

LA HACIENDA LOCAL EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: UNA VISIÓN PANORÁMICA

JAVIER MARTÍN FERNÁNDEZ

*Socio Director de F&J Martín Abogados
Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario.
Universidad Complutense*

Extracto:

LA polémica sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas ha puesto sobre la mesa una de las cuestiones más oscuras de nuestra Constitución: la distribución competencial entre aquellas y el Estado en materia de régimen financiero local y de la que, en la actualidad, se ocupa el artículo 1 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Según este precepto, el Estado asume la práctica totalidad de esta materia como competencia exclusiva.

A pesar de lo anterior, debemos preguntarnos si esta solución es la que se desprende de la Constitución o si, por el contrario, es posible y deseable otra interpretación. Cuestión que se aborda en el presente artículo y que finaliza con un análisis de la regulación de la Hacienda Local en los nuevos Estatutos de Autonomía aprobados hasta el momento.

Palabras clave: Hacienda Local y Estatutos de Autonomía.

Sumario

1. El papel del Estado y las Comunidades Autónomas para hacer efectivo el principio de autonomía financiera local.
 - 1.1. Un análisis constitucional.
 - 1.2. Las habilitaciones normativas a las Comunidades Autónomas en materia de régimen tributario local.
2. Las Haciendas Locales y las reformas de los Estatutos de Autonomía.

NOTA: Texto de la conferencia impartida dentro del Encuentro celebrado en la sede de Sevilla de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo sobre «Reformas estatutarias y Haciendas Locales», los días 21 a 23 de noviembre de 2007.

1. EL PAPEL DEL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA HACER EFECTIVO EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA FINANCIERA LOCAL

1.1. Un análisis constitucional.

Una de las cuestiones más oscuras en nuestro texto constitucional es la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) en materia de régimen financiero local. Tampoco el artículo 106.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRRL) nos aporta suficiente luz sobre el particular, por lo que hemos de acudir al artículo 1 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante, TRLRHL). Este contiene la interpretación del legislador estatal acerca de cuál es el ámbito en que se mueven las competencias de una y otra Administración en esta materia. Así, señala que «tienen la consideración de bases del Régimen Jurídico Financiero de la Administración Local, dictadas al amparo del artículo 149.1.18.^a de la Constitución, los preceptos contenidos en la presente ley, salvo los que regulan el sistema tributario local, dictados en virtud de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución y a efectos de lo previsto en el artículo 5 E) a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y los que desarrollan las participaciones en los tributos del Estado a que se refiere el artículo 142 de la Constitución; todo ello sin perjuicio de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.14.^a de la Constitución».

De la farragosa redacción de este precepto pueden extraerse, en principio, cuatro conclusiones, según la interpretación de la Constitución (en adelante, CE) que hace el legislador estatal.

En primer lugar, la totalidad de la regulación del sistema tributario local corresponde, en exclusiva, al Estado, reclamándose como título competencial el artículo 133 de la CE.

En segundo lugar, también corresponde al Estado, en exclusiva, la regulación de la participación de las Entidades Locales en los tributos del Estado, de conformidad con el artículo 142 de la CE.

En tercer lugar, el resto de preceptos constituyen solo las bases del régimen jurídico financiero de la Administración local, de manera que es posible que sean desarrolladas por aquellas CCAA que tengan atribuida dicha competencia a través de su Estatuto.

Por último, todo lo anterior debe interpretarse sin perjuicio de las competencias exclusivas que corresponden al Estado para regular la Hacienda general, de conformidad con el artículo 149.1.14.^a de la CE.

De la lectura del artículo 1 del TRLRHL parece deducirse, por tanto, que el Estado asume una competencia exclusiva para la regulación de la mayor parte del régimen financiero local, en especial el tributario.

A pesar de lo anterior, debemos preguntarnos si esta solución es la que se desprende del texto constitucional o si, por el contrario, es posible y deseable otra interpretación. El artículo 149.1.18.^a de la CE reserva al Estado, de forma exclusiva, únicamente las bases de régimen local. Por su parte, los Estatutos de Autonomía atribuyen a la respectiva Comunidad Autónoma (en adelante, CA) el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución del régimen local. En esta materia, por tanto, el Estado solo puede dictar las bases, correspondiendo a la CA su desarrollo.

Partiendo de estos datos, es necesario hacer un análisis crítico del artículo 1 del TRLRHL. Ante todo, resulta de especial interés la alusión que se hace al artículo 149.1.18.^a de la CE, ya que, de esta forma, el legislador estatal reconoce que las competencias de desarrollo de las bases estatales alcanzan, dentro de la materia de «Régimen Local», a las «Haciendas Locales». También debemos resaltar el significado que tiene la búsqueda de otros títulos competenciales para fundamentar la competencia exclusiva del Estado sobre las distintas materias. Y decimos que debe resaltarse porque constituye un reconocimiento de que, en relación con aquellas, el TRLRHL contiene la regulación de lo básico y de lo que no lo es. Siendo así, la competencia estatal exclusiva solo puede defenderse si son correctos todos y cada uno de los títulos competenciales invocados. Veamos cada uno de ellos por separado.

Por lo que se refiere al artículo 133 de la CE, ya hemos visto cómo el artículo 1 del TRLRHL lo utiliza para justificar la competencia estatal exclusiva sobre la totalidad del sistema tributario local. Parece que la base de esta afirmación se encuentra en el calificativo de «originaria» que atribuye dicho precepto a la potestad tributaria estatal. Ahora bien, hemos de considerar que la única diferencia entre un poder tributario originario y los demás estriba en sus límites. Así, el poder tributario estatal solo se encuentra limitado por la CE, mientras que el de CCAA y Entidades Locales, por la CE y las leyes. De esta afirmación destacan dos aspectos. De un lado, que el poder tributario del Estado, por muy originario que sea, se encuentra sometido a la CE y, cómo no, al reparto competencial que esta efectúa. Y dicho reparto no se encuentra en el artículo 133, sino, como hemos visto, en el artículo 149.1.18.^a.

De otro lado, al referirse el artículo 133 a la sujeción de la potestad tributaria de las Entidades Locales a las leyes, no está indicando que solo a las leyes estatales, sino también a la autonómicas. Además, si el artículo 133 de la CE contuviera un título competencial autónomo, también sería de aplicación a las CCAA y nunca se ha entendido en este sentido.

De la conjunción de las ideas anteriores puede deducirse que, más allá de lo que indica el artículo 1 del TRLRHL, el Estado solo puede dictar las bases del régimen tributario de las Entidades Locales, atribuyendo su desarrollo, en los casos en que así lo prevea el Estatuto de Autonomía, a la CA.

En relación con la mención al artículo 142 de la CE, parece evidente que este precepto no regula nada acerca del reparto de competencias entre Estado y CCAA. Estas, por supuesto, tendrán competencia para regular la participación de las Entidades Locales en sus propios tributos. Del mismo modo, cuando el artículo 142 exige la suficiencia de estas últimas para el desempeño de las funciones que la ley les atribuye, se está refiriendo tanto a la Ley estatal como a la autonómica. Ello porque, de nuevo de conformidad con el artículo 149.1.18.^a de la CE, ambas Administraciones pueden regular las funciones de las Entidades Locales.

Finalmente, nos queda la referencia a la Hacienda general, proclamada en el artículo 149.1.14.^a de la CE. A nuestro juicio, este título no puede justificar que el Estado regule la totalidad del régimen financiero local. Ante todo, es preciso dejar claro que no cabe ninguna duda acerca de que se incluyen dentro de la Hacienda general las medidas de coordinación entre la Hacienda del Estado y la de las Entidades Locales, medidas que atañen o procuran el buen funcionamiento del conjunto. Pero también resulta evidente que no se puede incluir en la Hacienda general toda la Hacienda Local. Ello por varias razones. De un lado, ya que el calificativo de general limita también el círculo competencial del Estado, de manera que no toda la Hacienda le corresponde, sino solo la general. De otro, porque, como señala la STC 179/1985, de 19 de diciembre, «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». En definitiva, entendemos que la Hacienda general no solo comprende la Hacienda del Estado, sino también lo básico y fundamental de las otras Haciendas no estatales, pero solo dicho núcleo de interés general, no toda la regulación de las mismas. Así entendido, el artículo 149.1.14.^a puede armonizarse con el artículo 149.1.18.^a, de manera que al Estado le corresponde, en virtud de ambos títulos, la regulación de las bases de las Haciendas Locales.

Por tanto, puede concluirse que, con independencia de lo que señale el artículo 1 del TRLRHL, existen materias de la Hacienda Local, no básicas, que pueden ser desarrolladas por las CCAA, en ejercicio de la competencia atribuida por el correspondiente Estatuto de Autonomía. Ahora bien, el problema se centra en determinar qué cuestiones son básicas y cuáles no. A nuestro juicio, son básicas las normas que enuncian los recursos de las Entidades Locales, las que tipifican el hecho imponible de los tributos, las que fijan los límites de acceso al crédito, las que determinan la participación en los recursos del Estado o el contenido necesario y la estructura fundamental de los Presupuestos. Por el contrario, no tienen tal carácter las normas que establecen la cuantificación y gestión de los tributos o las que fijan aspectos no fundamentales del Presupuesto y su tramitación.

Centrándonos en los recursos tributarios, puede sostenerse que la enumeración de recursos efectuada por el artículo 2.1 del TRLRHL es una norma básica. Si ello es así, una CA no podría, a través de su normativa de desarrollo, introducir nuevos ingresos sobre el catálogo previsto en aquella.

Es preciso resaltar, no obstante, que el catálogo de recursos a que nos estamos refiriendo no viene impuesto directamente por la CE, ya que el artículo 142 contiene una enumeración abierta. Por tanto, es el Estado, en uso de la competencia exclusiva que le corresponde sobre las bases del régimen jurídico, el que establece estas limitaciones. Esto significa, a su vez, que una ley de reforma de las Haciendas Locales puede ampliar sus fuentes de ingreso.

La reflexión anterior debe tenerse en cuenta de cara a una posible modificación del sistema, que podría dar lugar a una ampliación del catálogo de recursos de las Haciendas Locales. Pero, en tanto no sea así, parece que nuestro análisis debe limitarse a explorar las posibilidades que brinda el propio artículo 2.1 del TRLRHL. ¿Tiene cabida dentro de dicho precepto la cesión de tributos autonómicos a las Entidades Locales, por ejemplo estableciendo impuestos sobre la publicidad, grandes superficies o sobre estancia en establecimientos hoteleros? A nuestro juicio, la respuesta a este interrogante depende de la forma en que se articule esta cesión. Si la recaudación que recibe cada Entidad por cada uno de estos tributos se calcula en función del punto de conexión que se fije, es decir, de una vinculación del hecho imponible con cada término municipal, la respuesta debe ser negativa. En tal caso, la CA estaría creando un nuevo recurso, el del tributo autonómico cedido, no contemplado en la norma básica ¹. Esta posibilidad no debe descartarse en el futuro, pero, insistimos, exige la modificación de la normativa básica estatal. Como afirma la STC 150/1990, de 4 de octubre, «la ley autonómica no puede modificar la legislación estatal sobre las Haciendas Locales, reduciendo o alterando los tributos propios de las Entidades locales».

Sin embargo, creemos que esta no es la única forma de configurar la «cesión». También es posible que la CA cree tributos propios y que con el producto obtenido dote un fondo, objeto de reparto entre los Municipios de su ámbito territorial. Ahora bien, los criterios de dicho reparto deberían establecerse con arreglo a parámetros objetivos, tales como los nuevos servicios que hayan sido asumidos, la población de derecho o el esfuerzo fiscal. De esta manera, nos encontraríamos ante una mera participación en los ingresos de la CA, expresamente contemplada por el artículo 2.1 del TRLRHL. Incluso, estos ingresos podrían configurarse como un recurso afectado, de manera que los Municipios solo pudieran destinar estos fondos a la atención de los nuevos servicios asumidos.

Ahora bien, no cabe duda de que el modelo propuesto adolece de un grave defecto, la falta de corresponsabilidad fiscal de los Municipios frente a los ciudadanos. Aquellos se presentan ante estos últimos como la Administración prestadora de los servicios, mientras que la CA como el ente de exacción del tributo que financia aquellos. Pero creemos que también esta disfunción puede corregirse, por una doble vía. De un lado, estableciendo la posibilidad, mediante ley autonómica, de que los Municipios exijan un recargo sobre los nuevos tributos. Ello obliga, como es lógico, a diseñarlos de manera que su recaudación, sin recargo, no cubra la totalidad del gasto originado por la gestión de los servicios delegados o transferidos.

Este recurso está expresamente contemplado en el artículo 2 del TRLRHL y es objeto de desarrollo por el artículo 38.2, que dispone que «fuera de los supuestos expresamente previstos en esta

¹ Reflexiones avanzadas por el profesor FERREIRO LAPATZA, J.J.: «Régimen jurídico de la financiación autonómica: la corresponsabilidad fiscal y la STC 150/1990, de 4 de octubre de 1990», *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, núm. 61, 1991, pág. 82 y ss.

ley las Entidades Locales podrán establecer recargos sobre los impuestos propios de la respectiva Comunidad Autónoma y de otras Entidades Locales en los casos expresamente previstos en las leyes de la Comunidad Autónoma».

De otro lado, también se logran ciertas dosis de corresponsabilidad fiscal si se implica a los Municipios en la gestión de los nuevos tributos, delegando parte de su gestión –incluso, de manera obligatoria, mediante ley–, como es la recepción y tramitación de las declaraciones.

Para finalizar y a modo de conclusión *de lege ferenda*, habría que señalar que el Estado no puede regular, agotadoramente, el sistema tributario local imponiendo un régimen uniforme en todo el territorio nacional, en la medida en que debe respetarse la capacidad normativa de las CCAA que han asumido estatutariamente competencias en este ámbito, además de la que corresponde a las Ordenanzas municipales, en ejercicio de la autonomía local. En consecuencia, la regulación estatal de los tributos propios de las Entidades Locales debe concebirse sin la concreción y grado de detalle que se hace en el TRLRHL, debiendo el legislador estatal respetar el espacio y el margen normativo correspondiente a las CCAA.

Tanto estas últimas como el Estado han de ponderar y considerar a la hora de adoptar decisiones que afecten a las Haciendas Locales el principio de lealtad institucional. De un lado, en materia tributaria este principio implica que debe compensarse a los Ayuntamientos por la pérdida de ingresos municipales derivada de la introducción de nuevas exenciones o bonificaciones tributarias obligatorias (art. 9.2 del TRLRHL). Hemos de recordar que cualquier transferencia forzosa de recursos de una Hacienda territorial a otra, siempre que la misma no encuentre una habilitación expresa en el bloque de la constitucionalidad² y sea impuesta unilateralmente por una de ellas, implica una ilegítima alteración de los ingresos o recursos financieros del ente territorial al que se impone.

De otro, en la vertiente financiera, la imposición a las Entidades Locales del deber de financiar servicios públicos, respecto de las que carecen de competencia alguna, supone la ruptura de la exigencia constitucional de que el gasto se destine, en todo caso, a financiar sus funciones o competencias, por lo que se vulnera la autonomía local garantizada en el artículo 142 de la CE³.

Por ello, de cara a una futura reforma de la financiación de las Entidades Locales, ha de apostarse, decididamente, por el establecimiento de una estructura que garantice su autonomía mediante mecanismos de tutela y protección jurídica, preventivos o que les permitan reaccionar ante actuaciones de otras Administraciones territoriales contrarias a sus intereses. Entre los primeros, debe hacerse hincapié en las garantías institucionales u organizativas, las procedimentales y las materiales o financieras.

Con relación a los segundos, la participación en los ingresos del Estado o de las CCAA, no puede dejar a las Entidades Locales indefensas frente a quien corresponde gestionar esos recursos. Con independencia de los denominados «conflictos en defensa de la autonomía local» a que se refie-

² STC 48/2004, F.J. 12.º

³ STC 48/2004, F.J. 11.º

ren los artículos 75 bis, ter, quater y quinquies de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, se debe avanzar hacia el reconocimiento de la legitimación de las Entidades Locales, en cuanto titulares de un interés directo en mantener la integridad de sus recursos procedentes de estas participaciones, para recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa las actuaciones o resoluciones administrativas que les sean desfavorables, en la línea ya abierta por el Tribunal Supremo en sus Sentencias de 22 de septiembre de 2001 y 6 de julio de 2002⁴. Ahora bien, ello debe hacerse en condiciones tales que no comprometan la eficacia del conjunto del sistema fiscal ni menoscaben la seguridad jurídica de los contribuyentes.

1.2. Las habilitaciones normativas a las Comunidades Autónomas en materia de régimen tributario local.

De conformidad con el artículo 6.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las CCAA (en adelante, LOFCA), estas últimas «podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de régimen local reserve a las Corporaciones locales, en los supuestos en que dicha legislación lo prevea y en los términos que la misma contemple. En todo caso, deberán establecerse las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de aquellas Corporaciones, de modo que los ingresos de tales Corporaciones locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro». Para el profesor ALBIÑANA, opinión que compartimos, este precepto supone una subordinación de las Haciendas Locales a las CCAA que, en buena medida, afecta a su misma autonomía⁵.

Recientemente se ha planteado el problema de la posible sobreimposición derivada de la convivencia del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (en adelante, IBI) con otros impuestos patrimoniales autonómicos. En concreto, se ha suscitado en relación con el Impuesto Balear sobre Instalaciones que incidan en el Medio Ambiente (en adelante, IBIMA). Este tributo, en teoría, perseguía una finalidad medioambiental pero su configuración concreta era la de un impuesto sobre determinados elementos patrimoniales. Así, su hecho imponible estaba constituido por la titularidad de elementos afectos a la realización de las actividades que integran el objeto del tributo.

La constatación anterior es la que lleva a la STC 289/2000, de 30 de noviembre, a declarar la inconstitucionalidad del IBIMA. Ahora bien, debe aclararse, ante todo, que la infracción apreciada es la del artículo 6.3 de la LOFCA, que impide que las CCAA establezcan tributos sobre materia reservada a las Haciendas Locales sin arbitrar las oportunas medidas de compensación o coordinación. Y en este punto el Tribunal se aparta de la doctrina que venía sosteniendo tradicionalmente en torno al artículo 6.2 de la misma ley, que es el que proscribía la coincidencia entre tributos autonómicos y estatales. En este último caso el Tribunal entendía que la doble imposición solo se producía cuando existía una coincidencia entre los hechos imponibles, pero no si la concurrencia se producía en la materia imponible. Pues bien, al interpretar el artículo 6.3 de la LOFCA se invierte esta doctrina, considerando que el

⁴ RJ 2001,9713 y 2002,7079.

⁵ *Sistema tributario español y comparado*, (2.ª ed.), Tecnos, Madrid, 1992, pág. 768.

ámbito de la prohibición se extiende a la coincidencia de materia imponible. El argumento no es otro que el literal, ya que el artículo 6.3 de la LOFCA alude a la «materia reservada» a las Entidades Locales. Y según el Tribunal, por tales deben entenderse «aquellas materias que configuran el objeto de los tributos locales por haberlo establecido así la "legislación de régimen local" que en materia financiera no es otra, en la actualidad, que la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales».

Partiendo de dicha premisa, la declaración de inconstitucionalidad está servida, ya que el IBIMA recae sobre la mera titularidad de bienes inmuebles y tomando como base imponible su valor. Por tanto, aunque difiera su hecho imponible con el del IBI, parece claro que la materia sobre la que recaen ambos es la misma. Además, el Tribunal se preocupa de resaltar la ausencia de una verdadera finalidad ambiental en el tributo. Así, señala que el IBIMA no arbitra ninguna medida en este sentido, ya sea de carácter negativo, dirigida a disuadir del incumplimiento de obligaciones, o positivo, encaminada a estimular actuaciones protectoras del medio ambiente. No existiendo tales previsiones, solo puede señalarse, con el Alto Tribunal, que «no cabe admitir, pues, que el IBIMA grave efectivamente la actividad contaminante producida por determinadas instalaciones. En rigor... lo gravado es la mera titularidad de tales bienes inmuebles, incurriendo así en la prohibición establecida por el artículo 6.3 de la LOFCA, al solaparse la materia imponible reservada a las Haciendas Locales con relación al IBI». Este solapamiento puede producirse, pero, como hemos visto, solo en los supuestos y términos que prevea la legislación local, que no es el caso, y articulándose las correspondientes medidas compensatorias, que tampoco se daban.

Como puede observarse, la doctrina constitucional que acabamos de exponer supone una matización importante a la subordinación de la Hacienda Local, en la medida en que amplía, de forma considerable, los tributos autonómicos que pueden verse afectados por esta prohibición relativa.

No obstante, la tesis que acabamos de exponer ha sido objeto de cierta matización por obra de la STC 168/2004, de 6 de octubre, que ha examinado la constitucionalidad del gravamen catalán sobre los elementos patrimoniales afectos a determinadas actividades de las que se puede derivar la activación de planes de protección civil y situados en el territorio de Cataluña.

En este pronunciamiento el Tribunal reitera la interpretación del artículo 6.3 de la LOFCA sostenida en la Sentencia 289/2000. Sin embargo, pone el acento en que la declaración de inconstitucionalidad del IBIMA proviene de su falta de finalidad ambiental, configurándose como un tributo meramente patrimonial y con finalidad contributiva. El gravamen catalán, aunque también recae, aparentemente, sobre determinadas instalaciones, sí persigue un fin extrafiscal y de ahí su constitucionalidad. Esta conclusión se desprende de dos argumentos. De un lado, el tributo no persigue gravar la mera titularidad de elementos patrimoniales. Así se desprende de la elección del sujeto pasivo, que no es el titular de aquellos, sino quienes realicen la actividad a la que están afectos los bienes. Como afirma el Tribunal, «la consideración adoptada para el gravamen no es la riqueza fundiaria, el bien en sí, como sucede en el IBI, sino la relación instrumental de las instalaciones y la actividad potencialmente generadora de grandes riesgos». De otro lado, la configuración legal de este gravamen lo vincula a la realización de una política pública sectorial –la prevención de grandes riesgos–, en la medida en que los recursos obtenidos quedan afectados a la constitución de un fondo de seguridad.

Las dos circunstancias anteriores le permiten al Tribunal afirmar, como conclusión, que «el gravamen no es un tributo de carácter contributivo, sino que prima su vertiente retributiva, pues su exacción no depende del valor del bien o de la renta que potencialmente produzca, sino del riesgo que encierra, de su peligrosidad, medidos en términos de protección civil». Y dicha conclusión es la que, según la resolución que comentamos, excluye toda posible vulneración del artículo 6.3 de la LOFCA.

Para finalizar el examen del artículo 6.3 de la LOFCA, debe remarcarse que este precepto solo permite la intervención normativa autonómica en los casos y términos previstos por la normativa local. En este sentido, la disposición adicional primera del TRLRHL se refiere a la potestad tributaria de las CCAA sobre materia imponible gravada por los Impuestos sobre Vehículos de Tracción Mecánica y Gastos Suntuarios, en su modalidad de aprovechamiento de cotos de caza y pesca.

En relación con el primero, las CCAA podrán establecer y exigir este impuesto. La CA que ejerza esta potestad ha de formular las compensaciones oportunas a favor de los Municipios comprendidos en su ámbito territorial que revestirán, una o varias, de las siguientes fórmulas. De un lado, subvenciones incondicionadas. De otro, participación en los tributos de la CA de que se trate, distinta de la contemplada, con carácter general, en el artículo 142 de la CE. Estas compensaciones no pueden suponer minoración de los ingresos que vengan obteniendo los Ayuntamientos por el tributo, ni merma en sus posibilidades de crecimiento futuro por el mismo.

El ejercicio de esta potestad por parte de la CA lleva aparejada la creación de un tributo nuevo propio y la consiguiente supresión del tributo local respecto de los Municipios comprendidos en su ámbito territorial. De igual modo, si suprimen el impuesto propio, los Ayuntamientos vendrían obligados a exigir, automáticamente, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

Con relación al segundo, las CCAA pueden establecer y exigir un impuesto propio sobre la materia imponible gravada por el Impuesto Municipal sobre Gastos Suntuarios, en su modalidad de aprovechamiento de cotos de caza y pesca. A diferencia del anterior, este será compatible con el impuesto municipal, si bien la cuota de este último se deducirá de la de aquel.

2. LAS HACIENDAS LOCALES Y LAS REFORMAS DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

En la actualidad varios Estatutos de Autonomía han sido objeto de reforma. Nos referimos al Estatuto Valenciano, aprobado por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril; al Catalán, aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio; al de Andalucía, aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo; al de Aragón, aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, y al de Baleares, aprobado por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero ⁶. El primero de ellos no presenta especial

⁶ Cfr., MORENO BRENES, P.: «La Administración Local y la reforma de los Estatutos», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 1, 2006 y RUBIO DE URQUÍA, J.L.: «Los tributos locales y el proceso de reforma estatutaria: Valencia rompe el fuego», *Tributos Locales*, núm. 53, 2005.

trascendencia en materia de Haciendas Locales, pero no sucede lo mismo con los demás. De particular interés es el Estatuto de Cataluña, que ha inspirado, en mayor o menor medida, los aprobados con posterioridad y que pasamos a analizar ⁷.

El artículo 218.1 del Estatuto señala que «los Gobiernos locales tienen autonomía presupuestaria y de gasto en la aplicación de sus recursos, incluidas las participaciones que perciban a cargo de los presupuestos de otras Administraciones públicas, de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias» ⁸.

El reconocimiento de la autonomía presupuestaria reitera tanto lo expuesto en la Carta Europea sobre Autonomía Local (arts. 3 y 4) como en los artículos 137 y 140 de la CE, ya que no existe auténtica autonomía si los entes locales no pueden disponer libremente de sus recursos mediante la elaboración de sus Presupuestos.

Lo mismo cabe predicar de lo expuesto en el artículo 218.3 donde se reconoce a las Entidades Locales la «capacidad para regular sus propias finanzas en el marco de las leyes. Esta capacidad incluye la potestad de fijar la cuota o el tipo de los tributos locales, así como las bonificaciones y exenciones, dentro de los límites establecidos por las leyes» ⁹. O del número 4 cuando se afirma que tienen competencia para «gestionar, recaudar e inspeccionar sus tributos, sin perjuicio de que puedan delegarla a la Generalidad y de que puedan participar en la Agencia Tributaria de Cataluña» ¹⁰.

Por su parte, el artículo 222.2 del Proyecto establecía que «la Generalidad tiene competencia, en el marco establecido por la Constitución, en materia de financiación local. Esta competencia incluye, en todo caso, la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los Gobiernos locales y los criterios de distribución de las participaciones a cargo del Presupuesto de la Generalidad».

La referencia al «marco establecido por la Constitución» supone la asunción del marco competencial expuesto en los apartados anteriores. Por tanto, la referencia posterior que se lleva a cabo a la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios locales, así como los criterios de distribución de las participaciones a cargo del Presupuesto de la Generalidad, debía ser objeto de una interpretación correctiva para impedir un posible vicio de inconstitucionalidad. En esta línea de actuación, el actual artículo 218.2, incluye, junto a la referencia a la CE, a «la normativa del Estado»

⁷ Sobre este tema MARTÍN FERNÁNDEZ, J.: «La incidencia del nuevo modelo de financiación autonómica en las Haciendas Locales de Cataluña: autonomía y reserva de ley», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 32, 2006, págs. 151-177.

⁸ En un sentido muy similar, el artículo 191.2 del Estatuto Andalúz alude a la «autonomía presupuestaria y de gasto en la aplicación de sus recursos, así como de los ingresos de carácter incondicionado que perciban procedentes de los presupuestos de otras Administraciones», mientras que el 75.9 del Balear incluye una referencia escueta a la autonomía presupuestaria.

⁹ Para el artículo 191.2 del Estatuto Andalúz, de manera más sintética, «las Administraciones locales disponen de capacidad para regular sus propias finanzas en el marco de la Constitución y las leyes». De forma muy similar, el artículo 75.9 del Estatuto Balear señala que «los municipios tienen capacidad de regular las finanzas propias en el marco de la ley».

¹⁰ El artículo 191.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía señala que «corresponde a los gobiernos locales, en el marco de lo establecido en la normativa reguladora del sistema tributario local, la competencia para gestionar, recaudar e inspeccionar sus tributos, sin perjuicio de que puedan delegarla o establecer alguna otra forma de colaboración».

y se sustituye la mención a que la «competencia incluye, en todo caso, la capacidad legislativa», por «puede incluir capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales e incluye la capacidad para fijar los criterios de distribución de las participaciones a cargo del presupuesto de la Generalidad».

En nuestra opinión cabe que el Estatuto de Autonomía disponga que la CA establezca los criterios de distribución de las participaciones de las Entidades Locales a cargo de su Presupuesto. Sin embargo, la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios locales queda limitada a las materias no básicas y que, por tanto, a las que no son competencia del Estado. Entre estas se encuentran, tal y como ya sabemos, las normas que establecen la cuantificación y gestión de los tributos o las que fijan aspectos no fundamentales del Presupuesto y su tramitación. Este ha de ser el ámbito de actuación de la Ley de Haciendas Locales que ha de aprobar el Parlamento Catalán, prevista en el artículo 220 del Estatuto, «para desarrollar los principios y disposiciones establecidos por el presente Capítulo».

Similar comentario podemos formular al contenido del artículo 222.5 del Proyecto, donde se afirmaba que «corresponde a la Generalidad el ejercicio exclusivo de la tutela financiera sobre los Gobiernos locales, respetando la autonomía que les reconoce la Constitución». El calificativo de «exclusivo» supone desapoderar al Estado de toda competencia en la materia. Tal calificativo ha desaparecido en la versión definitiva del Estatuto (art. 218.5) ¹¹.

El Estatuto recoge el principio de suficiencia en su artículo 219.1. A su tenor, «la Generalidad debe establecer un fondo de cooperación local destinado a los Gobiernos locales. El fondo, de carácter incondicionado, debe dotarse a partir de todos los ingresos tributarios de la Generalidad y debe regularse por medio de una ley del Parlamento» ¹².

¹¹ No obstante, debe señalarse que alguno de los nuevos Estatutos son más explícitos que el Catalán en el respeto de la competencia estatal. Es el caso del Andalúz, cuyo artículo 192.3 señala que «corresponde a la Comunidad Autónoma la tutela financiera de los entes locales, sin perjuicio de las competencias del Estado y con respeto a la autonomía que a los mismos les reconoce la Constitución». En un sentido muy similar al Catalán se expresa el artículo 114.1 del Estatuto Aragonés, al proclamar que «corresponde a la Comunidad Autónoma la tutela financiera respecto de las entidades locales, respetando, en todo caso, la autonomía reconocida a las mismas en los artículos 137, 141 y 142 de la Constitución».

¹² Esta previsión se reitera, con algunos matices, en los siguientes nuevos Estatutos:

- Andalucía: con arreglo a su artículo 192.1, «una ley regulará la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, que se instrumentará a través de un fondo de nivelación municipal, de carácter incondicionado».
- Aragón: el artículo 114.4 de su Estatuto señala que «con arreglo al principio de suficiencia financiera, la Comunidad Autónoma participará en el financiación de las Corporaciones Locales aragonesas aportando a las mismas las asignaciones de carácter incondicionado que se establezcan por las Cortes de Aragón. Los criterios de distribución de dichas aportaciones se aprobarán mediante ley de las Cortes de Aragón y deberán tener en cuenta las necesidades de gasto y capacidad fiscal de los entes locales». Por su parte, el apartado quinto del mismo precepto alude a que «el conjunto de las aportaciones realizadas a las Corporaciones Locales se integrará en el Fondo Local de Aragón».
- Baleares: el artículo 75.9 del Estatuto dispone que «para velar por el equilibrio territorial se creará un fondo de cooperación local, cuyos criterios de distribución atenderán las características socio-económicas y territoriales de los municipios. Para garantizar su suficiencia financiera, este fondo será de carácter incondicionado, sin perjuicio de los convenios de colaboración que, con carácter voluntario, se pueden hacer con cargo al mismo».
- Valencia: el artículo 64.3 dispone que «para potenciar la autonomía local sobre la base del principio de subsidiaridad, por ley de Les Corts, se creará el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana con los mismos criterios que el fondo estatal».

Pues bien, la constitucionalidad de una medida como la descrita ha sido afirmada, de modo expreso, por parte del Tribunal Constitucional. Así, la STC 150/1990, ya citada, señala que «no se puede negar que la creación de un Fondo de Solidaridad Municipal como el previsto por la Ley madrileña resulta plenamente conforme con la Constitución, siempre que constituya efectivamente un modo de ejercer competencias propias de la Comunidad Autónoma, sin exceder el ámbito material de las mismas». A ello añade que «desde el punto de vista de las competencias de la Comunidad Autónoma nada hay que objetar al destino de una parte de los recursos del Fondo a inversiones locales o comarcales que se refieran a materias sobre las que la Comunidad tenga atribuidas competencias... Pero, aun en el caso de que se tratara de inversiones a realizar en el ámbito estricto de las competencias municipales, se estaría en presencia de un supuesto de cooperación económica con los entes locales que la legislación vigente de régimen local permite desarrollar a las Comunidades Autónomas, tanto por lo que se refiere a servicios locales como en asuntos de interés común», integrando así la competencia que le atribuye el Estatuto de Autonomía. Para finalizar recordando que «la Comunidad de Madrid ha asumido todas las competencias que según la Ley correspondían a la Diputación Provincial de Madrid... entre las que se encuentran la asistencia y la cooperación económica a los municipios "mediante cualesquiera fórmulas", con el fin de asegurar el acceso de la población al conjunto de los servicios mínimos de competencia y la mayor eficacia y economicidad de estos». Por tanto, «el conjunto de normas que acaban de mencionarse despeja cualquier duda sobre la suficiente cobertura competencial de la Comunidad de Madrid».

Por otra parte, el artículo 225 del Proyecto establecía que «corresponde a la Generalidad, en su ámbito territorial, la competencia de ordenación y gestión del catastro, sin perjuicio de la función coordinadora del Estado en los términos establecidos por la Constitución. Para su gestión, la Generalidad puede suscribir convenios con los Gobiernos locales». En este punto debemos recordar lo expuesto en la STC 233/1999, de 16 de diciembre. De conformidad con la misma «la organización del Catastro, justamente por tratarse de una institución común e indispensable para la gestión de alguno de los impuestos estatales más relevantes, es una competencia que ha de incardinarse, sin lugar a dudas, en la de Hacienda general del artículo 149.1.14.^a de la CE, correspondiendo, por tanto, de manera exclusiva al Estado». Por tanto, nos encontramos ante una competencia exclusiva de este último.

Sobre su ámbito dispone el artículo 4 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, que «la formación y el mantenimiento del Catastro Inmobiliario, así como la difusión de la información catastral, es de competencia exclusiva del Estado. Estas funciones, que comprenden, entre otras, la valoración, la inspección y la elaboración y gestión de la cartografía catastral, se ejercerán por la Dirección General del Catastro, directamente o a través de las distintas fórmulas de colaboración que se establezcan con las diferentes Administraciones, Entidades y Corporaciones públicas.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la superior función de coordinación de valores y la de aprobación de las ponencias de valores se ejercerán en todo caso por la Dirección General del Catastro».

Por ello, el artículo 225 del Proyecto debía ser objeto también de una interpretación correctiva pues «la competencia de ordenación y gestión del catastro» en el ámbito territorial de Cataluña

no le puede corresponder a la Generalidad. Ello no impide su participación a través de fórmulas de colaboración pactadas con el Estado. En esta línea se manifiesta la actual redacción del Estatuto (art. 221), con la cual el precepto, tras reconocer, en su párrafo primero, que la Administración General del Estado y la Generalidad establecerán los cauces de colaboración necesarios para asegurar la participación de esta última en las decisiones y el intercambio de información que sean precisos para el ejercicio de sus competencias, establece en su párrafo segundo:

«Asimismo, se establecerán formas de gestión consorciada del Catastro entre el Estado, la Generalidad y los municipios, de acuerdo con lo que disponga la normativa del Estado y de manera tal que se garantice la plena disponibilidad de las bases de datos para todas las Administraciones y la unidad de la información»¹³.

¹³ En términos idénticos se pronuncia el artículo 193 del Estatuto Andaluz.