

Recensiones bibliográficas

La reordenación de la Hacienda Local en la segunda descentralización (P.I.C.A.S. y pacto local en Castilla y León)

José María LAGO MONTERO
Aranzadi, Navarra, 2013, 313 págs.

La Hacienda Local española está padeciendo severamente las consecuencias de la crisis económica y, aun antes de que la misma apareciera, la inacción legislativa que tan ampliamente ha sido reclamada para sanear las finanzas municipales dentro de un programa general de reordenación de competencias entre los distintos niveles de gobierno. Esta última desatención del legislador, sobre todo estatal, parece que quiere corregirse ahora con una anunciada reforma de las principales normas que rigen la vida local (Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local y RDLeg. 2/2004, de 5 de marzo, que aprobó el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales), a través del *Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. En cualquier caso, no parece que quepa hacerse muchas ilusiones con esta iniciativa, dado que se conforma como una disposición enteramente supeditada a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de desarrollo del artículo 135 de la Constitución.

El libro del profesor LAGO MONTERO, catedrático de Derecho Financiero de la Universidad de Salamanca, se estructura en seis capítulos, rematados por una extensa indicación bibliográfica. En el prólogo, escrito por Javier LASARTE se elogia mercedamente al autor y se valora la oportunidad de la investigación efectuada, destacando la «exposición firme, coherente, guiada por la independencia de criterio y la corrección académica, sazónada con salpicaduras de intención política y expresiones de castellano viejo que no renuncia a la templanza de una benevolente ironía para evitar irritaciones»; notas todas estas con las que estamos plenamente de acuerdo, a pesar de nuestra discrepancia –que solo ha de quedar indicada ahora– con la apuesta que se realiza por la potenciación de las diputaciones provinciales, fórmula que nos parece que merecería ser reconsiderada en una reforma de la planta municipal y también de la Constitución.

Pero esta recensión ha de cumplir con la finalidad de extractar, aunque sea brevemente, las principales ideas –y no son pocas– de José María LAGO, cuyo trabajo proviene del proyecto de investigación interdisciplinar que dirigió y que fue financiado ministerialmente y por la Junta de Castilla y León. Del progreso, metodología y principales resultados alcanzados por los integrantes del mismo se da cuenta al comienzo del libro.

Después se entra de lleno en la consideración del *Pacto Local* firmado en 1999, cuyo desarrollo suscita interrogantes constitucionales, económicos y serios problemas jurídico-administrativos y financieros, apostando por una redistribución de competencias entre las comunidades autónomas y las entidades locales.

La *segunda descentralización* se describe críticamente, fijando como requisitos-límites de la misma los criterios señalados por el artículo 31.2 de la CE. Para evitar el voluntarismo, la falta de estudio previo y la ansiedad política, se sostiene la necesidad de que el interés local prevalezca sobre el autonómico y que la competencia pueda ejecutarse con los medios de la Administración que la reclama, con eficacia, economía y mayor eficiencia. Al abogar porque sean las diputaciones provinciales las que asuman servicios municipales obligatorios, si los ayuntamientos se ven incapaces de prestarlos, se acude al ya citado Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, del que se opina que «debió frenar con más énfasis la autoatribución de competencias impropias a la que hemos asistido en estos últimos años de la mano de alcaldes tan voluntariosos como escasamente previsores».

José María LAGO se refiere luego al modesto papel de los Estatutos de Autonomía como fuente del ordenamiento administrativo y financiero local, lo que contrasta con la irremplazable posición de leyes estatales –LOFCA y LHL–, en la regulación del sistema tributario local, garantizando los principios de unidad fiscal, unidad de mercado e igualdad de todos los ciudadanos y advirtiendo de la conveniencia de un *Pacto de Estado* entre los principales partidos, como paso previo o simultáneo del desarrollo del *Pacto Local*.

No obstante, el legislador autonómico, que no puede diseñar el sistema tributario local, sí debería hacer partícipes a los entes locales de sus ingresos tributarios (propios, cedidos y transferidos), cumpliendo con el mandato del artículo 142 de la CE. Esta consideración promueve, además, un cambio decisivo en la orientación dirigista subvencional de las comunidades autónomas respecto de su Hacienda Local. Se trataría, en definitiva, de «ampliar el marco de figuras utilizadas hasta ahora por las CC AA para financiar a las CC LL: de la transferencia condicionada a la incondicionada, de la subvención a la participación en ingresos concretos; y de esta al tributo parcialmente cedido, con alguna potestad normativa o administrativa futura».

La Comunidad de Castilla y León, con más de dos mil municipios de menos de mil habitantes, obliga a tener en cuenta dicha realidad para determinar cuál es el nivel de gobierno –regional o local– más apto para corregir mediante tributos las externalidades que genera la acción de los particulares en espacios como el medio ambiente, el urbanismo o el turismo. Y el autor se centra, en el capítulo tercero del libro, en considerar la falta de sistemática en la ordenación legal de los recursos financieros de dicha comunidad al servicio de competencias locales, ámbito en el que aduce también un desarrollo reglamentario que no ha sido suficientemente preciso y una discrecionalidad excesiva en el manejo de fondos públicos por los responsables políticos autonómicos.

Del recorrido efectuado en torno a los instrumentos de cooperación económica disponibles con los municipios (Fondo de Cooperación Local y demás fondos autonómicos para dicha financiación), que han sufrido el impacto de la crisis económica, se echa en falta una ley autonómica de financiación local y aunque se ha mejorado en sencillez y claridad con la supresión de ciertos solapamientos entre diversas vías de financiación, se siguen observando algunos fallos que habría que corregir: insuficiente atención a los municipios más pequeños, falta de ordenación normativa

y sistemática de la selva de subvenciones sectoriales, falta de coordinación normativa y aplicativa de recursos autonómicos con otros análogos de las diputaciones provinciales y, sobre todo, falta de auténtico desarrollo de la participación local en ingresos de la Comunidad de Castilla y León y del fondo de compensación interterritorial interno previsto en el Estatuto.

Ya en el capítulo cuarto, el profesor LAGO MONTERO considera la participación local en los ingresos de las comunidades autónomas (PICA). Lo primero que se ofrece es un deslinde de distintas figuras, según la intensidad decreciente del poder tributario que se ejerce, y que permitiría situarlas en diferentes escalones: 1.º tributos propios; 2.º recargos; 3.º tramos de tarifa; 4.º tributos cedidos con competencias normativas; 5.º tributos cedidos simplemente con potestades administrativas; 6.º participaciones territorializadas en impuestos concretos; 7.º participaciones en paquetes de tributos o ingresos tributarios, y 8.º subvenciones.

Siguiendo la construcción del autor sobre el recurso participativo, pueden destacarse varias notas:

- La PICA puede articularse como una participación de las entidades locales en los tributos cedidos por el Estado a las comunidades autónomas, conformándose así como «una suerte de tributo cedido y recedido, compartido y bien compartido entre el Estado, las CC AA y las CC LL».
- La PICA no puede ser confundida con la subvención por existir en aquella «una potestad recipiendaria del ente receptor delimitada a priori por el ordenamiento con cierta precisión».
- La PICA posee perfiles propios respecto de los recargos y subvenciones, siendo un recurso especialmente idóneo para financiar competencias concurrentes.
- La PICA no tiene por qué resultar totalmente incondicionada, siendo admisible un cierto grado de condicionalidad en el empleo de los fondos. En todo caso es un recurso idóneo para servir a la suficiencia y la solidaridad.

Después de referirse a los diversos modelos de participación local en ingresos de las comunidades autónomas –donde sobresalen los casos del País Vasco, Navarra y Canarias, que sirven al autor para apuntalar sus argumentos a favor de las diputaciones provinciales–, se sugiere la necesidad de reordenar la maraña de transferencias autonómicas a dos sencillas PICA, «una al servicio de la suficiencia, para financiar gasto corriente, y otra al servicio de la inversión y el equilibrio territorial, en forma de fondo de compensación».

Los dos últimos capítulos consideran, por un lado, cómo habrían de articularse recursos autonómicos, estatales y europeos (FEDER, FEOGA, FSE...) para la financiación de iniciativas de desarrollo locales. En este ámbito, y dadas las restricciones impuestas por la crisis, no parece

que puedan esperarse milagros de la participación en los ingresos del Estado, por lo que el sistema parece que está llamado a fortalecer la PICA, en consonancia con el desarrollo del Estado autonómico, en el que son las comunidades autónomas las mayormente detentadoras de las competencias de gasto. Para José María LAGO es «del Presupuesto autonómico de donde deberían partir la mayoría de las transferencias corrientes a favor de las CC LL para sufragar aquellos gastos que fueran localmente descentralizables». Y, por otro lado, se proyectan diversas observaciones críticas en relación al sistema tributario local, señalando alternativas a las reformas que se proponen en dicho ámbito, especialmente desde la Federación Española de Municipios y Provincias. Dejamos reseñados los ejes de la propuesta de simplificación fiscal local que se realiza en el libro:

- Fortalecimiento de la imposición local sobre la renta. Tramo en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas como alternativa al Impuesto sobre Actividades Económicas y al Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.
- Consolidación de la imposición local sobre el patrimonio, donde habría que dilucidar la pertenencia de subsumir el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica en un nuevo y robustecido Impuesto sobre el Patrimonio.
- Potenciación de la utilización de tasas, precios públicos y contribuciones especiales, así como incremento del Impuesto sobre el Valor Añadido y de la participación local como alternativa de cara a la supresión del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.
- Limitación de beneficios fiscales y ponderación de los criterios ambientales, urbanísticos y turísticos en la cuantificación de los tributos.
- Mejoras en la gestión (organismos autónomas provinciales o regionales) y revisión (comisiones mixtas arbitrales).

Miguel Ángel Martínez Lago

Financiación autonómica y reforma del Senado

César GARCÍA NOVOA

Marcial Pons, Madrid, 2012, 210 págs.

Esta nueva monografía de GARCÍA NOVOA, catedrático de la Universidad de Santiago de Compostela, aborda dos temas de clara actualidad, aunque de muy desigual desarrollo desde que se aprobara la Constitución de 1978.

Por un lado, surgen los problemas de financiación territorial en el plano de las autonomías que no son, por supuesto, inmunes a las consecuencias que está trayendo a nuestro ordenamiento jurídico la terrible crisis económica y financiera. La actualidad de esa problemática, más allá de ser una fórmula retórica con la que aludir a la constricción de las finanzas públicas –sobre todo el gasto público– que está imponiendo la crisis y la unidireccional respuesta basada en la estabilidad presupuestaria, apela al permanente estado provisional de la descentralización financiera en España, sujeta a una continua *dinámica constituyente* y que se ha sustanciado en los sucesivos cambios quinquenales o de parecida extensión que ha tenido hasta el presente.

Por otra parte, la reforma del Senado también atrae y ocupa la atención en nuestros días, a pesar de que en este ámbito las aguas siempre hayan estado más aquietadas, situándose los cambios en la institución y sus procedimientos en un imaginario orden del día que nunca terminaba de debatirse y adoptar alguna resolución en consecuencia. Quizás la crisis y el sacrosanto principio que ha de guiar la senda de la recuperación y sostenibilidad financiera futura sean capaces de traer, por fin, una reforma de dicha Cámara potenciando su papel de representación territorial y evite trámites repetitivos en la aprobación de las leyes. Otra cosa será valorar su verdadera calidad.

El libro del que damos noticia afronta con la solvencia que prueban otros trabajos de su autor, ambas cuestiones, sobre las que él mismo advierte que «el debate en torno a la financiación autonómica es un debate cuasiperenne, que va a la zaga de las discusiones en torno a un modelo de organización territorial que nunca se ha cerrado definitivamente. Y uno de los aspectos más destacables de la organización territorial española, aunque se trate de una cuestión frecuentemente olvidada, es lo concerniente al siempre cuestionado papel del Senado. Cuestionado hasta el punto de que, en los últimos tiempos, se han alzado voces postulando incluso su supresión».

Diecisiete capítulos conforman el trabajo de GARCÍA NOVOA, respondiendo a un esquema sencillo y lógico de exposición y tratamiento de los problemas que sitúa al principio la situación de la financiación de las comunidades autónomas en la actual ordenación del Estado de las Autonomías; sigue con la consideración del Senado y la conveniencia de transformarlo en una verdadera Cámara de representación territorial y concluye con el señalamiento de propuestas de reforma normativa en esa dirección.

Tras una breve introducción, la financiación autonómica ocupa nueve capítulos que arrancan con la caracterización del modelo de Estado territorial diseñado en 1978 y el entendimiento de la

autonomía como un principio esencialmente político, que sirve para dotar –en el plano jurídico– al ente autónomo de la facultad de emanación de sus propias normas, aunque ello deba efectuarse a partir del orden estatal y vinculado, por tanto, por el llamado *bloque de constitucionalidad*.

El estudio de este concepto, en el que se integran los Estatutos de Autonomía, obliga a precisar rápidamente el contenido necesario que los mismos habrán de tener y el papel que desempeñan, complementando las previsiones efectuadas por la propia Constitución. El autor resalta el papel del *principio de competencia* –concibiéndolo como el «elemento clave en la relación entre el ordenamiento estatal y el que procede de las comunidades autónomas, en especial en lo relativo a las normas con rango de ley, que tendrán origen estatal o autonómico en función del respectivo reparto competencial»– y la función jurídica que desempeñan los Estatutos como norma institucional básica de las comunidades que gozan de naturaleza de ley orgánica y tienen un procedimiento paccionado de elaboración, cuya rigidez sirve para garantizar formalmente la autonomía, habiendo favorecido el debate acerca de la relación entre los Estatutos y otras leyes orgánicas estatales cumplidoras de una determinada función que tienen asignada en la Constitución.

Es sabido que esta problemática se abordó en la STC 31/2010, de 28 de junio, dictada sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, fallo que promueve, como señala el autor, «una nueva etapa en la ordenación constitucional de la financiación autonómica» y que no solamente ampara la prevalente posición funcional de la LOFCA respecto de los Estatutos, sino también, por ejemplo, la preeminencia de la recientemente aprobada Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, con la que se ha desarrollado la Reforma del artículo 135 de la Constitución.

Perteneciendo al primer bloque de materias tratadas en el libro, GARCÍA NOVOA trata, por este orden, el significado de la autonomía financiera –«complemento instrumental de la autonomía política»–; la distribución de competencias tributarias, derivadas del bloque de constitucionalidad, para crear y regular por el Estado y las comunidades autónomas figuras impositivas; las facultades legislativas autonómicas sobre sus propios tributos; el carácter estatal y la competencia de idéntica naturaleza sobre los impuestos cedidos, así como el ámbito del poder normativo de las comunidades autónomas sobre los mismos.

Posteriormente se explica la potestad relativa al gasto público, cuyo ejercicio, como recuerda el autor, «debe sujetarse a las disposiciones relativas a la distribución de competencias entre los distintos niveles territoriales del Estado, y sobre todo, al régimen competencial entre el Estado y las comunidades autónomas, que se desprende de los artículos 148 y 149 de la Constitución»; repasando la jurisprudencia constitucional que se ha referido a la institución presupuestaria, el control del gasto público por el Tribunal de Cuentas y órganos fiscalizadores autonómicos y el respaldo a la limitación del gasto autonómico que comporta el principio de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con la STC 134/2011, de 20 de julio.

La citada regla volverá a encararse después, al hilo de la consideración del principio de coordinación, y también se exponen las competencias del Estado en materia de solidaridad, apun-

tando como consecuencia más importante de la sentencia sobre el Estatuto catalán la consagración del principio de multilateralidad y señalando el papel que ha desempeñado el Consejo de Política Fiscal y Financiera a lo largo de la evolución experimentada por el sistema de financiación de las comunidades autónomas.

A partir del capítulo undécimo se entra en el análisis de la función constitucional del Senado en el marco del bicameralismo que diseña nuestra norma constitucional, explicando las justificaciones teóricas que avalan la existencia de una segunda Cámara, bien sea para ejercer una *función moderadora* con la segunda lectura de los trabajos legislativos realizados en el Congreso, o como fórmula representativa específica y de composición de intereses territoriales en Estados de corte federal, donde los generales quedarían ligados a la Cámara baja.

Dado el alto nivel de descentralización que supone el Estado de las Autonomías, el autor juzga que «la existencia del Senado solo puede justificarse por su condición de Cámara de representación territorial», aunque «ni el funcionamiento de las Cortes Generales en España responde a la dinámica de un razonable bicameralismo, ni ese bicameralismo se asienta en la existencia de una verdadera Cámara de representación territorial».

Tras exponer los rasgos que hacen que el sistema español siga los pasos de un *bicameralismo desigual o imperfecto*, así como la función subordinada que desempeña la Cámara alta en el procedimiento legislativo, GARCÍA NOVOA comenta el ejemplo del *Bundesrat* alemán como fórmula de integración de Gobiernos de los entes subcentrales, frente a la que considera que «la reforma del Senado ha de preservar su esencia de Cámara parlamentaria», pero potenciando la elección de los Senadores por los Parlamentos autonómicos y realizando cambios en el sistema electoral, para que los elegidos por sufragio universal tengan como circunscripción la comunidad autónoma.

En cuanto al modo de llevar a cabo la reforma del Senado, el autor cree insuficiente adoptar una solución de *perfil bajo*, sustentada en cambios que se materializarían en la propia *autonormatividad* de la Cámara, por lo que se apuesta por una reforma constitucional que, sin copiar enteramente el modelo alemán, tenga en cuenta la garantía de participación que el mismo comporta de los *Länder* en el procedimiento legislativo (v. gr.: regulación uniforme de impuestos exigibles en todo el territorio nacional).

La especialización del Senado en los temas de interés autonómico podría hacerse por medio de una *reforma constitucional mínima* que favoreciese que el mismo desempeñase el papel de *primera Cámara* en aquellas materias en las que se ventilen intereses territoriales y, obviamente, sobre las cuestiones concernientes a la financiación autonómica, sirviendo de instrumento de coordinación del Estado y las autonomías.

La principal virtud que tendría ese cambio sería el fomento de la multilateralidad y la exclusión del bilateralismo en la ordenación jurídica del modelo territorial del Estado, lo cual debería llevar también a una reforma de la LOFCA, aprobada por una mayoría especial en el Senado, así

como a cambios en la distribución de la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado y asumiendo la Comisión General de las comunidades autónomas de dicha Cámara competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En resumen, y como conclusión a la que llega el autor, «se deben asegurar también las competencias legislativas del Estado para garantizar una igualdad básica de todos los contribuyentes, al amparo de su competencia exclusiva en materia de Hacienda General (art. 149.1.14.º) y del principio consagrado en el artículos 139.1 de que "todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio"».

Miguel Ángel Martínez Lago