

La regulación de las participaciones locales en ingresos de las Comunidades Autónomas: una exigencia constitucional¹

Juan Zornoza Pérez
Universidad Carlos III de Madrid

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA SUFICIENCIA COMO PRINCIPIO ESTRUCTURAL DE LA FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES: NECESIDAD DE DESARROLLAR LA TOTALIDAD DE LOS RECURSOS QUE LA GARANTIZAN. III. LOS TÍTULOS COMPETENCIALES QUE LEGITIMAN LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN MATERIA DE HACIENDAS LOCALES: ESPECIAL REFERENCIA A LAS MEDIDAS QUE IMPLICAN COORDINACIÓN ENTRE LAS DITINTAS HACIENDAS PÚBLICAS. IV. HACIA UNA NUEVA REGULACIÓN DE LAS PICAS Y LOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS PARA LLEVARLAS A CABO. 4.1. *Una primera propuesta de reforma en la regulación estatal de las PICAs: integración de los impuestos cedidos en su base de cálculo.* 4.2. *Las reformas legislativas necesarias para integrar los impuestos cedidos en la base de cálculo de las PICAs.* V. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL: LA CONVENIENCIA DE INCORPORAR A LAS ENTIDADES LOCALES AL CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA. VI. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

Como reconoció en su Exposición de Motivos la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL en adelante), «*la evolución histórica de la Hacienda Local Española, desde que ésta pierde definitiva-*

¹ El presente trabajo tiene su origen en el Trabajo relativo a la constitucionalidad de una posible regulación estatal de las participaciones de las Haciendas locales en los ingresos tributarios de las Comunidades Autónomas, emitido a solicitud de la Federación Española de Municipios y Provincias en octubre de 2008. Agradezco a la FEMP, en la persona de su Secretario General Gabriel Álvarez Fernández, la autorización y el impulso para proceder a la publicación de los aspectos esenciales de su contenido.

mente su carácter patrimonialista durante la primera mitad del siglo XIX y se convierte en una Hacienda eminentemente fiscal, es la crónica de una institución afectada por una insuficiencia financiera endémica». En efecto, la búsqueda de la suficiencia financiera de las Corporaciones locales ha sido, casi siempre, el principal motivo determinante de las sucesivas reformas de la Hacienda local; también tras la entrada en vigor de la LRHL, que si bien supuso apreciables mejoras respecto a la situación anterior, no ha sido capaz de garantizar la efectiva realización de los principios de autonomía y suficiencia financiera, que estructuran por imperativo constitucional el sistema de financiación local.

Son muchas y variadas las circunstancias que pueden contribuir a explicar las quejas recurrentes de los gobiernos locales respecto a las insuficiencias de su financiación, relacionadas por ejemplo con el crecimiento del gasto local como consecuencia de los flujos migratorios, que generan nuevas necesidades de gasto no reconocidas por el sistema de financiación local o, por no poner más que otro ejemplo, con el ejercicio por las Entidades locales de competencias que no les son propias ni se encuentran adecuadamente financiadas, para responder a demandas de sus ciudadanos no atendidas por otros niveles de gobierno. Y también desde la perspectiva del ingreso es posible mencionar diversas circunstancias que explican que incluso aquellas Corporaciones locales que han actuado con mayor responsabilidad, adoptando las medidas necesarias para maximizar sus ingresos fiscales, puedan sufrir dificultades financieras, debido a la excesiva rigidez de sus tributos propios, lo limitado de su autonomía para la generación de nuevos ingresos, etc.

Con todo, a efectos del presente trabajo interesa destacar otro tipo de causas, de carácter estructural y relacionadas con lo que aparece como un serio defecto en la comprensión del modelo constitucional de distribución del poder territorial, al haberse entendido erróneamente que la construcción del sistema de financiación del Estado de las autonomías es un asunto que concierne sólo, activa y directamente, a sus dos instancias territoriales superiores, con la consiguiente marginación de las Haciendas locales².

Ese defecto de planteamiento es visible desde los primeros momentos del desarrollo constitucional, cuando en la articulación del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas (CCAA en lo sucesivo) que plasmaría en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA en adelante, modificada luego por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre), se marginó por completo a las Haciendas locales,

² A ello apuntamos ya en RAMALLO MASSANET, J. y ZORNOZA PÉREZ, J. «Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas Locales», *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, 259, 1993, p. 516, donde están esbozadas buena parte de las ideas que aquí se exponen. Luego he insistido sobre ello, entre otras ocasiones, en ZORNOZA PÉREZ, J. «La financiación de las Corporaciones locales durante el quinquenio 1999/2003», en AAVV *El desarrollo del Gobierno Local (una aproximación doctrinal)*, Madrid 1999, pp. 176 y ss.; en el mismo sentido CASADO OLLERO, G. «La participación de las Entidades locales en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas», en AAVV *Jornadas de estudio y debate sobre financiación local y corresponsabilidad fiscal*, Madrid 2002, p. 158.

al entenderse erróneamente que la construcción del sistema de financiación del Estado de las autonomías era un asunto que interesaba únicamente al Estado y las nacientes CCAA. Decimos que erróneamente, porque según resulta del artículo 137 de la Constitución el poder y el ordenamiento locales son parte, a título propio y de forma directa, del poder y del ordenamiento estatales; y la Administración local es una más de las piezas del Estado de las autonomías que la Constitución diseña. Y, siendo ello así, la ordenación de la Hacienda local sólo puede hacerse correctamente si se tienen presentes las relaciones existentes, en todos los órdenes del ingreso y del gasto, entre las distintas Haciendas subcentrales –las Haciendas de las CCAA y las Haciendas locales– y las que median entre estas y la Hacienda central o estatal. Por ello, al haberse concedido prioridad absoluta a la ordenación de la Hacienda de las CCAA, prescindiendo además de clarificar sus relaciones con las Haciendas locales, que sólo marginalmente se tienen presentes en orden al reparto de las competencias tributarias (artículo 6.3 de la LOFCA), la Hacienda local quedaría postergada en la consideración del legislador y los problemas de su financiación pasarían a tener una importancia residual respecto de los correspondientes a la financiación de las CCAA, situados en el centro del debate político y jurídico de aquellos años. Y no sólo en aquel momento inicial, sino en todas las negociaciones posteriores entre el Estado y las CCAA para el diseño de los sucesivos modelos de financiación autonómica, que han prescindido de la consideración de los problemas de la Hacienda local, entre otras causas porque los correspondientes acuerdos obedecen a una lógica exclusivamente intergubernamental y en los procesos correspondientes, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, no intervienen las instancias locales, cuyos intereses sólo podrían ser tomados en consideración si, superando el déficit democrático de que adolecen, los problemas de financiación del Estado de las autonomías fueran objeto de consideración en la Cámara de representación territorial que debería ser el Senado.

En todo caso, lo que ahora debe destacarse es la marginación que las instancias locales han padecido en la construcción del sistema de las Haciendas públicas, del que forma parte a título propio la Hacienda local, de modo que su sistema de financiación debería resultar coherente con el de las restantes Haciendas, empleando parecidos instrumentos. Y no sólo eso, sino que una ordenación coherente de dicho sistema de Haciendas debería tener presentes las relaciones financieras entre ellas existentes³ que, sin embargo, sólo son objeto de regulación incompleta, al prescindirse de las que constitucionalmente deben existir entre CCAA y Haciendas locales, cuyo establecimiento y caracteres se abandonan a su regulación por las instancias autonómicas, como si se tratara de una cuestión que sólo a ellas incumbiera y no de un problema relativo al sistema constitucional de financiación local y, en términos más concretos, a su suficien-

³ Se apunta ese problema, recientemente, en el diagnóstico de las Haciendas locales realizado por SUAREZ PANIDELLO, J. (Coord.) *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*, Madrid 2008, pp. 44-45.

cia, lo que bastaría a nuestro juicio para legitimar la correspondiente competencia estatal, según resulta de la Sentencia del Tribunal Constitucional 233/1999, de 16 de diciembre (FJ. 22).

Resulta oportuno recordarlo en el momento presente, cuando —de nuevas discusiones relativas a la reforma de la financiación de las CCAA se desarrollan de manera independiente y en cierto modo preceden a las relacionadas con la financiación local, igualmente necesitada de una reforma urgente que corre el riesgo de verse nuevamente postergada y que, en todo caso, debería ser correctamente abordada, desde el reconocimiento de que un sistema de financiación de las Haciendas locales que pretenda garantizarles —como es constitucionalmente exigible— una financiación suficiente, constituye sólo una parte del diseño del sistema de financiación del Estado de las autonomías, en que los tres niveles de Hacienda pública constitucionalmente reconocidos han de tenerse presentes para que puedan cumplirse las exigencias constitucionales establecidas respecto a cada uno de ellos. En definitiva, corrigiendo el defectuoso enfoque denunciado, parece necesario abordar la reforma de las Haciendas territoriales de manera conjunta, con la participación activa de las Haciendas locales, que han de estar implicadas a través de un pacto institucional, como sujetos activos, en la discusión y negociación acerca del reparto de las diversas fuentes de financiación del Estado de las autonomías, pues sólo de ese modo podrá evitarse la actual desconexión entre los distintos niveles de Hacienda que, finalmente, por las más diversas razones, termina por redundar en perjuicio de las Haciendas locales.

Y es especialmente oportuno tenerlo en cuenta dado el objeto del presente trabajo, pues al perderse de vista la conexión que necesariamente debe existir entre las distintas Haciendas públicas, el legislador estatal parece haberse contentado con establecer el régimen de los recursos financieros locales que de él dependen, despreocupándose por completo del efectivo desarrollo de los que habrían de ponerse a disposición de las Entidades locales desde las instancias autonómicas. Porque la propia Constitución reclama la articulación de un sistema de financiación local que se nutra, al menos parcialmente, de una participación en los ingresos tributarios de las CCAA y, como argumentaremos posteriormente, el Estado no puede desentenderse de la existencia y efectiva dotación de ese recurso financiero local, cuya lógica debería ser más que evidente. En efecto, como es sabido, el régimen local en España tiene un *carácter bifronte*, en los términos apuntados por el Tribunal Constitucional, en su sentencia 84/1982, de 23 de diciembre, donde se reconoció que «*el régimen jurídico de las Corporaciones Locales... es siempre resultado de la actividad concurrente del Estado (en el sentido más estrecho del término) y de las Comunidades Autónomas*». Y dado que la financiación que ha de proporcionarse a las Haciendas locales lo es, como dice el artículo 142 de la Constitución, para el desempeño de «*las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas*», no es difícil concluir que la determinación o delimitación de las competencias locales, por parte de los niveles de gobierno habilitados para ello, ha de ir acompañada del establecimiento o previsión de los recursos necesarios para

garantizar su financiación suficiente. De ahí precisamente que el artículo 142 de la Constitución disponga que 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»*; responsabilizando de ese modo a las dos instancias que delimitan dichas funciones o competencias –la central/estatal y la autonómica– en la financiación local, a través del empleo de recursos bien precisos, en términos de los que no pueden prescindir ni el legislador estatal ni el autonómico. Dicho de otro modo, la CE garantiza a las Haciendas locales una financiación suficiente para el desempeño de *«las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas»*; de donde puede deducirse que la determinación o delimitación de las competencias locales por parte de los niveles de gobierno habilitados para ello, ha de ir acompañada del establecimiento o previsión de los recursos necesarios para garantizar su financiación suficiente, tanto por parte del Estado como de las CCAA.

Pues bien, la realidad de la financiación local demuestra que el legislador no ha extraído todas las consecuencias derivadas del artículo 142 de la Constitución, pues si bien se han desarrollado desde la LRHL los tributos propios de las Haciendas locales y su participación en los ingresos del Estado, las participaciones en los ingresos tributarios de las CCAA (PICAs en lo sucesivo) únicamente han sido mencionadas, como recurso *posible*, en la legislación estatal, sin que hasta el momento dispongan de un régimen jurídico que garantice la implicación de las CCAA en la financiación de las Corporaciones locales cuyas funciones contribuyen, sin embargo, a delimitar. En efecto, la LRHL no regula las PICAs, limitándose a señalar que serán las leyes de las CCAA las que establezcan *«la forma y cuantía»* en que las Entidades locales participarán y precisando el objeto de dicha participación, que serán *«los tributos propios»* (artículo 39.2 LRHL); por lo que sólo por la vía de subvenciones, en su mayor parte de capital y generalmente condicionadas, las CCAA vienen contribuyendo a la financiación local, en términos que no pueden considerarse satisfactorios desde la perspectiva constitucional.

Es cierto que al fijarse la participación sobre los tributos propios de las CCAA, la atrofia de sus sistemas fiscales propios, basados de forma casi exclusiva en tasas y gravámenes sobre el juego, al margen de algún tributo con fines no fiscales, dificultaba el desarrollo de esta participación⁴. Pero no lo es menos que las CCAA no han mostrado ningún interés en su regulación como tal participación, esto es, en cuanto fuente de financiación básica y de carácter genérico y, por tanto, no condicionada, sino que han preferido el empleo de las subvenciones, normalmente condicionadas, con lo que ello supone de limitación de la autonomía financiera local, dado que los fondos de cooperación o

⁴ Así lo advertió ya en 1988 MARTÍN QUERALT, J. «La participación en ingresos estatales», en MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.) *Tratado de Derecho Municipal*, T. II, Madrid 1988, p. 2198; vid., de nuevo, ZORNOZA PÉREZ, J. «La financiación...» ob. cit., pp. 186-187.

participación municipal que nos son conocidos, al margen de servir como cauce o canal de distribución de la participación en los ingresos del Estado, en casi todos los supuestos dan lugar a únicamente a subvenciones finalistas o condicionadas que, en definitiva, como luego argumentaremos, no suponen una auténtica participación en los tributos de las CCAA⁵.

En este sentido, es altamente significativo que ningún Estatuto de autonomía, tras referirse a las competencias autonómicas en materia de régimen local, previera una regulación sustancial de las PICAs, que tampoco han merecido la atención de los legisladores autonómicos, que se han contentado con dotar los diversos fondos de cooperación municipal a través de las leyes anuales de presupuestos autonómicos⁶, sin regular auténticas PICAs, esto es, participaciones que supongan una financiación básica y no condicionada, calculadas en un porcentaje de los ingresos tributarios de las CCAA. Y resulta particularmente llamativo que las cosas no hayan cambiado siquiera tras las recientes reformas estatutarias, al preverse en alguno de los nuevos Estatutos de autonomía (Andalucía y Cataluña), de manera expresa, el establecimiento de auténticas PICAs que, sin embargo, todavía no han sido objeto de desarrollo.

Ciertamente, las previsiones de los Estatutos de nueva generación, al contemplar en algún caso la dotación de fondos incondicionados para la financiación local⁷, constituyen un avance significativo que, sin embargo, no resuelve los problemas planteados por la falta de desarrollo de las PICAs, que apenas se ha iniciado⁸. Porque esa falta de desarrollo de las PICAs constituye, a nuestro entender, un grave incumplimiento de las previsiones constitucionales respecto

⁵ Vid. Recientemente PEDRAJA CHAPARRO, F. y CORDERO FERRERA, F. «Sobre las participaciones locales en los ingresos de las Comunidades Autónomas» en *Papeles de Economía Española*, n.º 115, 2008, pp. 180 y ss, que analizan los mecanismos existentes en aquel momento y TOBES PORTILLO, P. y ANGOITIA GRIJALBA, M. «La inversión en los planes autonómicos de cooperación local», en la misma Revista y número, pp. 166 y ss.

⁶ Es el caso de Andalucía, (Ley 24/2007, de Presupuestos para 2008), de Aragón (Ley 7/2007, de Presupuestos para 2008), de Baleares (Ley 5/2007, de Presupuestos para 2008), de Castilla La Mancha (Ley 15/2007, de Presupuestos para 2008), de Castilla y León (Ley 10/2007, de Presupuestos para 2008), de Cataluña (Ley 16/2007, de Presupuestos para 2008) en que cabe, como luego haremos, establecer importantes matices, de Extremadura (Ley 6/2007, de Presupuestos para 2008), de Murcia (Ley 10/2007, de Presupuestos para 2008) y de La Rioja (Ley 5/2007, de Presupuestos para 2008).

⁷ Así, en el caso del nuevo Estatuto de Andalucía (L.O. 2/2007), su artículo 192.1 prevé que «Una ley regulará la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, que se instrumentará a través de un fondo de nivelación municipal, de carácter incondicionado», con una fórmula mucho más precisa que la del Estatuto de la Comunidad de las Islas Baleares (L.O. 1/2007), que se limita en su artículo 134.7 a referirse a «la participación en los recursos de la hacienda de la Comunidad» para financiar los Consejos Insulares, o que la incorpora al artículo 219 del Estatuto de Cataluña (L.O. 6/2006), que establece el deber de la Generalidad de establecer un fondo de cooperación local, añadiendo que «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».

⁸ En este sentido, el Fondo de cooperación local de Cataluña, regulado en el artículo 45 de la Ley 16/2007, del 21 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2008, incorpora ya un germen de participación que, sin embargo, carece de la necesaria estabilidad y presenta algunos signos de condicionalidad.

de la articulación de dichas Haciendas locales, que ha de ser imputada a las CCAA: un incumplimiento suficientemente serio como para determinar la inconstitucionalidad del sistema de financiación local por no garantizar la suficiencia financiera de las Haciendas locales, como exige el artículo 142 de la Constitución, empleando todos los recursos en él previstos.

Se trata de un vicio de inconstitucionalidad que no es sencillo reparar por la vía del recurso ante el Tribunal Constitucional, dado que se trata de una inconstitucionalidad por omisión, difícil de plantear en términos procesales y, lo que es peor, imposible de corregir a través de los fallos de un Tribunal Constitucional que no debe abandonar su papel de legislador negativo. Por ello, la cuestión que parece imprescindible plantear es si el Estado puede seguir desentendiéndose de dicho incumplimiento de la Constitución, imputable en principio a las CCAA o, por el contrario, al amparo de los títulos competenciales que luego se dirá, está obligado a intervenir, realizando una regulación de las PICAs tendente a favorecer su efectiva implantación en la totalidad de las CCAA de régimen común, como medio para alcanzar la suficiencia financiera de las Haciendas locales, garantizada por el artículo 142 de la Constitución y en el artículo 9.2 de la Carta Europea de Autonomía local, cuando establece que *«los recursos financieros de las entidades locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la ley»*.

II. LA SUFICIENCIA COMO PRINCIPIO ESTRUCTURAL DE LA FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES: NECESIDAD DE DESARROLLAR LA TOTALIDAD DE LOS RECURSOS QUE LA GARANTIZAN

Como es sabido, el artículo 142 de la Constitución establece la suficiencia financiera como el principio estructural básico que debe presidir la financiación de las Entidades locales. La adecuada garantía de la suficiencia, instrumental a la autonomía política, tiene la máxima relevancia en la medida en que *«la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines»* (STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 8), hasta el punto que *«la autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas»* (entre otras SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3; 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11; 201/1988, de 27 de octubre, FJ 4; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7 y 14; 13/1992, de 6 de febrero, FJ 6; 132/1992, de 28 de septiembre, FJ 8; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6; 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2 y 3; 68/1996, de 18 de abril, FJ 10; y 171/1996, de 30 de octubre, FJ 5; 166/1998, de 15 de julio, FJ 10; y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22).

La suficiencia ha de entenderse, pues, de acuerdo con el artículo 142 de la Constitución en relación a las funciones, actividades, competencias y servicios

que la ley atribuye a las Corporaciones locales, de modo que los medios o recursos financieros de que dispongan han de ser bastantes para desempeñar el conjunto de tareas que tienen legalmente atribuidas, como por cierto proclama el artículo 9.2 de la Carta Europea de Autonomía local, antes citado, al señalar que *«los recursos financieros de las entidades locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la ley»*. Ello implica, en definitiva, que la suficiencia ha de medirse en relación a unos servicios públicos dados y a unas responsabilidades públicas también determinadas, lo que proporciona un marco de referencia que puede resultar de gran utilidad, al poner en relación las funciones, competencias y servicios que a través de la ley, o mediante técnicas de delegación, encomienda, etc. asumen las Corporaciones locales con los recursos de que deben disponer para su correcto desarrollo⁹. Y si tenemos en cuenta que, dado el *«carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales»* (STC 84/1982, de 23 de diciembre, FJ. 4.º), la definición de tales funciones, competencias y servicios se realiza tanto por el Estado como por las CCAA con competencias en materia de régimen local, es lógico que el repetido artículo 142 de la Constitución responsabilice de la financiación local tanto a la instancia estatal o central como a las autonómicas, a través de la consideración como recurso fundamental de las Haciendas locales de la participación en los tributos del Estado (PIE, en adelante) y de las CCAA.

Por ceñirnos al objeto de este trabajo, que las Entidades locales desarrollen sus funciones y actividades sobre materias constitucionalmente atribuidas a la competencia de las CCAA es perfectamente posible, bien como consecuencia del ejercicio de su capacidad de actuación respecto de la universalidad de fines de la comunidad vecinal, bien como consecuencia de la atribución específica de una determinada competencia a través de las técnicas de la delegación y la encomienda de gestión, así como, en su caso, de la cooperación convencional o consorcial. Al primero de los supuestos que acabamos de mencionar se refieren las denominadas *«actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas»* que pueden realizar los Municipios de acuerdo con lo dispuesto en el art. 28 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL en adelante); un precepto que es signo de la existencia de ámbitos de intereses concurrentes entre la instancia local y las restantes instancias territoriales, lo que deberá tener su traducción en el orden financiero, según se ha puesto de relieve por la propia jurisprudencia constitucional que, al analizar la legitimidad de los controles de las CCAA sobre las Entidades Locales, ha indicado que *«habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes»* (STC 27/1987, de 27 de febrero) y, al examinar los mecanismos de participación en tributos del Estado y de las CCAA, ha señalado que no cabe excluir que se vinculen las transferencias y subvenciones a un destino concreto

⁹ En este punto seguimos lo dicho en RAMALLO MASSANET, J. y ZORNOZA PÉREZ, J. «Autonomía y suficiencia...» ob. cit., pp. 503 y ss.

«siempre que, en el ejercicio de sus propias competencias, concurra en ello el interés del Ente que transfiera sus propios recursos o subvencione a las Haciendas locales» (STC 150/1990, de 4 de octubre).

Por su parte, la actuación de las Entidades locales en materia de competencia autonómica como consecuencia de la atribución específica de una determinada competencia a través de técnicas diversas, deriva lógicamente de la consideración de las Entidades Locales como parte de la organización territorial del Estado llamada a la colaboración institucional con las instancias superiores de gobierno, fundamentalmente a través de los instrumentos de la delegación de competencias y de la gestión ordinaria de servicios, contempladas en los arts. 7.3 y 8 de la LRBRL. Y también esta posibilidad debe producir sus consecuencias en el orden financiero, porque el mecanismo de la delegación de competencias no puede ni debe convertirse en un instrumento al servicio de la traslación implícita de cargas financieras entre diferentes niveles de gobierno, sino que debe ir acompañada, al menos en línea de principio, de la transferencia de los recursos financieros necesarios para garantizar una atención suficiente al desarrollo de la competencia o servicio.

Pues bien, lo primero que interesa destacar es la existencia de un déficit de financiación de los servicios prestados por las Entidades locales en materias de la competencia autonómica; un déficit fácil de constatar si se observa que, en la práctica, casi todas las CCAA han delegado competencias a las Entidades locales o bien se benefician de su colaboración para ejercer las propias, generando los denominados «gastos de suplencia», cuya financiación rara vez se encuentra adecuadamente garantizada. En este sentido, debe tenerse en cuenta que el gasto no obligatorio de las Entidades locales, imputables a las actuaciones locales en materias distintas de las previstas como obligatorias según los artículos 25 y siguientes de la LRBRL, representaba en 2003 más de la cuarta parte de su gasto total¹⁰ (el 26.7 por cien, o 9.013 millones de euros, que suponía como media 227,20 euros por habitante); destinándose en términos de funciones básicamente a las cinco siguientes: seguridad y protección civil (el 27 por cien), cultura (25 por cien), promoción social (11.8 por cien), educación (9.8 por cien) y otros servicios comunitarios y sociales (6.7 por cien del total).

De tales datos resulta, con meridiana claridad, una cierta insuficiencia de la financiación local, al aceptarse desde las instancias autonómicas la intervención de las Entidades locales en materias de competencia autonómica, sin que se transfieran a sus Haciendas los recursos necesarios al efecto; siendo así que los gastos en que incurren las Entidades locales al intervenir en dichas materias carecen de otra financiación, ya que en muchos casos no se encuentran dentro de su ámbito obligatorio de competencias. Dicho con otras palabras, se produce aquí una asimetría entre ejercicio de las competencias y su financiación, toda vez que al corresponderse con el ejercicio de competencias que no son

¹⁰ VILALTA, M.; MAS, D.; SALINAS, P. *El gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicio 2003*, Institut d'Economia de Barcelona, Barcelona, 2006.

obligatorias, los denominados gastos de suplencia no se tiene en cuenta para determinar la financiación de las Entidades locales; mientras que al tratarse de materias de la competencia de las CCAA (entre otras, es el caso de la seguridad, la promoción social, la educación o la sanidad¹¹), si se tienen en cuenta para calcular sus necesidades de gasto y, en consecuencia, su financiación.

Esa asimetría entre ejercicio de competencias en régimen de suplencia por parte de las Entidades locales y la inexistencia de recursos para su financiación supone en sí misma un defecto de constitucionalidad, al revelar una cierta insuficiencia financiera local, mucho más grave, si cabe, en ausencia de desarrollo de uno de los recursos fundamentales de que debían nutrirse las Haciendas locales: las PICAs, que dada su naturaleza podrían perfectamente contribuir a la financiación de las actividades a que nos venimos refiriendo. Y tan claro debe ser como para que la práctica totalidad de los nuevos Estatutos de autonomía hayan reconocido la responsabilidad de las CCAA en la financiación de las Corporaciones locales, al menos respecto a las nuevas competencias que se les atribuyan¹²; e incluso en alguno de ellos se prevea el establecimiento de PICAs en los términos que nos parecen constitucionalmente correctos, esto es, como financiación incondicionada calculada a partir de todos los ingresos tributarios de las respectivas Haciendas¹³.

En todo caso, como conclusión parcial en lo que a este punto se refiere debe quedar sentado que la Constitución permite que las CCAA asuman competencias en materia de régimen local, de cuyo ejercicio resultará la asignación a las Entidades locales de competencias y funciones que deben ser financiadas precisamente por esas CCAA, a través de las PICAs, que por ello son uno de los recursos fundamentales para la financiación de las Haciendas locales y garantía de su suficiencia. Y es que no puede considerarse casual que el artículo 142 de la Constitución mencione entre los recursos de la Hacienda local las PICAs, porque dicha mención se corresponde con la atribución a las CCAA de competencias en materia de régimen local, lo que responsabiliza a dichas instancias territoriales de la financiación correspondiente, ya que el citado precepto constitucional fija un núcleo fundamental o básico de la Hacienda local, que no puede ser desconocido por el legislador estatal o autonómico: entre sus ingresos necesariamente habrá de contarse con tributos propios y participaciones en los del Estado y las CCAA, sin

¹¹ Vid un desglose de las funciones que, dentro de cada ámbito, no son obligatorias, en: VILALTA, M.; MAS, D.; SALINAS, P. *El gasto no obligatorio...* ob. cit., pp. 12 y ss.

¹² Con fórmulas diversas y mayor o menor precisión técnica, reconocen que cualquier «atribución», «transferencia», «delegación», «traspaso» o «descentralización» de competencias deberá ir acompañado de «la asignación de recursos suficientes», «transferencia de medios», «asignación de recursos suplementarios» o «suficientes recursos económicos», el artículo 192.7 del Estatuto de Andalucía (L.O. 2/2007); el artículo 44 del Estatuto de Aragón (L.O. 5/2007); el artículo 137.4 del estatuto de las Islas Baleares (.O. 1/2007), el artículo 50.1 del Estatuto de Castilla y León (L.O. 14/2007), el artículo 219.3 del estatuto de Cataluña (L.O. 6/2006) y el artículo 219.3 del Estatuto de la Comunidad Valenciana.

¹³ Es el caso de los Estatutos de Andalucía, Islas Baleares y Cataluña, a que se alude en la nota 2 anterior, el último de los cuales ha encontrado ya desarrollo, siquiera de forma embrionaria, en el artículo 45 de la Ley 16/2007, del 21 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2008.

que unos u otros puedan suprimirse como recurso financiero local o relegarse a un papel decorativo o de mero complemento de otro tipo de ingresos, porque todos han de contribuir decisivamente a la suficiencia financiera.

Pese a que los tributos propios y las participaciones en los del Estado y las CCAA sean, todos ellos, recursos fundamentales al servicio de la suficiencia financiera, la jurisprudencia constitucional ha precisado, en cierto sentido, el papel de unos y otras en la financiación local, al establecer desde la STC 4/1981, de 2 de febrero, «*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 esos medios serán suficientes, pero no que hayan de ser en su totalidad propios*» (en la misma línea STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ. 7). De este modo, el principio de autonomía ve relativizado su valor en el ámbito de los ingresos locales, habida cuenta de que los recursos propios de las Haciendas locales habrán de complementarse necesariamente con los procedentes de otros niveles de gobierno; de donde se deduce sin dificultad la necesidad de una articulación de la Hacienda local que contemple y regule con el grado de precisión deseable las participaciones en ingresos del Estado y de las CCAA, que la citada STC 96/1990 ha vinculado de forma directa con la garantía de la suficiencia. Porque, en efecto, dado que la autonomía de las Entidades locales para el desarrollo de sus tributos propios está severamente limitada, entre otras razones debido al riguroso entendimiento por el legislador estatal de las exigencias de la reserva de ley tributaria, las participaciones en ingresos se constituyen como la principal garantía de la suficiencia, según ha puesto de manifiesto la citada STC 96/1990, al señalar que «*la participación de las Corporaciones locales en los tributos del Estado prevista en el art. 142 C.E. constituye una de las fuentes de financiación constitucionalmente posible, a través de la cual se pretende dotar al conjunto de Entes locales de la necesaria suficiencia de fondos para el cumplimiento de las funciones que legalmente les han sido encomendadas, esto es, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido (arts. 137, 140 y 141 C.E.), ello sin perjuicio de que aquella participación viene constituyendo hoy en día para numerosas Entidades locales la única garantía de supervivencia financiera*» (FJ. 7). Las participaciones en ingresos –también las PICAs, que aquí interesan– son, como es obvio una de las fuentes constitucionalmente posibles de financiación de las Corporaciones locales; es más, en nuestra opinión, dado su carácter fundamental, que puede deducirse sin dificultad del tenor literal del artículo 142 de la Constitución, son una de las fuentes necesarias para la garantía de la suficiencia local, que es tanto como decir de la autonomía de las Entidades locales¹⁴. Pre-

¹⁴ En ese mismo sentido CASADO OLLERO, G. «La participación...» ob. cit., p. 169; también MARTÍN QUE- RALT, J. «La participación en tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas», en MUÑOZ MACHA- DO, S. (Dir.) *Tratado de Derecho Municipal*, T. I, 2.ª ed. Madrid 2003, p. 2552 considera que las CCAA no pueden eludir lo que constituye un mandato constitucional.



cisamente por eso, la jurisprudencia transcrita, aún aludiendo a la participación en ingresos del Estado, que es a la que se refería el recurso resuelto por la STC 96/1990, afirma que a través de las participaciones se pretende dotar a las Entidades locales «*de la necesaria suficiencia de fondos para el cumplimiento de las funciones que legalmente les han sido encomendadas*», lo que es tanto como decir «*posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido (arts. 137, 140 y 141 C.E.)*».

Las participaciones en los ingresos del Estado y las CCAA son pues recursos fundamentales para la garantía de la suficiencia financiera local y, por ello, ambas deben ser objeto de regulación para que se cumpla con el modelo constitucional de financiación de las Haciendas locales que el artículo 142 de la Constitución diseña. De una regulación que vaya más allá del reconocimiento meramente formal de la posible existencia de este tipo de recursos y determine la efectiva transferencia de los fondos correspondientes a las Corporaciones locales, porque en otro caso, a falta de la efectiva implantación de las PICAs, se produce el efecto de que la participación en los ingresos del Estado «*viene constituyendo hoy en día para numerosas Entidades locales la única garantía de supervivencia financiera*». Y, como es obvio, esa situación no puede considerarse acorde a la Constitución, que ha querido corresponsabilizar al Estado y las CCAA en la financiación local, en términos que el legislador está obligado a garantizar; primero, para no consentir lo que constituye una inconstitucionalidad flagrante por omisión y, sobre todo, en segundo lugar, porque el legislador estatal debe garantizar la suficiencia financiera mediante el empleo de todos los recursos que «*fundamentalmente*» han de nutrir las Haciendas locales. No es casual, en este sentido, que la repetida STC 96/1990 proclame que es precisamente el legislador estatal, «*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 C.E.) y de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 C.E.)*» (FJ. 7); porque al argumentar de ese modo se constituye al legislador estatal como garante de la suficiencia financiera, y no sólo a través de la regulación de los recursos que dependen de él en su integridad.

Es cierto que la jurisprudencia a que nos venimos refiriendo ha sido dictada en relación a la participación de las Haciendas locales en los ingresos del Estado, pero no lo es menos, a nuestro entender, que la responsabilidad que incumbe al legislador estatal en la garantía de la suficiencia financiera podría habilitarle para dictar normas orientadas a hacer efectivas las PICAs, pues parafraseando la STC 96/1990, podría decirse que sin desconocer las competencias autonómicas en materia de Haciendas locales, ni las relaciones entre las Haciendas comunitarias y locales que deriven de la participación de los Entes locales en los tributos de las CCAA, prevista en el artículo 142 de la Constitución, no cabe tampoco desconocer las competencias estatales en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Hacienda general

(artículos 149.1.18 y 14 de la Constitución), ya que el carácter que revisten las PICAs en cuanto garantía de la autonomía local, hace que también esas participaciones (bien es cierto que junto a la PIE) sean garantes «*del funcionamiento de la Hacienda local dentro del conjunto de la Hacienda general y, en consecuencia lo que la constituye en elemento básico de ésta*» (STC 76/1990, FJ. 7).

Quiere decirse con ello que a pesar de la naturaleza compartida de las competencias en materia de Haciendas locales, el Estado está habilitado por el artículo 149.1.18 de la Constitución para ejercitar sus competencias sobre dicha materia «*cuando su regulación... se dicte en garantía de la autonomía que ésta (la Administración local) tiene constitucionalmente garantizada*» (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ. 4); de modo que al ser las PICAs un recurso fundamental para la garantía de la suficiencia, que en definitiva posibilita y garantiza el ejercicio de la autonomía (STC 96/1990, FJ. 7), el Estado es competente para su regulación, aunque no podrá hacerla con carácter exclusivo, salvo que concurra otro título competencial, como el de la Hacienda general del artículo 149.1.14 de la Constitución, que habilita al Estado para intervenir, precisamente «*en aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas o de medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las Corporaciones Locales. O también cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el art. 142 C.E., en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 C.E. (SSTC 96/1990, fundamento jurídico 7.; 237/1992, fundamento jurídico 6.; 331/1993, fundamentos jurídicos 2. y 3.; y 171/1996, fundamento jurídico 5.)*» (STC 233/1999, FJ. 4).

Y es que nada impide que, junto al artículo 149.1.18 de la Constitución, que de acuerdo a la jurisprudencia constitucional constituiría el fundamento de la normativa básica estatal en materia de Haciendas locales, pueda concurrir el título competencial establecido en el art. 149.1.14 del mismo texto constitucional, para fundar una competencia exclusiva del Estado en algunos aspectos de dicha regulación, tal y como se ha señalado desde la STC 179/1985, de 19 de diciembre (FJ. 3), por lo que procede plantearse en qué grado o medida intervendría cada uno de ellos de cara a una posible regulación de las PICAs.

III. LOS TÍTULOS COMPETENCIALES QUE LEGITIMAN LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN MATERIA DE HACIENDAS LOCALES: ESPECIAL REFERENCIA A LAS MEDIDAS QUE IMPLICAN COORDINACIÓN ENTRE LAS DISTINTAS HACIENDAS PÚBLICAS

Para resolver en qué medida los dos títulos competenciales a que nos venimos refiriendo pueden emplearse a efectos de una regulación por el legislador estatal de las PICAs, conviene arrancar de la constatación de que «*a partir de lo dicho en la STC 179/1985, puede afirmarse sin dificultad la naturaleza compar-*

tida de las competencias que, en materia de Haciendas locales, poseen el Estado y aquellas Comunidades Autónomas que, ..., han asumido en sus respectivos Estatutos facultades en orden al desarrollo de las bases estatales sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas ex art. 149.1.18 C.E., precepto que ha de considerarse el título habilitante del Estado para ejercitar sus competencias sobre dicha materia cuando su regulación suponga introducir modificaciones de alcance general en el régimen jurídico de la Administración Local o se dicte en garantía de la autonomía que ésta tiene constitucionalmente garantizada. En consecuencia, y dado que frecuentemente la regulación de la Hacienda local estará llamada a incidir sobre dicho régimen jurídico, sólo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia haciendo prevalecer el otro título competencial a que hace referencia el art. 1.1 L.H.L., esto es, el de la «Hacienda general» del art. 149.1.14 C.E. Así ocurrirá, en efecto, en aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas o de medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las Corporaciones Locales. O también cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el art. 142 C.E., en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 C.E. (SSTC 96/1990, fundamento jurídico 7.; 237/1992, fundamento jurídico 6.; 331/1993, fundamentos jurídicos 2. y 3.; y 171/1996, fundamento jurídico 5.)» (STC 233/1999, FJ. 4).

De acuerdo con dicha jurisprudencia, es a nuestro entender claro que el Estado se encuentra habilitado para establecer una regulación de las PICAs que tenga carácter básico, al menos si pretende con dicha regulación «introducir modificaciones de alcance general en el régimen jurídico de la Administración Local» como las que luego propondremos; al margen de que se podría fundadamente alegar que se trata mediante dicha regulación de garantizar la autonomía de las Entidades locales, dado que dicha autonomía no es posible, como la propia jurisprudencia constitucional ha reiterado, sin la simultánea garantía de la suficiencia financiera, que se considera «presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 C.E.» (SSTC 96/1990, FJ. 7.; 237/1992, FJ. 6.; 331/1993, FJ. 2 y 3; 171/1996, FJ. 5 y STC 233/1999, FJ. 4). En efecto, la jurisprudencia constitucional tiene firmemente establecido, desde la STC 32/1981, de 28 de julio, que el art. 149.1.18 de la Constitución habilita al Estado para establecer las bases no sólo en relación a los aspectos organizativos o institucionales, sino también en relación a las competencias de los Entes locales constitucionalmente necesarios, pues «como titulares de un derecho de autonomía constitucional garantizada, las Comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho». Pues bien, si de esa doctrina constitucional, reiterada en las SSTC 76/1983, de 5 de agosto (FJ. 19), 27/1987, de 27 de febrero (FJ. 2) y 214/1989, de 21 de diciembre (FJ. 1), puede deducirse que «debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a

los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales», precisamente al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución, no debería caber duda de que entre dichos aspectos puede legítimamente regular los aspectos principales de las PICAs, para asegurar una determinada uniformidad normativa en todo el territorio nacional y preservar también, de este modo, una posición igual o común de todas las Entidades locales españolas, más allá de las diferencias de régimen jurídico que resultan, inexcusablemente, del legítimo ejercicio de la autonomía por parte de las CCAA (por todas, STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ. 4).

Y puesto que la Ley 39/1988, dictada al amparo de dicho título competencial, se conformó con mencionar en su artículo 2.c) –como antes lo había hecho el artículo 105.2 de la LRBRL– las participaciones en tributos de las CCAA como recursos de las Haciendas locales, para señalar luego, en su artículo 39.2 que «... *las Entidades Locales participarán en los tributos propios de las Comunidades Autónomas en la forma y cuantía que se determine por las leyes de sus respectivos parlamentos*», quizás convenga aclarar, ya desde ahora, que el legislador estatal se encuentra habilitado para regular las PICAs estableciendo criterios bastante más precisos respecto a las mismas que, como es obvio, están por completo ausentes en el citado texto legal y en el vigente Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales (TRLRHL en adelante), aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. En efecto, aunque la delimitación del ámbito de la competencia estatal resultará siempre polémica, pues puede legítimamente discutirse el alcance de ese «*mínimo común denominador normativo*» (STC 214/1989, FJ. 5) en que se traducen las normas básicas, creemos que la legislación de Haciendas locales puede establecer, como ya lo hace, que las CCAA han de establecer participaciones en sus ingresos tributarios, lo que por cierto resultaría coherente con los nuevos Estatutos de autonomía, que expresamente aluden a las PICAs, precisando además, por las razones y en los términos que luego se dirá, que se tratará de recursos no condicionados y que deben distribuirse de acuerdo a los criterios o principios que en ella se establezcan, además de los criterios para su evolución. Y ello porque, conviene no olvidarlo, cuando se habilita al Estado para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones locales, es con la finalidad, reconocida en la citada STC 247/2007 (FJ. 4), de asegurar una determinada uniformidad normativa en todo el territorio nacional y preservar, de ese modo, una posición igual o común de todas las Entidades locales españolas; una posición común que exige, a nuestro entender, la precisión de los recursos tributarios que sirven de base a la participación, de su carácter de financiación incondicionada o básica, de los criterios básicos para su distribución y, por fin, de unas reglas igualmente básicas de evolución.

Operando de ese modo, se actuaría conforme a la jurisprudencia constitucional que tiene establecido que «*cuando, usando de su competencia en materia de Hacienda General, el Estado regula cuestiones referentes a la Administración Local, no puede desconocer la delimitación competencial que respecto de ella existe entre el propio Estado y algunas Comunidades Autónomas. Si para esos fines hacendísticos ha de introducir modificaciones en el régimen jurídico de esa Administra-*

ción, deberá hacerlo de modo tal que no se imposibilite el ejercicio de la facultad comunitaria para dictar las normas de detalle» (STC 176/1985, de 19 de diciembre FJ 1). Unas normas de detalle que continuarán siendo imprescindibles para la articulación de las PICAs, ya que son las asambleas legislativas de las CCAA las que en último extremo han de precisar los criterios básicos para su distribución y, sobre todo, han de fijar las dotaciones presupuestarias para que se materialicen, en cumplimiento en algunos casos de las disposiciones estatutarias que han previsto la puesta en marcha de esta clase de participaciones y obligan a dejar un cierto espacio a disposición del legislador autonómico.

Sea como fuere, para determinar si y en qué medida es posible una regulación del legislador estatal relativa a las PICAs, junto al título competencial del artículo 149.1.18 ha de tenerse en cuenta el de la Hacienda general, sobre la que el Estado ostenta competencia exclusiva, en virtud del artículo 149.1.14 de la Constitución. Se trata de un título competencial cuyo contenido no es sencillo de establecer, dado que la jurisprudencia constitucional lo ha empleado para determinar los límites al poder tributario autonómico y local, en términos no siempre fáciles de compartir, pero al que en todo caso ha de hacerse referencia, dado que la STC 233/1999 ha dejado claro (FJ. 4) que concurre junto al del artículo 149.1.18 de la Constitución para fundar las competencias estatales en materia de Hacienda local.

A tal efecto, si prescindimos de los más controvertidos pronunciamientos del Tribunal Constitucional en que se ha empleado el título de la Hacienda general, como el de la STC 49/1995, de 16 de febrero, en que se utilizó como fundamento para la declaración de inconstitucionalidad del Impuesto sobre las Loterías establecido por el Parlamento de las Islas Baleares, sin aclarar en absoluto su contenido; lo primero que debe señalarse es que el artículo 149.1.14 de la Constitución no establece una competencia general y exclusiva del estado en materia de Hacienda, pues a pesar de la atribución al Estado de dicha competencia exclusiva, *«sin que figure en ningún momento entre las que pueden atribuirse a las Comunidades Autónomas la «Hacienda regional» o cualquier otra locución similar que induzca a subsumir las cuestiones de tal índole en el ámbito propio de las funciones a desarrollar por las Comunidades Autónomas (art. 148 CE), ello no es obstáculo a que deba admitirse que su hacienda privativa es materia propia de dichas Comunidades, bien que para alcanzar esta conclusión las opiniones a veces tomen pie en preceptos diversos, como pueden ser el art. 156 CE, que les atribuye autonomía financiera, el 157.3 referente al «ejercicio de las competencias financieras», con previsión de su desarrollo por Ley Orgánica, como así lo ha sido, o incluso por mor de lo admitido en el art. 149.3 CE, por tratarse de una materia no expresamente atribuida al Estado por la Constitución y que por ello puede ser asumida por los Estatutos de autonomía, pudiéndose resumir tales criterios prácticamente unánimes en el sentido de que, aún sin manifestación expresa incluida en el art. 148 CE, del espíritu de su conjunto normativo se desprende que la organización de su Hacienda es no tanto una competencia que se reconoce a las Comunidades Autónomas, cuanto una exigencia previa o paralela a la propia organización autónoma.»* (STC 14/1986, de 31 de enero, FJ. 2).

Pero si el citado título competencial no fundamenta una competencia general del Estado en materia de Hacienda, la misma alusión a su carácter general resulta significativa de su carácter comprensivo de las distintas Haciendas existentes en el estado autonómico, cuya articulación de conjunto, a través del establecimiento de un sistema ordenado de relaciones entre ellas, sin perjuicio de su autonomía respectiva, se encomendaría al legislador estatal. En este sentido, como se dijo en la STC 14/1985 (FJ. 3), la noción de Hacienda general hace fundamentalmente referencia a las relaciones entre los distintos niveles de Hacienda y, en particular, a las que han de establecerse entre la Hacienda del Estado y las Haciendas territoriales, como piezas de un conjunto con una acusada interdependencia.

Ello explica que de la jurisprudencia constitucional resulte, como una constante, que entre los contenidos propios de la competencia estatal en materia de Hacienda general se encuentra la definición de las relaciones existentes entre las distintas Haciendas integradas en el sistema de las Haciendas públicas (entre otras, SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ. 1 y 3 y 233/1999, FJ. 4.b). Y ello implica que, desde una perspectiva estrictamente jurídica, existe un mandato constitucional de coordinación de las Haciendas por parte del Estado que está expresamente contemplado en este título¹⁵. Un mandato que tiene toda la lógica desde la perspectiva económico financiera, pues si la financiación de las partes (vale decir, de las distintas Haciendas) implica la distribución de unos recursos necesariamente limitados, parece evidente la necesidad de algún sistema de coordinación entre ellas. Porque lo que resulta de todo punto evidente es que no cabe racionalmente plantear los problemas de la financiación local de forma aislada, sino que éstos deben ser abordados desde una perspectiva más amplia, que sitúe a las Haciendas locales en el sistema de las Haciendas públicas que la Constitución define, teniendo presente las relaciones financieras que existen entre ellas.

Sólo desde dicha perspectiva conjunta e integrada se podrán determinar las fuentes de financiación que han de corresponder a cada una de las Haciendas públicas, a la vista del sistema de reparto de competencias, esto es, de las actividades y servicios que corresponde desarrollar a cada nivel de Gobierno, teniendo en cuenta que se trata de realizar un reparto adecuado del conjunto de los recursos financieros del Estado, que son por naturaleza limitados. Y es que no se trata, insistimos, únicamente de un problema de coherencia constitucional, sino también de una exigencia básica de la racionalidad económica, pues desde la perspectiva de los ingresos se trata de repartir un único espacio fiscal y riqueza. Así se deduce de la jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional cuando afirma que el soporte material de la suficiencia son los

¹⁵ Precisamente por ello, CASADO OLLERO, G. «La participación...» ob. cit., pp. 183 y ss. considera que dicho título competencial, en combinación con el art. 157.3 de la Constitución habilitaría para el dictado de una Ley Orgánica de Coordinación que debería prever la existente entre Hacienda autonómica y Hacienda local.

ingresos y que ello tiene un primer límite «en el marco de las disponibilidades presupuestarias» (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7, STC 104/2000, de 13 de abril, FJ. 4), de manera que el principio y la garantía de la suficiencia financiera «...tiene un primer límite en la propia naturaleza de las cosas, por lo que dicha suficiencia debe quedar enmarcada, como concepto relativo que es, en el marco de las posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto» (STC 87/1993, de 11 de marzo, FJ 3.b); en el mismo sentido STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 8; STC 13/2007, de 18 de enero, FJ. 5).

Junto a ello, en segundo lugar, el título competencial del artículo 149.1.14 afecta directamente al sistema de financiación de las Haciendas locales y es que, como tiene señalado también el Tribunal Constitucional, es en este título competencial, junto al del artículo 149.1.18, donde encuentra fundamento la competencia del Estado para la configuración del sistema de financiación de las Entidades locales. Así resulta con claridad de la STC 233/1999, cuando después de recordar la naturaleza compartida de las competencias que, en materia de Haciendas locales, poseen el Estado y determinadas CCAA, de modo que «sólo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia», admite que ello sea así, en ejercicio de sus competencias sobre Hacienda general, del artículo 149.1.14, «en aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas o de medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las Corporaciones locales. O también cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el art. 142 C.E., en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 C.E. (SSTC 96/1990, fundamento jurídico 7.; 237/1992, fundamento jurídico 6.; 331/1993, fundamentos jurídicos 2. y 3.; y 171/1996, fundamento jurídico 5) (STC 233/1999, FJ. 4).

La Hacienda general no comprende, pues, toda la Hacienda local, de manera que sea competencia exclusiva del Estado su regulación en todos los extremos, sino solo «lo fundamental o básico de la Hacienda local, su núcleo esencial y primario, aquello que garantiza su suficiencia y autonomía, su propia existencia y funcionamiento dentro del conjunto de la Hacienda Pública» (SSTC de 28 de enero de 1982, 28 de abril, 30 de mayo y 28 de junio de 1983). Por ello, dado que el artículo 142 de la Constitución considera las PICAs como un recurso fundamental de las Haciendas locales, en el sentido de que junto a los tributos propios y la PIE constituyen la garantía de su suficiencia financiera, presupuesto de su autonomía, no cabe poner en duda la competencia estatal para su regulación en todo cuanto sea necesario para contribuir a su efectiva implantación. Porque, insistimos una vez más, la intervención estatal en esta materia no puede limitarse al reconocimiento de las PICAs como uno de los posibles recursos financieros de las Entidades locales, sino que ha de incorporar mecanismos que favorezcan su desarrollo efectivo, como garantía de la suficiencia; actuación para la que la competencia estatal en materia de Hacienda general ofrece, por lo dicho, un sólido soporte, aunque no esté exento de una cierta ambigüedad.

Ambigüedad que, por cierto, es bien visible en la jurisprudencia constitucional que considera al Estado como garante último de la suficiencia financiera de las Entidades locales, sin extraer de dicha proclamación más consecuencias que las relativas a la consideración de las participaciones locales en ingresos del Estado, que deben distribuirse de acuerdo a «unos criterios homogéneos y uniformes... entre los distintos Entes locales» para hacer efectivo el principio de suficiencia «sin perjuicio de la contribución que las Comunidades Autónomas puedan tener en la financiación de las haciendas locales» (en ese sentido, entre otras, SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6; 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2 b); 171/1996, de 30 de octubre, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 22; 104/2000, de 13 de abril, FJ 4, STC 48/2004, de 25 de marzo, FJ 10).

La jurisprudencia constitucional, en consecuencia, se ha referido sólo de manera expresa a la PIE como garantía de la suficiencia; aunque sea sin perjuicio de reconocer que las CCAA deben tener una «contribución» en la financiación local. Y ello seguramente habilite para extender su doctrina a la regulación de las PICAs, pues no cabe duda de que es este un recurso «fundamental» según resulta del artículo 142 de la Constitución y en relación al cual, en consecuencia, podría afirmarse la competencia estatal, pues parafraseando la STC 104/2000 podríamos decir que mediante las PICAs se pretende allegar «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» para, «a través de la actividad legislativa, dar efectividad a los principios de suficiencia de las Haciendas locales (art. 142 CE) y de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 CE) mediante la determinación de unos criterios homogéneos y uniformes». Otra cosa es, naturalmente, a que aspectos hayan de referirse esos criterios homogéneos y uniformes, que deben dejar espacio para el legítimo ejercicio de las competencias autonómicas, aunque desde ahora conviene anticipar que, en nuestra opinión, la competencia exclusiva del Estado en materia de Hacienda general, del artículo 149.1.14 de la Constitución, habilita al legislador estatal para determinar que a efectos de las PICAs puedan considerarse como tributos de las CCAA también los impuestos cedidos. Es esta, como veremos, una determinación legal que ampliaría las posibilidades de dotar fondos para las Corporaciones locales, al servicio de su suficiencia, estableciendo criterios uniformes para la articulación de las PICAs, sin afectar en modo alguno a la autonomía de las CCAA.

Recapitulando, a la luz de la jurisprudencia constitucional relativa a los títulos competenciales que habilitan la intervención estatal en la regulación de las Haciendas locales, podríamos concluir que el título contenido en el artículo 149.1.18, en conjunción con el contenido en el número 14 del mismo precepto de la Constitución permiten y responsabilizan al Estado: (i) del establecimiento de un sistema de relaciones entre las distintas Haciendas, lo que incluye tanto la regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas como las medidas de coordinación entre ellas; (ii) del establecimiento de un sistema de financiación local y la configuración de sus principales recursos y,

entre ellos, de las participaciones en tributos de las CCAA, estableciendo un mínimo común denominador normativo que, a nuestro parecer, podría referirse a los recursos tributarios que sirven de base a la participación, a su carácter de financiación incondicionada o básica, a los criterios básicos para su distribución y a las reglas para su evolución; y, finalmente, (iii) de la adopción de regulaciones tendentes a garantizar la suficiencia de las Entidades locales, haciendo posible la efectiva puesta en práctica o desarrollo de las PICAs mediante el establecimiento de reglas que hagan visible el sistema de relaciones entre los distintos niveles de Hacienda, al vincular los recursos que hacen posible su financiación.

IV. HACIA UNA NUEVA REGULACIÓN DE LAS PICAS Y LOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS PARA LLEVARLA A CABO

Como ya hemos dicho, pese a que las PICAs son uno de los recursos de que «*fundamentalmente*» han de nutrirse las Haciendas locales, según el artículo 142 de la Constitución, constituyendo un mínimo indisponible para los legisladores estatal y autonómico, que en todo caso deberán arbitrar los mecanismos necesarios para permitir su desarrollo, lo cierto es que no han sido puestas en práctica con dicha configuración por ninguna Comunidad Autónoma. En efecto, como es sabido, el artículo 105.2 de la LBRL se limitó a incluir las PICAs entre los posibles recursos de las Haciendas locales, como haría después el artículo 2 de la LRHL, que las contempló en su artículo 39.2, para remitir su regulación a las CCAA, ya que tras hacer referencia a la PIE se limitó a indicar que «*Asimismo, las entidades locales participarán en los tributos propios de las comunidades autónomas en la forma y cuantía que se determine por las Leyes de sus respectivos Parlamentos*». Tampoco los Estatutos de autonomía hicieron referencia a este recurso financiero de las Haciendas locales, al menos hasta las recientes reformas de que hemos dado cuenta con anterioridad, por lo que no puede extrañar que las CCAA se limitaran a establecer fondos de cooperación o participación municipal, al amparo de sus competencias en materia de régimen local, que además de actuar como cauce o canal de distribución de la participación en los ingresos del Estado, en casi todos los supuestos han dado lugar a únicamente a subvenciones finalistas o condicionadas¹⁶.

Es cierto que el aparentemente inocuo artículo 39.2 de la LRHL, al referir las PICAs a «*los tributos propios de las Comunidades autónomas*» vino a dificultar su articulación práctica, dada la atrofia de los sistemas fiscales propios de las CCAA, basados de forma casi exclusiva en tasas y gravámenes sobre el juego, al margen de algún tributo con fines no fiscales; pero no lo es menos que las CCAA no han mostrado ningún interés en su regulación como tal participa-

¹⁶ Vid. al respecto PALACIOS MOSTACERO, M.ª L. *Los Fondos Autonómicos de Participación Municipal: planteamientos constitucionales y realidad normativa*, en REALA n.º 271/272, 1996, pp. 679 y ss.

ción, esto es, en cuanto fuente de financiación básica y de carácter genérico, esto es, no condicionada, sino que han preferido el empleo de las subvenciones condicionadas, normalmente previstas en las leyes autonómicas de presupuestos¹⁷.

Dicha situación no puede considerarse satisfactoria, porque la falta de desarrollo de los sistemas de participación de las Haciendas locales en los tributos de las CCAA constituye, a nuestro entender, un grave incumplimiento de las previsiones constitucionales respecto de la articulación de dichas Haciendas locales, que ha de ser imputada a las CCAA. Porque de acuerdo con el régimen actualmente vigente son estas las únicas instancias territoriales que disponen de competencias legislativas para la dotación efectiva de este recurso financiero local que, al merecer la consideración constitucional de recurso fundamental, ha de estimarse de desarrollo necesario para la consecución de la suficiencia financiera local que garantiza el artículo 142 de la Constitución, de modo que la inactividad de las CCAA a ese respecto debe calificarse de abiertamente inconstitucional.

Se trata, sin embargo, como hemos avanzado, de una inconstitucionalidad por omisión difícil de sustanciar ante la justicia constitucional, incluso una vez que las Entidades locales tienen reconocido el acceso al Tribunal Constitucional a través del denominado «*conflicto en defensa de la autonomía local*»¹⁸; porque como dijo tempranamente la STC 24/1982, de 13 de mayo, «*no resulta fácil admitir la figura de la inconstitucionalidad por omisión que los recurrentes intentan articular, ..., pues la inconstitucionalidad por omisión sólo existe cuando la Constitución impone al legislador la necesidad de dictar normas de desarrollo constitucional y el legislador no lo hace*». Además, en el mejor de los casos, incluso si dicha inconstitucionalidad se llegara a proclamar, ningún efecto directo se derivaría de ella, dado que el Tribunal Constitucional difícilmente podría obligar a las CCAA a establecer en sus leyes de presupuestos las dotaciones necesarias para hacer efectivas las PICAs. Por ello, pese a que no cabe duda de que podría plantearse, de acuerdo con el artículo 75 bis de la LOTC, el «*conflicto en defensa de la autonomía local*» ante la falta de dotación de las PICAs en las leyes de presupuestos de las CCAA, por entender que de ese modo se lesiona la autonomía local, dada la incuestionable vinculación entre PICAs y suficiencia,

¹⁷ Vid. ZORNOZA PÉREZ, J. «La financiación...» cit., p. 186; ese sigue siendo el caso, por ejemplo, de Andalucía, (Ley 24/2007, de Presupuestos para 2008), de Aragón (Ley 7/2007, de Presupuestos para 2008), Baleares (Ley 5/2007, de Presupuestos para 2008), Castilla La Mancha (Ley 15/2007, de Presupuestos para 2008), Castilla y León (Ley 10/2007, de Presupuestos para 2008), Extremadura (Ley 6/2007, de Presupuestos para 2008), Murcia (Ley 10/2007, de Presupuestos para 2008) o La Rioja (Ley 5/2007, de Presupuestos para 2008).

Como hemos señalado con anterioridad, en el caso de la Comunidad de Cataluña, cuyo Estatuto de autonomía se refiere en su artículo 219, de manera expresa, a la participación local en los ingresos tributarios de la Generalidad, el desarrollo que ha llevado a cabo el artículo 45 de la Ley 16/2007, del 21 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2008, es sólo un embrión de PICA, en el que faltan todavía algunos elementos para que nos encontremos ante una financiación básica y no condicionada.

¹⁸ Introducido como consecuencia de la reforma, mediante la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC en lo sucesivo).

por un lado, y que la suficiencia es condición previa de la autonomía, por otro; lo que no se acierta a entender es el contenido que el Tribunal Constitucional podría dar a su fallo para garantizar la efectividad de las PICAs, dado que las determinaciones del artículo 142 de la Constitución resultan por completo insuficientes para fundar una sentencia que fuera más allá de la simple advertencia al legislador autonómico sobre lo inconstitucional de su inactividad.

Abandonando ese tipo de análisis, parece preferible, por ello, plantearse qué concretas disposiciones podría introducir el legislador estatal en la regulación de las PICAs, al amparo de los títulos competenciales a que se ha hecho referencia, con el fin de hacer operativo dicho recurso financiero y conseguir su dotación efectiva por parte de las CCAA, siempre en ejercicio de las competencias que derivan de los títulos contemplados en el artículo 149.1.14 y 18 de la Constitución, interpretados en los términos que han quedado expuestos.

4.1. *Una primera propuesta de reforma en la regulación estatal de las PICAs: integración de los impuestos cedidos en su base de cálculo*

A la vista de lo que llevamos dicho es claro, a nuestro entender, que el Estado dispone de títulos competenciales suficientes para realizar una regulación básica del régimen de las PICAs, estableciendo así un «*mínimo común denominador normativo*» (STC 214/1989, FJ. 5) en relación a este recurso local que haga viable su posterior desarrollo y dotación financiera por parte de las CCAA. Y, como también hemos avanzado, para que ese mínimo común denominador asegure, como corresponde según la STC 247/2007 (FJ. 4), una cierta uniformidad normativa en todo el territorio nacional que preserve una posición igual o común de todas las Entidades locales españolas, creemos que la regulación estatal de las PICAs ha de referirse, cuando menos, a los recursos tributarios que sirven de base a la participación, a su carácter de financiación incondicionada o básica, a los criterios básicos para su distribución y, seguramente, a las reglas para su evolución.

En este sentido, hemos resaltado que la LRHL previó que las PICAs se establecieran «*en los tributos propios de las Comunidades autónomas*» (artículo 39.2), por lo que el escaso desarrollo de éstos privaba de buena parte de su sentido a una participación cuya base se reducía a la recaudación de unas pocas tasas y de los escasos impuestos autonómicos existentes, cuyo rendimiento era prácticamente testimonial. Se trata de una regulación que puede ser modificada sin mayores problemas jurídico constitucionales, dado que el artículo 142 de la Constitución refiere las PICAs a los tributos de las CCAA, sin indicar si han de ser, o no, propios; lo que deja un cierto margen para interpretar que dicha referencia lo es a los recursos tributarios que, por todos los conceptos, se encuentren a disposición de dichas Haciendas territoriales. Así, a partir de la instauración del modelo de financiación de las CCAA para el quinquenio 1997-2001, resultante de los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996, parece posible entender que forman parte

de los tributos de las CCAA, en el sentido del artículo 142 de la Constitución, no sólo sus tributos propios, sino también los nuevos tributos cedidos diseñados a partir de la Ley Orgánica 3/1996, de modificación parcial de la LOFCA y la Ley 14/1996, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y regulados hoy en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía (LSFCA en adelante). Porque al permitirse a las CCAA ejercer respecto a ellos competencias normativas, los impuestos estatales cedidos han pasado a configurarse como auténticos tributos compartidos, no sólo en cuanto a su producto recaudatorio, sino en cuanto a su misma regulación.

De ahí que, sin necesidad de forzar el tenor literal de las normas, pueda decirse que los impuestos cedidos son también tributos de las CCAA y, por ello, pueden formar parte de la base sobre la que han de calcularse las PICAs; esto es, son ingresos tributarios de las CCAA a efectos de las participaciones locales que puedan establecerse. En ese sentido apunta la consideración de los impuestos cedidos como parte de los ingresos tributarios de las CCAA desde la perspectiva de su clasificación presupuestaria, en los estados de ingresos de la Ley 16/2007, del 21 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2008 y en la Ley 5/2007, de 21 de diciembre, de presupuestos de la Comunidad de Madrid; o, todavía con mayor claridad, que los beneficios fiscales sobre los tributos de dicha Comunidad se estimen en el artículo 6 del último texto legal citado en una cifra que sólo tiene sentido si se consideran como tales los impuestos cedidos, tal y como afirman las leyes de presupuestos de las restantes CCAA, en que dichos beneficios fiscales se refieren a los que afectan a los tributos de la Comunidad de que se trate y «a los tributos estatales cuyo rendimiento está cedido a la...» misma, según lo que parece haberse convertido en una cláusula de estilo¹⁹.

Insistimos en que no parece existir problema alguno, desde el punto de vista jurídico constitucional, para que los impuestos cedidos a las CCAA se consideren tributos de las mismas a efectos del establecimiento de las PICAs, aunque esto es algo que ha de establecerse expresamente, para empezar, mediante la reforma en ese sentido del artículo 39.2 del vigente TRLRHL, que constituiría un simple pórtico para una posterior y más completa –sin perjuicio de su carácter básico –regulación de las PICAs, que debería ubicarse en un capítulo inmediatamente posterior al dedicado al régimen de la PIE. En este sentido, bastaría con dar nueva redacción al citado precepto, para eliminar la referencia a los tributos propios de las CCAA como base de las PICAs y pasar a hacer referencia a sus «ingresos tributarios», remitiendo al tiempo a la regula-

¹⁹ Por todos, vid. el artículo 2 de la Ley 16/2007, del 21 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2008, el artículo 6 de la Ley 24/2007, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad de Andalucía, o el artículo 4 de la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalidad Valenciana, de Presupuestos para el ejercicio 2008.

ción básica que creemos necesario realizar para garantizar un mínimo denominador común al régimen de las PICAs en todas las CCAA.

A partir de ahí, una primera opción, desde luego la más consistente con las clasificaciones presupuestarias y la consideración de los impuestos cedidos que parece deducirse de la normativa autonómica, consistiría en incorporar a la base de cálculo de las PICAs la totalidad de los impuestos cedidos cuyo producto esté total o parcialmente atribuido a las Comunidades autónomas. Se incrementaría de ese modo, de forma notable, la base de cálculo de las PICAs, haciendo posible su configuración como una financiación básica, al servicio de la suficiencia local, articulando un sistema de relaciones entre los distintos niveles de Hacienda perfectamente coherente con el marco constitucional.

Una segunda posibilidad, desde luego más prudente pero con evidentes implicaciones financieras, consistiría en incorporar a la base de cálculo de las PICAs únicamente aquellos impuestos cedidos en el cien por cien de su recaudación, por entender que sólo estos pueden asimilarse a los tributos propios; posibilidad que supondría la incorporación a la base de cálculo de las PICAs del Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITPyAJD), del Impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD), de los Tributos sobre el Juego (TJ), del Impuesto especial sobre la electricidad, del Impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos (IVMDH) y del Impuesto especial sobre determinados medios de transporte (IEDMT). Más allá de las implicaciones financieras de esta segunda opción, que reduciría significativamente los recursos sobre los que establecer las PICAs, no creemos que existan razones convincentes para sustentarla, ni en términos jurídicos, ni tampoco desde una perspectiva estrictamente financiera, pues entre los impuestos en cuestión no se encuentran los más flexibles y adaptados al ciclo económico, con lo que la evolución de unas PICAs configuradas sobre esa base sería seguramente errática.

Y lo mismo podría decirse respecto a la tercera de las posibilidades que se nos ocurren, que incorporaría a la base de cálculo de las PICAs únicamente a aquellos impuestos sobre los que las CCAA ostentan potestades normativas, por entender que es esta circunstancia la que permite asimilarlos a los tributos propios; esto es, al Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), el ITPyAJD, el ISD, los TJ, el IVMDH y el IEDMT. Es esta una opción que tiene algunas ventajas, pues al tratarse de impuestos sobre los que las CCAA ejercen competencias normativas éstas dispondrían de un mayor margen de actuación para decidir acerca de su potencial recaudatorio, encontrándose así en mejor situación para adaptar la estructura del impuesto cedido a la articulación de un sistema de PICAs (por ejemplo, incrementando de forma controlada los tipos de gravamen aplicables, o eliminando algunos beneficios fiscales). Sin embargo, ese tipo de argumentos no puede considerarse decisivo, pues daría lugar a la configuración de las PICAs sobre un conjunto de impuestos que por sus características no permitirían garantizar la estabilidad de este recurso ni su evolución de acuerdo a parámetros razonables.

Nos inclinamos pues, en conclusión, por incorporar la totalidad de los impuestos cedidos a las CCAA a la base de cálculo de las PICAs, de modo que esta participación tenga garantizada su estabilidad, dado el volumen de recursos que dichos impuestos cedidos proporcionan, resulte suficientemente flexible al adaptarse al ciclo económico y, en definitiva, evolucione en paralelo a como lo hace la financiación de las CCAA, vinculando así en términos financieros las distintas Haciendas territoriales conforme a lo que parece exigir la noción de Hacienda general. Sin embargo, no parece necesario hacer esa referencia en el texto del artículo 39.2 del TRLRHL, pues dicha aclaración corresponde realizarla en otro lugar, al fijar el régimen básico de las PICAs, a que nos referiremos en un momento posterior de este trabajo.

4.2. *Las reformas legislativas necesarias para integrar los impuestos cedidos en la base de cálculo de las PICAs.*

Como hemos dicho, para conseguir la integración en la base de cálculo de las PICAs de los impuestos cedidos resulta necesario proceder a la reforma del artículo 39 del vigente TRLRHL, que admitiría que la participación se estableciera sobre los ingresos tributarios de las CCAA, como pórtico para una posterior y más completa –sin perjuicio de su carácter básico– regulación de las PICAs, en la que se aclararía cuál es exactamente la base de la participación, su carácter de financiación incondicionada y los criterios para su distribución y evolución.

Se trata sin embargo, de una reforma que debe ir acompañada de otras relativas a la normativa reguladora de los impuestos cedidos, sobre la que parece necesario incidir para evitar problemas, dado que parte de dicha normativa se integra en el denominado bloque de la constitucionalidad. En este sentido, como es sabido, la regulación del vigente modelo de cesión de impuestos del Estado a las CCAA es particularmente complejo desde la perspectiva normativa, al entrar en juego diversos tipos de leyes cuyas relaciones entre sí no siempre son suficientemente claras²⁰. Así, prevista en la LOFCA la posibilidad de ceder determinadas figuras impositivas y ciertas competencias sobre las mismas y asumida esta posibilidad por el correspondiente Estatuto de autonomía, los impuestos cedidos en particular y el alcance y condiciones de la cesión se especifican en una ley general –la LSFCA– aplicable a todas las CCAA que, sin embargo, opera sólo como marco de referencia para las posteriores leyes particulares de cesión a cada una de ellas.

a) Como es sabido, la LOFCA es la ley que, de acuerdo las reglas constitucionales de distribución de competencias financieras, completa y precisa la configuración básica del sistema de financiación autonómica. Se trata de un texto legislativo que constituye «un punto de referencia para determinar la exten-

²⁰ Sobre ello, con todas las referencias precisas RUIZ ALMENDRAL, V. *Impuestos cedidos y corresponsabilidad fiscal*, Valencia 2004, pp. 227 y ss.

sión y límites de la autonomía financiera de las Comunidades autónomas y las facultades que al respecto se reservan a los órganos centrales del Estado para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las competencias que la Constitución les atribuye» (STC 179/1985, de 12 de noviembre). Ello obedece a que el apartado 3 del artículo 157 de la Constitución ha pretendido «habilitar la intervención unilateral del Estado en este ámbito competencial a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómica, orillando así la dificultad que habría supuesto el que dicho 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, de 18 de abril (FJ. 9.º).

De este modo, la LOFCA cumple así la función de integrar la Constitución financiera, puesto que «... la Constitución no predetermina cuál haya de ser el sistema de financiación autonómica, sino que atribuye esa función a una Ley Orgánica, que cumple de este modo una función delimitadora de las competencias financieras estatales y autonómicas previstas en el artículo 157 de la Constitución» (STC 192/2000, de 13 de julio, FJ. 4.º). Y, para ello, como no podía ser de otro modo, la LOFCA es una ley que distribuye competencias y que en consecuencia forma parte del bloque de la constitucionalidad; «la LOFCA viene a regular, en virtud del artículo 157.3, el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades autónomas (...) y representa, por tanto, una Ley dictada dentro del marco constitucional para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas, y que, por lo tanto, y según lo dispuesto en el artículo 28.1 LOTC, ha de ser tomada en cuenta por el Tribunal Constitucional para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas (...)» (STC 183/1988, FJ. 3).

Pues bien, al regular los distintos elementos del sistema constitucional de financiación de las CCAA, la LOFCA delimita los perfiles de los impuestos estatales cedidos, estableciendo su concepto, las concretas figuras impositivas que pueden ser cedidas y el posible alcance y contenido de la cesión. En este sentido, con una dicción que ha permanecido invariada a lo largo de las diferentes reformas de que ha sido objeto, la LOFCA define los impuestos cedidos como aquéllos «establecidos y regulados por el Estado, cuyo producto corresponda a la Comunidad Autónoma» (artículo 10.1); confirmando así, de un lado, que los impuestos cedidos son *estatales* y, de otro, que como mínimo, implican la competencia autonómica sobre una parte de su producto. La cesión puede así perfectamente ser parcial, bien porque se ceda sólo una parte de la recaudación del tributo, o porque se cedan sólo algunos de sus hechos impositivos, si éste tuviera varios, al tiempo que puede comprender, o no, «competencias normativas». Es decir, la LOFCA establece un concepto de impuesto cedido que, dentro del marco de la Constitución, es lo suficientemente amplio y flexible como para admitir diversos grados de cesión, siempre que el Estado se reserve algunas potestades esenciales, como titular de la competencia en exclusiva, como ha resaltado el Tribunal Constitucional desde sus primeras sentencias sobre este recurso financiero de las CCAA (STC 181/1988).

Y si tenemos en cuenta que el alcance y contenidos de la cesión a las CCAA no son irrevocables (STC 192/2000, FJ 8), porque una tal irrevocabilidad sería contraria al «*principio de la potestad tributaria originaria del Estado*», que se deduce de los artículos 133.1 y 149.1.14 de la Constitución, se comprenderá que el Estado ostenta la competencia exclusiva para modificar la configuración actual de los impuestos cedidos en el sentido que proponemos. Sobre todo, porque la consideración de los impuestos estatales cedidos a las CCAA como ingresos tributarios de estas, a efectos de articular la participación a que se refiere el artículo 142 de la Constitución, no supone en sí misma ninguna variación sustancial del alcance y contenidos de la cesión, tal y como se encuentran establecidos en los momentos actuales. Es más, según hemos indicado, la normativa presupuestaria de las propias CCAA incluye entre sus ingresos tributarios la recaudación correspondiente a los impuestos estatales cedidos, de modo que ningún obstáculo parece existir para una reforma que, sin embargo, consideramos útil y clarificador realizar en el vigente artículo 10 de la LOFCA, para proclamar de manera expresa que los tributos cedidos se considerarán ingresos tributarios de las Comunidades autónomas a efectos de la participación a que se refiere el artículo 142 de la Constitución.

b) La configuración del sistema de PICAs en los términos que proponemos, sobre la base de la totalidad de los ingresos tributarios de las CCAA, comprendidos tanto sus tributos propios como los impuestos estatales que tienen cedidos, no precisa —a nuestro entender— de reforma alguna de los Estatutos de autonomía, pues la regulación en ellos contenida en relación con los impuestos cedidos se enmarca en todo caso en lo establecido en la propia LOFCA, según reconocen expresamente estas normas. No estará de más, sin embargo, para despejar toda duda, que nos detengamos brevemente sobre este punto para aclarar que una tal reforma estatutaria es innecesaria a la vista de la función que los Estatutos cumplen en relación a los impuestos cedidos, ya que todos ellos se limitan a contemplar el listado de impuestos estatales que las respectivas CCAA tienen cedidos y a establecer, en términos sustancialmente coincidentes, que el alcance y condiciones de la cesión podrá modificarse mediante acuerdo del Estado con la Comunidad Autónoma, en la correspondiente Comisión Mixta bilateral, que será tramitado como proyecto de ley; añadiendo que la modificación a estos efectos de la disposición estatutaria de que se trate «*no se considerará modificación del Estatuto*».

De ahí que no sea necesaria modificación alguna de carácter estatutario, pues las reformas que proponemos realizar en el régimen de las PICAs, aunque afectan de algún modo a los impuestos cedidos a las CCAA no suponen modificación del alcance y condiciones de la cesión, ya que ni se prevé variar las figuras impositivas cedidas —a las que no habrá referencia alguna en concreto—, ni los porcentajes de cesión, ni tampoco las restantes competencias de las CCAA sobre los impuestos que tengan cedidos.

c) Como hemos dicho, el régimen de los impuestos cedidos podría perfectamente desarrollarse, con base en la LOFCA, a través de las leyes particula-

res de cesión que definieran su alcance y condiciones para cada CCAA, previo acuerdo en la correspondiente Comisión mixta bilateral. Sin embargo, como es sabido, el legislador español ha interpuesto tradicionalmente una ley general de cesión, a la que las posteriores leyes particulares se han podido remitir; una ley general que en los momentos actuales es la LSFCA, que en sus artículos 17 y siguientes identifica las concretas figuras impositivas cedidas y el alcance y condiciones de la cesión respecto a cada una de ellas. Pues bien, al no afectar las reformas que proponemos a ninguno de tales aspectos la modificación de la LSFCA resulta perfectamente innecesaria, además de inútil, dado que el citado texto legal no cumple ninguna función precisa a efectos de la articulación de la cesión de impuestos estatales, más allá de servir como marco de referencia al que se remiten las posteriores leyes particulares de cesión a cada Comunidad, que son las que realmente producen efectos jurídicos. En todo caso, no estará de más avanzar que si la LSFCA no ha de verse modificada a estos efectos, si deberá serlo para vincular de algún modo la financiación de las CCAA y las PICAs, de modo que se garantice su efectiva dotación y puesta en práctica; aspecto sobre el que volveremos con posterioridad.

Porque, con carácter previo, hay que descartar también que sea necesario realizar ningún tipo de reforma en las leyes específicas de cesión de impuestos que, como es sabido, desde que se hizo posible el ejercicio de competencias normativas por parte de las CCAA, a partir de la reforma de la LOFCA de 1996, adoptaron la forma de ley marco del artículo 150.1 de la Constitución. Porque estas leyes particulares de cesión operan en el marco de la LOFCA y con remisión a la ley general que hoy representa la LSFCA, de modo que al no verse modificadas éstas por las reformas que proponemos, en términos que alteren el alcance y condiciones de la cesión de impuestos a ninguna Comunidad, su modificación resulta por completo innecesaria.

d) Sea como sea, en la medida que la participación de las Haciendas locales en los tributos de las CCAA pase a ser en la totalidad de sus ingresos tributarios, comprendidos los procedentes de los tributos propios y los de los impuestos cedidos, tendría sentido establecer un régimen básico que garantizara la existencia de un mínimo común denominador normativo en el régimen de este recurso financiero, preservando una posición igual o común de todas las Entidades locales españolas, más allá de las diferencias de régimen jurídico que resultan, inexcusablemente, del legítimo ejercicio de la autonomía por parte de las CCAA (por todas, STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ. 4).

Pues bien, a tal efecto, al igual que contiene una regulación sustantiva de la PIE, el TRLRHL debería incorporar una regulación de las PICAs que, sin embargo, tendría carácter básico, para hacer posible el más amplio desarrollo de la autonomía de las CCAA dado que en definitiva se trata de fondos que han de ser dotados con cargo a sus presupuestos y en relación a cuya disposición no cabe constitucionalmente establecer excesivos condicionamientos. Dicha regulación, que para guardar la simetría con la ordenación del artículo 39 del TRLRHL debería incorporarse a un capítulo inmediatamente posterior al Capítulo IV del Título II del citado TRLRHL, donde en los momentos actua-

les se contiene el régimen de la PIE, no debería resultar excesivamente complicada, pues se referiría exclusivamente a aquellos aspectos del régimen de las PICAs que pueden considerarse básicos o necesariamente comunes.

Entre ellos, el primero lo constituiría la base de la participación, que dado lo que llevamos dicho resultaría sumamente sencillo establecer, precisando, ahora sí, el tenor de lo dispuesto en el propuesto artículo 39.2 para establecer de manera expresa que las PICAs se establecerá tanto sobre los ingresos procedentes de sus tributos propios como de los procedentes de los impuestos estatales que las CCAA tengan cedidos. Se aclararía así, en el sentido de la opción que nos parece más recomendable, la base de las PICAs, en términos que no parecen particularmente problemáticos.

Junto a ello, en segundo lugar, de acuerdo con el carácter «fundamental» que las PICAs tienen en la financiación de las Haciendas locales, debe de tratarse de un recurso básico o incondicionado²¹, para que quede así garantizada la autonomía de las Entidades locales, que como ha recordado la STC 48/2004, de 25 de marzo, FJ. 10, ratificando la doctrina de la STC 104/2000, de 13 de abril, FJ. 4 «*va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas*». Y es que la existencia de condicionamientos respecto de uno de los recursos que la propia Constitución considera fundamental para la garantía de su suficiencia, pugnaría con la configuración constitucional de la Hacienda local que se desprende de la jurisprudencia constitucional, que ha afirmado que a pesar de que el soporte material de la autonomía financiera local son los ingresos, su realización requiere varias exigencias, entre las que se cuenta «*en primer lugar, «la plena disponibilidad» por las corporaciones locales de sus ingresos, «sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias» (STC 109/1988, FJ 10), doctrina ésta que, vertida inicialmente en relación con la autonomía de gasto de las Comunidades Autónomas, venimos aplicando a los entes locales desde nuestra STC 237/1992, de 15 de diciembre (FJ 6). Y, en segundo lugar, la capacidad de decisión sobre el destino de sus fondos, también sin condicionamientos indebidos. «Solamente así, en rigor, asegurando prima facie la posibilidad de decidir libremente sobre el destino de los recursos, adquiere pleno sentido la garantía de la suficiencia de ingresos ‘para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas’, según la dicción literal del mencionado art. 142 CE» (STC 109/1988, FJ 10)» (STC 48/2004, FJ.10).*

De ahí que haya de establecerse que las PICAs, en su condición de recursos fundamentales al servicio de la suficiencia local, constituyen una financiación básica y no condicionada, que las Entidades locales perciben para atender a las necesidades de gasto derivadas del ejercicio de las funciones y competencias que las leyes les atribuyen. Y convendría hacerlo de manera expresa, incor-

²¹ En ese sentido se pronuncia SUAREZ PANDIELLO, J. (Coord.) *La financiación local...* pp. 303 y 307.

porando la correspondiente previsión al precepto que regule las PICAs en el TRLRHL, como parte de su regulación básica.

Junto a ello, en tercer lugar, creemos que una regulación de las PICAs que pretenda garantizar la igualdad básica de los municipios españoles en el acceso a este recurso financiero ha de incorporar los criterios básicos para su distribución entre las Entidades locales ubicadas en el territorio de cada Comunidad, de modo que se garantice una cierta homogeneidad a ese respecto, sin perjuicio del ejercicio de su autonomía por las CCAA para atender a sus propias políticas en la materia. A tal fin, dichos criterios deberán constituir un mínimo común denominador que, garantizando esa cierta homogeneidad entre todas las Entidades locales, permita al tiempo desarrollos diferenciados de las CCAA en ejercicio de su autonomía; para lo que podría optarse por una fórmula que se limitara a mencionar aquellos criterios que en todo caso deben ser considerados por las CCAA, dejando a éstas su ponderación –en todo, o en parte, por ejemplo estableciendo una ponderación mínima– o, incluso, cuando así proceda, como consecuencia de las especificidades de su régimen local, que puedan incorporar criterios propios.

En todo caso, debe advertirse que los criterios a ponderar para la distribución de las PICAs deben ser sencillos de medir y previsibles²², por lo que no resultará fácil eludir la aplicación de los que se establecen en el TRLRHL para la distribución de la PIE, pese a que no pueda descartarse que las peculiaridades del régimen local de una determinada Comunidad –por ejemplo, al existir Entidades locales propias– puedan conducir a que esos criterios básicos sean ponderados sólo en el mínimo exigido por la legislación básica y se establezcan otros que puedan resultar adecuados a las características de la realidad local de dicha Comunidad. Incluso, si así se decidiera, a tales criterios les podría corresponder una ponderación mínima, aunque debe quedar claro que dicha ponderación no puede ser tan elevada como para dejar sin espacio al ejercicio de la autonomía de las CCAA.

Junto a ello, en cuarto lugar, parece exigible también que la regulación básica de las PICAs aluda a los criterios de evolución de la participación, con el fin de garantizar adecuadamente la suficiencia financiera local en términos dinámicos, facilitando al tiempo la planificación financiera de las Entidades locales. En este sentido, seguramente una regulación básica debería conformarse con establecer una garantía de mínimos, que podría perfectamente ser la evolución de los ingresos tributarios sobre los que se participa, u otro de naturaleza semejante que garantice los valores que la suficiencia incorpora.

Por fin, en la medida que se continúen desarrollando los procesos de transferencia o delegación de competencias por parte de las CCAA en las Corporaciones locales, de acuerdo con la lógica de la que se ha conocido como segunda

²² Además de objetivos y razonables, como advierte MARTÍN QUERALT, J. «La participación...» ob. cit., p. 2554, con apoyo de la STS de 4 de octubre de 1990, para evitar posibles vulneraciones de la igualdad e interdicción de la arbitrariedad.

descentralización, convendría incorporar a la regulación básica de las PICAs un mandato que obligue a las CCAA a incrementar su cuantía en los fondos necesarios para atender a la financiación suficiente de las nuevas competencias y servicios asumidos. En efecto, si en el ejercicio en que se produzca la asignación de nuevas competencias autonómicas a las Entidades locales, deberán asignarse los recursos suplementarios necesarios para financiarlas²³, transfiriendo a las Haciendas respectivas su coste efectivo; dicha financiación nueva debe lógicamente incorporarse, en los ejercicios posteriores, al recurso que permite a las Entidades locales participar en los ingresos de las CCAA. Se trata de una regla cuya lógica parece difícilmente discutible, sobre todo si se tiene en cuenta que ha sido incorporada en algunos de los nuevos Estatutos de autonomía, de modo que no debería resultar forzado que en el precepto que el TRLRHL destine a la regulación de las PICAs se incorporara una garantía de ese estilo.

Como es claro, una regulación de las características descritas, pese a encuadrarse en el TRLRHL tendría carácter básico y podría imponerse a las CCAA, al operar como canon de constitucionalidad de la legislación autonómica, de acuerdo con la STC 159/2001, de 5 de julio (FJ. 8) que con cita de la anterior STC 159/2001, de 5 de julio (FJ. 4), permite deducir que aquellos extremos de la legislación de Haciendas locales que enraícen de forma directa con el artículo 142 de la Constitución —como sería la regulación de las PICAs que aquí nos ocupa— *«formarían parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada»* y, en consecuencia, parte del núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional de dicha autonomía que la Constitución establece.

e) Las reformas propuestas supondrían, caso de llevarse a efecto, una intervención más decidida del legislador estatal para facilitar la efectiva implantación de las PICAs que, sin embargo, sólo la intervención del legislador autonómico, mediante el desarrollo de las bases establecidas en el TRLRHL y la efectiva dotación presupuestaria de este recurso financiero, puede llevar a cabo. No obstante, es posible que el legislador estatal pueda introducir en el seno del modelo de financiación de las CCAA actualmente en vigor, con motivo de su próxima reforma, algún elemento más de garantía, para que las PICAs pasen a constituir una realidad.

A tal fin, podría pensarse en vincular la cesión de impuestos del estado a las CCAA con el establecimiento por estas de una financiación a las Entidades locales a través de las PICAs; una vinculación que no es desconocida, pues la LSFCA la establece ya para garantía de la financiación de determinadas partidas de gasto, vinculadas con la asistencia sanitaria. Así, los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (CPFF en adelante), de 27 de julio de 2001²⁴, parcialmente modificados a 30 de noviembre del mismo año,

²³ Como, por cierto, reconocen expresamente el artículo 192.7 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, el artículo 137.4 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares y el artículo 219.3 del estatuto de Autonomía de Cataluña.

²⁴ Los citados Acuerdos del CPFF establecen con claridad dicha vinculación, hasta el punto de que entre sus líneas básicas se indica que *«para poder asumir la cesión del IVA y los Impuestos Especiales de fabricación, así como*

establecieron que para la asignación a las CCAA de los nuevos impuestos cedidos, era necesario que hubieran asumido las competencias sanitarias; a lo que se sumó, como garantía de la efectiva prestación de los servicios sanitarios en los acuerdos del CPFF, la consagración del denominado «*principio de afectación*», en cuya virtud las CCAA quedarán obligadas a «*destinar a la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social un determinado volumen de sus recursos*»; lo que, a su vez, obliga a que «*esa financiación aparezca diferenciada y condicionada a la finalidad perseguida*», para que las CCAA destinen en todo caso a la asistencia sanitaria de la Seguridad Social un mínimo, a cuya cobertura se vinculan en el artículo 7.3 de la LSFCA «*todos los recursos del sistema de financiación*».

Pues bien, creemos que una garantía de ese estilo, aunque no necesariamente idéntica, podría incorporarse a la LSFCA con motivo de su reforma, si se tiene en cuenta que las Entidades locales asumen en la práctica competencias sobre la totalidad de los bloques de competencias que el artículo 4 de la LSFCA identifica para establecer las necesidades de gasto de las CCAA. En efecto, de acuerdo con el citado precepto las «*necesidades homogéneas de financiación*» de las CCAA vienen determinadas por la atención a tres bloques competenciales diferenciados,; a saber: i) Bloque de competencias comunes y de educación, a financiar mediante un Fondo general, un Fondo para paliar la escasa densidad de población y un Fondo de renta relativa, con ciertas modulaciones; ii) Bloque de competencias de gestión de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social, a financiar con un Fondo general y dos Fondos específicos, dirigidos respectivamente al Programa de ahorro en incapacidad temporal y a la cohesión sanitaria); y, iii) Bloque de competencias de la gestión de los Servicios Sociales de la Seguridad Social.

Pues bien, dado que las Entidades locales ejercen competencias y prestan servicios relativos a los tres bloques competenciales mencionados, ello debería reconocerse a los efectos financieros, estableciendo una garantía a ese respecto en el artículo 7 de la LSFCA, que a partir de esa evidencia previera la dotación de PICAs en un porcentaje de los impuestos estatales cedidos, cuyo mínimo debería ser objeto de negociación sobre la base de cálculos y estimaciones semejantes a las del estudio que hemos citado respecto al gasto no obligatorio de los municipios españoles. Una garantía cuya necesidad es clara si se atiende a la falta de desarrollo de las PICAs, transcurridos casi 30 años desde la aprobación de la Constitución y cuya justificación, además, sería paralela a la de la garantía establecida en el artículo 7.3 de la LSFCA, dado que es precisamente en las áreas de sanidad y asistencia social, junto a la educación, donde se concentran los llamados «*gastos de suplencia*» de las Entidades locales.

Como es obvio, una regulación de ese estilo requiere una fundamentación jurídica suficiente que, a nuestro juicio, resulta de la jurisprudencia constitu-

la cesión del Impuesto sobre la Electricidad y del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y del Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, será condición necesaria tener traspasados los servicios de gestión de asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

cional, pues desde la STC 13/1992 es claro que el Estado puede condicionar los fondos estatales que se asignen a las CCAA (sean éstos procedentes de transferencias o de impuestos cedidos) en la medida que ostente competencias en la materia, como es el caso de la financiación local. Porque las limitaciones establecidas al ejercicio del poder de gasto del estado tienen, como dijo la posterior STC 13/2007, de 18 de enero, una doble exigencia *«de una parte, prevenir que la utilización del poder financiero del Estado pueda desconocer, desplazar o limitar» las competencias materiales autonómicas. Y, de otra, evitar asimismo que la extremada prevención de potenciales injerencias competenciales acabe por socavar las competencias estatales en materia financiera, el manejo y la disponibilidad por el Estado de sus propios recursos y, en definitiva, la discrecionalidad política del legislador estatal en la configuración y empleo de los instrumentos esenciales de la actividad financiera pública»* (FJ. 3.º).

De ahí que estimemos que existe cobertura suficiente para establecer un cierto condicionamiento de la financiación de las CCAA a la dotación de las PICAs, en la medida que ello resulte necesario para hacer posible el ejercicio de las competencias estatales en materia de Hacienda local, garantizando la suficiencia financiera mediante la puesta a disposición de las Entidades locales de los recursos que el artículo 142 de la Constitución considera fundamentales a ese respecto. Y, junto a ello, cabría también alegar la doctrina establecida en la STC 48/2004, cuando señala que *«en la medida en que cualquier transferencia de recursos de una hacienda territorial a otra, impuesta unilateralmente por una de ellas, implica una alteración de los ingresos o recursos financieros de la hacienda propia del ente territorial al que se impone la transferencia de fondos, incidiendo así en el instrumento indispensable para el ejercicio de sus competencias propias o, lo que es igual, en el ámbito de su autonomía, hemos de considerar que dicha transferencia forzosa de recursos, como fuente de financiación, debe encontrar expresa habilitación en el bloque de la constitucionalidad»* (FJ. 12). Porque en el supuesto que nos ocupa, es la propia Constitución, en su artículo 142, la que habilita el desarrollo de un recurso financiero local, como son las PICAs, de cuya dotación no puede desentenderse el Estado, en cuanto titular de la competencia exclusiva en materia de Hacienda general, que comprende entre otros aspectos la regulación de las relaciones financieras entre las distintas Haciendas, si quiere garantizar la suficiencia y, por ende, la propia autonomía que las Entidades locales tienen garantizada constitucionalmente.

V. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL: LA CONVENIENCIA DE INCORPORAR A LAS ENTIDADES LOCALES AL CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA

Como hemos reiterado, la ordenación de la Hacienda local sólo puede hacerse correctamente si se tienen presentes las relaciones existentes, en todos los órdenes del ingreso y del gasto, entre las distintas Haciendas subcentrales –las Haciendas de las CCAA y las Haciendas locales– y las que median entre

estas y la Hacienda central o estatal; lo que viene exigido por la consagración de una competencia estatal en materia de Hacienda general que comprende el sistema de relaciones entre las diversas Haciendas públicas que coexisten en el complejo modelo de estado que la Constitución diseña.

Pues bien, para la correcta articulación de dicho sistema de relaciones es necesaria la existencia de mecanismos institucionales que hagan posible el contacto entre los responsables de las distintas Haciendas y garanticen su presencia en los procesos de toma de decisiones que las afectan; mecanismos inexistentes en los momentos actuales, dado que el Estado se relaciona de forma separada, por un lado, con las Haciendas locales, a través de la caduca Comisión Nacional de Administración Local, órgano permanente para la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local²⁵; y, por otro, con las Haciendas autonómicas, a las que reúne en el CPPF, definido formalmente como órgano de coordinación financiera de carácter consultivo, pero que asume en la práctica un papel decisivo en la articulación de los sucesivos modelos de financiación autonómica.

Ese importante papel ha sido reconocido por la jurisprudencia constitucional, que enfatiza la importancia del CPPF al señalar que «...en la actualidad, de acuerdo con el art. 3.1 LOFCA, es al Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano consultivo y deliberante, integrado por el Ministro de Economía y Hacienda y cada uno de los Consejeros de Hacienda de cada Comunidad y Ciudad Autónoma, a quien corresponde la coordinación «entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado» (art. 3.1 LOFCA). Se trata, pues, de una «conferencia sectorial» (en terminología del art. 5.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), de composición multilateral, con funciones de coordinación y cooperación, razón por la cual se le atribuye competencia para «[e]l estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas» [art. 3.1.c) LOFCA], y «[e]n general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada» [art. 3.1.g) LOFCA], como es el caso de la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado» (STC 13/2007, FJ. 8).

Y debe destacarse cómo la jurisprudencia constitucional considera particularmente importante la coordinación en este ámbito, «dado que en la determinación de la participación de cada Comunidad Autónoma en los ingresos del

²⁵ Su régimen jurídico se contiene en el Real Decreto 427/2005, de 15 de abril, por el que se regula la composición, las funciones y el funcionamiento de la CNAL. Su pleno está formado, además de por los correspondientes órganos del Ministerio de Administraciones Públicas, en que se integra, por 13 vocales que serán «designados por la asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación, que deberán tener, en todo caso, la condición de miembro de corporación local»; ésta es, en la hora actual, la Federación de Municipios y Provincias (FEMP), constituida al amparo de lo dispuesto en la Disposición Adicional Quinta de la LRBRLL.

Estado están en juego la suficiencia de todas las Comunidades Autónomas, su autonomía financiera y la solidaridad entre todas ellas (y, en último término, la suficiencia financiera del Estado y la de todo el sector público)» (STC 13/2007, FJ. 8). Es decir, la multilateralidad es una exigencia constitucional, no sólo una opción más para desarrollar las competencias, teniendo en cuenta que los recursos son escasos y que todo reparto de riqueza parte de un juego de suma cero.

Pues bien, a nuestro juicio, el establecimiento de un sistema de relaciones adecuado entre los distintos niveles de Hacienda, que las considere en pie de igualdad, como parte de la Hacienda general que el legislador estatal ha de construir, exige establecer un lugar de encuentro entre las Haciendas estatal, autonómica y local, en que pueda discutirse y eventualmente acordarse un reparto de las fuentes de financiación del estado de las autonomías adecuado a las competencias y funciones que cumple cada nivel de gobierno, articulando entre ellas las correspondientes relaciones financieras de coordinación. Y ese lugar de encuentro podría perfectamente ser un CPFF reformado, mediante la incorporación al mismo de algunos representantes de las Haciendas locales, que pudieran de ese modo participar de manera activa en los procesos de reforma de la financiación pública que finalmente les terminan afectando. Reforma que, además, sería perfectamente coherente con la existencia de recursos financieros que vinculan los tres niveles de Hacienda, cuya financiación se encuentra tradicionalmente relacionada en todos los estados complejos, a través de transferencias financieras entre ellos que nuestra Constitución ha querido también reconocer.

VI. CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo creemos haber demostrado la existencia de bases constitucionales suficientes para que el Estado, en ejercicio de sus competencias, realice una adecuada regulación de las PICAs, tendente a favorecer su implantación efectiva, reclamada con claridad por el artículo 142 de la Constitución, que establece un núcleo fundamental o básico de la Hacienda local, que no puede ser desconocido por el legislador estatal o autonómico; de modo que entre sus ingresos necesariamente habrá de contarse con tributos propios y participaciones en los del Estado y las CCAA, sin que unos u otros puedan suprimirse como recurso financiero local o relegarse a un papel decorativo o de mero complemento de otro tipo de ingresos, porque todos han de contribuir decisivamente a la suficiencia financiera.

En efecto, de acuerdo a la doctrina establecida desde la STC 32/1981, de 28 de julio, el art. 149.1.18 de la Constitución habilita al Estado para establecer las bases en relación a las competencias de los Entes locales, de donde se deduce que debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales. En aplicación de dicha jurisprudencia constitucional, reiterada en las SSTC 76/1983, de

5 de agosto (FJ. 19), 27/1987, de 27 de febrero (FJ. 2) y 214/1989, de 21 de diciembre (FJ. 1), no debería caber duda de que el legislador estatal puede legítimamente regular los aspectos básicos de las PICAs, para asegurar una determinada uniformidad normativa en todo el territorio nacional y preservar también, de este modo, una posición igual o común de todas las Entidades locales españolas, más allá de las diferencias de régimen jurídico que resultan, inexcusablemente, del legítimo ejercicio de la autonomía por parte de las CCAA.

Dicha regulación estatal que debería ir, a nuestro juicio, bastante más allá de la contenida en el artículo 39.2 del vigente TRLRHL, vincularía en los términos constitucionalmente correctos las Haciendas estatal, autonómica y local, en el seno de la Hacienda general, entendida como hacienda de coordinación, para corresponsabilizar al Estado y las CCAA en la garantía de la suficiencia que reclama el artículo 142 de la Constitución. Porque si el modelo de las Haciendas públicas ha de ser coherente con el modelo de distribución territorial del poder, no podemos permitirnos, una vez más, que los problemas de financiación de las Haciendas territoriales se discutan de manera separada, como si la configuración de las Haciendas autonómicas y local constituyeran materias distintas y desconectadas entre sí, que no requiriesen una estrecha coordinación en todos sus aspectos. Es más, si la articulación del nuevo modelo de financiación de las CCAA se produce de nuevo —como parece previsible— prescindiendo de considerar las relaciones de la Hacienda autonómica con las Haciendas locales, la articulación efectiva de las PICAs quedará seguramente postergada para mejores momentos, con lo que el modelo constitucional de financiación local se verá nuevamente incumplido y persistirán los problemas de insuficiencia en la financiación de determinados servicios a los que no atiende el modelo del TRLRHL.