximación a los REIT.
Autora: Isabel Juliani Fernández de Córdoba.
- 23/07 The financing of the infrastructures in developing oil-producing countries: problems and solutions.
Autora: Belén García Carretero.
- 24/07 Puesta en circulación del euro e inflación: el antagonismo entre percepción y medición de la inflación en la eurozona.
Autor: Juan Carlos Graciano Regalado.
- 25/07 La muestra de declarantes del IRPF de 2004: descripción general y principales magnitudes.
Autores: Fidel Picos Sánchez, César Pérez López, Santiago Díaz de Sarralde Miguez y Alfredo Moreno Sáez.
- 26/07 Las modificaciones introducidas por la Ley 36/2006 de prevención del fraude fiscal en la responsabilidad tributaria: levantamiento del velo.
Autor: Santos de Gandarillas Martos.
- 27/07 Problemática de la incorporación al ordenamiento español de prestaciones patrimoniales públicas creadas por el derecho comunitario: especial referencia a la obligación de entrega de derechos de emisión de CO₂.
Autores: Adela Aura y Larios de Medrano, Iñaki Bilbao Estrada y Joaquín Marco Marco.
- 28/07 Una buena estadística pública como medio para reorientar todas las políticas públicas hacia la igualdad.
Autora: María Pazos Morán.
- 29/07 La racionalización de la actuación administrativa en el ordenamiento jurídico italiano: el modelo de la gestión pública por resultados.
Autora: Ximena Lazo Vitoria.
- 30/07 Las organizaciones no gubernamentales en el Impuesto sobre el Valor Añadido.
Autores: Susana Bokobo Moiche y Alejandro Blázquez Lidoy.

2008

- 1/08 Aspectos principales del nuevo plan de contabilidad y su efecto en el Impuesto sobre Sociedades (parte 1.^a)
Autor: Carlos Suárez Mosquera.
- 2/08 Política, estructura e instrumentos para la asistencia al contribuyente.
Autor: Alan Augusto Peñaranda Iglesias.
- 3/08 La idoneidad de la cuantía de los límites fiscales y financieros, así como de las distintas formas de cobro de las prestaciones en los Planes de Pensiones: análisis comparativo de la reforma propuesta y de la regulación preexistente.
Autores: Myrian de la Concepción González Rabanal y Luis María Sáez de Jáuregui Sanz.
- 4/08 Precios de transferencia. Los acuerdos de costes.
Autor: Tulio Rosembuj.
- 5/08 Operaciones vinculadas en el IVA: régimen comunitario y experiencias comparadas.
Autora: Antonia Jabalera Rodríguez.
- 6/08 Estudio de las operaciones realizadas entre Casa Central y Establecimientos Permanentes.
Autora: Amelia Maroto Sáez.
- 7/08 Un mecanismo de incentivos para la cobertura de riesgo regulatorio en concesiones de infraestructuras.
Autor: Carlos Contreras Gómez.
- 8/08 Comentarios a la liquidación del sistema de financiación autonómico en el ejercicio 2005.
Autor: Miguel Ángel García Díaz.
- 9/08 Control de operaciones financieras. Experiencias de Iberoamérica y España.
Autores: Domingo Carbajo Vasco y Pablo Porporatto.
- 10/08 La Ley 8/2007 de Suelo y el Catastro Inmobiliario.
Autores: Beatriz Maseda Balaguer y Francisco José Coll Almela.
- 11/08 IV Jornada metodológica *Jaime García Añoveros*. La reforma de la financiación autonómica en el marco de los nuevos Estatutos.
Autor: Varios autores.
- 12/08 La tributación indirecta del contrato de concesión de obras públicas a la luz de la ley 30/2007, de contratos del sector público, y de la reciente doctrina de la dirección general de tributos.
Autor: José Manuel Almudí Cid.
- 13/08 La evasión fiscal: origen y medidas de acción para combatirla.
Autor: Miguel Ángel Aquino.
- 14/08 Armonización tributaria en el MERCOSUR.
Autor: Miguel Ángel Aquino.

- 15/08 Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2007.
Autor: Área de Sociología Tributaria. Subdirección General de Estudios Tributarios. Instituto de Estudios Fiscales.
- 16/08 La coordinación del régimen de comercio de derechos de emisión y los impuestos autonómicos sobre emisiones atmosféricas: ¿un supuesto de Ayuda de Estado ilegal no compatible?.
Autores: Álvaro Antón Antón e Iñaki Bilbao Estrada.
- 17/08 Liquidación del Sistema de Financiación Autonómico en el ejercicio 2006.
Autor: Miguel Ángel García Díaz.
- 18/08 Los presupuestos de las Comunidades Autónomas en 2008 y evolución de su deuda.
Autor: Miguel Ángel García Díaz.
- 19/08 Elementos adicionales de análisis en materia de no autoincriminación tributaria.
Autor: J. Alberto Sanz Díaz-Palacios.
- 20/08 El impacto de la Ley de la Dependencia en las rentas de los usuarios mayores de 65 años: incidencia del copago.
Autora: Julia Montserrat Cordoniu
- 21/08 Aspectos principales del nuevo plan de contabilidad y su efecto en el Impuesto sobre Sociedades (parte 2.ª contabilidad de sociedades)
Autor: Carlos Suárez Mosquera.
- 22/08 Modificaciones en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP y AJD).
Autor: J. Javier Pérez-Fadón Martínez.
- 23/08 Estudio sobre la organización y situación actual del sector de la industria de la construcción y expectativas del mismo ante el cambio del ciclo económico.
Autor: Rafael Candel Comas.
- 24/08 La nueva Ley del Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo). Cuestiones técnicas, económicas, fiscales y territoriales. La valoración de las expropiaciones.
Autor: Rafael Candel Comas.
- 25/08 Un análisis sobre el enfoque autorizado de la OCDE para la atribución de beneficios a los establecimientos permanentes.
Autor: Ignacio Luis Gómez Jiménez.
- 26/08 Descentralización fiscal y disciplina presupuestaria: lecciones para España de la experiencia comparada.
Autora: Pilar Sorribas Navarro.
- 27/08 Experiencia internacional sobre medidas de reorganización de las Administraciones Tributarias en la lucha contra el fraude fiscal.
Autora: Luz Ruibal Pereira.
- 28/08 Las disposiciones de naturaleza tributaria en el nuevo Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea y su incidencia en el Sistema impositivo español.
Autor: Carlos María López Espadafor.
- 29/08 La descentralización del ingreso fiscal en América Latina.
Autores: Viviana Durán y Norberto Agulleiro.
- 30/08 Descentralización en América Latina. Estudio de caso.
Autores: Carolina Mejía y Orazio Atanasio.

2009

- 1/09 Del Plan 1990 al nuevo Plan de Contabilidad: ajustes de primera aplicación y sus efectos en el Impuesto sobre Sociedades.
Autor: Carlos Suárez Mosquera.
- 2/09 *Foro Sainz de Bujanda:* Ley General Tributaria y Derecho Comunitario.
Autor: Varios autores.
- 3/09 Una aproximación a las principales cuestiones derivadas de la fiscalidad del comercio electrónico.
Autor: Juan Calvo Vérguez.
- 4/09 Hacienda Pública y Derecho Tributario. El Derecho Tributario: el Tributo.
Autor: Bernardo Lara Berrios.
- 5/09 Viabilidad y efectos del uso de instrumentos fiscales en la política de residuos en España.
Autor: Miguel Buñuel González.
- 6/09 Incidencia de la normativa fiscal europea en la fiscalidad española: especial referencia a la autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas.
Autores: Antonio Aparicio Pérez y Santiago Álvarez García.
- 7/09 Procedimientos amistosos en materia de imposición directa.
Autora: Silvia López Ribas.
- 8/09 Medidas antielusión fiscal.
Autor: Eduardo Sanz Gadea
- 9/09 La muestra de declarantes de IRPF de 2005: descripción general y principales magnitudes.
Autores: Fidel Picos Sánchez, César Pérez López, Santiago Díaz de Sarralde Miguez, Alfredo Moreno Sáez y María del Carmen González Queija.
- 10/09 Aproximación al gasto público en medidas contra la violencia de género en el ámbito de las relaciones de pareja o expareja. Especial atención a las medidas de protección y justicia.
Autora: María Naredo Molero.

- 11/09 La aproximación de legislaciones en el Impuesto sobre Sociedades: especial referencia a la base consolidada común.
Autores: Susana Bokobo Moiche y Marcos M. Pascual González.
- 12/09 El Impuesto sobre el Patrimonio: análisis y perspectivas.
Autor: Vicente Enciso de Yzaguirre.
- 13/09 La experiencia educativa de la Administración Tributaria española.
Autor: Varios autores. Fernando Díaz Yubero (coord.).
- 14/09 Fiscalidad de los Recursos Naturales en América Latina.
Autores: Domingo Carbajo Vasco y Pablo Porporatto.
- 15/09 Opiniones y actitudes de los españoles en 2008.
Autor: Área de Sociología Tributaria. Subdirección General de Estudios Tributarios. Instituto de Estudios Fiscales.
- 16/09 Presupuestos de las Comunidades Autónomas 2009 y deuda en circulación en 2008.
Autor: Miguel Ángel García Díaz.
- 17/09 Familia y fiscalidad en España. Cuestiones pendientes.
Autores: Alfredo Iglesias Suárez, M.^a Gabriela Lagos Rodríguez, Cristina García Nicolás y Raquel del Álamo Cerrillo.
- 18/09 La estimación objetiva como método de determinación de la base imponible en los impuestos que gravan la renta de actividades empresariales: un estudio a propósito de la experiencia española.
Autor: Jesús Eduardo Camarena Gutiérrez.
- 19/09 Las adquisiciones intracomunitarias de bienes en el Impuesto sobre el Valor Añadido.
Autoras: Mónica Arribas León y Montserrat Hermosín Álvarez.
- 20/09 El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones: problemas constitucionales y comunitarios.
Autor: Jesús Félix García de Pablos.
- 21/09 El cierre del sistema: la articulación de la Hacienda Local en el sistema de financiación territorial.
Autora: M.^a Consuelo Fuster Asencio.