

# **ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY DE PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LOS TRIBUTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCIA**

Jesús Ramos Prieto  
Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario  
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

## **INDICE:**

### **I.- INTRODUCCIÓN.**

### **II.- ANTECEDENTES.**

- 1.- APORTACIONES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA A LA FINANCIACIÓN LOCAL (1989-2010): EL PLAN DE COOPERACIÓN MUNICIPAL.
- 2.- LAS TRANSFERENCIAS INCONDICIONADAS DEL FONDO PARA LA NIVELACIÓN DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES.
  - 2.1.- *Origen y evolución.*
  - 2.2.- *Características básicas.*
- 3.- REIVINDICACIONES DE LA FEDERACIÓN ANDALUZA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FAMP).
- 4.- PROPUESTAS LEGISLATIVAS PREVIAS.
- 5.- SITUACIÓN EN OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

### **III.- RAZONES QUE JUSTIFICAN LA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE LEY.**

- 1.- INELUDIBLE E INAPLAZABLE CUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 142 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.
- 2.- DESARROLLO DEL ARTÍCULO 192.1 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 2007. 3.- DOTACIÓN DE UN SORPOTE FINANCIERO A LAS PREVISIONES DEL PROYECTO DE LEY DE AUTONOMÍA LOCAL.

### **IV.- ASPECTOS MÁS RELEVANTES DEL RÉGIMEN DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS TRIBUTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA CONFORME AL PROYECTO DE LEY.**

- 1.- CONSTITUCIÓN DE UN FONDO GLOBAL DE PARTICIPACIÓN.

- 2.- PREMISA DE PARTIDA: LA CONSOLIDACIÓN DE PARTICIPACIÓN EN TRIBUTOS COMO APORTACIÓN ORDINARIA Y RELEVANTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA A LA SUFICIENCIA FINANCIERA LOCAL.
- 3.- APORTACIÓN DE RECURSOS PLENAMENTE INCONDICIONADOS.
- 4.- ENTIDADES LOCALES BENEFICIARIAS: MUNICIPIOS Y POSIBLE PARTICIPACIÓN DE LAS PROVINCIAS. EXCLUSIÓN VOLUNTARIA DE LA APLICACIÓN DEL FONDO.
- 5.- DOTACIÓN, DESAGREGACIÓN Y EVOLUCIÓN DEL FONDO: AUTOMATISMO Y VINCULACIÓN DIRECTA A LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA AUTONÓMICA A PARTIR DE 2015.
  - 5.1.- Ejercicios 2011 a 2014.
  - 5.2.- Ejercicios 2015 y siguientes.
- 6.- DETERMINACIÓN OBJETIVA Y PRECISA DE LOS CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN Y DE SU PONDERACIÓN.
- 7.- GESTIÓN DEL FONDO: ENTREGAS A CUENTA Y LIQUIDACIÓN DEFINITIVA.
- 8.- OTROS ASPECTOS DE INTERÉS: LEALTAD INSTITUCIONAL Y TUTELA FINANCIERA.

#### V.- CONCLUSIÓN.

#### VI.- BIBLIOGRAFÍA

### I.- Introducción.

A finales de diciembre de 2009 el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía aprobó dos proyectos normativos que marcarán, sin duda, durante los próximos años la organización, el funcionamiento, el régimen competencial y la financiación de las Entidades Locales de nuestra Comunidad Autónoma:

- Proyecto de Ley de Autonomía Local de Andalucía.
- Proyecto de Ley reguladora de la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma.

Tras su aceptación a trámite por la Mesa del Parlamento de Andalucía, ambas iniciativas han iniciado ya su tramitación parlamentaria<sup>1</sup>. En el presente trabajo haremos un breve comentario de los aspectos más relevantes de la segunda de ellas, pionera en el panorama autonómico español y con la que se trata de cubrir uno de los flancos más débiles que hasta la fecha se apreciaba en la configuración del sistema de financiación local.

### II.- Antecedentes.

Como cabe suponer, el objetivo de que la Comunidad Autónoma se implique de modo significativo en el sostenimiento de las Entidades Locales dista mucho de ser

---

<sup>1</sup> Los dos Proyectos ha sido publicados en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, VIII Legislatura, núm. 392, de 5 de febrero de 2010.

algo nuevo. Desde hace bastantes años han existido diversas vías de transferencias de ingresos a las Haciendas locales, algunas de ellas de naturaleza incondicionada. Además, el reconocimiento legal de un derecho a participar en la recaudación de los recursos tributarios de la Hacienda autonómica da satisfacción a una reivindicación histórica de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) y sigue, por añadidura, la línea propugnada por algunas proposiciones de ley fallidas presentadas durante legislaturas anteriores.

#### 1.- APORTACIONES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA A LA FINANCIACIÓN LOCAL (1989-2010): EL PLAN DE COOPERACIÓN MUNICIPAL

Desde la aprobación de la Ley 10/1988, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1989, viene funcionando de manera constante y sin interrupción un instrumento de cooperación económica con los Ayuntamientos, denominado Plan de Cooperación Municipal<sup>2</sup>, cuyas normas generales de aplicación están recogidas en el Decreto del Consejo de Gobierno 51/1989, de 14 de marzo.

Este Plan de Cooperación engloba el vasto conjunto de transferencias que los distintos organismos de la Administración autonómica destinan a los Municipios, como cooperación económica para el desarrollo y gestión de las actividades que sean de su competencia. Se contemplan en él múltiples actuaciones, la mayoría de ellas canalizadas a través de subvenciones afectas a fines concretos. Como expresa el Decreto 51/1989, de 14 de marzo, su aparición a partir del ejercicio 1989 respondió a la pretensión de adoptar una política de transferencias corrientes y de capital desde la Hacienda autonómica que contribuyera a garantizar una autonomía municipal apoyada con suficientes recursos, logrando además una adecuada coordinación de los diversos departamentos de la Administración autonómica. Su importancia cuantitativa, ha aumentando sin cesar con el paso del tiempo, gracias al crecimiento sostenido que han experimentado las diversas variantes de transferencias de fondos a las Haciendas locales. No en vano, para el ejercicio 2010 su montante total asciende a 1.447,8 millones de euros (un 9,7 por 100 más que en 2009), conforme a los créditos autorizados por la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010.

Desde el punto de vista de su estructura estas transferencias y subvenciones se desagregan en múltiples programas presupuestarios, gestionados por las distintas Consejerías de la Junta de Andalucía. El desarrollo de algunos de esos programas incumbe directamente a la Consejería de Gobernación, que lleva a cabo transferencias corrientes y de capital con finalidades distintas: nivelación de servicios

---

<sup>2</sup> Hay que precisar que no se trata de la única vía por la cual aquéllos reciben recursos, dado que se han desarrollado en paralelo medidas extraordinarias para el saneamiento financiero de los Municipios con población comprendida entre 1.500 y 20.000 habitantes.

municipales, financiación de planes provinciales de obras y servicios<sup>3</sup>, cobertura de gastos corrientes originados por la prestación de servicios obligatorios, apoyo a las políticas migratorias, realización de infraestructuras, puesta en práctica del acuerdo para el empleo y la protección social agraria, etc. El papel preponderante corresponde al que desde hace unos años se denomina “Programa de cooperación económica y coordinación con las Corporaciones Locales”, que en 2010 incluye las siguientes dotaciones presupuestarias para la realización de transferencias de dicho Departamento a las Corporaciones Locales en distintos ámbitos de actuación.

**Programa de cooperación económica y coordinación con las Corporaciones Locales (8.1.A)  
Ejercicios 2009 y 2010**

| <b>Aplicación económica</b> | <b>Explicación del gasto</b>  | <b>2009<br/>Importe en euros</b> | <b>2010<br/>Importe en euros</b> |
|-----------------------------|---|----------------------------------|----------------------------------|
| 460.00                      | Transferencias corrientes en materia de coordinación  | 3.261.670                        | 2.560.099                        |
| 460.05                      | Transferencias corrientes para financiación de asistencias técnicas                                   | 2.754.042                        | 2.152.471                        |
| 462                         | Transferencias corrientes a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias                         | 516.328                          | 516.328                          |
| 463                         | Transferencias corrientes para la nivelación de los servicios municipales                             | 159.000.000                      | 200.000.000                      |
| 763                         | Transferencias de capital correspondientes al Acuerdo para Empleo y Protección Social Agraria (AEPSA) | 46.317.650                       | 45.341.836                       |
| 765.00                      | Transferencias de capital para infraestructuras   | 47.526.911                       | 16.021.529                       |
| 765.02                      | Transferencias de capital para actuación extraordinaria en materia de infraestructura                 | 3.503.526                        | 14.001.000                       |
| 765.12                      | Transferencias de capital para planes provinciales de obras y servicios                               | 12.020.245                       | 9.616.196                        |

**2.- LAS TRANSFERENCIAS INCONDICIONADAS DEL FONDO PARA LA NIVELACIÓN DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES**

**2.1.- Origen y evolución**

Del elenco de aplicaciones económicas integradas dentro de programa presupuestario que acabamos de indicar destaca, en razón de su elevado importe, el Fondo para la nivelación de los servicios municipales, previsto desde un principio por el Decreto 51/1989 (artículos 2 y 7) como medio para transferir ingresos que habrían de atender prioritariamente los gastos corrientes asociados a los nuevos equipamientos de los Municipios<sup>4</sup>. En los párrafos iniciales de la Orden de la Consejería de Gobernación de 4 de febrero de 2005, por la que se regula la distribución de las transferencias a los Ayuntamientos andaluces para la nivelación de

<sup>3</sup> Decreto 131/1991, de 2 de julio, por el que se regula la coordinación y cooperación económica de la Comunidad Autónoma de los Planes Provinciales de Obras y Servicios de competencia municipal.

<sup>4</sup> Para un análisis detenido de este Fondo nos remitimos a nuestro trabajo RAMOS PRIETO, Jesús: “La participación de las Haciendas locales en los tributos de la Comunidad Autónoma. Estado de la cuestión en Andalucía”, *Revista de Estudios Regionales*, vol. extraordinario VIII, 2009, págs. 249-259.

servicios municipales en el ejercicio 2005, hallamos una síntesis muy ilustrativa de la evolución de este instrumento:

“La Junta de Andalucía incluyó en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 1989, una dotación destinada a la puesta en marcha de un fondo de financiación incondicionada para la nivelación de los servicios municipales.

Desde esa fecha, y de manera ininterrumpida, se ha venido instrumentando ese fondo de Nivelación utilizando básicamente la cifra de población como criterio para su distribución a los distintos municipios. En el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía del ejercicio 2002, se puso en marcha un fondo adicional, denominado de Compensación que, con los mismos criterios de distribución, incorporaba más recursos incondicionados a los municipios menores de 50.000 habitantes.

En el Presupuesto del ejercicio 2004, se uniformaron ambos fondos y se incrementaron sustancialmente los recursos disponibles, y en la Orden, por la que se reguló la distribución de estas transferencias a los Ayuntamientos, se introdujeron nuevos criterios de distribución dirigidos a reflejar mejor la capacidad financiera y las necesidades de gasto de los pequeños y medianos municipios, a la vez que se mantuvieron las dotaciones a los municipios de mayor tamaño poblacional”.

Se desprende de los párrafos transcritos que el fondo mantuvo una fisonomía bastante estable, con ligeras variaciones de menor entidad, hasta el ejercicio 2002. Como dato importante debe subrayarse que desde un inicio se materializó en transferencias corrientes a los Ayuntamientos andaluces, de naturaleza no finalista. En orden a determinar la aportación a que tenía derecho cada Municipio, la dotación anual del mismo se dividía en tres partes: una se repartía por partes iguales entre todos los Municipios, otra en proporción directa a la población de derecho de cada uno de ellos y, por último, un tercer bloque se destinaba a aquellos Municipios que tuviesen entidades singulares y/o colectivas de población.

A partir de 2004 se diseña un nuevo modelo que, con mínimas actualizaciones anuales, ha perdurado hasta la actualidad. La Orden de la Consejería de Gobernación de 3 de marzo de 2004, por la que se regula la distribución de las transferencias a los Ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales en el ejercicio 2004, llevó a cabo una reordenación global del régimen de las transferencias incondicionadas de la Comunidad Autónoma a las Haciendas municipales, suprimiendo el fondo de compensación –que, por tanto, sólo estuvo activo tres años– y dando una nueva configuración al fondo de nivelación. En la introducción a dicha Orden aparecen explicados el sentido y alcance de estos retoques parciales:

“La experiencia acumulada en estos años ha puesto de manifiesto que es conveniente introducir otros criterios que permitan medir mejor la capacidad fiscal de los municipios para hacer frente a la prestación de los servicios, así como la existencia de factores de sobrecoste en dicha prestación, como es el caso de la dispersión de la población, su estructura de edad, o las características socioeconómicas de los municipios.

Por ello, en este ejercicio 2004 se introducen dos novedades importantes en las transferencias de nivelación para la prestación de los servicios municipales:

Por otra parte, se modifican los criterios de distribución para acompasar mejor la distribución de estos fondos incondicionados a las insuficiencias financieras de los municipios para la prestación de los servicios.

Teniendo en cuenta las nuevas posibilidades de incrementar la capacidad fiscal de algunos municipios que el nuevo marco estatal, regulador de la financiación de los entes locales, establece en la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de Reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, con la cesión de determinados impuestos estatales a los municipios mayores de 75.000 habitantes, se ha considerado que la mayor dotación económica del Fondo de Nivelación de la Junta de Andalucía debe destinarse a los municipios que estén por debajo de esta cifra de habitantes. A los municipios mayores de 75.000 habitantes se les garantiza, para el ejercicio 2004, exclusivamente, el importe que percibieron, por este concepto, en el ejercicio 2003.

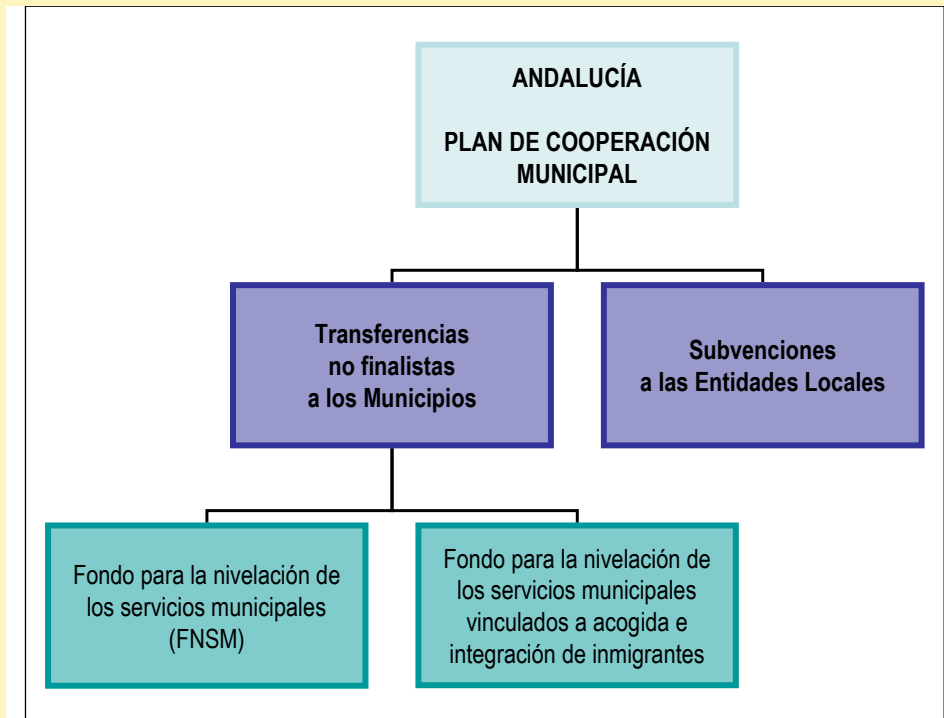
La aplicación de los nuevos criterios de reparto, en la medida en que reflejan más adecuadamente las necesidades reales de los municipios, van (*sic*) a suponer una mejora de financiación en los municipios con más necesidades. No obstante y con objeto de que ningún municipio resulte perjudicado con respecto a lo percibido en el ejercicio de 2003, se establece una cláusula de garantía por la que ningún municipio percibirá en el ejercicio 2004, un importe inferior al percibido en el ejercicio 2003”.

En desarrollo de este planteamiento, los Municipios destinatarios de las transferencias de nivelación quedaron agrupados en dos categorías: aquellos que cuenten con una población superior o igual a 75.000 habitantes y aquellos otros que tengan un número de habitantes por debajo de ese límite. A los primeros se les asignaron en 2004 los mismos importes que se les habían transferido en el ejercicio 2003, por un total de 5.310.970,25 euros. A los segundos se les reservó el resto de la dotación del Fondo para ese año 2004 (34.918.130,75 euros), la cual fue distribuida mediante la aplicación de una serie indicadores que combinan cuotas fijas iguales para todos los Ayuntamientos (47,3 por 100 del importe total), un reparto directamente proporcional a la población equivalente de cada Municipio (38,7 por 100) –definida a partir de la población de derecho ponderada por un indicador sintético de necesidades de financiación que toma en cuenta diversas variables que después resumiremos– y un reparto inversamente proporcional a la capacidad fiscal de cada Municipio (14 por 100). Este modelo de asignación ha sido trasladado con algunas actualizaciones y variaciones –por ejemplo, se han acabado diferenciando dos clases dentro de los Municipios de menos de 75.000 habitantes– a los ejercicios siguientes.

La última alteración reseñable deriva de la puesta en marcha desde 2005 de un Fondo específico para la nivelación de los servicios municipales vinculados a la acogida y la integración de inmigrantes, a modo de complemento de financiación dirigido a los Ayuntamientos que se ven afectados por una mayor presencia de personas inmigrantes, con la consiguiente repercusión en la demanda de determinados servicios públicos<sup>5</sup>. Desde ese momento las transferencias autonómicas de nivelación que la Comunidad Autónoma ejecuta en beneficio de las Haciendas locales andaluzas adquieren la configuración que se ha mantenido intacta hasta el presente ejercicio 2010 y que reflejamos en el siguiente esquema:

---

<sup>5</sup> Entre 2005 y 2008 este Fondo específico fue gestionado por la Consejería de Gobernación, pero en 2009 ha pasado a ser gestionado por la Consejería de Empleo con una dotación de 4.875.723,00 euros. Vid. Orden de 15 de septiembre de 2009, por la que se regula la distribución de transferencias a los Ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales vinculados a la acogida y la integración de inmigrantes.



Las transferencias encaminadas a la nivelación de los servicios prestados por los Ayuntamientos han experimentado durante los últimos ejercicios un ritmo de crecimiento acelerado y sostenido (salvo en 2008). En 2010 han alcanzado su máximo con una dotación de 200.000.000 de euros que, además de aparecer ya designada explícitamente como Fondo de participación de los Entes Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los estados de gastos de la Ley de Presupuestos<sup>6</sup>, supone un aumento del 445,53 por 100 respecto del año 2003. El aumento sustancial de las transferencias para nivelación se aprecia también si analizamos la proporción que guardan respecto del gasto total de la Administración de la Junta de Andalucía y sus agencias y organismos autónomos de carácter administrativo (sin computar el correspondiente a las empresas del sector público autonómico). En este sentido, han pasado de representar un 0,18 por 100 en 2003 a un 0,59 en 2010.

<sup>6</sup> La disposición final novena de la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010, dispone lo siguiente: "Se autoriza al Consejo de Gobierno a efectuar en las secciones de gastos de la Junta de Andalucía y de sus agencias administrativas u organismos autónomos las adaptaciones que procedan en el Presupuesto, para desarrollar la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma que se regule por ley, a través de un fondo de nivelación de carácter incondicionado, de conformidad con lo establecido en el artículo 192.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía."

**Fondo para la nivelación de los servicios municipales (FN\$M). Ejercicio 2003 a 2010**

| Ejercicio         | Presupuesto Junta de Andalucía, agencia administrativa y organismos autónomos. Estado de gastos | FN\$M Dotación                  | FN\$M Peso relativo |
|-------------------|---|---------------------------------|---------------------|
| 2003              | 20.709.820.502 €  | 36.661.740 € <sup>(a)</sup>     | 0,18%               |
| 2004              | 22.173.705.389 €  | 40.229.101 €                    | 0,18%               |
| 2005              | 24.451.581.273 €  | 80.229.101 €                    | 0,33%               |
| 2006              | 27.378.401.370 €  | 119.999.999,12 € <sup>(b)</sup> | 0,44%               |
| 2007              | 29.187.720.115 €  | 145.000.000 € <sup>(c)</sup>    | 0,50%               |
| 2008              | 31.961.796.132 €  | 127.200.000 €                   | 0,40%               |
| 2009              | 33.764.000.043 €  | 159.000.000 €                   | 0,47%               |
| 2010              | 33.737.698.011 €  | 200.000.000 €                   | 0,59%               |
| Variación período | Δ 62,91%  | Δ 445,53%                       | +0,41               |

Fuente.- Elaboración propia a partir del estado de gastos de las Leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para los años 2003 a 2010 y órdenes reguladoras de estas transferencias aprobadas para cada ejercicio por la Consejería de Gobernación. <sup>(a)</sup> En este ejercicio la cantidad destinada a transferencias corrientes se divide en una parte para la nivelación de servicios municipales (30.050.606 euros) y otra para compensación de servicios municipales de los Municipios de menos de 50.000 habitantes (6.611.134 euros). <sup>(b)</sup> 30.143.406 euros corresponden a la dotación adicional regulada en la Orden de la Consejería de Gobernación de 10 de noviembre de 2006. <sup>(c)</sup> 25.000.000 de euros corresponden a la dotación adicional regulada en la Orden de la Consejería de Gobernación de 11 de diciembre de 2007.

**2.2.- Características básicas**

De las diversas modalidades de transferencias y subvenciones englobadas dentro del Plan de Cooperación Municipal, el Fondo para la nivelación de los servicios de competencia municipal es, sin duda, el instrumento que más se asemeja a una fórmula de participación ordinaria, general e incondicionada de las Corporaciones Locales en los ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma. Aunque no toma explícitamente como objeto una parte de la recaudación que obtiene la Hacienda autonómica a través de sus tributos propios o cedidos, ni guarda una vinculación directa en su evolución con dicha recaudación, resulta fácil hacer un cálculo aproximado de cuánto representa su cuantía anual respecto de ésta, conforme a las previsiones presupuestarias de ingresos por los capítulos 1 a 3.

**Peso relativo del Fondo para la nivelación de servicios municipales (FN\$M) en los ingresos previstos de la Junta de Andalucía (capítulos 1, 2 y 3). Ejercicio 2003 a 2010**

| Ejercicio | Capítulo 1 Impuestos directos | Capítulo 2 Impuestos indirectos | Capítulo 3 Tasas y otros ingresos | Total capítulos 1, 2 y 3 | FN\$M Peso relativo |
|-----------|-------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|---------------------|
| 2003      | 1.819.842.488 €               | 5.583.576.394 €                 | 411.675.728 €                     | 7.815.094.610 €          | 0,47%               |
| 2004      | 2.050.885.760 €               | 5.966.740.821 €                 | 468.867.058 €                     | 8.486.493.639 €          | 0,47%               |
| 2005      | 2.388.746.237 €               | 6.701.463.423 €                 | 498.273.597 €                     | 9.588.483.257 €          | 0,84%               |
| 2006      | 2.881.428.433 €               | 7.519.912.457 €                 | 489.530.258 €                     | 10.890.871.148 €         | 1,10%               |
| 2007      | 3.393.620.491 €               | 8.440.747.251 €                 | 522.559.137 €                     | 12.356.926.879 €         | 1,17%               |
| 2008      | 4.019.451.381 €               | 9.098.528.728 €                 | 553.477.488 €                     | 13.671.457.597 €         | 0,93%               |
| 2009      | 4.732.450.210 €               | 7.214.812.875 €                 | 606.270.704 €                     | 12.553.533.789 €         | 1,27%               |
| 2010      | 3.567.359.169 €               | 5.744.870.286 €                 | 760.688.174 €                     | 10.072.917.629 €         | 1,99%               |

Fuente.- Elaboración propia a partir del estado de gastos e ingresos de las Leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para los años 2003 a 2010 y órdenes reguladoras de estas transferencias aprobadas para cada ejercicio por la Consejería de Gobernación.



De la proximidad de este Fondo con la exigencia constitucional y estatutaria de conferir una participación a las Haciendas locales en los tributos de la Comunidad Autónoma da fe la siguiente afirmación, contenida en los preámbulos de las órdenes reguladoras de su distribución entre los Municipios para los ejercicios 2007 y 2008<sup>7</sup>:

“Puede afirmarse, finalmente, que la evolución de las cifras, la objetividad en su distribución y la estabilidad en su percepción, son un claro exponente del avance de la participación de la administración autonómica en la financiación incondicionada de los municipios y que, sin duda, será un antecedente relevante para la puesta en marcha de los futuros instrumentos de colaboración financiera que se implementen como desarrollo de las novedosas previsiones estatutarias en esta materia”.

Este Fondo presenta una manifiesta vinculación con la suficiencia financiera, al tener encomendada la misión de contribuir a la prestación equilibrada de los servicios municipales, especialmente de los servicios mínimos que los Municipios deben ofrecer a sus habitantes, con el fin último de procurar un tratamiento paritario de los ciudadanos en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Por esta razón se designa como beneficiarios del mismo a todos los Municipios de Andalucía. No obstante, el número de habitantes representa un dato muy relevante a la hora de fijar las reglas de reparto, dado que su normativa reguladora traza una línea divisoria entre el régimen establecido para los Municipios con población igual o superior a 75.000 habitantes y el de aquellos otros que se sitúan por debajo de ese umbral, los cuales merecen una atención preferente.

La dotación global del Fondo es fijada anualmente en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma, si bien en algunos ejercicios (2006 y 2007) se ha aprobado una cuantía adicional a lo largo del ejercicio.

La distribución de las transferencias es operada después por vía reglamentaria, mediante una orden específica de la Consejería de Gobernación que diseña un modelo de reparto bastante sencillo. En el supuesto de los Municipios de menos de 75.000 habitantes es el resultado de la combinación de tres criterios básicos. Una parte se asigna de modo lineal mediante cuantías fijas, iguales para todos los Ayuntamientos. Un segundo bloque se reparte en proporción directa a la población equivalente de cada Municipio, magnitud que resulta de la ponderación de su población de derecho por un indicador sintético de necesidades de financiación que toma en consideración diversas variables estadísticas (núcleos de población, porcentaje de población menor de 16 años y mayor de 65, número de viviendas por habitante, número de plazas de alojamiento por habitante, tasa de paro y renta media declarada). Por último, una tercera sección se distribuye de manera inversamente proporcional a la capacidad fiscal de cada Entidad Local.

---

<sup>7</sup> Órdenes de la Consejería de Gobernación de 19 de marzo de 2007 y de 15 de febrero de 2008.

Con relación a este último aspecto distributivo hay que precisar que tras los cambios introducidos por la Orden de 3 de marzo de 2004, este año se ha acabado convirtiendo en una especie de año base, en el que se efectuó por primera vez la distribución de la dotación anual del Fondo con arreglo a los criterios indicados y se estableció una cláusula de garantía al objeto de que ningún Municipio perdiese financiación en comparación con el año anterior. A partir de entonces, desde 2005 se ha optado en cada ejercicio año por simplificar al máximo el reparto, consolidando las cantidades percibidas en el ejercicio precedente y repartiendo el incremento de transferencias.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar el elemento más sobresaliente, a nuestro juicio, de la regulación de este instrumento de cooperación económica con las Entidades Locales. Nos referimos al hecho de que se traduzca siempre en una atribución de fondos de naturaleza no finalista o incondicionada, no sujeta a obligación de justificación, por lo que los documentos de pago correspondientes se efectuarán en firme. Cada Ayuntamiento goza de plena autonomía en cuanto al empleo de los ingresos transferidos, de los que podrá valerse para subvenir en general los gastos soportados por la prestación de los servicios municipales. El abono de las transferencias se hace efectivo por la Delegación del Gobierno en cada provincia en dos pagos para cada Ayuntamiento, por importe del 50 por 100 cada uno de ellos.

La experiencia previa adquirida en Andalucía con el funcionamiento durante cerca ya de veinte años del Fondo para la nivelación de los servicios municipales es considerable. Al venir operando como vía de financiación incondicionada, dicho Fondo sienta un buen precedente. No obstante, para transformarlo en un recurso fundamental de las Haciendas locales andaluzas será necesario no sólo aumentar de modo significativo su cuantía, sino también vincular su evolución al comportamiento de la recaudación de los tributos de la Comunidad Autónoma (propios y cedidos total o parcialmente por el Estado) y dotar de mayor transparencia y estabilidad a sus criterios de reparto.

### 3.- REIVINDICACIONES DE LA FEDERACIÓN ANDALUZA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FAMP)

La creación de un Fondo de Cooperación Local como instrumento que facilite el cumplimiento del artículo 142 del texto constitucional, agrupando las diversas modalidades de transferencias de ingresos articuladas por la Hacienda autonómica, ha sido una reivindicación histórica y permanente de la FAMP, exteriorizada desde prácticamente el mismo momento de su creación. Con la lógica salvedad de la 1ª Asamblea General estatuyente, las seis celebradas con posterioridad han aprobado diversas resoluciones que reflejan una firme y reiterada toma de posición institucional en la materia.

Con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 39/1988, en la 2ª Asamblea General (12-13 de febrero de 1988) se acordó una Resolución de la Comisión de

Hacienda bajo el título de “*La necesaria reforma de las finanzas locales en Andalucía*”, donde se formulaban diversas demandas respecto de las transferencias de otras Administraciones a las Haciendas locales. En cuanto a las transferencias procedentes de la Hacienda autonómica se instaba a los poderes autonómicos a actuar en la dirección siguiente:

“2. Participación en los ingresos de la Comunidad Autónoma: el Fondo Andaluz de Cooperación Local.

En cumplimiento de los preceptos constitucionales y en atención a haberles sido cedidos recursos ordinarios del Estado sobre cuyos productos participaban anteriormente los entes locales, la Comunidad Autónoma Andaluza, deberá constituir (sic) Fondo Andaluz de Cooperación Local sobre los capítulos I y II de su presupuesto de ingresos que tendrá el carácter de recursos corrientes para las Entidades Locales.

La distribución de este Fondo se realizará según los criterios que en su momento elabore la FAMP. La entrada en vigor del citado Fondo no será posterior al ejercicio económico de 1989”.

En las conclusiones de esta resolución la Asamblea General mandó a la Comisión Ejecutiva que presentase antes del inicio del mes de junio de 1988, previa propuesta de la Comisión de Hacienda, los criterios que habrían de servir para la elaboración de la Ley del Fondo Andaluz de Cooperación Local, con el fin de que ésta pudiera ser aprobada por el Parlamento andaluz en plazo suficiente para comenzar a aplicarse en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1989. La reclamación de los representantes locales fue atendida en parte, pues se creó una nueva vía de financiación pero no exactamente en los términos reclamados.

En efecto, en el período que medió hasta la siguiente convocatoria de la Asamblea General de la FAMP se puso en marcha el ya mencionado programa de nivelación de los servicios municipales, que apareció por primera vez con el carácter de financiación incondicionada destinada a todos los Ayuntamientos en la citada Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1989. Pese a reconocer el avance decisivo que supuso dicho programa desde el punto de vista de las relaciones de colaboración entre las Administraciones autonómica y locales, entre las resoluciones particulares o específicas sobre Hacienda aprobadas en la 3.ª Asamblea General (20-21 de febrero de 1992) figura una con el siguiente contenido:

“PRIMERA.– La Federación Andaluza de Municipios y Provincias requerirá a la Junta de Andalucía para que, en cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 142 y de la Ley 39/88, en su artículo 2, coadyuven a la suficiencia financiera de las Entidades Locales andaluzas, mediante la creación de un fondo que, recoja los recursos hoy distribuidos (finalistas y no finalistas) a las Corporaciones Locales de Andalucía a través de su Presupuesto.

Este Fondo que nacerá con las cantidades que actualmente se distribuyen a las Entidades Locales de Andalucía, contenidas en la Ley de Presupuestos de la Junta de Andalucía de 1992, crecerá en años sucesivos en igual medida que crezcan las transferencias del Estado a los municipios españoles por su participación en los Tributos del Estado.

La Federación Andaluza de Municipios y Provincias, el Consejo Andaluz de Municipios y la Junta de Andalucía negociarán, en su momento, los criterios de distribución de este Fondo entre los municipios.

En cualquier caso, la Federación Andaluza de Municipios y Provincias valora positivamente, como ya hemos dicho anteriormente, la creación y potenciación del «Programa de Nivelación de Servicios Municipales», que como participación en los tributos de

la Junta de Andalucía llega a los Ayuntamientos de forma no finalista. Con esta resolución lo que se propone es consagrar definitivamente esta participación y cerrar el modelo de financiación múltiple descentralizado que propugnan nuestra Carta Magna, la Ley 39/88 y el Estatuto de Autonomía para Andalucía”.

Por aquel entonces ya empezaba a barruntarse la idea del *Pacto Local*, como lo demuestra el hecho de que en esa Asamblea General se aprobase también una Resolución sobre “*Descentralización de competencias y recursos de la Comunidad Autónoma a las Corporaciones Locales*”, en virtud de la cual se encargaba a la Comisión Ejecutiva la apertura de un proceso negociador con el Gobierno autonómico.

La idea tomó finalmente cuerpo en la 4ª Asamblea General (24-25 de noviembre de 1995), en la que fueron aprobadas diversas resoluciones en materia de *Pacto Local*. En orden a procurar un mayor grado de suficiencia financiera de las Haciendas locales se adoptó una serie de resoluciones referidas a actuaciones a desarrollar por las Corporaciones Locales, el Gobierno de la Nación y la Junta de Andalucía. Entre estas últimas se incluyó de nuevo la reclamación del establecimiento de un Fondo autonómico de cooperación, formulada en los términos siguientes:

“1.- La participación de las Corporaciones Locales en los ingresos de la Comunidad Autónoma y la colaboración y cooperación de la misma a su suficiencia financiera se articula en Andalucía a través del Plan de Cooperación Municipal.

La FAMP propone la reforma del Plan de Cooperación Municipal de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) Su dotación debe incrementarse desde el ejercicio de 1996 hasta alcanzar a corto plazo los sesenta mil millones de pesetas, cantidad ésta que no debe ser en ningún caso inferior al tres por ciento de los ingresos previstos en los Presupuestos Generales de la Junta de Andalucía.
- b) Su actual estructura debe modificarse de manera que contemple los siguientes programas:
  - 1) El Programa de Nivelación de los Servicios Municipales. Con una dotación de veinte mil millones de pesetas para transferencias corrientes de carácter incondicionado. Debe convertirse en el Fondo de Cooperación Andaluz, regulado con carácter estable y automático en la fijación de su cuantía proporcional a los ingresos de la Comunidad Autónoma. Los criterios de su distribución deben ser acordados con las Corporaciones Locales (...).”

La petición no surtió el efecto deseado, pues en la Resolución sobre “*Los Municipios andaluces ante el siglo XXI*”, aprobada en la 5ª Asamblea General (12-13 de noviembre de 1999), volvió a emplazarse a la Administración de la Junta de Andalucía para que acometiese las reformas necesarias:

“1.- Denunciar el incumplimiento por parte de la Junta de Andalucía en cuanto a la reforma del Plan de Cooperación Municipal propuesto por la FAMP en la última Asamblea. Si bien dicho Plan aumenta cada año en los Presupuestos Generales de la Junta de Andalucía, prácticamente no ha cambiado su estructura, sobre todo en lo concerniente al aumento del Fondo de Nivelación de Servicios Municipales que permanece, de hecho, con las mismas cantidades desde hace varios ejercicios. Reiteramos la necesidad del incremento de dicha partida hasta convertirse en el Fondo de Cooperación Andaluz, regulado con carácter estable y automático. Los criterios para su distribución deben ser acordados con los Ayuntamientos”.

No obstante, esta Resolución recoge asimismo como novedad una solicitud dirigida a la Gobierno regional para que promueva la aprobación de una ley autonómica reguladora de la financiación local, con el fin de consolidar en un marco normativo estable y general la participación en los ingresos de la Hacienda autonómica, hasta ahora regulada –salvo en su dotación presupuestaria– por normas de rango reglamentario. En este sentido la FAMP acordó:

“3.– Reivindicar al Consejo de Gobierno la aprobación inmediata de una Ley de Financiación de las Corporaciones Locales de Andalucía que regule la participación de las Corporaciones Locales en los ingresos de la Comunidad Autónoma”.

Cuatro años más tarde, la 6ª Asamblea General (12-13 de diciembre de 2003), adoptó una *“Resolución de política local”* donde vuelve a incidirse en el tema. Se enmarca en el contexto de algunas afirmaciones acerca de la necesidad de incrementar la participación de los Ayuntamientos en el total del gasto público hasta alcanzar un 25 por 100, de remediar la insuficiencia crónica de sus Haciendas y de profundizar en los procesos de descentralización y transferencia de medios desde las Administraciones autonómica y central a los Municipios y Provincias. Eso sí, criticando ahora con dureza la reforma operada por el Estado a través de la Ley 51/2002 y con un tono quizás menos reivindicativo hacia la Comunidad Autónoma se concluye lo siguiente:

“La situación actual de las Haciendas Locales requiere, por tanto, una solución definitiva desde la Administración Central. Los esfuerzos desarrollados desde la Junta de Andalucía para el saneamiento financiero de los Municipios de hasta 10.000 habitantes y las compensaciones para servicios municipales de Ayuntamientos de hasta 50.000 habitantes en el Programa de Cooperación Municipal son bien recibidos, y se debe seguir profundizando en este tipo de medidas, sin perjuicio de lo anterior. Es especialmente importante la aprobación por el Parlamento de Andalucía de una Ley de Financiación las Corporaciones Locales de Andalucía que regule la participación de estas en los ingresos de la Comunidad Autónoma.

Esta Ley ha de tener en cuenta las reivindicaciones históricas del municipalismo andaluz respecto de la nivelación de servicios ya acordadas en otras Asambleas de la FAMP, así como la necesidad de extender los planes de saneamientos encaminados a saldar la deuda de los Ayuntamientos de forma progresiva y teniendo en cuenta los distintos tramos poblacionales”.

Finalmente, la *“Resolución de política local”* acordada en la 7ª Asamblea General (30 de noviembre de 2007), última celebrada hasta la fecha, lleva a cabo una valoración muy positiva del hecho de que el Estatuto de Autonomía de 2007 haya hecho suyas muchas de las propuestas de la Federación, reflejando las aspiraciones que los gobiernos locales andaluces habían expresado con anterioridad. Y en la línea de lo manifestado cuatro años atrás se reitera idéntica petición al Legislativo autonómico:

“Como ya hemos señalado, debe ser una prioridad en la nueva legislatura la aprobación por parte del Parlamento de Andalucía de una Ley de Financiación de los Gobiernos Locales de Andalucía que regule la participación de estos en los Tributos de la Comunidad Autónoma, que se instrumentará a través de un fondo de nivelación municipal de carácter incondicionado, en virtud del principio de responsabilidad de gestión que sobradamente cumplen nuestros gobiernos locales.”

#### 4.- PROPUESTAS LEGISLATIVAS PREVIAS

La inquietud por poner en funcionamiento un fondo u otro tipo de cauce que permita una verdadera participación de las Entidades Locales en la recaudación tributaria de la Hacienda autonómica se ha dejado sentir en la actividad desarrollada en el seno del Parlamento de Andalucía. Junto a un número importante de proposiciones no de ley y de preguntas acerca del estado de la financiación local, varias propuestas legislativas han tratado de remediar el problema, sin que ninguna de ellas haya prosperado.

En este sentido fueron pioneras dos proposiciones de ley relativas al Fondo Andaluz de Cooperación Municipal presentadas en 1988 y 1989 por el Grupo parlamentario Izquierda Unida-Convocatoria por Andalucía durante la II Legislatura<sup>8</sup>. Lo más llamativo de su contenido era que se pretendía dotar el Fondo nada menos que con un 30 por 100 de la recaudación obtenida por la Comunidad Autónoma a través de los impuestos directos, los impuestos indirectos y las tasas fiscales sobre el juego, es decir, los capítulos 1 y 2 y parte del capítulo 3 de los Presupuestos Generales de la Junta de Andalucía. Para repartir esas cantidades se propuso atender no sólo a la población (50 por 100), sino también a otros elementos como la participación en proyectos supramunicipales para la prestación de servicios (15 por 100), la realización de proyectos económicos con incidencia en la creación de empleo (15 por 100) y una regla de distribución de forma inversamente proporcional en función de la renta per cápita y el índice de empleo (20 por 100).

Años más tarde (2003) la Mesa de la Cámara calificó favorablemente y admitió a trámite una proposición de ley para el desarrollo de la descentralización autonómica a favor de las Entidades Locales de Andalucía, que finalmente no fue tomada en consideración ante la oposición manifestada por el Consejo de Gobierno<sup>9</sup>. Fue presentada por el Grupo Parlamentario Popular con el deseo de diseñar un marco normativo general que impulsase la transferencia, delegación o encomienda de gestión, preferentemente hacia los Municipios, de competencias autonómicas en sectores vitales de la actividad pública (educación, empleo, protección del medio ambiente y del patrimonio histórico-artístico, sanidad o turismo, entre otros). Su título VI versaba específicamente sobre la financiación de las competencias descentralizadas, cuyo diseño se efectuaba a partir del criterio general de que no se reconocerían nuevas competencias a las Entidades Locales andaluzas sin acompañar los mecanismos de financiación oportunos que garantizaran la adecuada prestación de los servicios (artículo 17). A modo de elemento de cierre se sumaría un Fondo de Nivelación Municipal, dotado con cargo al presupuesto de la Comunidad Autónoma

---

<sup>8</sup> *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, II Legislatura, núms. 247 y 271, 2 de diciembre de 1988 y 7 de marzo de 1989, respectivamente.

<sup>9</sup> *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, VI Legislatura, núms. 437 y 464, de 7 de enero y 21 de febrero de 2003.

para compensar los desequilibrios territoriales en las prestaciones de los servicios públicos que pudieran derivarse del proceso descentralizador (artículo 21). En un primer período transitorio, cuya duración máxima sería de dos años desde la entrada en vigor de la correspondiente ley sectorial de descentralización, se proveería una financiación igual al coste efectivo resultante del traspaso de servicios anualmente actualizado. Superada esa etapa inicial, se entraría en una fase definitiva que “consistirá en una participación en los ingresos de la Comunidad Autónoma de Andalucía de carácter no finalista”. De ella se ocupaba el artículo 20, que llevaba justamente por rúbrica “Participación en los ingresos de la Comunidad Autónoma de Andalucía”.

En la VII Legislatura hubo dos nuevos intentos de proporcionar un margo legal general a esta fuente de ingresos de las Haciendas locales. Ninguno de ellos salió adelante, pues volvieron a tropezar con la oposición del Consejo de Gobierno a su toma en consideración.

La primera iniciativa vino de la mano de una treintena de Ayuntamientos andaluces, que al amparo de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos, presentaron en mayo de 2006 una proposición de ley relativa a la creación del Fondo Andaluz de Cooperación Local<sup>10</sup>. La idea que la presidía era activar un fondo como vía de financiación de carácter incondicionado aplicable a todos los Municipios, sin perjuicio del establecimiento de programas de colaboración financiera específica para materias concretas. Se dotaría a partir de la totalidad de los recursos de la Comunidad Autónoma y su gestión quedaría encargada a la Consejería de Economía y Hacienda. Una Comisión de Cooperación Local, como órgano adscrito a dicha Consejería e integrado por representantes de la Administración autonómica y los Municipios, asumiría la función de proponer la dotación económica del fondo y de aprobar los criterios para su distribución teniendo en cuenta una serie de pautas mínimas (población, territorio, núcleos de población diferenciados y dispersión de los mismos, competencias y servicios asumidos por cada Municipio y nivel de renta).

Un año más tarde el Grupo Parlamentario Popular presentó una proposición de ley relativa a la participación de las Corporaciones Locales en los ingresos de la Comunidad Autónoma (PICA), con la intención de cumplir el mandato del artículo 192.1 del Estatuto de Autonomía de 2007<sup>11</sup>. Para ello diseñó en siete artículos un instrumento que se dice destinado a articular una política financiera autonómica en materia territorial inspirada en los siguientes principios generales: a) Contribución a la suficiencia financiera de las Haciendas municipales, suministrándoles recursos suplementarios; b) Respeto y potenciación de la autonomía local, pues recibirán

---

<sup>10</sup> *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, VII Legislatura, núms. 448 y 548, de 31 de mayo y 14 de noviembre de 2006.

<sup>11</sup> *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, VII Legislatura, núm. 672, de 28 de mayo de 2007.

transferencias incondicionadas susceptibles de ser destinadas a la financiación de cualquier obra o servicio de su competencia; c) Realización interna del principio de solidaridad, con el objetivo superar los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre las distintas áreas territoriales de la Comunidad Autónoma; d) Contribución para que los diferentes núcleos y entidades de población cuenten con la dotación adecuada de servicios, infraestructuras y equipamientos básicos de carácter colectivo y competencia local. De acuerdo con esta propuesta, igualmente rechazada por el Gobierno autonómico<sup>12</sup>, la participación tendría por objeto un porcentaje de la recaudación líquida de los capítulos I, II y III del Presupuesto de ingresos de la Comunidad Autónoma. El Consejo de Gobierno, previo acuerdo con la FAMP, se encargaría de determinar las cantidades que la integrarían, determinándose su cuantía inicial sobre la base de la situación de partida en el ejercicio 2007 del conjunto de Municipios. También correspondería a dicho Consejo desarrollar su regulación, en particular los aspectos de gestión, programación, coordinación, seguimiento, revisión y los criterios de distribución. En cuanto a esto último, para operar el reparto de la dotación presupuestaria anual y global de la participación entre los Municipios beneficiarios en la proposición se atiende a siete variables diferentes: 1) Población de derecho (40 por 100); 2) Cantidad fija para todos los Municipios en atención al principio de solidaridad intermunicipal (10 por 100); 3) Superficie municipal (10 por 100); 4) Porción a distribuir de forma inversamente proporcional a la capacidad recaudatoria en el ámbito tributario, definida en los términos previstos en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado (10 por 100); 5) Existencia de núcleos de población diferenciados (10 por 100); 6) Población equivalente de los Municipios turísticos, entendida como aquella que no siendo vecina del Municipio realice una estancia temporal en el mismo por razones de visita turística, segunda residencia o alojamiento turístico (10 por 100); y 7) Evaluación objetiva de las dotaciones de la Entidad Local para atender situaciones especiales de inmigración (10 por 100).

Al inicio de la presente VIII Legislatura el Grupo Parlamentario Popular ha presentado una nueva proposición de ley relativa a la participación de las Corporaciones Locales en los ingresos de la Comunidad Autónoma (PICA). Su contenido es idéntico al de la promovida en 2007, por lo que obviamos más detalles<sup>13</sup>.

Como pueda apreciarse, ninguna de las proposiciones de ley comentadas ha sido debatida por la Cámara andaluza, pero todas ellas tienen el valor de llamar la atención sobre la conveniencia de abordar una regulación específica y estable de este recurso, más allá de su tratamiento en las sucesivas Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma. Ello se ha convertido en una obligación del Parlamento autonómico como consecuencia de la entrada en vigor del nuevo Estatuto de

---

<sup>12</sup> *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, VII Legislatura, núm. 733, de 5 de octubre de 2007.

<sup>13</sup> *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, VIII Legislatura, núm. 29, de 6 de junio de 2008.



Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, que como comprobaremos a continuación exige una regulación mediante ley.



#### 5.- SITUACIÓN EN OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En la demás Comunidades Autónomas existen actualmente diversos fondos o programas de cooperación o financiación local, con finalidades, cuantías y reglas de dotación, distribución y evolución muy dispares. Sin embargo, su examen pormenorizado permite concluir que la mayoría de ellos no se ajusta con fidelidad al patrón de una auténtica participación de las Haciendas locales en el rendimiento de los tributos de las Haciendas autonómicas<sup>14</sup>. Son siempre se cumplen las características señaladas en el Informe de la Ponencia de estudio de la financiación local constituida en la Comisión de Entidades Locales del Senado, aprobado por el Pleno en su sesión del 19 de diciembre de 2007<sup>15</sup>. Este Informe recoge entre las medidas propuestas para la reforma de la Hacienda local la siguiente:

“Décima: Participación y consolidación de los tributos de las Comunidades Autónomas que implique


- Transferencias corrientes incondicionadas.
- Dichas transferencias se distribuyan según criterios objetivos y estables.
- Que exista una actualización automática.”

#### Fondos autonómicos de cooperación con las Entidades Locales

| Comunidad Autónoma   | Fondo  |
|--|--|
|  Andalucía          | Fondos para la nivelación de los servicios municipales de Andalucía (1989) |
|  Aragón             | Fondo Local de Aragón (1999)   |
|  Asturias           | Fondo especial de cooperación para Concejos de menor población (2005)      |
|  Canarias           | Fondo Canario de Financiación Municipal (1999)                             |
|  Cantabria          | Fondo de Cooperación Municipal (2003)                                      |
|  Castilla-La Mancha | Fondo Regional de Cooperación Local (2001)                                 |
|  Castilla y León    | Plan de Cooperación Local (1995)   |
|  Cataluña           | Fondo de Cooperación Local (1988)  |

<sup>14</sup> Para un análisis reciente pueden consultarse los trabajos de TOBES PORTILLO, Paloma y ANGOITIA GRIJALBA, Miguel: “La inversión en los planes autonómicos de cooperación local”, *Papeles de Economía Española*, nº 115, 2008, págs. 168-177, CORDERO FERRERA, José Manuel y MURILLO HUERTAS, Inés P.: “La participación de los municipios en los ingresos de las Comunidades Autónomas”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 53, 2008, págs. 39 y siguientes, así como nuestra monografía RAMOS PRIETO, Jesús: *La participación de las Haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009, págs. 239 y siguientes.

<sup>15</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, VIII Legislatura, serie I, núm. 857, 26 de diciembre de 2007, pág. 51.

|   |                 |   |
|---|-----------------|---|
|  | Extremadura     | Fondo de Regional de Cooperación Municipal (1989)                                 |
|  | Galicia         | Fondo de Cooperación Local (1990)   |
|  | Islas Baleares  | Fondo de Cooperación Local (2001)   |
|  | La Rioja        | Fondo de Cooperación Local (2007)   |
|  | Madrid          | Fondo Regional de Cooperación Municipal (2003)                                    |
|  | Murcia          | Fondo de Cooperación Municipal (1988)   |
|  | Navarra         | Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra (1995) |
|  | Com. Valenciana | Fondo de Cohesión Territorial (2005)  |

En un trabajo previo ya hemos señalado las principales deficiencias de que adolecen estos instrumentos de financiación de las Haciendas locales<sup>16</sup>:

- Falta de generalización de la participación en tributos de las Comunidades Autónomas como pieza fundamental del engranaje de la financiación local.
- Escasa cuantía, por lo general, de los fondos autonómicos de participación o cooperación dentro del conjunto de créditos autorizados anualmente por la Ley de Presupuestos de cada Comunidad Autónoma para la ejecución de sus programas de gastos.
- Articulación de transferencias que en lugar de responder con exactitud a la idea de auténticas participaciones en el rendimiento de los tributos de las Comunidades Autónomas, se configuran más bien como participaciones globales en sus ingresos. Ello se debe a su escasa o nula vinculación, salvo excepciones, a la evolución de la recaudación tributaria de las Haciendas autonómicas.
- Falta de automatismo en la dotación y evolución de los fondos y en los criterios para su distribución entre las Entidades Locales beneficiarias. Sólo una minoría de ellos cuentan con cláusulas de garantía para facilitar el paso de un ejercicio a otro; los demás están a expensas de la dotación que cada año establezca la correspondiente Ley de Presupuestos
- Carácter afectado de una parte importante de los ingresos derivados de los fondos autonómicos de cooperación local; mucho de ellos tienen carácter parcialmente o totalmente condicionado, por cuanto se traducen en ingresos afectados en todo o en parte a actuaciones o inversiones concretas, con lo que ello comporta en términos de recorte del poder de gasto y la autonomía locales.

<sup>16</sup> RAMOS PRIETO, Jesús: "La participación de las Haciendas locales en los tributos...", *op. cit.*, págs. 446-461.

### **III.- Razones que justifican la presentación del Proyecto de Ley.**

Los motivos que han impulsado al Consejo de Gobierno a la remisión de este proyecto normativo al Parlamento de Andalucía son principalmente tres, según se desprende de la propia exposición de motivos.

#### **1.- INELUDIBLE E INAPLAZABLE CUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 142 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978**

La participación en los tributos de las Comunidades Autónomas está prevista en el artículo 142 de la Constitución Española de 1978 como uno de los tres recursos fundamentales, junto con los tributos propios y la participación en los del Estado, que han de nutrir a las Haciendas locales con “medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas”. A ella aluden también el artículo 105.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y los artículos 2.1.c) y 39.2 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Sin embargo, esta fuente de ingresos no ha asumido hasta la fecha el protagonismo que el texto constitucional quiso otorgarle al calificarla como uno de los tres pilares sobre los que debería asentarse la suficiencia financiera de las Entidades Locales. La doctrina ha insistido en su modesta, deficiente o incluso nula puesta en marcha en la mayoría de las Comunidades Autónomas, así como en la pobre implicación de éstas respecto de la financiación local. En este sentido, la denuncia de una injustificada falta de desarrollo de este mecanismo de participación se viene repitiendo en los diagnósticos sobre el estado y las líneas de reforma de las Haciendas locales elaborados durante los últimos años; hasta el punto de que se ha llegado a hablar con dureza de un “secuestro del principio constitucional de suficiencia, propio de los Entes locales, por las Comunidades Autónomas”<sup>17</sup>.

Sirvan de referencia cuatro pronunciamientos recientes. Aunque apenas se ocupa de la materia financiera, el *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local* de 2005 llama la atención sobre este hecho:

“Es generalizada la demanda de mayores recursos para las Haciendas locales y la denuncia de que la efectiva participación en los tributos de las comunidades autónomas no existe o ha sido sustituida por subvenciones graciables en su concesión, condicionadas en su destino y no garantizadoras de la continuidad y regularidad de la prestación de los servicios públicos subvencionados. Ello incide de forma negativa en la suficiencia financiera de los gobiernos locales y en su potestad de planificación.

La Comisión considera que la suficiencia financiera de los gobiernos locales enmarca las posibilidades reales de la autonomía local, pues, sin medios económicos suficientes, el principio

---

<sup>17</sup> RAMALLO MASSANET, Juan: “La reforma necesaria de la Hacienda local en el Estado de las Autonomías”, en AAVV (Director T. Font i Llovet), *Anuario del Gobierno Local 1995*, Marcial Pons, Madrid, 1995, pág. 158.

de autonomía local no pasa de ser una mera declaración formal, y que la sustitución de la preceptiva participación en los tributos del Estado y en los de las comunidades autónomas por subvenciones a obras, servicios o actividades municipales supone una clara intromisión de dichos niveles de gobierno sobre los gobiernos locales, privándolos de su potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía local.”<sup>18</sup>

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) también ha mostrado desde años atrás su preocupación por este problema. En la 9ª Asamblea General (Madrid, 9-11 de noviembre de 2007), se aprobaron varias resoluciones en materia de Haciendas locales. Dentro de la segunda de ellas aparece el siguiente punto:

“En materia de transferencias y cesiones desde otras Administraciones, se ha de avanzar en el sentido de alcanzar compromisos explícitos por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas, de modo que, en el primero de los casos se incremente la masa de financiación procedente de la Participación en los Ingresos del Estado y en el segundo de los casos, asumiendo una mayor responsabilidad en la financiación de municipios, ya que muchos de los servicios que se ven obligados a realizar, son competencia de las CCAA. En la actualidad, existe un déficit de corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas en la garantía de la suficiencia y autonomía financiera de los Municipios. Dado que la mayoría de los gastos no obligatorios que realizan los Municipios, y en general los que realizan las Ciudades grandes, son competencia de las CCAA, éstas deberían incrementar las transferencias a los Municipios, en la medida en que éstos vienen accionando donde aquéllas deberían hacerlo. Debe procurarse la materialización efectiva de la participación de los Entes Locales en los tributos de las CCAA constitucionalmente prevista, cuya regulación debería preservar para la misma un carácter incondicional al objeto de avanzar en la autonomía y suficiencia de los Entes Locales. En este sentido es importante que se constituyan en todas las Comunidades Autónomas Modelos de Participación de los Ingresos de las Comunidades Autónomas (PICAS) de carácter incondicionado, para asegurar la solidaridad en el ámbito territorial autonómico.”<sup>19</sup>

El ya citado Informe de la Ponencia de estudio de la financiación local constituida en el seno de la Comisión de Entidades Locales del Senado, aprobado por el Pleno de la Cámara Alta en su sesión del 19 de diciembre de 2007, llega a una conclusión parecida. De ahí que recoja entre las medidas propuestas para la reforma del sistema de financiación local la siguiente:

“Cuarta: Hay que desarrollar de manera efectiva, y con base en el acuerdo de las Comunidades Autónomas, lo establecido en el artículo 142 de la Constitución española, particularmente en lo que se refiere a la previsión de que las Haciendas Locales debe nutrirse fundamentalmente de los tributos propios y participar en los del Estado y los de las Comunidades Autónomas.”<sup>20</sup>

Aludiremos, por último, a una aportación académica reciente (2008), coordinada por J. SUÁREZ PANDIELLO y auspiciada por la FEMP. En las conclusiones de este estudio se afirma que “las relaciones financieras entre Comunidades

<sup>18</sup> Cfr. *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría de Estado de Administración Territorial, Madrid, 2005, págs. 52-53.

<sup>19</sup> Resoluciones de la 9ª Asamblea General de la FEMP (Madrid, 9-11 de noviembre de 2007) sobre financiación de los gobiernos locales, pág. 24.

<sup>20</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, VIII Legislatura, serie I, núm. 857, 26 de diciembre de 2007, págs. 1-52, en particular pág. 50.

Autónomas y Entidades Locales (con algunas honrosas excepciones) se basan casi exclusivamente en la «cultura de la subvención condicional», que lastra la autonomía local y resulta notoriamente ineficiente al incentivar muy a menudo comportamientos espurios en los gobiernos locales, más vinculados a la lógica electoral que a la respuesta a prioridades reales en materia de necesidad”. Ello lleva a proponer que se corrija “una muy insuficiente participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas, mediante el despliegue definitivo de Fondos Autonómicos incondicionales.”<sup>21</sup>

Existe, pues, un consenso mayoritario en que ha llegado la hora de que las Comunidades Autónomas asuman la cuota de responsabilidad que les corresponde en aras de garantizar la suficiencia financiera de los Entes Locales, estableciendo en su favor modalidades estables e incondicionadas de participación en recursos tributarios que satisfagan debidamente las exigencias constitucionales.

## 2.- DESARROLLO DEL ARTÍCULO 192.1 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 2007

Los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas de régimen general aprobados tras la Constitución de 1978, entre ellos Estatuto para Andalucía de 1981 (Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre) no reconocieron de manera expresa el derecho de las Corporaciones Locales a compartir los ingresos que obtenga la Hacienda autonómica a través de sus recursos tributarios.

Por el contrario, los nuevos Estatutos de Autonomía aprobados para la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006), Cataluña (Ley Orgánica 6/2006), Islas Baleares (Ley Orgánica 1/2007), Andalucía (Ley Orgánica 2/2007), Aragón (Ley Orgánica 5/2007) y Castilla y León (Ley Orgánica 14/2007) incorporan, ahora sí, una referencia más o menos explícita a la exigencia de que los Entes Locales participen en los ingresos de la respectiva Hacienda autonómica, en general, o en sus ingresos de naturaleza tributaria, en particular<sup>22</sup>. Estas declaraciones estatutarias discurren en paralelo a la mayor atención prestada a los gobiernos locales y son congruentes, además, con la invocación unánime del principio constitucional de suficiencia entre aquellos que han de presidir el devenir de las finanzas locales.

El nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, se hace eco del derecho constitucional de las

---

<sup>21</sup> SUÁREZ PANDIELLO, Javier (Coordinador), BOSCH ROCA, Nuria, PEDRAJA CHAPARRO, Francisco, RUBIO GUERRERO, Juan José y UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso: *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*, Federación Española de Municipios y Provincias, Salamanca, 2008, págs. 316 y 319.

<sup>22</sup> La conveniencia de que los Estatutos “«recuerden» expresamente la obligación constitucional de que las comunidades autónomas articulen un mecanismo de participación de las entidades locales en sus ingresos tributarios” ya fue reclamada en 2005 por MEDINA GUERRERO, Manuel: “La articulación de la suficiencia financiera de los entes locales”, *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, nº extraordinario, 2005, pág. 75.

Entidades Locales a participar en los recursos de la Hacienda de la Comunidad Autónoma. Se pone así punto y final al vacío denunciado en repetidas ocasiones a través de la FAMP<sup>23</sup>. Su artículo 191 se abre con una enunciación de los principios rectores de las Haciendas locales andaluzas: suficiencia de recursos para la prestación de los servicios que les corresponden (también recogido en el artículo 90), autonomía, responsabilidad fiscal, equidad y solidaridad. Como parte de esa autonomía se les reconoce “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.” Los apartados 1, 2 y 7 del artículo 192, cuya rúbrica es “Colaboración de la Comunidad Autónoma”, concretan con mayor nitidez un compromiso formal en orden a ayudar financieramente a las Administraciones locales:

“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.

2. Adicionalmente la Comunidad Autónoma podrá establecer programas de colaboración financiera específica para materias concretas.

(...)

7. Cualquier atribución de competencias irá acompañada de la asignación de recursos suficientes.”

Las condiciones de la financiación que las Entidades Locales deberán recibir cuando se desarrolle el nuevo Estatuto son, pues, bastante claras: regulación mediante ley, ya sea mediante una ley específica o en el marco de la ley de régimen local prevista en el artículo 98; identificación de los tributos (propios o cedidos por el Estado) de la Comunidad Autónoma como su objeto<sup>24</sup>; ; designación de las Entidades Locales en general como beneficiarias; instrumentación a través de un fondo de

<sup>23</sup> No es de extrañar, por ello, la positiva acogida que esta recepción ha tenido entre la doctrina. Para RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo: “La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el nuevo Estatuto de Autonomía”, en AAVV (Coordinador Miguel Agudo Zamora), *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, Sevilla, 2007, pág. 118, esta “inédita institución estatutaria no sólo servirá para instrumentalizar la cooperación entre ambas Administraciones territoriales (autonómica y local), sino también permitirá hacer efectivo el cumplimiento de dos principios esenciales en esta otra dimensión del modelo territorial andaluz (solidaridad y equidad)”. Desde otra perspectiva MARTÍN MORENO, José Luis: “Economía, empleo y hacienda”, en AAVV (Coordinador Miguel Agudo Zamora), *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, Sevilla, 2007, pág. 174, destaca que la norma “responde a una demanda, ya antigua, a favor de la regulación de este recurso, que puede ser fundamental a la vista de la evolución del sistema de financiación autonómico y de las necesidades financieras apremiantes de los Entes Locales”. Subraya igualmente la importancia de este cambio ADAME MARTÍNEZ, Francisco D.: “El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía y la financiación autonómica”, *Administración de Andalucía-Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 67, 2007, pág. 151.

<sup>24</sup> Para PÉREZ ROYO, Fernando y CARRASCO GONZÁLEZ, Francisco Manuel: “La Hacienda de Andalucía”, en AAVV (Directores S. Muñoz Machado y M. Rebollo Puig), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008, pág. 1.081, la expresión “tributos de la Comunidad” es “equivoca” porque “si el fondo se nutriera sólo de la recaudación obtenida por tributos propios sería bastante exiguo, por lo que quizás esa expresión comprende los recursos de naturaleza tributaria, según se definen en el artículo 176.2.a) EAA, esto es, los tributos propios, los cedidos por el Estado y los recargos”.

nivelación municipal, lo que da a entender que estará centrada en los Municipios<sup>25</sup>; y, por último, carácter incondicionado de los ingresos que a través de ella se les proporcionen.

### 3.- DOTACIÓN DE UN SORPOTE FINANCIERO A LAS PREVISIONES DEL PROYECTO DE LEY DE AUTONOMÍA LOCAL

Como indicamos en la introducción, en paralelo al Proyecto de Ley de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma se tramitará en el Parlamento andaluz el Proyecto de Ley de Autonomía Local. El desarrollo de las previsiones que esta segunda iniciativa legislativa contiene en orden al reforzamiento de la autonomía de las Entidades Locales, en particular las referentes a la delimitación de sus competencias propias y la posible transferencia o delegación de competencias por parte de la Comunidad Autónoma, requiere una redefinición de los instrumentos de financiación que ésta pone a disposición de las Haciendas locales. *Competencias propias y financiación incondicionada*, recalca la exposición de motivos, constituyen la *expresión más acabada de la autonomía local*. Con arreglo a tal planteamiento, los artículos 24 y 25 concretan las relaciones financieras de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las Entidades Locales en los términos siguientes:

“Artículo 24. Colaboración financiera.

1. La aportación de la Comunidad Autónoma de Andalucía a la financiación de las competencias locales propias y transferidas se realizará fundamentalmente a través del mecanismo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma previsto en el artículo 192.1 del Estatuto de Autonomía.

2. Adicionalmente la Comunidad Autónoma podrá establecer programas de colaboración financiera específica para materias concretas.”

“Artículo 25. Financiación de nuevas atribuciones.

En el caso de que la Comunidad Autónoma de Andalucía asigne a las entidades locales servicios o funciones que entrañen nuevos gastos o la ampliación de los ya existentes, acordará simultáneamente la dotación de los recursos económicos para hacer frente a las nuevas cargas financieras.”

En razón de su especialidad, el legislador autonómico ha preferido, a nuestro modo de ver con buen criterio, ubicar en un texto legal diferenciado la regulación de la participación en tributos de la Comunidad Autónoma, en cuanto aportación básica al sostenimiento de los gastos que soportan los Entes Locales como consecuencia del ejercicio de las competencias propias y transferidas.

---

<sup>25</sup> En el artículo 189.1 de la propuesta de reforma presentada por el Parlamento de Andalucía se añadía que esa ley fijaría los criterios para la distribución del fondo, entre los que primaría la población. Sin embargo, a partir del Informe de la Ponencia se suprimió este inciso. *Vid. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, serie B, núm. 246-1, 12 de mayo de 2006, pág. 38, y núm. 246-6, 17 de octubre de 2006, pág. 238. Como bien explica RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo: “La organización territorial de la Comunidad...”, *op. cit.*, pág. 118, la desaparición durante la tramitación en las Cortes Generales de una directriz (la población) preferencial y vinculante para el legislador “implica la remisión a este último de la fórmula definitiva para fijar su distribución entre los ayuntamientos”.

## **IV.- Aspectos más relevantes del régimen de la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma conforme al Proyecto de Ley.**

### **1.- CONSTITUCIÓN DE UN FONDO GLOBAL DE PARTICIPACIÓN**

Desde una perspectiva teórica, la participación de las Entidades Locales en los tributos de las Comunidades Autónomas puede revestir dos modalidades en cuanto a su objeto o base: a) La cesión total o parcial de impuestos propios; b) La participación a través de un fondo global dotado con la recaudación de impuestos propios y/o cedidos.

Ante la escasa capacidad recaudatoria de la imposición propia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Proyecto opta inequívocamente por la segunda fórmula, diseñando en sus 19 artículos y tres disposiciones adicionales un Fondo global de participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma como cauce de colaboración financiera entre ambos niveles de gobierno. De conformidad con su artículo 2.4, dicho Fondo comenzará a funcionar a partir del ejercicio 2011, reemplazando a las transferencias para la nivelación de los servicios municipales que expusimos en el apartado II de este trabajo. Con el fin de facilitar una transición pacífica de un mecanismo de financiación a otro se contempla una cláusula de garantía (artículo 14), por la cual en 2011 cada Municipio obtendrá, como mínimo, el importe percibido en concepto de Fondo de nivelación de servicios municipales del ejercicio 2009.

### **2.- PREMISA DE PARTIDA: LA CONSOLIDACIÓN DE PARTICIPACIÓN EN TRIBUTOS COMO APORTACIÓN ORDINARIA Y RELEVANTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA A LA SUFICIENCIA FINANCIERA LOCAL**

La creación del Fondo responde al designio de consolidar la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma como recurso de las Haciendas locales, en cumplimiento del artículo 142 de la Constitución de 1978 y del artículo 192.1 del Estatuto de Autonomía de 2007. El cambio reviste notable trascendencia, puesto que por primera vez aparece en la legislación autonómica una fuente de ingresos calificada explícitamente como tal. Este hecho debe valorarse como un avance considerable, pese a la evidente tardanza –común a la casi totalidad de las Comunidades Autónomas– en desarrollar una de las tres patas fundamentales de la suficiencia financiera local en la concepción que se desprende del citado precepto constitucional.

Como cabe suponer, la relevancia de mecanismo de financiación dependerá de su cuantía. De acuerdo con las previsiones del artículo 4 del Proyecto, se alcanzará una cifra global de 600 millones de euros en el ejercicio 2014, partiendo de una



dotación inicial de 420 millones de euros en 2011 que será objeto de un progresivo incremento a razón de 60 millones de euros por año.

| <b>Ejercicio</b> | <b>Dotación del Fondo</b> |
|------------------|---------------------------|
| 2011             | 420.000.000 €             |
| 2012             | 480.000.000 €             |
| 2013             | 540.000.000 €             |
| 2014             | 600.000.000 €             |

La dotación prevista para 2011 es más del doble del Fondo de nivelación existente en 2010 (200 millones de euros) y supondría un 1,24 por 100 del gasto presupuestado en el presente ejercicio para la Junta de Andalucía y sus agencias administrativas y organismos autónomos.

¿Es suficiente una contribución autonómica de 420 millones de euros en 2011 o 600 millones de euros en 2014? Cualquier valoración será siempre discutible, aunque probablemente el esfuerzo de la Comunidad Autónoma podría incrementarse reduciendo el peso de las subvenciones finalistas a las Entidades Locales.

Por lo demás, es evidente que va a continuar existiendo una importante distancia con respecto a la importancia cuantitativa que asume la participación en los tributos del Estado. En virtud del artículo 192.5 del Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma se encarga de distribuir entre los Entes Locales esta fuente de ingresos, respetando los criterios fijados por la legislación del Estado. Pues bien, en el Presupuesto de la Junta de Andalucía para 2010 (Programa 8.1.B Cooperación económica y relaciones financieras con las Corporaciones Locales) se contemplan créditos por importe de 2.369.094.119 euros, es decir, casi cuatro veces la dotación que tendrá en Fondo autonómico en 2014). De ese montante 1.452.822.377 euros corresponden a la participación de los Municipios en los ingresos del Estado y 916.271.742 euros a la participación de las Provincias en tales ingresos estatales. Es cierto que el Tribunal Constitucional ha reiterado en varias ocasiones que es responsabilidad del Estado, con base en el artículo 149.1.14.<sup>ª</sup> (competencia exclusiva en materia de *Hacienda general*) “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”; y que es a él a “a que a quien, a través de la actividad legislativa y en el marco de las disponibilidades presupuestarias, incumbe en última instancia hacer efectivo el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales” (entre otras, Sentencias 233/1999, de 16 de diciembre, y 48/2004, de 25 de marzo). Más nos parece excesivo que subsista de forma indefinida tan amplia diferencia entre las contribuciones respectivas del Estado y de la Comunidad Autónoma a la financiación local.

De cualquier forma, debemos admitir que el Fondo representa una aportación bastante relevante si la comparamos con la dotación con que cuentan para 2010 algunos de los fondos de financiación local existentes en otras Comunidades Autónomas. A título de ejemplo podemos citar el Fondo de Cooperación Local de

Cataluña, que canaliza la participación de los Entes Locales en los ingresos de la Generalidad. En el presente ejercicio contará con 156.372.695,09 euros, en virtud del artículo 47 de la 25/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2010.

### 3.- APORTACIÓN DE RECURSOS PLENAMENTE INCONDICIONADOS

Estamos ante uno de los puntos clave del Proyecto, cuyo artículo 2.3 respeta de forma escrupulosa la exigencia, incorporada en el Estatuto de 2007, de procurar ingresos no afectados o incondicionados a los Entes Locales. En nuestra opinión, varios argumentos apoyan la configuración de la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma como un recurso no finalista o incondicionado, desprovisto de cualquier semejanza con las subvenciones afectas a fines o actuaciones concretos<sup>26</sup>:

- Las declaraciones generales que formula el artículo 9 –especialmente en su apartado 7– de la Carta Europea de la Autonomía Local<sup>27</sup>, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y aprobada y ratificada por España el 20 de enero de 1988, tratado internacional elaborado en el seno del Consejo de Europa, incorporado a nuestro Derecho interno y valedor de la libre disposición de sus ingresos por parte de los Entes Locales. Tampoco deben olvidarse las recomendaciones lanzadas a los Estados miembros de esta organización por su Comité de Ministros<sup>28</sup>.
- La capacidad de selección y ordenación de los gastos ínsita en la autonomía que reconoce a los Municipios y Provincias el artículo 137 de la Constitución, según ha admitido en reiteradas ocasiones el Tribunal Constitucional.
- El carácter de instrumento fundamental de financiación que reviste dicha participación, a tenor del artículo 142 de nuestra Norma Fundamental.
- El principio de no afectación de los ingresos públicos que preside nuestro Derecho Presupuestario, también en el ámbito local.
- La opinión mayoritaria entre la doctrina de que las participaciones de un ente público en los recursos de otro no lleven aparejadas restricciones a la libre disponibilidad de los fondos, si no se quiere mermar ostensiblemente la autonomía local en la vertiente del gasto público.

En cualquier caso, hemos de dejar constancia de que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Sentencia 150/1990, de 4 de octubre) ha despejado el camino

---

<sup>26</sup> De la cuestión nos hemos ocupado detenidamente en nuestro libro RAMOS PRIETO, Jesús: “La participación de las Haciendas locales en los tributos...”, *op. cit.*, págs. 105 y siguientes.

<sup>27</sup> Con arreglo al artículo 9.7 de la Carta, “(e)n la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las Entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia”.

<sup>28</sup> *Vid.* Recomendaciones del Comité de Ministros a los Estados miembros Rec (2000) 14, sobre fiscalidad local, la nivelación financiera y las aportaciones financieras a los Entes Locales, adoptada el 6 de septiembre de 2000, y Rec (2005) 1, relativa a los recursos financieros de las entidades locales y regionales, dictada el 19 de enero de 2005 en sustitución de la anterior.

para que las Comunidades Autónomas puedan conectar la participación a gastos predeterminados, siempre que concurra algún interés ligado al ejercicio de sus competencias. Con el respeto que siempre han de merecernos los pronunciamientos del supremo intérprete de nuestra Carta Magna, esta doctrina no favorece la protección de la autonomía local, por lo que estimamos que debería ser revisada.

#### 4.- ENTIDADES LOCALES BENEFICIARIAS: MUNICIPIOS Y POSIBLE PARTICIPACIÓN DE LAS PROVINCIAS. EXCLUSIÓN VOLUNTARIA DE LA APLICACIÓN DEL FONDO

En el artículo 3 se designan como beneficiarios de este instrumento de financiación a todos los Municipios de Andalucía, agrupados por tramos de población como ya acontece en el actual Fondo de nivelación. Se distinguen ahora cuatro tipos de entidades municipales, en función de las cifras oficiales resultantes de la revisión del padrón municipal, referidas al 1 de enero y con efectos de 31 de diciembre de cada año y declaradas oficiales mediante Real Decreto a propuesta del Instituto Nacional de Estadística:

- Grupo 1.- Municipios de menos de 5.000 habitantes.
- Grupo 2.- Municipios con población comprendida entre 5.000 y 19.999 habitantes.
- Grupo 3.- Municipios con población comprendida entre 20.000 y 49.999 habitantes.
- Grupo 4.- Municipios con población de 50.000 o más habitantes.

La clasificación inicial de los Municipios en los cuatro grupos, conforme a las cifras oficiales referidas a 1 de enero de 2008, se detalla en el anexo I del Proyecto.

En el Anteproyecto de Ley de octubre de 2009 se omitía cualquier alusión a las Diputaciones Provinciales. Este silencio ha quedado algo matizado en el Proyecto remitido al Parlamento, pues el artículo 3.5 contempla ahora la posibilidad de que participen en el Fondo si asumen la gestión de servicios financiados con cargo al mismo de alguno o algunos de los Municipios comprendidos en los grupos 1 y 2. En tal supuesto, el artículo 18 prevé que las transferencias correspondientes sean abonadas por la Junta de Andalucía a la Provincia con cargo a la participación de los Municipios afectados en el Fondo. Para ello será necesaria una autorización previa del Pleno del respectivo Ayuntamiento, donde se indique expresamente la cuantía a detraer de su participación. Si la asunción de la gestión de servicios municipales por la Diputación Provincial abarca más de un ejercicio económico se exige, además, la inclusión de un plan de financiación de los mismos.

Creemos que esta solución no resulta satisfactoria. Las Haciendas provinciales deberían ser beneficiarias de una parte del Fondo, menor lógicamente a la porción destinada a los Municipios. Encontramos argumentos para ello en su consideración como Entidades Locales con autonomía garantizada por el artículo 137 de nuestra Constitución y con competencias propias de asistencia técnica, económica y material

a los Municipios y competencias propias en materia de carreteras provinciales, archivos, museos e instituciones culturales de interés provincial, tal y como detallan los artículos 11 a 15 del Proyecto de Ley de Autonomía Local. Confiamos en que esta deficiencia quede subsanada durante el trámite parlamentario.

En la disposición adicional segunda se ha contemplado la opción, extremadamente respetuosa con la autonomía local, de que un Municipio solicite, a través de un escrito del Alcalde y previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno, la no aplicación del Fondo a partir de 1 de enero del ejercicio siguiente. Ello no excluye, en cualquier caso, una eventual marcha atrás, solicitando de nuevo la adhesión a este instrumento de financiación con idéntica eficacia temporal. Se deja abierta tal puerta por si algún Municipio considera que sale perjudicado con el nuevo modelo de aportaciones autonómicas a las Haciendas locales, ya que la renuncia implicará que se perciba cada año el importe transferido en 2009 en concepto de Fondo para la nivelación de los servicios municipales, sin derecho a reclamar ningún tipo de compensación económica.

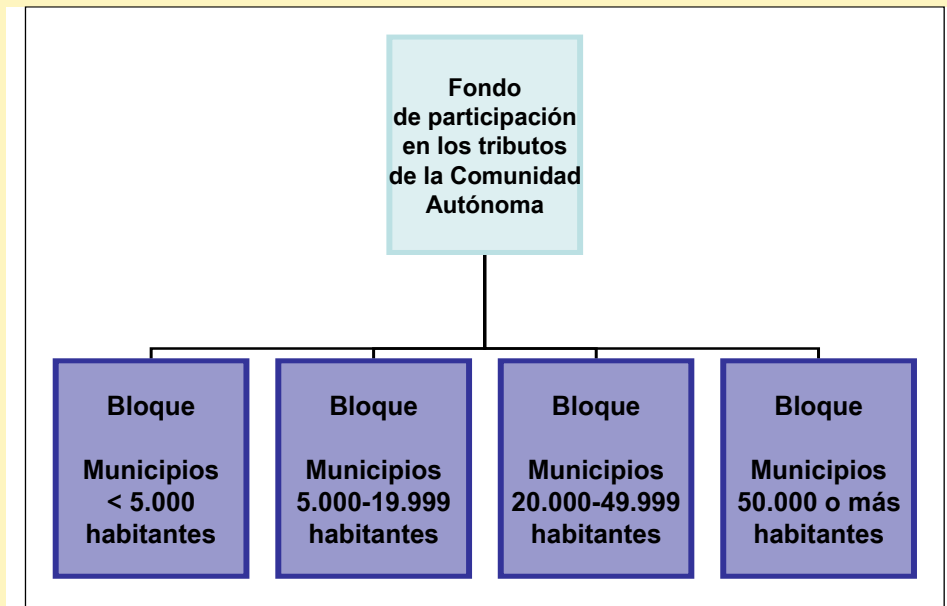
#### 5.- DOTACIÓN, DESAGREGACIÓN Y EVOLUCIÓN DEL FONDO: AUTOMATISMO Y VINCULACIÓN DIRECTA A LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA AUTONÓMICA A PARTIR DE 2015

De estos aspectos se ocupan detenidamente los artículos 4 a 9 del Proyecto. En ellos se delimita un primer horizonte temporal cuatrienal (2011-2014) hasta que el Fondo llegue a funcionar plenamente, con una cuantía cuyo importe definitivo dependerá de la evolución de la recaudación tributaria de la Comunidad Autónoma. Se incluyen, asimismo, reglas sobre la dotación del Fondo para los ejercicios 2015 y posteriores.

##### 5.1.- Ejercicios 2011 a 2014

Como punto de partida se contempla una *dotación global* inicial para el año 2011 de 420 millones de euros, que se desagrega a su vez en cuatro bloques correspondientes a los cuatro tipos de Municipios que hemos visto que se diferencian dependiendo de la población de derecho. A cada uno de esos bloques se le asigna una *dotación parcial* para dicho ejercicio, cuyo cálculo se realiza en función del peso relativo de la población del conjunto de los Municipios de cada grupo respecto de la población de la totalidad de los Municipios andaluces:

- 111.707.240,15 euros a los Municipios del grupo 1.
- 97.285.328,36 euros a los Municipios del grupo 2.
- 62.428.134,23 euros a los Municipios del grupo 3.
- 148.579.297,26 euros a los Municipios del grupo 4.



En los tres ejercicios posteriores (2012, 2013 y 2014) la dotación parcial del Fondo para cada uno de los cuatro grupos de Municipios se obtendrá realizando operaciones diferenciadas para cada uno ellos:

- Municipios incluidos en el grupo 1.- Les corresponderá el resultado de restar la dotación global del Fondo en el ejercicio las dotaciones parciales asignadas a los otros tres grupos.
- Municipios incluidos en el grupo 2.- Tendrán una dotación equivalente a la suma de los importes recibidos por tales Municipios en 2009 en concepto de Fondo de nivelación de los servicios municipales, incrementada dicha suma en la diferencia entre la dotación global del Fondo en el ejercicio y el importe global del Fondo de nivelación en el ejercicio 2009, en función del peso de la población de estos Municipios respecto de la población del conjunto de Municipios de la Comunidad Autónoma.
- Municipios incluidos en el grupo 3.- Tendrán una dotación equivalente a la suma de los importes recibidos por tales Municipios en 2009 en concepto de Fondo de nivelación de los servicios municipales, incrementada dicha suma en un 95 por 100 de la diferencia entre la dotación global del Fondo en el ejercicio y el importe global del Fondo de nivelación en el ejercicio 2009, en función del peso de la población de estos Municipios respecto de la población del conjunto de Municipios de la Comunidad Autónoma.
- Municipios incluidos en el grupo 4.- Tendrán una dotación equivalente a la suma de los importes recibidos por tales Municipios en 2009 en concepto de Fondo de nivelación de los servicios municipales, incrementada dicha suma en un 90 por 100 de la diferencia entre la dotación global del Fondo en el ejercicio y el importe global del Fondo de nivelación en el ejercicio 2009, en función del peso de la población de estos Municipios respecto de la población del conjunto de Municipios de la Comunidad Autónoma.

Como regla de cierre, el artículo 15 contempla diversas circunstancias que provocarán la necesidad de regularizar la dotación parcial correspondiente al conjunto de Municipios incluidos en un mismo segmento de población en el ejercicio en que se produzcan:

- Modificación de la distribución inicial de Municipios fijada en el anexo I del Proyecto como consecuencia de la evolución de la población.
- Alteraciones del término municipal, creación o supresión de algún Municipio, ya sea por segregación, fusión o cualesquiera otras fórmulas contempladas en la ley de régimen local de Andalucía, que produzcan una variación en la población de derecho de los nuevos términos municipales que implique una distribución diferente a la inicialmente contemplada en el citado anexo I.

### 5.2.- Ejercicios 2015 y siguientes

A partir de 2015 el artículo 8 del Proyecto vincula de forma directa la evolución del Fondo al comportamiento de la recaudación tributaria de la Comunidad Autónoma<sup>29</sup>. Para ello se calculará, primero de forma provisional y más tarde de manera definitiva, tanto la dotación global del Fondo como la dotación parcial correspondiente a cada conjunto de Municipios pertenecientes a un mismo nivel de población.

Como peculiaridad, en el ejercicio 2015 las dotaciones provisionales (global y parcial para cada grupo de Municipios) se obtendrán actualizando las dotaciones definitivas del ejercicio 2014 de acuerdo con la variación prevista para los denominados ITA entre esos dos ejercicios, medidos en términos homogéneos. En cambio, en 2016 y ejercicios posteriores se prevé que las dotaciones provisionales (global y parcial para cada grupo de Municipios) se calculen mediante la actualización de las dotaciones provisionales del ejercicio anterior en función de la variación prevista para los denominados ITA entre esos dos ejercicios, medidos en términos homogéneos.

Una vez conocido el importe definitivo de los ITA, se determinarán las dotaciones definitivas del ejercicio (global y parcial para cada grupo de Municipios), actualizando las dotaciones definitivas del ejercicio anterior con la variación definitiva experimentada por los ITA.

---

<sup>29</sup> Se aprecia aquí una diferencia sustancial con el Anteproyecto, cuyo artículo 7 anticipaba al ejercicio 2012 la conexión entre la evolución de la dotación del Fondo y la variación de los ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma. El aplazamiento hasta 2015 se debe, tal vez, a la previsible caída de los ingresos tributarios autonómicos que se producirá durante los próximos ejercicios como consecuencia de la intensa crisis económica en que estamos inmersos, circunstancia que ha llevado a evitar distorsiones por este motivo durante los cuatro primeros años de funcionamiento del Fondo (2011 a 2014).

También hay aquí una remisión a la regla de cierre del artículo 15, ya examinada, sobre la eventual revisión de la dotación parcial correspondiente al conjunto de Municipios incluidos en un mismo intervalo de población por circunstancias sobrevenidas.

La conexión operada entre la evolución del Fondo y el comportamiento de los recursos tributarios de la Hacienda autonómica resulta muy acertada, por cuanto responde a la idea de conferir a las Haciendas locales una auténtica participación en la recaudación fiscal autonómica. Pieza fundamental para la implantación de este modelo es la adopción del concepto de Ingresos Tributarios de la Comunidad Autónoma de Andalucía (ITA). Según el artículo 9 incluyen en cada ejercicio la recaudación líquida (entendida como la diferencia entre la recaudación bruta y las devoluciones y anulaciones) de las siguientes figuras tributarias:

- a) Impuesto sobre emisión de gases a la atmósfera.
- b) Impuesto sobre vertidos a las aguas litorales
- c) Impuesto sobre depósito de residuos radiactivos.
- d) Impuesto sobre depósito de residuos peligrosos.
- e) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
- f) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
- g) Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar.
- h) Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.
- i) Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Hidrocarburos.

Como puede apreciarse, se incluyen tanto los impuestos propios de la Comunidad Autónoma [letras a) a d)] como los tributos cedidos totalmente por el Estado respecto de los cuales aquélla ha asumido competencias normativas [letras e) a i)]<sup>30</sup>, con la única salvedad del Impuesto sobre el Patrimonio, cuya recaudación es hoy en día nula<sup>31</sup>. Ello resulta razonable, dado que el pobre rendimiento proporcionado por los primeros (17.339.158 euros según las previsiones de la Ley del Presupuesto para 2010) contribuiría nimiamente a procurar la suficiencia de las Administraciones locales.

En cambio, no consideramos acertada la exclusión de los impuestos parcialmente cedidos: el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el

---

<sup>30</sup> En la actualidad, el único tributo totalmente cedido respecto del cual la Comunidad Autónoma no puede ejercer competencias normativas es el Impuesto Especial sobre la Electricidad. La conveniencia de extender la participación al rendimiento de los tributos de la Comunidad Autónoma, ya se trate de ingresos provenientes de tributos propios o de tributos cedidos, ha sido destacada recientemente por ESTEVE PARDO, M.<sup>ª</sup> Luisa: "Implicaciones financieras del desarrollo de la segunda fase del Pacto Local", en AAVV (Directores Alfredo Galán Galán y Cayetano Prieto Romero), *La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid*, Huygens Editorial, Barcelona, 2009, págs. 80-81.

<sup>31</sup> El Impuesto sobre el Patrimonio no está formalmente derogado, pero ya no proporciona ningún rendimiento a las Comunidades Autónomas. La Ley 4/2008, de 23 diciembre, suprimió su gravamen, introduciendo una bonificación del 100 por 100 de la cuota con efectos desde 1 de enero de 2008.

Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y los Impuestos Especiales de fabricación armonizados (alcohol y bebidas derivadas, productos intermedios, cerveza, labores del tabaco, hidrocarburos). Se trata de tributos que proporcionan un volumen considerable de ingresos a las arcas autonómicas, entre otras cosas porque como consecuencia de la reciente aprobación del nuevo sistema de financiación autonómica se han elevado sus porcentajes de cesión a las Comunidades Autónomas hasta el 50%, 50% y 58%, respectivamente<sup>32</sup>.

#### 6.- DETERMINACIÓN OBJETIVA Y PRECISA DE LOS CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN Y DE SU PONDERACIÓN

Como ya hemos visto, la dotación global del fondo se divide en cuatro bloques de Municipios, agrupados en razón de su número de habitantes.

Para proceder a la distribución de la dotación parcial asignada a cada grupo de Municipios se han contemplado con carácter general tres variables indicativas de necesidades de gasto (población de derecho, superficie urbana y dispersión geográfica), medidas siempre en términos relativos para cada Municipio respecto al conjunto de Municipios pertenecientes al mismo intervalo de población. A ellas se añade como complemento el inverso de la capacidad fiscal, magnitud que se define como “el inverso de la cuota líquida estimada del Impuesto de Bienes Inmuebles de naturaleza urbana de cada municipio, en relación con la suma de los inversos de la cuota líquida del Impuesto de Bienes Inmuebles de naturaleza urbana del conjunto de municipios que pertenecen al mismo grupo”.

En el caso de los Municipios del grupo 1 (menos de 5.000 habitantes) se tomará igualmente en consideración el importe de las transferencias del Fondo de nivelación de los servicios municipales percibido por cada Municipio en el ejercicio 2009, según resulta de la Orden de la Consejería de Gobernación de 3 de abril de 2009.

La exposición de motivos ofrece la siguiente justificación para esta elección:

“La introducción de elementos de equidad en el Fondo conducirá a hacer explícitos criterios de nivelación, lo que a su vez requiere establecer convenientemente indicadores de necesidad de gasto y de capacidad fiscal de los municipios.

A este respecto, es evidente la gran diversidad presente en materia de necesidades de gasto si se tiene en cuenta que Andalucía es la segunda Comunidad Autónoma en extensión de España, con más de ochenta y siete mil kilómetros cuadrados, y la de mayor población, superando los ocho millones de habitantes. Una realidad territorial repartida en ocho provincias, 771 municipios y casi 3.000 entidades singulares de población, que hace especialmente relevante la elección de indicadores ajustados a todas las características y

---

<sup>32</sup> Reforma operada mediante la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, entre otras disposiciones.



especificidades existentes. En este sentido, si bien se contempla un número reducido de indicadores, sus requisitos básicos son su transparencia o visibilidad y su relación clara y directa con las principales competencias de gasto de las Entidades Locales.

Por su parte, en aplicación del principio de corresponsabilidad fiscal, los indicadores de capacidad fiscal pretenden recoger las fundamentales fuentes de ingresos propios de las Entidades Locales, midiendo la «capacidad fiscal normativa» de cada municipio con independencia de las decisiones de política fiscal que en cada uno de ellos se adopten. Además, la configuración del Fondo pretende incentivar que los gobiernos locales no sustituyan sus propios ingresos tributarios por financiación incondicionada procedente de la Comunidad Autónoma.”

| <b>Variable</b>                | <b>Unidades de medida y fuentes estadísticas</b>   | <b>Ponderación</b> |
|--------------------------------|--|--------------------|
| Población de derecho           | Cifras de población de cada municipio resultante de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero y con efectos del 31 de diciembre de cada año y declaradas oficiales por Real Decreto a propuesta del INE   | $\alpha$ 0,85      |
| Superficie urbana              | Número de hectáreas para cada municipio publicado por la Dirección General del Catastro del Ministerio de Economía y Hacienda  | $\beta$ 0,06       |
| Dispersión                     | Número de entidades singulares publicadas por el INE   | $\gamma$ 0,05      |
| Inverso de la capacidad fiscal | Elaboración por la Consejería competente en materia de Hacienda, a partir de los datos municipales disponibles suministrados por el Ministerio de Economía y Hacienda.<br>Las cuotas líquidas estimadas del IBI de naturaleza urbana se calcularán, para cada municipio, como el resultado de aplicar un tipo medio a la base liquidable del IBI del municipio, siendo dicho tipo medio, el cociente entre las cuotas líquidas y las bases liquidables de naturaleza urbana para el conjunto de municipios que pertenecen al mismo grupo de población. | $\delta$ 0,04      |

Salta a la vista que el peso esencial lo asume la población de derecho, al igual que venía aconteciendo en el Fondo para la nivelación de los servicios municipales. Ello resulta lógico, toda vez que la doctrina acepta pacíficamente que se trata de la variable que mide con mayor aproximación y rigor las necesidades financieras de cualquier ente público territorial<sup>33</sup>, con la virtud añadida de que se trata de un elemento objetivo y fácil de determinar. Para el Tribunal Constitucional “es un criterio abstracto y objetivable, adecuado en principio para expresar las necesidades de financiación ordinarias o medias de los entes territoriales”, dado que los destinatarios de los servicios que éstos presten serán, en principio, los residentes en su territorio (Sentencias 68/1996, de 4 de abril, fundamento jurídico 5º, y 13/2007, de 18 de enero, fundamento jurídico 5º).

<sup>33</sup> SUÁREZ PANDIELLO, Javier (Coordinador), BOSCH ROCA, Nuria, PEDRAJA CHAPARRO, Francisco, RUBIO GUERRERO, Juan José y UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso: “La financiación local en España...”, *op. cit.*, pág. 306: “El indicador básico de necesidad debería ser la población, como componente más común de la misma a lo largo de todo el territorio”. Se trata, en consecuencia, del criterio de reparto más importante, según subraya TEJERIZO LÓPEZ, José Manuel: “Relaciones entre los diferentes niveles del sistema tributario español a la luz de la reforma de las Haciendas Locales”, *Tributos Locales*, nº 29, 2003, pág. 21, toda vez que “los gastos públicos tienen como destinatarios últimos a los ciudadanos que son, además, los que de modo decisivo, a través de los tributos, colaboran al sostenimiento de aquellos”. Para PEDRAJA CHAPARRO, Francisco y CORDERO FERRERA, José Manuel: “Sobre las participaciones locales en los ingresos de las Comunidades Autónomas”, *Papeles de Economía Española*, nº. 115, 2008, pág. 186, la preeminencia de la población viene avalada por su disponibilidad, la ausencia de manipulación y su trascendencia en la mayoría de los servicios municipales.

Sin embargo, no compartimos las afirmaciones que contiene la exposición de motivos en cuanto a la definición de la variable indicativa del inverso de la capacidad fiscal. Ésta únicamente se mide a través del gravamen de los inmuebles urbanos en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Al tomar la referencia de una única figura impositiva se simplifica su medición. Esto resulta innegable. Pero si se pretenden tomar en consideración las fuentes de ingresos propios básicas de las Entidades Locales, deberían haberse tenido en cuenta tanto otros tributos municipales relacionados con la riqueza inmobiliaria (Impuestos sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, ambos de exacción potestativa), como sobre todo el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. El único que tal vez resulta conveniente excluir es el Impuesto sobre Actividades Económicas, que tiene hoy en día una potencia recaudatoria mínima en muchos Municipios como consecuencia de las amplias exenciones introducidas para las personas físicas y las personas jurídicas (en el segundo caso con el requisito de que tengan un importe neto de cifra de negocios inferior a 1.000.000 de euros).

Para efectuar el reparto de la dotación parcial que corresponda a los cuatro grupos de Municipios y determinar, por ende, la participación individualizada en el Fondo que corresponde a cada Municipio, se adoptan dos fórmulas aritméticas de reparto: una para los Municipios del grupo 1, con la particularidad ya apuntada de considerar como variable indicativa de necesidad de gasto la suma de las cantidades percibidas por todos los municipios en concepto de Fondo de nivelación del ejercicio 2009, y otra fórmula común a los grupos 2, 3 y 4.

Estas fórmulas se aplicarán teniendo en cuenta las particularidades que para los distintos ejercicios establecen los artículos 11 y 12 del Proyecto:

| <b>Ejercicio</b>  | <b>Valor de las variables</b>   |
|-------------------|---|
| 2011              | Anexo II del Proyecto: valores referidos a 2008<br>Fondo de nivelación: valores referidos a 2009          |
| 2012 a 2014       | Últimos disponibles a 30 de junio del ejercicio anterior<br>Fondo de nivelación: valores referidos a 2009 |
| 2015 y siguientes | Últimos disponibles a 30 de junio del ejercicio anterior<br>Fondo de nivelación: valores referidos a 2009 |

A partir del ejercicio 2015 se realizará una distribución provisional y una distribución definitiva entre los Municipios comprendidos dentro de cada grupo, por la razón ya expuesta de que se articula una conexión entre la dotación del Fondo y la evolución del rendimiento de los recursos tributarios de la Comunidad Autónoma a través de los ITA.

#### 7.- GESTIÓN DEL FONDO: ENTREGAS A CUENTA Y LIQUIDACIÓN DEFINITIVA

Para facilitar la gestión del Fondo se ordena la creación de una sección presupuestaria independiente en la que la Ley del Presupuesto de cada ejercicio consignará los créditos correspondientes a su dotación global (provisional o definitiva).

Durante los ejercicios 2011 a 2014 se abonará a cada Municipio el importe de su participación definitiva en el Fondo mediante cuatro entregas trimestrales.

A partir de 2015 se realizarán a cada Municipio cuatro entregas a cuenta trimestrales por el importe de su participación provisional en el Fondo. Con posterioridad la Consejería competente en materia de Hacienda deberá practicar (antes de la finalización del mes de octubre del ejercicio siguiente al de referencia) una liquidación definitiva por la diferencia entre la cuantía de la participación definitiva de cada Municipio en el Fondo y el importe anual de las entregas a cuenta recibidas. Si de tal liquidación resultase un saldo deudor por una Corporación Local, el mismo será compensado con el importe de las entregas a cuenta a realizar en el ejercicio siguiente.

#### 8.- OTROS ASPECTOS DE INTERÉS: LEALTAD INSTITUCIONAL Y TUTELA FINANCIERA

El principio de lealtad institucional, que se halla recogido en el terreno de las relaciones financieras entre la Hacienda estatal y las Haciendas autonómicas en el artículo 2.Uno.g) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), en la redacción dada recientemente por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, así como en los artículos 175.2.e), 183.1 y 5 y 219 del Estatuto andaluz, se traslada ahora también a las relaciones de orden financiero entre las Haciendas autonómicas y locales. De ello da fe el propio texto estatutario en sus artículos 90 y 93.1, así como el artículo 19 del Proyecto, donde se impone a la Junta de Andalucía una doble obligación. De una parte, debe valorar el impacto que las modificaciones del marco normativo de la Comunidad Autónoma puedan tener sobre la dotación del Fondo. Y, de otra parte, habrá de sopesar la necesidad de compensar a los Municipios si como consecuencia de las modificaciones normativas llevadas a cabo se considera que estas entidades locales no gozan de los suficientes recursos para hacer frente a las obligaciones legales que la normativa autonómica les atribuye.

La disposición adicional tercera del Proyecto trata del ejercicio de las competencias autonómicas en materia de Haciendas locales y tutela financiera. En ellos se detalla, por ejemplo, la información económico-financiera que las Entidades Locales han de presentar a la Consejería competente en materia de Hacienda. A nuestro modo de ver, estos preceptos encontrarían una mejor ubicación en el

contexto del Proyecto de Ley de Autonomía Local, dado que no están referidos específicamente a la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma<sup>34</sup>.

## V.- Conclusión.

A modo de balance general, podemos identificar tanto elementos positivos como negativos en el contenido del Proyecto de Ley.

Entre los primeros sobresale el hecho de que se sienten unas bases sólidas para la apertura de una nueva etapa, que permitirá la preceptiva consolidación de una auténtica participación de las Haciendas locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, tantas veces aplazada pese al inequívoco mandato del artículo 142 de la Constitución. También merecen una valoración favorable otros aspectos como el incremento de la financiación incondicionada; la definición de un modelo estable, con un período de aplicación plurianual y unas reglas de evolución que aseguran una transición automática de un ejercicio a otro; la vinculación efectiva de la dotación del Fondo de participación al comportamiento de la recaudación de los recursos tributarios de la Comunidad Autónoma, aunque tal vez no debiera esperarse hasta 2015 para ponerla en práctica; o la articulación de un sistema de entregas a cuenta y liquidación definitiva en aras de un mejor aseguramiento de la suficiencia financiera de las Haciendas locales.

Pese a todo, hemos detectado tres puntos que, a nuestro juicio, convendría revisar con ocasión de la tramitación de la iniciativa legislativa en el Parlamento de Andalucía. Nos referimos, en primer lugar, a la limitada inclusión de las Diputaciones entre las Entidades Locales beneficiarias, que amén de vulnerar los principios constitucionales de autonomía y suficiencia (artículos 137 y 142) olvida que el artículo 192.1 del Estatuto de Autonomía vigente alude a las Entidades Locales en general. En segundo término, tampoco alcanzamos a comprender las razones que han llevado a dejar los tributos estatales parcialmente cedidos fuera de la cesta de tributos coparticipados. Aunque la Administración tributaria del Estado continúe encargándose de su gestión, recaudación, inspección y revisión, que no ha sido delegada en la Comunidad Autónoma, aportan un nivel considerable de ingresos que ésta debería compartir con las maltrechas Haciendas locales. Y, por último, a la defectuosa definición de la variable de reparto inverso de la capacidad fiscal de los Municipios a partir del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, excluyéndose, por tanto, los otros cuatro impuestos municipales.

---

<sup>34</sup> En el Anteproyecto el contenido de esta disposición adicional se recogía en los artículos 20 y 21. Tal ubicación fue cuestionada por el Consejo Consultivo de Andalucía (dictamen 828/2009), al estimar que esta materia tiene entidad propia “y si no se considera justificada su regulación en una norma *ad hoc* o en una futura norma general sobre Haciendas Locales de la Comunidad Autónoma, sería conveniente ubicarlo en una disposición adicional”.

## VI.- Bibliografía.

- ADAME MARTÍNEZ, Francisco D.: “El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía y la financiación autonómica”, *Administración de Andalucía-Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 67, 2007, págs. 119-160.
- CORDERO FERRERA, José Manuel y MURILLO HUERTAS, Inés P.: “La participación de los municipios en los ingresos de las Comunidades Autónomas”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 53, 2008, págs. 39-63.
- ESTEVE PARDO, M<sup>ª</sup> Luisa: “Implicaciones financieras del desarrollo de la segunda fase del Pacto Local”, en AAVV (Directores Alfredo Galán Galán y Cayetano Prieto Romero), *La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid*, Huygens Editorial, Barcelona, 2009, págs. 51-87.
- LASARTE ÁLVAREZ, Javier y RAMOS PRIETO, Jesús: *Financiación local y participaciones en tributos autonómicos. Reflexiones sobre un mandato constitucional pendiente de cumplimiento*, Granada, Comares-Agencia Tributaria Madrid, 2009.
- MARTÍN MORENO, José Luis: “Economía, empleo y hacienda”, en AAVV (Coordinador Miguel Agudo Zamora), *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, Sevilla, 2007, págs. 136-175.
- MEDINA GUERRERO, Manuel: “La articulación de la suficiencia financiera de los entes locales”, *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, nº extraordinario, 2005, págs. 67-76.
- PEDRAJA CHAPARRO, Francisco y CORDERO FERRERA, José Manuel: “Sobre las participaciones locales en los ingresos de las Comunidades Autónomas”, *Papeles de Economía Española*, nº. 115, 2008, págs. 180-188.
- PÉREZ ROYO, Fernando y CARRASCO GONZÁLEZ, Francisco Manuel: “La Hacienda de Andalucía”, en AAVV (Directores S. Muñoz Machado y M. Rebollo Puig), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008, págs. 1.047-1.084.
- RAMALLO MASSANET, Juan: “La reforma necesaria de la Hacienda local en el Estado de las Autonomías”, en AAVV (Director T. Font i Llovet), *Anuario del Gobierno Local 1995*, Marcial Pons, Madrid, 1995, págs. 143-158.
- RAMOS PRIETO, Jesús: *La participación de las Haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009.
- “La participación de las Haciendas locales en los tributos de la Comunidad Autónoma. Estado de la cuestión en Andalucía”, *Revista de Estudios Regionales*, vol. extraordinario VIII, 2009, págs. 241-270.
- RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo: “La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el nuevo Estatuto de Autonomía”, en AAVV (Coordinador Miguel Agudo Zamora), *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, Sevilla, 2007, págs. 106-119.
- SUÁREZ PANDIELLO, Javier (Coordinador), BOSCH ROCA, Nuria, PEDRAJA CHAPARRO, Francisco, RUBIO GUERRERO, Juan José y UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso: *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*, Federación Española de Municipios y Provincias, Salamanca, 2008.

TEJERIZO LÓPEZ, José Manuel: “Relaciones entre los diferentes niveles del sistema tributario español a la luz de la reforma de las Haciendas Locales”, *Tributos Locales*, nº 29, 2003. págs. 13-29.

TOBES PORTILLO, Paloma y ANGOITIA GRIJALBA, Miguel: “La inversión en los planes autonómicos de cooperación local”, *Papeles de Economía Española*, nº 115, 2008, págs. 168-177.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional