



**RESUMEN PARA PRENSA DEL DICTAMEN RELATIVO A LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA POSIBLE REGULACIÓN ESTATAL DE LAS PARTICIPACIONES DE LAS HACIENDAS LOCALES EN LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**

---

*Madrid, 15 de octubre de 2008*

En el proceso de reforma del modelo vigente de financiación local en el que nos encontramos inmersos, desde esta Federación se ha venido manteniendo la **necesidad real de dotar al actual modelo de financiación local de nuevos recursos adicionales, procedentes de la Participación en los Ingresos del Estado (PIE) y de las Comunidades Autónomas (PICAs)**. En relación con estas últimas, se viene manifestando que para el cumplimiento efectivo del principio de suficiencia financiera de las Entidades Locales reconocido en el artículo 142 de nuestra Constitución, **falta por desarrollar un modelo de participación de las Entidades Locales en los tributos de las Comunidades Autónomas.**

En relación con el desarrollo de las participaciones en los ingresos tributarios de las CCAA, la FEMP considera de especial relevancia y base del criterio jurídico que viene manteniendo al respecto, el **Dictamen Jurídico elaborado por el profesor D. Juan Zornoza Pérez, Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Carlos III de Madrid**. El Dictamen Jurídico recoge la opinión en Derecho de este experto en la materia, que analiza, desde un enfoque constitucional y financiero, la posibilidad, conforme al régimen constitucional de distribución de competencias, de que el Estado proceda a regular las participaciones de las Haciendas Locales en los ingresos tributarios de las Comunidades Autónomas.

Como punto de partida, en el Dictamen se pone de manifiesto que **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, el Estado no puede desentenderse de la existencia y efectiva dotación de ese recurso financiero local, cuya lógica debería ser más que evidente. Esto es así porque la Constitución establece la corresponsabilidad del legislador estatal y autonómico no sólo en la predeterminación de los fines, funciones y competencias materiales de los Entes Locales sino también en la atribución de los recursos financieros suficientes para el desempeño de las mismas.**

Sin embargo, 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 Ley Reguladora de las Haciendas Locales los tributos propios de las Haciendas locales y su participación en los ingresos del Estado, **las PICAs 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.**

**Esa falta de desarrollo de las PICAs constituye, conforme a lo expresado en el referido Dictamen, un grave incumplimiento de las previsiones constitucionales respecto 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.

Ante esto, se argumenta en Derecho que **el Estado no puede seguir desentendiéndose de dicho incumplimiento de la Constitución, imputable en principio a las CCAA, sino que, y al amparo de los títulos competenciales que tiene atribuidos, 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.**

En este punto, el Dictamen Jurídico considera imprescindible recordar 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.<sup>1</sup>

**De los datos existentes resulta 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.

A partir de estas consideraciones, en el Dictamen se recogen una serie de **conclusiones que deben conocerse:**

**Las participaciones en los ingresos del Estado y las CCAA son 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**

---

<sup>1</sup> 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 total<sup>1</sup> (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).



**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 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**. 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, el Estado es competente para su regulación.

En este sentido, se afirma 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” en relación a este recurso financiero que haga viable su posterior desarrollo y dotación financiera por parte de las CCAA.**

**La regulación estatal de las PICAs, regulación a realizar en el TRLRHL debería ir acompañada además, de acuerdo con lo analizado en el referido Dictamen, de una modificación menor de la LOFCA**, que es la ley que completa y precisa la configuración básica del sistema de financiación autonómica, no considerándose necesaria, por el contrario, la reforma de los Estatutos de autonomía.

De todo lo anterior, y de la configuración de un sistema de Haciendas públicas fuertemente interrelacionadas entre sí desde la perspectiva financiera, se deduce además la **necesidad de que se produzca la efectiva coordinación de los tres niveles de Hacienda**, coordinación que en virtud de un mandato constitucional le corresponde al Estado. Sólo desde una perspectiva conjunta e integrada se podrán determinar adecuadamente las fuentes de financiación que han de corresponder a cada una de las Haciendas públicas y se podrá realizar un reparto adecuado del conjunto de los recursos financieros del Estado, conforme a las actividades y servicios que corresponde desarrollar a cada nivel de Gobierno, y se podrá evitar, así, el recurso a la presión fiscal como solución. **Ese mecanismo de coordinación debería ser un Consejo de Política Fiscal y Financiera reformado, mediante la incorporación al mismo de representantes de las Haciendas Locales.**