

# Las relaciones de colaboración financiera de las Comunidades Autónomas con las Entidades locales

Jesús Ramos Prieto

## RESUMEN

La exigencia de una colaboración financiera con las Entidades Locales se basa en las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de régimen local de acuerdo con sus respectivos Estatutos de Autonomía. En virtud del art. 142 de la Constitución, tal colaboración debería canalizarse fundamentalmente a través del establecimiento de participaciones de las Haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas. Este trabajo contiene un breve análisis de los distintos fondos de financiación local actualmente existentes en las Comunidades Autónomas, con especial referencia a Aragón, Canarias, Cataluña, Galicia y Andalucía, con el fin de valorar el grado de cumplimiento de esa exigencia constitucional.

**PALABRAS CLAVE:** Gobiernos locales, Comunidades Autónomas, Haciendas locales, participación en los tributos de las Comunidades Autónomas, colaboración financiera.

## ABSTRACT

The financial collaboration received by Local Entities from the Autonomous Communities is due to the competences they assume by over the local regime according to their respective Statues of Autonomy. By virtue

of Article 142 of Spanish Constitution, this collaboration should mainly be based on the establishment of a share of Autonomous Communities taxes. This work contains a brief analysis of the different funds for local financing currently provided by the Autonomous Communities, with a special reference to Aragon, Canary Islands, Catalonia, Galicia and Andalusia, in order to examine the observance of that constitutional demand.

**KEY WORDS:** Local governments, Autonomous Communities, local finances, share of Autonomous Communities taxes, financial collaboration.

## SUMARIO

**I. INTRODUCCIÓN. II. FUNDAMENTO DE LA OBLIGADA COLABORACIÓN FINANCIERA AUTÓNOMICA CON LAS HACIENDAS LOCALES. 1.** La participación en los tributos de las Comunidades Autónomas como recurso fundamental de las Haciendas locales. **2.** Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de régimen local. **A.** La Hacienda local como aspecto específico del régimen local. **B.** Las Comunidades Autónomas y la suficiencia financiera local: ¿garantes o meros colaboradores secundarios? **3.** La apuesta de los Estatutos de Autonomía de segunda generación por una mayor implicación autonómica en materia de financiación local. **4.** El equilibrio territorial y la dimensión intracomunitaria de la solidaridad. **III. INSTRUMENTOS DE COLABORACIÓN FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON LAS HACIENDAS LOCALES. DELIMITACIÓN GENERAL. 1.** Legislación estatal en materia de régimen y Haciendas locales. **2.** Normativa autonómica de régimen local. **3.** La dualidad financiación incondicionada versus financiación condicionada. **A.** Autonomía local y libre disposición de ingresos por las Entidades Locales. **B.** Participaciones en tributos y subvenciones como modalidades diferenciadas de transferencias. **4.** Características básicas que debe reunir la participación en los tributos de las Comunidades Autónomas como recurso fundamental de las Haciendas locales. **IV. LOS FONDOS DE FINANCIACIÓN LOCAL EXISTENTES EN LA ACTUALIDAD. 1.** El prolongado incumplimiento del art. 142 de la CE por las Comunidades Autónomas. **2.** El Fondo Local de Aragón. **3.** El Fondo Canario de Financiación Municipal. **4.** El Fondo de Cooperación Local de Cataluña. **5.** El Fondo de Cooperación Local de Galicia. **6.** Especial referencia al nuevo Fondo de participación en tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. **A.** Clarificación del modelo de relaciones financieras entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales. **B.** Aspectos más relevantes del Fondo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía establecido por la Ley 6/2010. **a)** Naturaleza, cuantía y entidades beneficiarias del Fondo. **b)** Dotación y desagregación del Fondo. **c)** Distribución y gestión del Fondo. **V. CONCLUSIÓN. VI. BIBLIOGRAFÍA.**

## I. INTRODUCCIÓN

Las Comunidades Autónomas destinan cada ejercicio una parte creciente de sus presupuestos de gastos a la dotación de múltiples programas de transferencias para financiar funciones, servicios y actividades ejercidos o desarrollados por las Entidades Locales ubicadas en su territorio. Lejos de representar una concesión graciable o discrecional, estas aportaciones económicas pretenden satisfacer una exigencia de contribución a la suficiencia financiera local que, como pondremos de relieve a continuación, se desprende con claridad de la Constitución y ha sido incorporada de manera expresa en muchos de los Estatutos de Autonomía reformados durante el último sexenio (2006-2011).

Sin embargo, estas relaciones de colaboración financiera entre las Haciendas autonómicas y locales siguen suscitando varios interrogantes destacados. ¿Es suficiente el esfuerzo que realizan las Comunidades Autónomas, dentro de sus cada vez más limitadas disponibilidades presupuestarias, para apoyar la cobertura de los gastos de las Entidades Locales? ¿Son respetuosas con el principio constitucional de autonomía local las diversas fórmulas de financiación ensayadas en las legislaciones autonómicas? ¿Se está atendiendo debidamente en la práctica el mandato, plasmado explícitamente por el art. 142 de la Constitución de 1978, de que las Haciendas locales cuenten con una participación en el rendimiento de los recursos tributarios de las Comunidades Autónomas como uno de sus tres recursos fundamentales, junto con los tributos propios y la participación en los tributos del Estado? Las páginas que siguen pretenden dar respuesta a estas y otras cuestiones, a partir de un repaso del marco normativo que rige en esta materia y de una revisión crítica de los principales instrumentos de financiación existentes.

## II. FUNDAMENTO DE LA OBLIGADA COLABORACIÓN FINANCIERA AUTONÓMICA CON LAS HACIENDAS LOCALES

El apoyo de las Comunidades Autónomas a la cobertura de los gastos de las Entidades Locales ubicadas en su territorio tiene su base en varios preceptos del bloque de la constitucionalidad integrado por la Constitución Española de 1978 (CE), los Estatutos de Autonomía (norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma en virtud del art. 147.1 de la CE) y la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

## 1. La participación en los tributos de las Comunidades Autónomas como recurso fundamental de las Haciendas locales

El primer y más evidente argumento para demandar a las Comunidades Autónomas un esfuerzo significativo en el sostenimiento de las Haciendas locales se halla en el art. 142 de la CE. A pesar de su concisión, este precepto formula la directriz básica que ha de presidir la configuración y funcionamiento del sistema de financiación local (la suficiencia financiera o adecuación entre recursos y funciones legalmente atribuidas) e indica, a renglón seguido, los tres medios fundamentales para su consecución: los tributos propios, la participación en los tributos del Estado y la *participación en los tributos de las Comunidades Autónomas*. Deben ser esos instrumentos y no otros los que contribuyan de manera prioritaria a procurar una cobertura adecuada de las funciones y actividades confiadas, de acuerdo con las leyes, a los gobiernos locales. Dicho con otras palabras, ninguna de esas vías de financiación puede ser eliminada o relegada a un papel decorativo o residual sin que tal acción vulnere o ponga en serio riesgo la efectividad del principio de suficiencia<sup>1</sup>.

De este art. 142 de la CE se deriva, por consiguiente, una *obligación constitucional* a cargo de las Comunidades Autónomas de coadyuvar a la suficiencia financiera de las Haciendas locales<sup>2</sup>; o, dicho a la inversa, un correlativo *derecho constitucional* de las Entidades Locales a participar en el rendimiento de los recursos tributarios de la Hacienda autonómica, en la medida en que la existencia de este recurso no puede ser fruto de decisiones administrativas discrecionales o de una disposición legal o reglamentaria más o menos coyuntural<sup>3</sup>. La materialización de dicho derecho a través de la legislación dictada por los Parlamentos autonómicos, que no puede desconocerlo ni reducir su virtualidad hasta convertirlo en testimonial o anecdótico, debería traducirse en una de las tres fuentes de ingresos preponderantes de las Haciendas locales, con las características que después remarcaremos.

.....

- 1 LOZANO SERRANO, C. (1992), p. 8; RAMALLO MASSANET J. / ZORNOZA PÉREZ J.J. (1993), pp. 505-506.
- 2 RUBIO DE URQUÍA J.I. / ARNAL SURIA, S. (1996), p. 258.
- 3 En la consideración de la participación de los Entes Locales en los tributos de las Comunidades Autónomas como un derecho constitucional han insistido, entre otros autores, YEBRA MARTUL-ORTEGA, P. (1985), pp. 2701 y 2708; y MARTÍN QUERALT, J. (2005), p. 605.

## 2. Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de régimen local

### A. La Hacienda local como aspecto específico del régimen local

Un segundo motivo que lleva a considerar que el sostenimiento económico de los Entes Locales no representa en modo alguno un asunto ajeno a los intereses y responsabilidades institucionales de las Comunidades Autónomas es que en la actualidad todas ellas han asumido, a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía, competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de *régimen local*<sup>4</sup>. En palabras del Tribunal Constitucional, dicha expresión “tiene, sin duda, un carácter globalizador comprensivo de la totalidad de los aspectos que se refieren a la Administración local, incluidas las «Haciendas locales»”<sup>5</sup>. De modo que, con sujeción a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas locales dictadas por el Estado en virtud del art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la CE, aquéllas poseen en este ámbito material competencias de naturaleza normativa –legislativa y reglamentaria– y ejecutiva.

Los Estatutos de Autonomía de primera generación, promulgados entre 1979 y 1983, no realizaron ninguna alusión general a las Haciendas locales al hilo de la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas respecto del régimen local. Se limitaron a dejar constancia de algunas manifestaciones particulares de dichas competencias en el campo de los ingresos y gastos públicos locales, como la facultad de control de la actividad financiera local o *tutela financiera*, la función de mediación en el reparto de los fondos procedentes de la Hacienda estatal en forma de participaciones en tributos y subvenciones incondicionadas o la posible intervención de la Administración autonómica en la aplicación de los tributos locales a través de mecanismos de delegación o colaboración.

Por el contrario, dos de los Estatutos de Autonomía reformados durante los últimos años sí contemplan ahora de forma expresa la Hacienda local en el

.....

4 Desde las reformas estatutarias aprobadas durante la década de los 90 todos ellos recogen de manera expresa el régimen local como competencia de la Comunidad Autónoma, enunciada formalmente bien como *competencia exclusiva* sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución, bien como *competencia de desarrollo legislativo y ejecución* en el marco de la legislación básica del Estado. Como particularidad, el art. 160 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio) distingue, a diferencia del Estatuto de 1979 (art. 9.8 de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre) entre una serie de aspectos del régimen local calificados como de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma y otros de competencia compartida con el Estado.

5 Sentencia 233/1999, de 16 de diciembre (fundamento jurídico 4.º c).

listado de las competencias autonómicas. Así sucede con el Estatuto de Cataluña aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de de 19 de julio, cuyos arts. 218.2 y 220 disponen que la Comunidad Autónoma tiene competencia sobre la financiación local, dentro del marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado, y habilitan a su Parlamento para aprobar una ley de Haciendas locales que desarrolle los principios y disposiciones establecidos al respecto en el Estatuto<sup>6</sup>. Por su parte, tras la reforma operada por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, el art. 60.3 del Estatuto de Andalucía incluye las Haciendas locales como aspecto concreto y destacado de la competencia exclusiva en materia de régimen local, en el marco de la regulación general del Estado, dentro de las bases que dicte aquél de conformidad con el art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución y sin perjuicio de la autonomía de los Entes Locales.

#### **B. Las Comunidades Autónomas y la suficiencia financiera local: ¿garantes o meros colaboradores secundarios?**

No obstante, esa primera delimitación de las competencias de naturaleza compartida respecto de las Haciendas locales a partir del binomio bases estatales-desarrollo y ejecución autonómicas queda bastante relativizada a consecuencia de la competencia exclusiva sobre la *Hacienda general* que atribuye al Estado el art. 149.1.14.<sup>a</sup> del texto constitucional. Conforme a la interpretación predominante, este título competencial no abarca únicamente la ordenación y gestión de la Hacienda estatal en sentido estricto, sino que repercute asimismo sobre el núcleo de las Haciendas territoriales. A partir de esta visión, el Tribunal Constitucional ha reforzado notablemente el papel del Estado, habilitándolo para regular en su integridad determinados aspectos esenciales de la Hacienda local (por ejemplo, el régimen de los tributos propios o las participaciones en los tributos estatales), sin margen para un ulterior desarrollo diferenciado por parte de las Comunidades Autónomas. Entre otros aspectos, ha concluido que esta competencia exclusiva prevalece y legitima la aprobación de normas estatales cuya finalidad sea “la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el art. 142 C.E., en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido”<sup>7</sup>. En esta última afirma-

.....  
6 La Sentencia 31/2010, de 28 de junio (fundamento jurídico 140.º) ha declarado inconstitucional el segundo inciso del art. 218.2, que preveía que la competencia autonómica en materia de financiación local pudiera incluir la capacidad para establecer y regular los tributos propios de las Entidades Locales.

7 Sentencia 233/1999, de 16 de diciembre (fundamento jurídico 4.º b).

ción se esboza ya una idea que la Sentencia 48/2004, de 25 de marzo (fundamento jurídico 10.º) explicita aún con mayor nitidez:

“Por otro lado, conviene también subrayar que, sin perjuicio de la contribución que las Comunidades Autónomas puedan tener en la financiación de las Haciendas locales (éstas, en virtud del art. 142 CE, se nutrirán también de la participación en tributos de las Comunidades Autónomas), [...] *es al Estado, a tenor de la competencia exclusiva que en materia de hacienda general le otorga el art. 149.1.14 CE, 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* [SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6; 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2 b); 171/1996, de 30 de octubre, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 22; 104/2000, de 13 de abril, FJ 4]”<sup>8</sup>.

En nuestra opinión, el Tribunal Constitucional ha ido demasiado lejos al asumir que el Estado desempeña, *ex art. 149.1.14.ª* de nuestra Norma Fundamental, la función de *garante de la efectividad del principio de suficiencia financiera* de las Haciendas locales<sup>9</sup>. Según parece desprenderse de esa concepción, las Comunidades Autónomas quedarían relegadas a la condición de simples actores secundarios, cuyo papel se limitaría a colaborar en un plano inferior en el sostenimiento de aquéllas.

Es cierto que este ensalzamiento de la Hacienda estatal como sustento de las finanzas locales refleja la realidad actual, pues el Estado realiza una contribución económica vía transferencias significativamente superior a la aportación efectuada por las Comunidades Autónomas. Ahora bien, desde hace muchos años se ha denunciado con reiteración que esta situación asimétrica no resulta admisible ni debería perpetuarse<sup>10</sup>. Y, por tal motivo, no nos resulta convincente que se haya dado por bueno que la suficiencia de las Haciendas locales dependa primordialmente de la Hacienda estatal. Esta vinculación aparece formulada en la jurisprudencia constitucional en unos términos tan generosos que, sin duda, ha brindado a los responsables institucionales de muchas Comunidades Autónomas una excusa perfecta en la que escudarse para rehuir de modo indefinido una implicación mucho más acti-

.....

8 La cursiva es nuestra.

9 Esta doctrina ha sido criticada desde la óptica de los principios de transparencia y subsidiariedad por LÓPEZ GARCÍA, C. (2006), pp. 57 y 59.

10 A mediados de los años 90 RAMALLO MASSANET, J. (1995), p. 158, ya habló de un *secuestro del principio constitucional de suficiencia* de las Haciendas locales por parte de las Comunidades Autónomas.

va en la dotación de recursos de las Haciendas locales, propiciando que no pocas de ellas incurran en una actitud abierta de inhibición al respecto<sup>11</sup>.

Frente a este planteamiento, debe hacerse hincapié en que la financiación local no es sólo responsabilidad del Estado, sino que ha de ser una tarea compartida por los tres niveles de gobierno. El art. 142 de la CE hizo patente este reparto a tres bandas al decantarse por un modelo de *Hacienda local de coordinación*<sup>12</sup>, en cooperación y solidaridad con las Haciendas estatal y autonómicas<sup>13</sup>, donde hemos visto que la suficiencia financiera descansa sobre tres pilares fundamentales (tributos propios y participaciones en los del Estado y las Comunidades Autónomas). Lejos de ser meros *convidados de piedra*, estas últimas están sujetas, al igual que el Estado, a un mandato constitucional de asumir un compromiso firme y estable en la dotación de recursos económicos a las Haciendas locales. Esta exigencia no sólo enlaza con lo que el Tribunal Constitucional ha calificado como “carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales”<sup>14</sup>, sino que resulta, además, plenamente congruente con el hecho, admitido también por el propio Tribunal, de que junto a la relación directa Estado-Entidades Locales “existe también una relación, incluso más natural e intensa, entre éstas y las propias Comunidades Autónomas”<sup>15</sup>.

### 3. La apuesta de los Estatutos de Autonomía de segunda generación por una mayor implicación autonómica en materia de financiación local

A la vista del marco competencial expuesto, no resulta casual que los siete Estatutos de Autonomía reformados entre 2006 y 2011 hayan puesto el acento en revalorizar el papel que incumbe a las Comunidades Autónomas con relación a la financiación local. Este cambio de enfoque contrasta con la parque-

.....

11 En este sentido, JIMÉNEZ COMPAIRED, I. (2000), pp. 396-397, alertó hace unos años de los riesgos de una jurisprudencia constitucional “que reconoce (¿graciosamente?) el derecho de las regiones a ayudar a las entidades locales de su circunscripción”, concluyendo lo siguiente: “Quizá sea una afirmación que pueda discutirse, pero sí está en el pensamiento de cualquier responsable autonómico: la financiación local no es, desde luego, una obligación ineludible para la Comunidad Autónoma, sino responsabilidad del Estado, cuando menos para los entes locales necesarios (Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales)”.

12 LOZANO SERRANO, C. (1979), p. 118.

13 CAYÓN GALIARDO, A. (1985), p. 575.

14 Sentencia 84/1982, de 23 de diciembre (fundamento jurídico 4.º).

15 Sentencias 214/1989, de 21 de diciembre (fundamento jurídico 29.º), y 331/1993, de 12 de noviembre (fundamento jurídico 3.º, B).

dad de los textos estatutarios aprobados durante el período 1979-1983. Dada su lógica preocupación primordial por sentar las bases de la dotación, organización y funcionamiento de la Hacienda de cada Comunidad Autónoma, se limitaron a incluir pocas y fragmentarias disposiciones, principalmente sobre aspectos puntuales de algunas de sus fuentes de ingresos, y a formular declaraciones sobre algunos principios generales (solidaridad, coordinación, colaboración, cooperación y equilibrio territorial), pero sin formalizar en ningún momento compromisos directos y vinculantes de aportación de recursos a los gobiernos locales<sup>16</sup>.

En consonancia con la llamada *interiorización autonómica del régimen local*, visible en la mayor atención prestada a la organización y competencias de los gobiernos locales, los nuevos Estatutos invocan los principios constitucionales de autonomía y suficiencia y articulan instrumentos para que la Hacienda autonómica colabore activamente en el sostenimiento de las Haciendas locales<sup>17</sup>. No obstante, el grado de concreción no es idéntico en todos ellos<sup>18</sup>.

En el caso del Estatuto de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril), la Comunidad Autónoma asume un compromiso genérico de velar por el cumplimiento de los principios de autonomía y suficiencia (art. 70.2), poniendo en marcha un Fondo de Cooperación Municipal (art. 64.2).

.....

16 Como excepción el antiguo Estatuto de Autonomía de Castilla y León (Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero) estableció en su art. 26.4, tras los cambios operados por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, una obligación especial de apoyo financiero mediante un Fondo de cooperación local adecuado, sin perjuicio de otros instrumentos de cooperación. Otro tanto cabe afirmar de las participaciones de los Cabildos Insulares en los impuestos regionales, previstas en los arts. 50.d) y 59.f) del todavía vigente Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, modificada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre), y la participación en la financiación de la Comunidad y las transferencias procedentes del Fondo de Compensación Interinsular contempladas para los Consejos Insulares en el art. 69.4 y 5 del antiguo Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, modificada por las Leyes Orgánicas 9/1994, de 24 de marzo, y 3/1999, de 8 de enero).

17 Este cambio de enfoque de los nuevos Estatutos con relación a las Entidades Locales y su Hacienda es explicado por RUIZ ROBLEDO, A. (2007), p. 99, al hilo del Estatuto para Andalucía: "La misma concepción de los Estatutos, como normas básicas dedicadas a establecer las instituciones de las Comunidades y sus competencias, que llevó al Estatuto andaluz de 1981 a unas pocas referencias a los entes locales, pero sin detenerse en sus competencias, le hizo guardar silencio sobre las haciendas locales, apenas roto con unas disposiciones sobre la tutela financiera de los entes locales (art. 62). De modo inverso, la más amplia concepción del contenido de los Estatutos que se mantiene ahora ha llevado a regular tanto las competencias como su financiación".

18 Un análisis más extenso se recoge en RAMOS PRIETO, J. (2009 a), pp. 169 y ss.

Bastante más lejos ha ido el Estatuto de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio), que dedica un capítulo completo a la regulación de aspectos esenciales de las Haciendas de los gobiernos locales (capítulo III del Título VI “De la financiación de la Generalitat”). Aparte de la atribución competencial en materia de Haciendas locales ya comentada (art. 218.2), dentro de esos preceptos destaca, en primer lugar, la obligación impuesta a la Comunidad Autónoma de velar por el cumplimiento de los principios de suficiencia de recursos, equidad, autonomía y responsabilidad fiscal (art. 217); en segundo término, el deber de establecer un fondo de cooperación local de carácter incondicionado, dotado a partir del conjunto de ingresos tributarios autonómicos y regulado mediante ley del Parlamento catalán, sin perjuicio de la posibilidad de establecer programas de colaboración financiera específica para materias concretas (art. 219.1); y, por último, la exigencia de que toda nueva atribución de competencias a los Entes Locales, vía transferencia o delegación, vaya acompañada de la asignación de los recursos suplementarios necesarios para financiarlas correctamente (arts. 84.4 y 219.3).

En un punto intermedio se sitúa el Estatuto de las Islas Baleares (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero). Como concreción de la obligación impuesta a la Comunidad Autónoma de garantizar, junto con el Estado y los Consejos Insulares, recursos suficientes a los municipios y velar por su propio equilibrio territorial, prevé la creación de un fondo de cooperación local de carácter incondicionado (art. 75.9). Además, dedica el capítulo IV («De la financiación y las haciendas de los Consejos Insulares») de su Título VIII («Financiación y Hacienda») a los aspectos básicos del régimen de la Hacienda de los Consejos Insulares, a los que garantiza igualmente la suficiencia financiera y reconoce el derecho a participar en los recursos autonómicos para procurar la cobertura de los gastos derivados de las competencias que sean transferidas o delegadas por la Comunidad Autónoma (arts. 317 y 318).

En cuanto al Estatuto de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), lo más relevante de los tres preceptos relativos a las Haciendas locales (arts. 191 a 193) es, sin duda, el establecimiento de un compromiso formal en orden a ayudar financieramente a las Administraciones locales a través de una participación en los tributos de la Comunidad Autónoma, canalizada a través de un fondo incondicionado de nivelación municipal, y de programas adicionales de colaboración específica para materias concretas (art. 192.1 y 2). Debe mencionarse también la garantía de que toda atribución de competencias vaya acompañada de la asignación de recursos suficientes (arts. 93.1 y 192.7).

El Estatuto de Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril) sitúa igualmente la Hacienda local entre las prioridades de la acción de los poderes autonómicos. Dentro de las disposiciones de su Título VI («Organización territorial y gobierno local»), el art. 85.3 ordena que la legislación autonómica deberá prever medios de financiación suficientes al regular la distribución de responsabilidades administrativas entre los distintos niveles de organización territorial. Como concreción de este mandato el art. 114, referente a las relaciones financieras entre Haciendas autonómicas y locales, establece en su apdo. 4 que la Comunidad Autónoma asume la obligación de participar en la financiación de las Corporaciones Locales, aportando las asignaciones de carácter incondicionado que determinen las Cortes de Aragón y distribuidas conforme a criterios que tengan en cuenta tanto necesidades de gasto como capacidad fiscal. El conjunto de transferencias a las Haciendas locales se integrará en el Fondo Local de Aragón (art. 114.5), al que después aludiremos.

Conforme al nuevo Estatuto de Castilla y León (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre), la Comunidad Autónoma no sólo asume la autonomía y la suficiencia financiera, junto a la equidad y la responsabilidad fiscal, como principios que han de regir las Haciendas locales castellano-leonesas, sino que además se compromete a velar por el cumplimiento de tales principios y por la corrección de desequilibrios económicos entre las Entidades Locales, con el fin de garantizar la igualdad en el acceso a los servicios públicos que éstas a los ciudadanos (arts. 43.2 y 53). La suficiencia de recursos como pauta fundamental de la financiación local es invocada de nuevo en conexión con un marco de distribución de competencias que debe basarse en los principios de descentralización, subsidiariedad y simplificación administrativa y, asimismo, como condición indispensable para la transferencia de competencias por parte de la Comunidad Autónoma (arts. 50.1 y 55.1 y 2). En este contexto no causa sorpresa que se reconozca abiertamente el derecho de las Entidades Locales a participar en los ingresos de la Hacienda autonómica, según lo dispuesto en el art. 142 de la CE, en los términos que establezca una ley de las Cortes regionales (art. 55.3).

El último de los nuevos textos estatutarios aprobado hasta la fecha es el Estatuto de Extremadura (Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero). En él se repite la insistencia en la formulación del principio de suficiencia financiera, tanto como sustrato de la autonomía local (arts. 55 y 60.1) como requisito *si-ne qua non* que deberá cumplirse, mediante la correspondiente transferencia de medios financieros, materiales y personales, si la Comunidad Autónoma decidiera delegar o transferir facultades sobre materias de su competencia (art. 59.3). En la línea de otros Estatutos, su art. 60.2 configura el mantenimiento

del equilibrio territorial y la realización efectiva del principio de solidaridad como obligación de los poderes regionales. A tal efecto se deberá aprobar una ley que establezca un fondo de finalidad incondicionada, dotado a partir de los ingresos tributarios de la Comunidad y distribuido entre los municipios teniendo en cuenta, entre otros factores, su población, sus necesidades de gasto y su capacidad fiscal.

#### 4. El equilibrio territorial y la dimensión intracomunitaria de la solidaridad

Como último argumento para justificar que las Comunidades Autónomas hagan suya la cuestión de la financiación local se aduce que todas ellas deben “velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad”. Esta obligación aparece recogida en el art. 2.2 de la LOFCA<sup>19</sup>, a pesar de que este texto legal no atendió la necesaria articulación entre las Haciendas autonómicas y locales<sup>20</sup>, y de ella se hacen también eco bastantes Estatutos de Autonomía. El sentido y alcance de este mandato legal ha sido aclarado por el Tribunal Constitucional al reconocer que “si bien las Comunidades Autónomas carecen de una competencia específica para desarrollar, con cualquier alcance, los principios constitucionales de solidaridad e igualdad material, sí pueden, e incluso deben, por mandato constitucional, estatutario y legal, atender a la realización de tales principios en el ejercicio de sus competencias propias”<sup>21</sup>.

Sin duda, la búsqueda de ese conveniente equilibrio entre las diversas áreas del territorio regional y la atención a la vertiente intraterritorial del principio de solidaridad reclaman de la Hacienda autonómica la articulación de mecanismos estables y relevantes de financiación, dirigidos prioritariamente a las Entidades Locales que por su menor capacidad fiscal obtengan una recaudación más baja a través de la exacción de sus tributos propios.

.....

- 19 Para MARTÍN QQUERALT, J. (2000), pp. 62, 69 y ss., el art. 2.2 de la LOFCA “constituye un título habilitante bastante para acometer aquellas actuaciones normativas que puedan afectar de forma directa a las Haciendas de las entidades locales integradas en el correspondiente territorio autonómico”.
- 20 No le falta razón a ZORNOZA PÉREZ, J. (1999), p. 178, al afirmar que cuando se perfiló la normativa reguladora del sistema de financiación autonómica en la LOFCA “debería haberse tenido presente la otra Hacienda territorial, la de las Entidades Locales, desde una visión integral de sus instrumentos de financiación y de las relaciones existentes entre ambas Haciendas, entre sí y con la Hacienda estatal o central”.
- 21 Sentencias 150/1990, de 4 de octubre (fundamento jurídico 11.º), y 331/1993, de 12 de noviembre (fundamento jurídico 3.º B).

### III. INSTRUMENTOS DE COLABORACIÓN FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON LAS HACIENDAS LOCALES. DELIMITACIÓN GENERAL

#### 1. Legislación estatal en materia de régimen y Haciendas locales

La legislación estatal se ha mostrado siempre muy parca a la hora de aludir a las vías de financiación de las Haciendas locales procedentes de las Comunidades Autónomas. El art. 105.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, no pasa de un mero recordatorio de que los tributos propios y las participaciones “reconocidas en los del Estado y en los de las Comunidades Autónomas” constituyen sus fuentes nutricias esenciales, tal y como ordena el art. 142 de la CE, sin perjuicio de puedan contar igualmente con “aquellos otros recursos que prevea la Ley”.

Por su parte, el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, incluye las participaciones en los tributos de las Haciendas autonómicas dentro de la enumeración de recursos que recoge su art. 2 (letra c). Pero no va mucho más allá, puesto que su art. 39.2 se muestra sumamente respetuoso con las competencias de las Comunidades Autónomas cuando remite a las leyes de sus respectivos Parlamentos la determinación de la forma y cuantía en que las Entidades Locales recibirán esta vía de financiación. Este reenvío resulta tal vez demasiado amplio, porque no se impone con claridad una obligación de implantar este canal de trasvase de ingresos o coordinación financiera y se da por bueno que su activación y la concreción de sus modalidades, sujetos beneficiarios y demás elementos cualitativos y cuantitativos queden por completo a expensas de lo que decida la legislación autonómica<sup>22</sup>.

Con relación a las subvenciones, los art. 2.d) y 40 las mencionan como un recurso afectado, dado que no podrán ser aplicadas a atenciones distintas de aquellas para las que fueron otorgadas. Sólo en el art. 140 se distingue en función del nivel de gobierno otorgante (estatal o autonómico) al mencionar las

.....

22 Ante la inacción en la que han incurrido muchas Comunidades Autónomas, no es de extrañar que se haya planteado si Estado estaría legitimado, con base en su competencia exclusiva sobre la Hacienda general (art. 149.1.14.<sup>a</sup> de la CE), para forzar la puesta en funcionamiento de estas participaciones en tributos o para señalar, al menos, unos principios y directrices generales sobre su configuración. A favor de esta alternativa se han manifestado QUINTANA FERRER, E. (2001), p. 35; CASADO OLLERO G. (2002), pp. 34-35; RAMOS PRIETO, J. (2009 a), pp. 197-200; LASARTE ÁLVAREZ, J. / RAMOS PRIETO, J. (2009), pp. 67-70; y ZORNOZA PÉREZ, J. (2010), p. 177.

subvenciones recibidas por las Diputaciones Provinciales para financiar los Planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal a que se refiere el art. 36.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril<sup>23</sup>.

## 2. Normativa autonómica de régimen local

La mayoría de las Comunidades Autónomas de régimen general ha dictado leyes sobre el régimen local en su conjunto u otras disposiciones legales o reglamentarias sobre aspectos concretos del mismo en el ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas en este campo<sup>24</sup>. A pesar de esta proliferación legislativa, son escasas y en extremo concisas las disposiciones que diseñan dentro de ellas un escenario normativo, estable e independiente de los créditos consignados en las correspondientes leyes anuales de presupuestos, respecto de la financiación percibida por los Entes Locales con cargo a los recursos de la Hacienda autonómica. En último extremo, tal parquedad se debe a que muchas de esas leyes autonómicas no contienen ni siquiera un título o capítulo que verse específicamente sobre las cuestiones relacionadas con la financiación local.

Hay que tener en cuenta, como clave adicional, que ninguna Comunidad Autónoma se ha dotado hasta la fecha de una ley sobre Haciendas locales que complemente la ley estatal en su ámbito territorial. Esa sería, sin duda, la sede más apropiada para albergar una regulación general de la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Hacienda autonómica y de otros posibles recursos de idéntica procedencia. Las disposiciones legales sobre régimen local vigentes en Cataluña o Galicia proyectaron hace bastantes años la aprobación de un cuerpo normativo de tales características. Sin embargo, esas loables pretensiones han quedado incumplidas, quizás porque el carácter omnicompreensivo de la Ley de Haciendas Locales de 1988 –al que el Tribunal

.....

23 La disposición adicional primera, apdo. 2, del Texto Refundido alude también a una participación específica y diferenciada en los tributos de la Comunidad Autónoma y a las subvenciones incondicionadas como dos alternativas para compensar a los municipios en el supuesto de que una Comunidad Autónoma decidiera establecer y exigir un impuesto propio sobre la materia imponible gravada en la actualidad por el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

24 Por su singularidad quedan fuera de nuestro análisis la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral, donde la aportación básica a la financiación de las Haciendas locales proviene de las Haciendas forales, así como el régimen económico-fiscal especial de Canarias, que también conlleva una vía singular de financiación para los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos (Bloque Canario de Financiación regulado por la Ley 9/2003, de 3 de abril, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias).

Constitucional prestó su visto bueno en la Sentencia 233/1999 mediante una generosa interpretación de los títulos competenciales del Estado— y de su posterior Texto Refundido de 2004 ha dejado muy pocos resquicios para un ulterior desarrollo normativo por parte de las Comunidades Autónomas.

No obstante, ese escenario podría cambiar como resultado de las últimas reformas estatutarias. El giro podría ser muy visible en Cataluña, dado que su Estatuto de Autonomía de 2006 (art. 220) ordena al Parlamento autonómico que apruebe una ley sobre finanzas locales, respetando la autonomía local y previa audiencia del Consejo de Gobiernos Locales. Otros Estatutos han optado por encomendar a una ley específica la regulación de la participación en los tributos o los ingresos de la Comunidad Autónoma (arts. 192.1 del Estatuto de Andalucía y 55.3 del Estatuto de Castilla y León) o de las aportaciones de carácter incondicionado que la misma destine a las Corporaciones Locales (art. 114.4 del Estatuto de Aragón).

Con el fin de no alargar en exceso la exposición, hemos sintetizado en una tabla las previsiones sobre percepción de ingresos por las Haciendas locales con cargo a los presupuestos de las Comunidades Autónomas que figuran en las normas autonómicas de régimen local. En general, se constata un desigual grado de predeterminación normativa sobre la contribución ordinaria al sostenimiento de las finanzas locales, que en muchos casos queda a la entera disposición del presupuesto anual. Por otro lado, se aprecia también una cierta heterogeneidad en su denominación (participación en tributos, participación en ingresos, aportaciones, transferencias, subvenciones) y características, aunque en la mayoría de los casos se opta por concretarla mediante la dotación de un fondo de cooperación local o municipal. Únicamente siete Comunidades Autónomas tienen definidas de forma estable las líneas esenciales de estos fondos en su normativa de régimen local (Andalucía y Canarias a través de leyes *ad hoc*, Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña, Islas Baleares y Comunidad Valenciana). Las demás se han limitado a señalar unas directrices muy generales, pendientes de cristalización en ulteriores disposiciones legales (Galicia y La Rioja) o reglamentarias (Castilla y León y Comunidad de Madrid), o bien a legislar anualmente mediante las respectivas leyes de presupuestos.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NORMATIVA EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL	ASPECTOS MÁS RELEVANTES DE LA COLABORACIÓN FINANCIERA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA CON LAS ENTIDADES LOCALES
Andalucía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (arts. 24-25).</li> <li>• Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consideración de la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma como aportación fundamental a la financiación de las competencias locales.</li> <li>• Posibilidad de establecer programas de colaboración financiera específica para materias concretas como financiación adicional.</li> <li>• Creación a partir de 2011 de un Fondo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con una dotación inicial de 420 millones de euros (600 millones de euros en 2014).</li> </ul>
Aragón	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (arts. 254-262).</li> <li>• Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón [arts. 59.1.f) y 60-68].</li> <li>• Decreto 38/2006, de 7 febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones y transferencias con cargo al Fondo Local de Aragón.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aportaciones de la Comunidad Autónoma distribuidas conforme a criterios que atiendan a las peculiaridades de la organización territorial aragonesa y las Directrices de Ordenación Territorial, así como los Planes Directores de la Comunidad Autónoma en materias de su competencia.</li> <li>• Fondo Local de Aragón como instrumento aglutinante del conjunto de transferencias que se incluyen en los presupuestos autonómicos con destino a apoyar el desarrollo y la gestión de las distintas actividades que sean de competencia de las Entidades Locales.</li> <li>• El Fondo se compone de los programas específicos de transferencias (Programa de Política Territorial y Fondo de Cooperación Municipal de carácter incondicionado) y de la financiación destinada en los distintos programas sectoriales de los diversos Departamentos.</li> <li>• Inclusión entre los recursos de las comarcas de las transferencias de la Comunidad Autónoma en concepto de participación en ingresos no finalista, de un fondo de gastos de personal y de un fondo de cohesión comarcal.</li> <li>• Regulación de la financiación de las comarcas a cargo de los presupuestos de la Comunidad Autónoma.</li> </ul>

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NORMATIVA EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL	ASPECTOS MÁS RELEVANTES DE LA COLABORACIÓN FINANCIERA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA CON LAS ENTIDADES LOCALES
Asturias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 3/1986, de 15 de mayo, por la que se regula el procedimiento para la creación de Comarcas [art. 9.4.d)].</li> <li>• Ley 6/2008, de 30 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Tributarias de acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2009 (disposición adicional primera), modificada por la Ley 4/2009, de 29 de diciembre, de Medidas Administrativas y Tributarias de Acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2010.</li> <li>• Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subvenciones y aportaciones del Principado entre los recursos económicos de las comarcas.</li> <li>• Creación a partir de 2009 de un Fondo de Cooperación Municipal de carácter incondicionado para los municipios con población igual o inferior a 40.000 habitantes, destinado a sufragar gastos de los concejos necesarios para asegurar la correcta dotación de las infraestructuras básicas, la mejora de espacios públicos, así como para otras inversiones destinadas al uso público.</li> </ul>
Canarias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 8/1999, de 28 de abril, de regulación de las Comarcas [art. 31.1.j)].</li> <li>• Decreto 109/2006, de 26 octubre, por el que se crea y regula el Fondo de Cooperación Municipal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondo Canario de Financiación Municipal concebido para suministrar recursos económicos a los municipios que voluntariamente se adhieran al mismo.</li> <li>• Aporta transferencias de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias con un doble objetivo de saneamiento económico-financiero de sus Haciendas o inversión (50%) y de atribución de recursos suplementarios para realizar gastos de libre disposición (50%).</li> </ul>
Cantabria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha (arts. 78-83).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclusión de las participaciones en impuestos de la Comunidad Autónoma establecidas a favor de las comarcas entre los recursos constitutivos de su Hacienda.</li> <li>• Regulación de las transferencias y aportaciones de la Comunidad Autónoma a la financiación comarcal.</li> <li>• Creación de un Fondo de Cooperación Municipal que aporta financiación incondicionada a los municipios para contribuir al equilibrio económico y la realización interna del principio de solidaridad y fortalecer la autonomía local en la vertiente del gasto.</li> <li>• Dotación anual con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma de un Fondo Regional de Cooperación Local.</li> </ul>
Castilla-La Mancha		

NORMATIVA EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL
<ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto 35/2009, de 28 de abril, por el que se fijan los criterios de distribución del Fondo Regional de Cooperación Local en la parte incondicionada.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León (art. 109).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña [arts. 20.1.b), 21.2.b), 72 y 195-198].</li> <li>Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Organización Comarcal de Cataluña [arts. 39.1.d) y 40].</li> <li>Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona (arts. 40-45).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura (arts. 46.1.d) y e), 51 y 95].</li> </ul>

Castilla y León

Cataluña

Extremadura

- La finalidad del Fondo es cooperar con los municipios, entidades de ámbito territorial inferior al municipio y mancomunidades en la financiación de programas de obras y servicios, mediante transferencias incondicionadas y subvenciones.
- Establecimiento del Plan de Cooperación Local como instrumento de cooperación económica entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales.
- El Plan aporta a las Haciendas locales subvenciones y transferencias incondicionadas.
- Establecimiento de un Fondo de Cooperación Local dotado a partir de las participaciones en los ingresos del Estado y la Generalidad y de subvenciones incondicionadas.
- El Fondo aporta financiación incondicionada a las Entidades Locales y debe servir, además, para fomentar la fusión o agregación voluntaria de municipio, atender la situación de los municipios de régimen especial y fomentar la constitución de comunidades y mancomunidades de municipios.
- Reconocimiento a los Consejos Comarcales de un porcentaje de participación en el Fondo de Cooperación Local.
- Inclusión de las transferencias de la Generalidad y la participación en los tributos de la misma como recursos del Área Metropolitana de Barcelona.
- Mención de las transferencias procedentes de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma y las subvenciones entre los recursos de las mancomunidades de municipios y las entidades locales menores.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NORMATIVA EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL	ASPECTOS MÁS RELEVANTES DE LA COLABORACIÓN FINANCIERA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA CON LAS ENTIDADES LOCALES
Galicia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia (arts. 329-333).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Previsión de otros mecanismos de apoyo económico de la Comunidad Autónoma a las mancomunidades.</li> <li>• Inclusión de las participaciones en los tributos de la Comunidad Autónoma como recurso de las Entidades Locales gallegas.</li> <li>• Fijación por la ley de presupuestos de cada ejercicio de la cuantía del Fondo de Cooperación Local, cuyo objeto es compensar los desequilibrios internos en infraestructuras básicas de carácter local e incrementar éstas, acercando los servicios públicos locales a la media del Estado y facilitando, al mismo tiempo, el apoyo a la actividad económica en los núcleos y zonas menos desarrollados de la Comunidad Autónoma.</li> </ul>
Islas Baleares	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Islas Baleares (arts. 202-208).</li> <li>• Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento a los Consejos, Ayuntamientos y el resto de Entidades Locales del derecho a participar en los ingresos de la Comunidad Autónoma.</li> <li>• Establecimiento de fondos de colaboración económica con las Entidades Locales para contribuir a su equilibrio económico y colaborar en la consecución de los principios de autonomía y suficiencia financiera interna y en la realización del principio de solidaridad.</li> <li>• Desglose de los fondos de colaboración económica en un Fondo de ayudas de carácter finalista, destinado al pago de las retribuciones de alcaldes, presidentes o miembros electos de los gobiernos locales, y en un Fondo de Cooperación Local de carácter no finalista.</li> <li>• Posible establecimiento de un plan de financiación de infraestructuras y de servicios públicos para estimular y equilibrar territorialmente las infraestructuras y los servicios locales y de programas específicos de fomento y ayuda a los Entes Locales en relación con finalidades determinadas.</li> </ul>

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NORMATIVA EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL	ASPECTOS MÁS RELEVANTES DE LA COLABORACIÓN FINANCIERA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA CON LAS ENTIDADES LOCALES
La Rioja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de la Rioja (arts. 110 a 114).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mención a la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma como recurso de las Haciendas locales.</li> <li>• Creación por ley de un Fondo de Cooperación Local que tendrá como objetivo cooperar a la financiación de las obras y servicios de las Entidades Locales y contribuir a su suficiencia financiera.</li> </ul>
Comunidad de Madrid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid (art. 133).</li> <li>• Decreto 66/2003, de 22 de mayo, por el que se crea el Fondo Regional de Cooperación Municipal de la Comunidad de Madrid, destinado a sufragar gastos corrientes de los Ayuntamientos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aportaciones autonómicas en forma de subvenciones a través del Programa Regional de Inversiones y Servicios de Madrid (PRISMA).</li> <li>• Creación mediante decreto de un Fondo Regional de Cooperación Municipal destinado a sufragar gastos corrientes de los Ayuntamientos, necesarios para el funcionamiento y mantenimiento de las infraestructuras, equipamientos y zonas verdes municipales ejecutados con cargo a programas regionales de inversiones y servicios.</li> </ul>
Murcia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 6/1988, de 25 agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No regula la colaboración financiera de la Comunidad Autónoma con las Haciendas locales.</li> </ul>
Comunidad Valenciana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana (arts. 85.4, 105.1.e) y 198-201).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclusión de la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma como recurso de las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios.</li> <li>• Posible adopción de medidas de fomento del saneamiento de las Haciendas locales por parte de la Generalidad.</li> <li>• Creación del Fondo de Cooperación Municipal como instrumento para potenciar la autonomía local sobre la base del principio de subsidiariedad.</li> <li>• El Fondo tiene como beneficiarios a todos los municipios y financiará servicios, infraestructuras y equipamientos básicos.</li> </ul>

### 3. La dualidad financiación incondicionada versus financiación condicionada

El rápido repaso efectuado por la norma autonómica pone de relieve que uno de los puntos clave del apoyo que las Comunidades Autónomas prestan a las Haciendas locales es la elección entre recursos incondicionados o no finalistas, no afectos a fines concretos, o recursos condicionados o finalistas, adscritos a la cobertura de gastos determinados.

#### A. Autonomía local y libre disposición de ingresos por las Entidades Locales

En su proyección al terreno del gasto público el principio de autonomía local (arts. 137 y 140 de la CE) se traduce en la capacidad genérica de determinar y ordenar la estructura y volumen del mismo, esto es, de decidir en qué y cuánto gastar para atender debidamente las funciones, servicios y actividades que el ordenamiento encomienda a las Entidades Locales<sup>25</sup>. Por ello, la existencia de flujos financieros descendentes desde la Hacienda autonómica hacia las Haciendas locales plantea, desde la perspectiva del poder de gasto de éstas últimas, la duda de si es posible que el ente que realiza la transferencia condicione los términos en que el ente receptor tiene que emplear las cantidades asignadas<sup>26</sup>.

De la enjundia de este problema da fe el hecho de que reclamase en su día la atención de la Carta Europea de la Autonomía Local, elaborada en el seno del Consejo de Europa<sup>27</sup>. Este convenio internacional hace gala de una postura netamente favorable a la ausencia de limitaciones o condiciones a la libre disposición de sus ingresos por parte de los gobiernos locales<sup>28</sup>. Los apdo. 1, 5 y 7 de su art. 9 encadenan hasta tres declaraciones a este respecto (la cursiva es nuestra):

.....

25 Sobre el alcance de la autonomía local en la vertiente del gasto pueden verse, entre otras, las Sentencias del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio (fundamento jurídico 8.º), 27/1987, de 27 de febrero (fundamento jurídico 7.º), 109/1998, de 21 de mayo (fundamento jurídico 10.º), 104/2000, de 13 de abril (fundamento jurídico 4.º) y 48/2004, de 25 de marzo (fundamento jurídico 10.º).

26 RAMALLO MASSANET, J. (2001), p. 92.

27 Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, aprobada y ratificada por España el día 20 de enero de 1988 (BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1989).

28 Así lo destaca LASAGABASTER HERRARTE, I. (2007), pp. 78-79: "Aquí está en cuestión la propia autonomía de la Entidad local, ya que la vinculación de los ingresos externos a unos determinados proyectos limitaría claramente la competencia local para decidir de qué forma gasta su dinero. Por otra parte, los ingresos vinculados dan el poder de decisión sobre el gasto público a la Entidad que otorga el ingreso. Esto conlleva una actuación claramente contraria al principio de autonomía".

“1. Las Entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden *disponer libremente en el ejercicio de sus competencias*.

[...]

5. La protección de las Entidades locales financieramente más débiles reclama la adopción de procedimientos de compensación financiera o de las medidas equivalentes destinadas a corregir los efectos del desigual reparto de las fuentes potenciales de financiación, así como de las cargas que les incumben. Tales procedimientos o medidas *no deben reducir la libertad de opción de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia*.

[...]

7. *En 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”.

El Consejo de Europa ha continuado insistiendo sobre este aspecto crucial de la actividad financiera local en ulteriores declaraciones. Sobresalen las Recomendaciones del Comité de Ministros de dicha organización 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. En ambas se exhorta a garantizar a las Entidades Locales un sistema de financiación fundado en diversos principios, entre los que figura la petición explícita de que una parte sustancial de las transferencias así como, en general, de los recursos propios no quede afectada a *utilizaciones específicas*<sup>29</sup>. A tal efecto se reclama, dentro de las líneas directrices atinentes a las aportaciones financieras a las Haciendas locales que se señalan en un anexo, que la contribución del Estado y las entidades de nivel regional a la financiación de los presupuestos locales tome prioritariamente la forma de dotaciones, entendidas como aportaciones no afectadas. La Recomendación Rec

.....

29 La Recomendación Rec (2005) 1 define en la parte I de su anexo los recursos afectados de un Ente Local como aquellos que “deben ser utilizados para un objetivo (bien, patrimonio, servicios, programa) decidido por una autoridad distinta del ente en cuestión” y los recursos no afectados como aquellos que “pueden ser utilizados libremente, dentro del respeto a la legislación relativa a la utilización de los fondos públicos, por la entidad local”.

(2005) 1 alerta en particular de los riesgos que conlleva la utilización de las subvenciones y sienta unas directrices muy claras respecto al papel que deben desempeñar, respectivamente, las subvenciones y las dotaciones (conceptuadas como transferencias financieras afectadas y no afectadas, respectivamente) en el sostenimiento de las finanzas locales:

“Las subvenciones limitan la libertad de elección política de las entidades locales, son menos eficaces que las dotaciones para cubrir los déficits de recursos respecto de las competencias y no son demasiado útiles en tanto que instrumentos de nivelación. En consecuencia, el recurso a las subvenciones debería limitarse, en general, a lo necesario para atender los objetivos siguientes, a saber:

- (co)financiar los gastos de inversión, en el marco de las políticas para un desarrollo territorial equilibrado y duradero;
- asegurar que ciertos servicios públicos locales, para los cuales los standards mínimos son establecidos a nivel nacional, son prestados a un nivel normalizado en el conjunto del territorio nacional;
- compensar las cargas de centralidad que pueden afectar a la oferta de ciertos servicios públicos locales, en la medida en que estas cargas no son compensadas por los mecanismos de transferencias horizontales, como consecuencia de acuerdos voluntarios u obligaciones legales;
- financiar ciertos servicios públicos que las entidades locales asumen por cuenta del Estado o compensar los gastos que las entidades locales deben afrontar durante la puesta en práctica de las competencias delegadas por otras autoridades; si las subvenciones pueden ser utilizadas con este fin, especialmente en razón de su posible papel incisivo, conviene señalar que las dotaciones se aventuran a menudo más eficaces; las autoridades centrales deberían examinar qué solución sería mejor, siempre que se respete la autonomía local, en su situación específica”.

De lo expuesto se infiere que el art. 9 de la Carta Europea da pie para deducir con carácter general que el núcleo básico de los recursos que sostengan a las Haciendas locales no debe ir ligado a la cobertura de gastos específicos. Las fuentes ordinarias y permanentes de financiación de las competencias propias o transferidas de los gobiernos locales han de suministrar ingresos de libre disposición, limitándose las subvenciones condicionadas a actuar como mecanismos complementarios que entren en juego una vez garantizada su suficiencia financiera<sup>30</sup>.

.....

30 Ministerio de Administraciones Públicas (2005): *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, p. 36.

Esta concepción, que por desgracia no fue asumida ni por la Ley de Bases del Régimen Local de 1985 ni por la Ley de Haciendas Locales de 1988, ha sido abrazada respecto de las aportaciones autonómicas a la financiación local en las reformas estatutarias aprobadas desde 2006, según se aprecia en los Estatutos de Cataluña (art. 218.1), Baleares (art. 75.9), Andalucía (art. 191.2), Aragón (art. 114.4) y Extremadura (art. 60.2). Como cabe imaginar, ha sido además la tesis defendida tradicionalmente con firmeza por las Corporaciones Locales y sus organizaciones representativas<sup>31</sup>. Sin embargo, nuestro Tribunal Constitucional no ha adoptado tal enfoque, sino que más bien ha dado el visto bueno a una concepción potencialmente más limitativa de la autonomía local. En concreto, la Sentencia 150/1990, de 4 de octubre (fundamento jurídico 12.º) no puso impedimentos para que una Comunidad Autónoma (se trataba de la Comunidad de Madrid) pudiese recortar la libre disponibilidad de los ingresos obtenidos por las Haciendas locales a través de la participación en un fondo nutrido, entre otras fuentes, con el rendimiento de un recargo autonómico sobre la cuota de un impuesto estatal (el IRPF). En aquella ocasión se apreció la concurrencia de un interés directo del ente que transfería los ingresos, como consecuencia del ejercicio de su competencia de cooperación con las Administraciones locales. El siguiente párrafo condensa la argumentación que sustenta este pronunciamiento:

“Los arts. 140 y 142 de la Constitución no prescriben, con alcance general, que los ingresos que perciban las entidades locales en concepto de participación en los tributos del Estado o de las Comunidades Autónomas hayan de quedar a la entera y libre disponibilidad de aquellas Corporaciones. No exigen que dicha participación se instrumente, en cualquier caso, mediante transferencias o subvenciones incondicionadas de fondos estatales o autonómicos a las Haciendas locales. Por el contrario, como es regla común en el Derecho comparado, resulta constitucionalmente lícito vincular las transferencias y subvenciones a un destino concreto, siempre que, en el ejercicio de sus propias competencias, concurre en ello el interés del ente que transfiere sus propios recursos o subvenciona a las Haciendas locales. Y así se reconoce también en los

.....

- 31 Postura que se refleja en la Carta de Vitoria de 25 de noviembre de 2004, donde la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) reclama lo siguiente: “La reforma que se aborde, debe contemplar una conexión entre competencias y medios adecuados para ejercerlas, diseñando una nueva financiación local con medios propios y transferencias incondicionadas del Estado y Comunidades Autónomas, en función de las competencias que desarrollan y estableciendo los mecanismos de nivelación necesarios para garantizar la equidad”.

arts. 39 y 40 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales. En consecuencia, si bien la subvención no es un concepto que delimite competencias en nuestro ordenamiento constitucional, según ha precisado con reiteración este Tribunal, la facultad de concederlas, incluso para un destino concreto, responde en el presente caso al ejercicio de las competencias de cooperación con las entidades locales que ostenta la Comunidad de Madrid”.

A juicio del Tribunal Constitucional, la autonomía no fuerza ineludiblemente en su componente financiero que los ingresos procedentes de la participación en recursos de otras Haciendas se atribuyan a los Entes Locales como una financiación de carácter incondicionado o no finalista. Será suficiente con que concurra alguna competencia del ente que aporta los fondos para que resulte admisible ligarlos a actuaciones concretas, privándoles así de la facultad de adscribirlos al destino que estimen más conveniente. Esta postura encaja dentro de un planteamiento más general del Tribunal Constitucional, con arreglo al cual se admite que la autonomía local en la vertiente del gasto pueda ser restringida por el Estado y las Comunidades Autónomas<sup>32</sup>.

¿Podemos acoger sin ninguna reserva esa solución para las participaciones en tributos de las Comunidades Autónomas, contempladas en el art. 142 de la CE como una de las tres patas fundamentales de las Haciendas locales? Con el respeto que siempre han de merecernos los pronunciamientos del supremo intérprete de nuestra Carta Magna, pensamos que no. Conviene andar con cautela porque la fuerza expansiva del principio de autonomía local proclamado en los arts. 137 y 140 debe llevarnos a recapacitar sobre las consecuencias perniciosas que de ella pueden derivarse para el normal desenvolvimiento de la actividad financiera de las Haciendas locales.

Las razones manifestadas en la Sentencia 150/1990 no acaban de convencernos. Para empezar sería siempre relativamente fácil alegar la presencia de algún título competencial con la intención de restringir el empleo de los ingresos transferidos en concepto de participación<sup>33</sup>. Bastaría con que el Estado o las Comunidades Autónomas invocasen los arts. 55.d) y 57 de la Ley de Bases de 1985, alusivos a la asistencia y la cooperación económica con la Administración local.

.....

32 En particular, “las limitaciones o condicionamientos a la disponibilidad de los ingresos o a la libre decisión sobre el destino de los gastos de las Diputaciones no vulneran la autonomía local, en su vertiente económica, siempre y cuando dichas limitaciones estén autorizadas por el bloque de la constitucionalidad” (Sentencias 109/1998, de 21 de mayo, fundamento jurídico 10.º, y 48/2004, de 25 de marzo, fundamentos jurídicos 10.º y 11.º).

33 Cfr. RAMALLO MASSANET, J. (2001), pp. 94 y 97.

Pero, además, la resolución comentada parece dar por buena una cierta equiparación entre las participaciones y las subvenciones a los efectos de su régimen de disposición, cosa que tampoco podemos aceptar con carácter general.

### *B. Participaciones en tributos y subvenciones como modalidades diferenciadas de transferencias*

Los conceptos de participación en tributos o ingresos y subvención tienen en común su pertenencia al género más amplio de las transferencias intergubernamentales, siguiendo la terminología habitual en la literatura sobre el federalismo fiscal. De acuerdo con una visión eminentemente económica, las transferencias constituyen ingresos de Derecho público no tributarios, consistentes en una suma de dinero que un ente público entrega, a título de gasto y sin contrapartida, a otra entidad territorial que lo recibe en calidad de ingreso<sup>34</sup>. Desde la perspectiva de sus resultados financieros tanto las participaciones como las subvenciones coinciden en aportar a las Haciendas locales ingresos transferidos y en comportar, en paralelo, un correlativo gasto de transferencia para el Estado o las Comunidades Autónomas<sup>35</sup>. La única diferencia remarcable entre ambos mecanismos radica en que el importe de la cantidad transferida depende en las participaciones de la recaudación del tributo o conjunto de tributos coparticipados, mientras que en las subvenciones va en función de la disponibilidad financiera del ente que las concede y del gasto del ente beneficiario que se vaya a sufragar total o parcialmente con ellas.

Por ese motivo no es de extrañar que los hacendistas suelen utilizar el término subvenciones generales, incondicionadas, incondicionales o no finalistas para designar las participaciones de las Haciendas territoriales en los tributos o ingresos de otros niveles de gobierno. Pero tal equiparación no puede trasladarse miméticamente al terreno jurídico sin incurrir en una confusión conceptual. En efecto, la doctrina jurídica se muestra firme partidaria de no entremezclar ambas categorías, cifrando en dos los principales elementos diferenciales: 1.<sup>a</sup>) La dependencia de la creación de la subvención de una decisión discrecional del ente público otorgante que procede a su convocatoria<sup>36</sup>; 2.<sup>a</sup>) La afectación de su producto a fines predeterminados con carácter previo por quien la concede<sup>37</sup>.

.....

34 ROVIRA I MOLA, A. (1993), pp. 387-388.

35 Como explica PASCUAL GARCÍA, J. (2004), p. 38, la transferencia "se nos muestra como un supraconcepto, dentro del cual se incluyen las subvenciones en sentido estricto, junto a otros pagos o entregas de fondos sin contrapartida".

36 FERREIRO LAPATZA, J.J. (1984), p. 936; y MARTÍN QUERALT, J. (1988): pp. 2181-2182.

37 PALAO TABOADA, C. (1987), p. 299; y MATEO RODRÍGUEZ, L. (1988), pp. 2233-2234.

En este sentido, no es ninguna casualidad que el texto constitucional eludiera la utilización del vocablo subvención en los preceptos relativos a las fuentes de ingresos de los entes territoriales y, en particular, en el art. 142<sup>38</sup>. Ello indica sin ambigüedad la concepción del sistema de financiación local por la que se decantó el constituyente, contrario a una Hacienda subsidiada o dependiente de auxilios externos. Tal elección no conlleva, pese a todo, que las subvenciones dejen de ser admisibles como un mecanismo de financiación de segundo orden o coyuntural que, claro está, nunca debería situarse al mismo nivel o por encima de los tributos propios o las participaciones en tributos ajenos como fuentes básicas y permanentes de financiación<sup>39</sup>.

La subvención, considerada habitualmente como un instrumento de fomento o incentivo, está concebida con la función de coadyuvar a la realización de determinadas actuaciones u objetivos de los entes públicos, de donde se infiere que la afectación a un fin o destino determinado constituye un elemento indispensable de la misma. Por ello, esta noción jurídica debe quedar restringida a aquellas atribuciones patrimoniales que se otorgan o conceden afectadamente, quedando paralelamente excluidas todas aquellas transferencias que no comporten un deber de hacer o de dar cumplido destino a lo otorgado mediante su inversión en la actividad subvencionada<sup>40</sup>. Dentro de estas últimas han de encuadrarse las participaciones que se reconozcan a las Entidades Locales en los tributos de otras Haciendas.

Esa delimitación conceptual viene avalada por múltiples normas de nuestro Derecho positivo. Si acudimos al principal referente normativo en la materia, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, su art. 2,

.....

38 Como explica FERREIRO LAPATZA, J.J. (1985), pp. 42-44, “la Constitución rechaza abiertamente un modelo de Hacienda Local basado en «subvenciones»” o, con otras palabras, “un sistema de financiación de las Haciendas Locales basado en «ayudas» o «incentivos» que permita dudar del plano de no sumisión en que quiere colocar a las Corporaciones Locales”. En parecidos términos se expresa VARONA ALABERN, J.E. (1992), p. 734.

39 ENTRENA CUESTA, R. (2001), p. 2460; y FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2005), p. 58. Por mucho que las Comunidades Autónomas tengan atribuciones para orientar, al menos parcialmente, algunas decisiones de gasto local, las subvenciones no pueden suplantar el papel de las participaciones en tributos autonómicos como instrumento de financiación incondicionada, con el consiguiente menoscabo de la autonomía de las Entidades Locales. En este sentido, SUÁREZ PANDIELLO, J. (coord.) / BOSCH ROCA, N. / PEDRAJA CHAPARRO, F. / RUBIO GUERRERO, J.J. / UTRILLA DE LA HOZ, A. (2008), pp. 282 y 309-310.

40 FERNÁNDEZ FARRERES, G. (1983), pp. 17, 230 y 234-235; y SESMA SÁNCHEZ, B. (1998), pp. 340-341.

apdo. 1 y 2<sup>41</sup>, acoge el ya indicado elemento finalista, concebido con amplitud, y lo eleva a la condición de rasgo inherente a cualquier subvención<sup>42</sup>, vinculando al mismo la consiguiente sujeción de la persona o entidad beneficiaria al cumplimiento de un conjunto de obligaciones materiales y formales. De ahí que se excluyan del concepto de subvenciones las transferencias encaminadas a la financiación global de la actividad de la Administración pública destinataria<sup>43</sup>, es decir, todas las transferencias presupuestarias o financieras o aportaciones dinerarias no afectadas, cuyo fin genérico sea la financiación de las haciendas de las entidades perceptoras<sup>44</sup>, entre las cuales se encuadran sin duda las participaciones en tributos.

La distinción entre subvención y transferencia no afectada se refleja igualmente en la Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública (segunda parte, norma de reconocimiento y valoración 18.<sup>a</sup>). Y del componente finalista de las subvenciones hemos visto que también se hace eco el art. 40 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas locales al restringir cualitativamente la utilización de los ingresos procedentes de las mismas.

Es cierto que algunos Estatutos de Autonomía contemplan las *subvenciones incondicionadas* con cargo a los Presupuestos Generales del Estado como un medio de financiación de las Haciendas locales cuya distribución ha de encauzarse a través de las Comunidades Autónomas. También lo es que esa expresión, que resulta en sí misma contradictoria y ha sido calificada con razón de desafortunada<sup>45</sup>, aparece incluso ocasionalmente en el Texto Refundido sobre Haciendas locales (disposición adicional primera, apdo. 2) y en otras normas. Sin embargo, esa modalidad de atribuciones de ingresos no finalistas no constituyen subvenciones propiamente dichas, por mucho empeño que ponga a veces el legislador en conferirles ese ropaje externo<sup>46</sup>; en nuestra opinión, no

.....

41 La redacción vigente del apdo. 2 fue dada por la disposición final octava de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007.

42 FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2005), p. 35; MARTÍNEZ GINER, L.A. (2006), pp. 32-33 y 39-41; y FERNÁNDEZ MONTALVO, R. (2007), pp. 414-415.

43 El art. 2.2 del Reglamento de desarrollo de la Ley 38/2003, aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, identifica financiación global con "las aportaciones destinadas a financiar total o parcialmente, con carácter indiferenciado, la totalidad o un sector de la actividad de una Administración Pública".

44 FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2005), pp. 47-48; LÓPEZ RAMÓN, F. (2005), p. 34; y REQUERO IBÁÑEZ, J.L. (2002), p. 49.

45 PASCUAL GARCÍA, J. (2004), p. 43.

46 LOZANO SERRANO, C. (1981), pp. 141-142; y SESMA SÁNCHEZ, B. (1998), pp. 349-355.

son más que simples asignaciones presupuestarias para la financiación de los Entes Locales.

El Tribunal Constitucional lo ha hecho ver así en su ya amplia jurisprudencia sobre la materia, en la que ha dado siempre por supuesto que la subvención tiene un destino determinado y se caracteriza por una afección a un fin concreto. En este sentido, la concibe “como una de las modalidades más frecuentes de la actividad de fomento, en su vertiente positiva, a guisa de estímulo y con un contenido económico”, insistiendo en su “talante finalista”<sup>47</sup>. Además, se ha referido a las denominadas *subvenciones incondicionadas* o *subvenciones-dotación* en los siguientes términos<sup>48</sup>:

“Dentro de las subvenciones, y en lo que respecta a las cuestiones aquí planteadas, conviene distinguir por una parte aquellas que responden a una finalidad o acción de fomento, y por otra, las llamadas «subvenciones-dotación» frecuentemente incluidas en los Presupuestos Generales del Estado y que, si bien formalmente caracterizadas como subvenciones, en realidad encubren meras dotaciones presupuestarias destinadas a cubrir las necesidades de financiación de un determinado ente o servicio público y que sólo impropia o en una acepción muy genérica pueden asimilarse a las subvenciones en sentido estricto, constituyendo en realidad transferencias presupuestarias para asegurar la suficiencia financiera del ente público receptor (como es el caso de las subvenciones a las Entidades Locales destinadas a asegurar su equilibrio financiero), o sencillamente, una forma de financiación del mismo”.

#### 4. Características básicas que debe reunir la participación en los tributos de las Comunidades Autónomas como recurso fundamental de las Haciendas locales<sup>49</sup>

En el *Informe para la reforma de la financiación de las Haciendas locales* del año 2002 se insistió en que para disfrutar de un cierto grado de seguridad en el ámbito jurídico y financiero, cualquier modelo de participación de un ente público en los tributos de otro debe moverse dentro de unas coordenadas elementales: definición de un horizonte temporal determinado de vigencia;

.....

47 Sentencias 237/1992, de 15 de diciembre (fundamento jurídico 9.º) y 102/1995, de 26 de junio (fundamento jurídico 33.º).

48 Sentencias 13/1992, de 6 de febrero (fundamento jurídico 6.º), y 331/1993, de 12 de noviembre (fundamento jurídico 2.º,C).

49 Para un análisis más detallado puede verse RAMOS PRIETO, J. (2009a), pp. 89 y ss.; y LASARTE ÁLVAREZ, J. / RAMOS PRIETO, J. (2009), pp. 17 y ss.

estabilidad en su aplicación; sencillez y facilidad de comprensión por parte de las entidades beneficiarias; un mínimo de seguridad en la obtención de los ingresos; automatismo en la fijación del importe global de la participación en cada uno de los ejercicios de aplicación del modelo, vinculando su evolución a alguna magnitud macroeconómica definida con claridad y que refleje la dinámica real de la economía; y coordinación entre las fórmulas de participación de las Haciendas locales en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas<sup>50</sup>.

Apenas cinco años más tarde, 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>51</sup>, recogió entre las medidas propuestas para la reforma de la Hacienda local la consolidación de la participación en los tributos de las Comunidades Autónomas como transferencias incondicionadas, distribuidas según criterios objetivos y estables y sujetas a una actualización automática.

A las ideas anteriores añadimos nosotros, en primer lugar, que la participación en los tributos de las Comunidades Autónomas debe constituir una fuente de ingresos de cuantía relevante y que pueda servir para resolver las particularidades propias de las Haciendas locales de cada territorio. Esa relevancia cuantitativa sólo puede alcanzarse si se concibe su objeto en un sentido amplio, incluyendo todos los recursos tributarios de las Haciendas autonómicas contemplados en el art. 157.1.a) y b) de la CE: tanto los tributos propios y recargos sobre impuestos estatales como los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado.

Tributos de las Comunidades Autónomas en sentido estricto son sólo aquellos que han sido establecidos mediante ley de sus respectivos Parlamentos, así como los recargos girados por idéntico cauce formal sobre la base o la cuota de impuestos del Estado. Ningún problema hay pues para admitir la participación de las Haciendas locales en la recaudación de estos recursos tributarios de creación propia, ya sea a través de fondos globales o mediante participaciones específicas. La única restricción que estimamos procedente incumbe a las tasas y contribuciones especiales. A pesar de que el art. 142 de la CE contempla una participación en tributos sin ninguna especificación adicional, en realidad este canal de trasvase de ingresos sólo cobra verdadero sentido con relación a los impuestos, como gravámenes cuyo

.....

50 Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales (2002), p. 115.

51 *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, VIII Legislatura, serie I, núm. 857, 26 de diciembre de 2007, p. 51.

devengo tiene lugar sin que medie una actividad de la Administración que afecte o beneficie de manera directa e inmediata al sujeto pasivo; o, según reza el art. 2.2.c) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, como tributos exigidos “sin contraprestación”.

En cambio, carece de lógica que el producto total o parcial de una tasa o de una contribución especial fuese a parar a las arcas de un ente público distinto de aquel que hubiese adoptado la decisión de establecerla, dada su condición de tributos causales fundados en el principio del beneficio. En tal hipótesis se quebraría el indisoluble nexo de unión que debe existir entre la percepción del rendimiento y la titularidad de la competencia material para desarrollar la actuación administrativa en que consiste por definición su hecho imponible<sup>52</sup>, según se desprende de la definición contenida en el art. 2.2.a) y b) de la citada Ley General Tributaria, y cuyo coste es, en definitiva, el que se pretende sufragarse a través de su exigencia a los obligados tributarios. Tal situación resultaría especialmente anómala si la técnica escogida para financiar a los Entes Locales fuese la de reconocer participaciones específicas en tributos autonómicos concretos. Nos decantamos, pues, por entender que las participaciones han de *circunscribirse a los impuestos propios*, a menos que se canalicen hacia un fondo global nutrido con el conjunto de la recaudación fiscal autonómica.

Mayores dudas se han suscitado con respecto a los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado a las Comunidades Autónomas. La cesión no los despoja de su carácter de impuestos de titularidad estatal, según ha tenido oportunidad de ratificar en varias ocasiones el Tribunal Constitucional<sup>53</sup>, aunque el importe de su recaudación vaya destinado en todo o en parte a nutrir unas arcas distintas de las que sustentan al Estado. En las Sentencias 16/2003, de 30 de enero (fundamento jurídico 11.º), y 72/2003, de 10 de abril (fundamento jurídico 5.º) se insiste en que “el Estado es el único titular del tributo cedido y, por tanto, de las competencias de normación y gestión del mismo, salvo que, bien conforme al art. 156.2 CE, bien al amparo del art. 157.1.a) CE, delegue o ceda su gestión lo que, sin embargo, no alteraría la titularidad sobre el mismo”.

Si la interpretación del art. 142 se detuviese en el elemento gramatical, podría a lo mejor concluirse que las Haciendas autonómicas carecen de legi-

.....

52 En este aspecto han hecho hincapié POZO LÓPEZ, J. (1980), p. 202; y RAMALLO MASNANET, J. (1993), p. 52.

53 Sentencias 181/1988, de 13 de octubre, fundamento jurídico 3.º, 296/1994, de 10 de noviembre, fundamento jurídico 4.º, y 192/2000, de 13 de julio, fundamento jurídico 8.º.

timación para dotar la participación recaudatoria de los Entes Locales con cargo al rendimiento que obtienen, a título de sujetos cesionarios, de esta parcela de imposición. No obstante, la aparente literalidad del precepto constitucional queda contrarrestada por la fuerza expansiva del principio de suficiencia financiera que en él se consagra, axioma que justifica la preferencia en este caso de un criterio de interpretación finalista o teleológico. En este sentido, resulta innegable que la suficiencia de las Haciendas locales estará mejor asegurada cuanto más ancho sea el elenco figuras impositivas que puedan servir de soporte a esta fuente de ingresos<sup>54</sup>. No debe olvidarse, como argumento añadido, que el escaso peso recaudatorio de la imposición propia convierte la participación en su rendimiento en una fórmula inadecuada para materializar la aportación regional al presupuesto local<sup>55</sup>, pues resultaría a todas luces imposible atribuirle la condición de recurso fundamental para la suficiencia financiera.

Por todo ello, cabe considerar que el art. 39.2 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales ha quedado desfasado, como consecuencia de las profundas innovaciones introducidas en el sistema de financiación autonómica. Sería conveniente modificar esa norma, pues su tenor literal restringe la participación a los tributos propios de las Comunidades Autónomas. De cualquier modo, los nuevos Estatutos de Autonomía aprobados desde 2006 e incluso la normativa aprobada en materia de finanzas locales por algunas Comunidades Autónomas han roto tan estrecho corsé, concibiendo la participación en términos globales, comprensivos del conjunto de ingresos tributarios autonómicos, sin que nadie haya reaccionado tildándola de inconstitucional por desconocimiento del Derecho estatal básico. La fuerza expansiva de la suficiencia financiera como principio rector de la Hacienda local se deja aquí sentir con especial fuerza.

De las características que hemos apuntado que debe reunir la participación en tributos de la Comunidad Autónoma hay otra que requiere un co-

.....

54 Se han mostrado partidarios de interpretar que el art. 142 de la CE engloba también los impuestos cedidos, entre otros muchos autores, RAMALLO MASSANET, J. (1995), p. 157; CASADO OLLERO, G. (2005), p. 476; MEDINA GUERRERO, M. (2005), p. 75; FERNÁNDEZ LÓPEZ, R.I. (2008), p. 469; ESTEVE PARDO, M.L. (2009), pp. 80-81; y ZORNOZA PÉREZ, J. (2010), pp. 179 y ss.

55 Cfr. JIMÉNEZ COMPAIRED, I. (2000), p. 397. Lamenta este autor que la Ley de Haciendas Locales “que, por su fecha de aprobación, tendría que haber sido consciente de esa realidad, no sólo la recoge acriticamente sino que admite incluso la posibilidad de que las leyes regionales autoricen a los entes locales a «recargar» los impuestos autonómicos. Como bien puede suponerse, apenas se han podido aplicar esas proyectadas participaciones”.

mentario adicional. Nos referimos a su consideración como una fuente de *financiación incondicionada o no finalista*. Aunque ya hemos tratado el tema, conviene insistir en que en la actualidad la doctrina defiende de forma casi unánime que el carácter no condicionado debe ser un atributo esencial de este recurso, marcando una diferencia diáfana respecto de las subvenciones afectas a fines o actuaciones concretos. Varios argumentos apoyan esta configuración pese al criterio divergente expresado por la citada Sentencia del Tribunal Constitucional 150/1990: las declaraciones generales que formula el art. 9 de la Carta Europea de la Autonomía Local; la capacidad de selección y ordenación de los gastos inherente a la autonomía que reconoce a los municipios y provincias el art. 137 de la CE, según ha admitido en reiteradas ocasiones el Tribunal Constitucional, poco acorde con las restricciones a la libre disponibilidad de los fondos; el carácter de instrumento fundamental de la suficiencia financiera local que reviste dicha participación; y, por último, el principio de no afectación de los ingresos públicos que rige como regla general en nuestro Derecho Presupuestario, también en el ámbito local (165.2 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales).

## IV. LOS FONDOS DE FINANCIACIÓN LOCAL EXISTENTES EN LA ACTUALIDAD

### 1. El prolongado incumplimiento del art. 142 de la CE por las Comunidades Autónomas

Las Comunidades Autónomas de régimen general han venido estableciendo desde hace años una serie de fondos o programas de cooperación o financiación local, con finalidades, cuantías y reglas de dotación, distribución y evolución muy dispares. Sin embargo, un examen pormenorizado de sus normas reguladoras permite concluir que la mayoría de ellos (con la excepción de los fondos existentes en Galicia, Cataluña y Canarias y, sobre todo, del fondo creado en Andalucía a partir de 2011) no se ajusta con fidelidad o ni siquiera se acerca al patrón de una auténtica y relevante participación de las Haciendas locales en el rendimiento de los tributos de las Haciendas autonómicas<sup>56</sup>.

.....

56 Para un análisis reciente de estos fondos pueden consultarse los trabajos de TOBES PORTILLO, P. / ANGOITIA GRIJALBA, M. (2008), pp. 168-177; CORDERO FERRERA, J.M. / MURILLO HUERTAS, I.P. (2008), pp. 39 y ss.; y RAMOS PRIETO, J. (2009a), pp. 239 y ss.

## Fondos autonómicos de cooperación con las entidades locales

COMUNIDAD AUTÓNOMA	FONDOS
Andalucía	Fondos para la nivelación de los servicios municipales de Andalucía (1989-2010) Fondo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma (2011)
Aragón	Fondo Local de Aragón (1999)
Asturias	Fondo especial de cooperación para concejos de menor población (2005) Fondo de Cooperación Municipal (2009)
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)
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)
Comunidad de Madrid	Fondo Regional de Cooperación Municipal (2003)
Murcia	Fondo de Cooperación Municipal (1988)
Comunidad Valenciana	Fondo de Cohesión Territorial (2005)

Las principales deficiencias de que adolece la mayoría estos instrumentos de financiación de las Haciendas locales son, en nuestra opinión, las siguientes:

- Falta de generalización de la participación en tributos de las Comunidades Autónomas como pieza central 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. Aunque se ha incrementado durante los últimos años, la aportación económica que vienen realizando las Comunidades Autónomas a través de ellos continúa estando muy lejos de la efectuada por el Estado mediante la participación de municipios y provincias en sus recursos tributarios.

- 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, con muy contadas 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 asociados 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.

Por tanto, transcurridas más de tres décadas de vigencia del texto constitucional la participación en tributos de las Comunidades Autónomas no ha conseguido abrirse un hueco relevante. Las críticas severas a la injustificada falta de desarrollo de este mecanismo de financiación se han venido repitiendo sin cesar en los diagnósticos sobre el estado y las líneas de reforma de las Haciendas locales elaborados durante los últimos años (*Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*<sup>57</sup>, resoluciones de la Asamblea General de la Federación Española de Municipios y Provincias<sup>58</sup>, informes auspiciados por esta asociación<sup>59</sup> y otros múltiples estudios doctrinales). Esta omisión resulta aún

.....

57 Ministerio de Administraciones Públicas (2005), pp. 52-53.

58 La FEMP se ha mostrado firme a la hora de reclamar con reiteración a las Comunidades Autónomas una mayor corresponsabilidad en la financiación de las Entidades Locales y en la garantía de su suficiencia y autonomía, a través del despliegue efectivo de las participaciones en los tributos de las Haciendas autonómicas como recursos de carácter incondicionado. Pueden verse al respecto las resoluciones aprobadas en materia de Haciendas y financiación local en la 9.<sup>a</sup> y 10.<sup>a</sup> Asambleas Generales, celebradas en 2007 (9-11 de noviembre) y 2011 (24 de septiembre).

59 SUÁREZ PANDIELLO, J. (coord.) *et al.* (2008), pp. 33, 316 y 319, valoran negativamente la excesiva dependencia de las Haciendas locales respecto de las transferencias incondicionadas de Hacienda central, situación que se juzga poco congruente con la configuración del Estado autonómico y con los modelos puestos en práctica en otro Estados descentralizados de corte federal. Además, estos autores afirman categóricamente que “las relaciones financieras entre Comunidades Autónomas y Entidades Locales (con algu-

menos justificable porque, a la vista del notable ensanchamiento de los tributos cedidos por el Estado en detrimento de las transferencias operado en las últimas reformas del sistema de financiación autonómica (1996, 2001 y 2009), los gobiernos regionales no pueden seguir escudándose en el pretexto de la falta de autonomía tributaria y de corresponsabilidad fiscal para rehuir la cuota que les corresponde en aras de garantizar la suficiencia financiera de los Entes Locales<sup>60</sup>. En este contexto en modo alguno sorprenden los reiterados requerimientos institucionales y académicos dirigidos a las Comunidades Autónomas para que articulen en su favor modalidades de participación en los recursos tributarios autonómicos estables, de cuantía significativa e incondicionadas<sup>61</sup>. Mientras llega ese momento, la falta de un adecuado desarrollo efectivo de dicho instrumento entraña un grave incumplimiento de las previsiones constitucionales<sup>62</sup>, ignora el art. 2.2 de la LOFCA antes comentado<sup>63</sup> y pospone los compromisos adquiridos en los nuevos Estatutos de Autonomía.

Por fortuna, el panorama no resulta tan desolador como pudiera desprenderse del párrafo anterior. Una Comunidad Autónoma, Andalucía, ha aprobado en 2010 una ley que no dudamos de calificar como pionera. Además, vamos a comprobar que los fondos de cooperación local ya existentes en algunas Comunidades Autónomas presentan algunos elementos de interés.

## 2. El Fondo Local de Aragón

Esta Comunidad Autónoma cuenta con una larga trayectoria de diseño y aplicación de instrumentos de cooperación económica con las Entidades Locales. El punto de arranque puede situarse en el Fondo Autonómico de Co-

.....

nas 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”.

60 MEDINA GUERRERO, M. (2005), pp. 74-75.

61 Sirvan de botón de muestra estas palabras de MARTÍN QUERALT, J. (2000), p. 64, escritas hace más de una década: “Hoy, a medida que el sistema de financiación autonómica va adquiriendo unos ciertos visos de estabilidad, pierde sentido el soterrado postergamiento de la incuestionable labor que las Comunidades Autónomas tienen que llevar a cabo en el marco de las Haciendas de su territorio”.

62 La inactividad de las Comunidades Autónomas, nos explican RAMALLO MASSANET, J. / ZORNOZA PÉREZ, J. (1993), p. 511, “debe calificarse de abiertamente inconstitucional, aunque no exista cauce procesal adecuado para la proclamación de esta suerte de inconstitucionalidad por omisión en que incurren las citadas instancias territoriales al eludir sus responsabilidades en la financiación de las Haciendas locales”.

63 MARTÍN QUERALT, J. (2006), p. 80.

operación Local, que se mantuvo en funcionamiento entre 1990 y 1999 como agrupación del conjunto de transferencias finalistas, tanto corrientes como de capital, dirigidas a colaborar en la financiación de las obras y servicios de competencia local.

En 1993 apareció otro cauce adicional de cooperación económica, el Fondo Aragonés de Participación Municipal, que con el objetivo de dar cumplimiento al mandato constitucional de procurar la suficiencia financiera local con aportaciones procedentes de la Hacienda regional se configuró como un recurso no finalista, distribuido con una serie de criterios legalmente prefijados. En 1997 este Fondo fue reemplazado por un nuevo Fondo Autonómico de Inversiones Municipales, que estuvo activo hasta el ejercicio 1999 y que en parte funcionaba como una subvención condicionada para la realización de inversiones municipales y en parte se traducía en una transferencia incondicionada, denominada subvención garantizada, dirigida a atender los gastos corrientes y de capital de los municipios de menor tamaño.

El actual Fondo Local de Aragón fue creado por la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, y tras varios años de funcionamiento se ha consolidado al ser asumido expresamente por el Estatuto de Autonomía de 2007 (art. 114.5) como canal para materializar las aportaciones de la Comunidad Autónoma al sostenimiento de las Haciendas locales<sup>64</sup>. Tal y como señala el art. 260 de la Ley 7/1999 y vienen reiterando cada año las sucesivas leyes de presupuestos<sup>65</sup>, aglutina el conjunto de transferencias a las Entidades Locales programadas en el presupuesto autonómico, inspiradas en un objetivo básico de apoyar el desarrollo y gestión de las actividades realizadas por aquéllas en el ejercicio de sus competencias. Dotado con 168.506.452,38 euros en el ejercicio 2011, ha adquirido un peso específico destacado dentro del gasto público autonómico (3,29 por 100 del importe total de los créditos autorizados a la Comunidad Autónoma, sin computar sus organismos autónomos, que ascendió en ese ejercicio a 5.122.950.285,63 euros).

El Fondo integra, como primer componente, un conjunto heterogéneo de transferencias derivadas de múltiples programas sectoriales aplicados por los distintos Departamentos de la Administración autonómica. Tales transferencias, que concentran la mayor parte de su dotación global anual, constituyen

.....

64 El régimen jurídico de dicho Fondo es analizado por JIMÉNEZ COMPAIRED, I. (2000), pp. 398-405.

65 Art. 32 de la Ley 11/2010, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2011.

auténticas subvenciones públicas y sirven para financiar acciones en ámbitos de muy diversa índole (policía local, carreteras, urbanismo, transportes, servicios en materia agroalimentaria, energías renovables, consumo, educación, cultura, medio ambiente, servicios sociales, etc.)

Al margen de esos programas sectoriales de gasto se contemplaron desde su creación dos programas singularizados de transferencias a las Haciendas locales, con marcadas diferencias tanto en su finalidad y naturaleza como en las reglas arbitradas para su distribución. Se trata del Programa de Política Territorial y el Fondo de Cooperación Municipal. Sin embargo, como consecuencia del intenso proceso de comarcalización promovido por la Comunidad Autónoma han cobrado notable relevancia durante los últimos tiempos otros programas específicos de aportaciones a las Administraciones comarcales, dirigidos en particular a la financiación del traspaso de funciones y servicios y de los gastos de personal y de actuaciones de cohesión comarcal.

Con mayor precisión técnica, el Decreto 38/2006, de 7 febrero, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones y transferencias con cargo al Fondo Local de Aragón, distingue dos grandes variantes de aportaciones según su naturaleza jurídica. Por un lado, su Título I contiene una regulación pormenorizada de las subvenciones vinculadas a programas sectoriales, definidas como entregas dinerarias sujetas al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, con las consiguientes obligaciones materiales y formales a cargo de la entidad beneficiaria. Por otro lado, su Título II (arts. 26 a 29) alude, con remisión a su normativa propia, a las designadas como “Transferencias a las entidades locales con regulación específica”, entre las cuales se incluyen el Fondo de Cooperación Municipal, el Fondo de Cohesión Comarcal, el Programa de Política Territorial y las transferencias a las comarcas para el ejercicio de las competencias traspasadas por la Diputación General de Aragón.

En virtud del art. 261 de la Ley 7/1999, el Programa de Política Territorial asume la función de fomentar e incentivar actuaciones concretas relacionadas con la mejora de la estructura local. Las obras y servicios que pueden acogerse a él se seleccionan conforme a un determinado orden de prioridades, que atiende a la naturaleza de la acción a realizar y a las características de la Entidad Local beneficiaria. Se traduce en parte en transferencias corrientes para colaborar a los gastos de funcionamiento de las entidades supramunicipales, pero mayoritariamente en transferencias de capital para apoyar la realización de inversiones. Tras diversas modificaciones legales ha sido reorientado en

parte para colaborar a la financiación de las comarcas, tanto en materia de inversiones supramunicipales como de gastos generados por la puesta en marcha y funcionamiento de la organización y actividades de las mismas. En 2011 ha contado con una dotación de 17.422.351,65 euros, que representa apenas un 10,34 por 100 del montante total del Fondo.

A nuestro modo de ver, reviste mayor interés el Fondo de Cooperación Municipal regulado en el art. 262 de la Ley 7/1999, que persigue contribuir al logro de la suficiencia financiera de los municipios, contribuyendo a su equilibrio económico, y a la realización interna del principio de solidaridad. Se materializa para ello en transferencias de carácter incondicionado, destinadas en su integridad a gastos corrientes, de las que son beneficiarios todos los municipios aragoneses salvo las tres capitales provinciales (Huesca, Teruel y Zaragoza). Los criterios para realizar el reparto de la dotación establecida anualmente en la ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma vienen detallados por la propia Ley 7/1999. Se distinguen al respecto dos bloques, uno de los cuales (40 por 100) corresponde por partes iguales a todos los municipios, mientras que el otro (60 por 100 restante) es distribuido con arreglo a la población de derecho (45 por 100) y la dispersión geográfica (15 por 100). Aunque la evolución de este Fondo se halla por completo desvinculada del comportamiento de la recaudación tributaria regional, presenta algunos de los rasgos que antes reclamamos para la participación en los tributos de las Comunidades Autónomas (carácter estable, financiación incondicionada y criterios de distribución objetivos y legalmente prefijados). Por ello, es de lamentar que su papel dentro del Fondo Local de Aragón se haya visto menguado de manera drástica durante los últimos, puesto que ha pasado de representar un 22,15 por 100 en 2003 (25.182.407,18 euros) a sólo un 6,21 por 100 en 2011 (10.466.601,40 euros).

En cuanto a las transferencias incondicionadas que la Hacienda autonómica efectúa a las Administraciones comarcales, en orden a la puesta en marcha y funcionamiento de su organización y actividades, dan cumplimiento al art. 60 del vigente Texto Refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2006, de 27 diciembre. De acuerdo con su 61, para materializar dichas transferencias se ha articulado una sección presupuestaria específica, denominada "A las Administraciones Comarcales", donde se incluye la totalidad de los créditos destinados a dar soporte financiero a las transferencias de competencias realizadas a favor de las mismas. Su dotación dependerá de la asunción de las correspondientes funciones y servicios por las comarcas, nutriéndose con créditos provenientes de los programas que atendieran los gastos para el ejercicio de las competencias transferidas.

### 3. El Fondo Canario de Financiación Municipal

Canarias es una de las Comunidades Autónomas donde la participación de los Entes Locales en los ingresos autonómicos presenta un aceptable grado de asentamiento en el plano jurídico-positivo. A partir de la experiencia adquirida con otros instrumentos de financiación previos, como el Fondo de saneamiento y mejora de las Haciendas municipales canarias (1993-1996) o el Fondo de Coordinación y Cooperación Municipal (1997-1998), la Ley 3/1999, de 4 de febrero, ha consolidado el actual Fondo Canario de Financiación Municipal como canal preferente de colaboración económica con las Haciendas locales.

Desde su creación en el ejercicio 1999 este Fondo ha venido funcionando de manera continuada y con escasas modificaciones en su régimen jurídico como un cauce de participación global en los ingresos de la Comunidad Autónoma, sin base propiamente tributaria en la medida en que su evolución no se halla ligada directamente al comportamiento de la recaudación fiscal de la Hacienda autonómica. Su dotación presupuestaria ha ido creciendo de manera paulatina hasta alcanzar un montante de 233.723.942 euros en 2012 (116.861.971 euros para transferencias corrientes y otros 116.861.971 para transferencias de capital)<sup>66</sup>. Constituye, además, una línea de actuación importante dentro del conjunto de políticas autonómicas, puesto que en dicho ejercicio asume una cuota del 3,24 por 100 del total consolidado (excluidas las transferencias internas) de los créditos autorizados en los estados de gastos de los presupuestos de la Comunidad Autónoma, sus organismos autónomos y entidades dependientes (7.202.945.460 euros) y absorbe recursos equivalentes a un 9,63 por 100 de la suma de la recaudación prevista para los capítulos I (1.179.816.875 euros) II (1.097.939.148 euros) y III (150.380.952) del presupuesto de ingresos de la Comunidad Autónoma (2.428.136.975 euros).

El Fondo Canario de Financiación Municipal proporciona a las Haciendas locales transferencias del presupuesto autonómico orientadas a la consecución de un doble objetivo. Con un 50 por 100 de sus recursos se busca el saneamiento económico-financiero de los municipios, tomando como referencia una serie de indicadores medios (remanente de tesorería, ahorro neto y volumen endeudamiento a largo plazo). Desde el momento en que un Ayuntamiento cumpla todos esos indicadores el legislador entiende que presenta unas finanzas saneadas y le autoriza, en consecuencia, a disponer de los ingresos que perciba por este concepto dentro de su participación en el

.....

66 Ley 12/2011, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2012.

fondo para la ejecución de inversiones. La otra mitad del Fondo proporciona ingresos para gastos de libre disposición.

De la pormenorizada regulación que lleva cabo la Ley 3/1999 destaca, a nuestro juicio, que este instrumento de financiación sea de adhesión voluntaria para los municipios, que deben manifestar su deseo de participar en él mediante un acuerdo de su Pleno. También es digno de elogio el esfuerzo realizado por el legislador canario a la hora de detallar la definición y ponderación exacta de las distintas variables utilizadas para el reparto del Fondo. Junto a criterios tradicionales como la población (68 por 100), la solidaridad (16 por 100, que se distribuye de forma igualitaria) o la extensión territorial (2 por 100), hay otros más novedosos como los espacios naturales protegidos (2 por 100), las plazas de alojamiento turístico (2 por 100) o las unidades escolares (4 por 100).

No puede tampoco pasar desapercibido que el Fondo es una de las pocas vías de financiación autonómica a las Haciendas locales existentes en la actualidad que contempla un mecanismo de actualización automática para fijar su dotación en cada ejercicio, vinculada al comportamiento de magnitudes macroeconómicas en el ámbito regional como el producto interior bruto o el índice de precios al consumo<sup>67</sup>.

Un último aspecto significativo son las reducciones de la cuantía de los ingresos para gastos de libre disposición que sufrirá un Municipio cuando no alcance unos baremos mínimos, medidos a partir de la liquidación del presupuesto de la propia entidad municipal correspondiente al ejercicio inmediato anterior al que se refiera la distribución del Fondo. Los condicionantes a tener en cuenta a tal efecto son la eficacia en la gestión recaudatoria (valorada a partir de los derechos reconocidos netos por los capítulos I a III de ingresos del presupuesto municipal) y el esfuerzo fiscal (medido a través de una compleja fórmula que tiene en cuenta datos relativos los impuestos municipales regulados en el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, excluido el residual Impuesto sobre Gastos Suntuarios).

#### 4. El Fondo de Cooperación Local de Cataluña

La Generalidad afrontó de forma temprana la orden constitucional de implicarse de manera directa en procurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales. La Leyes 6/1987 y Ley 8/1987 reconocieron a las comarcas y los municipios, respectivamente, un derecho a recibir parte de sus ingresos. Tal

.....

<sup>67</sup> Por ello, las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma vienen incluyendo un precepto relativo a esta actualización. Sirva de exponente la disposición adicional octava de la Ley 12/2011.

vez por este motivo el régimen de la participación local en los ingresos de la Generalidad presenta a estas alturas un apreciable grado de estabilidad y automatismo, sobre todo en comparación con algunas fórmulas participativas ensayadas por otras Comunidades Autónomas. Su regulación general se contiene en la actualidad en los arts. 20.1.b), 21.2.b), 72 y 195 a 198 del Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña (Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril), así como en los arts. 39.1.d) y 40 del Texto Refundido de Ley de Organización Comarcal de Cataluña (Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre).

La participación de las Haciendas locales en los ingresos de la Hacienda autonómica se ha canalizado desde un primer momento por medio del Fondo de Cooperación Local de Cataluña. Durante una primera etapa (1988-1994) quedó circunscrito a la financiación de las comarcas, con un tratamiento particular para el Valle de Arán. Sólo a partir del ejercicio 1995 se abrió a los municipios y desde 2003 a las entidades municipales descentralizadas. En un período inicial las sucesivas leyes de presupuestos de la Generalidad incluyeron una regulación muy escueta, remitiendo a disposiciones reglamentarias la concreción de los criterios de reparto. Pero desde 1999 la distribución de la participación en los ingresos de la Hacienda autonómica viene siendo fijada directamente por la ley de presupuestos. Por ello, el Departamento competente en la materia se limita a dictar resoluciones con el fin de hacer pública la distribución de cantidades concretas entre los Entes Locales que resulte de los criterios legalmente predeterminados.

En cuanto a su dotación económica, el Fondo había venido experimentado un crecimiento sostenido hasta 2010, ejercicio en el que alcanzó su techo con 156.372.695,09 euros (art. 47 de la 25/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2010), cantidad que no obstante tuvo un modesto peso relativo del 0,48 por 100 dentro del gasto público autorizado para la Administración de la Generalidad (32.518.727.497,53 euros). Sin embargo, en 2011 recibió un primer recorte, sin duda motivado por la actual crisis económica y financiera, descendiendo su cuantía hasta 139.414.405,16 euros (art. 50 de la Ley 6/2011, de 27 de julio, de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2011) y su proporción respecto del gasto de la Comunidad Autónoma (32.630.049.561,16 euros) hasta un 0,43 por 100<sup>68</sup>. Y todo hace presagiar

.....

68 Consciente de las dificultades que esta minoración puede provocar, la disposición adicional vigesimocuarta de la propia Ley 6/2011 prevé que el Gobierno autonómico, dentro de las disponibilidades presupuestarias, deba mejorar la dotación presupuestaria del Plan único de obras y servicios de Cataluña y del Fondo de cooperación local como instrumentos de ayuda y colaboración con los Entes Locales.

que los Presupuestos para 2012, aún pendientes de aprobación por el Parlamento catalán, vuelvan a rebajar los recursos del Fondo<sup>69</sup>. Esta dotación presupuestaria global se distribuye en tres bloques asignados, respectivamente, a los municipios (104.342.050,34 euros en 2011), comarcas (34.730.258,62 euros en 2011) y entidades municipales descentralizadas (342.096,20 euros en 2011).

A nuestro modo de ver, de la regulación de esta vía de financiación sobresalen varios extremos. Desde un punto de vista formal, la legislación catalana de régimen local es una de las pocas que otorga a este mecanismo la denominación expresa de *participación* en ingresos. Ahora bien, ha de quedar claro al mismo tiempo que la misma no queda conectada de forma directa, ni en su cuantía ni en su evolución, al comportamiento de la recaudación de los tributos propios o cedidos con que cuenta la Hacienda autonómica.

Como ya hemos apuntado, desde hace varios años la participación en los ingresos de origen autonómico se configura como un recurso no sólo de los municipios (con un régimen especial para Barcelona), sino también de otras Entidades Locales no necesarias como las comarcas (con un tratamiento singularizado para el Valle de Arán) y las entidades de ámbito inframunicipal. Cada uno de estos bloques cuenta con una dotación presupuestaria autónoma, así como sus propias reglas de reparto.

Esta fuente de financiación se sustancia en transferencias que presentan en su mayoría naturaleza incondicionada, lo que ha de tomarse como una cualidad muy positiva. En general, no se produce una afectación a programas singulares de actuación, sino que se concede a los Entes Locales una facultad de libre disposición sobre los ingresos que la Generalidad les suministra por este concepto. En consecuencia, tales ingresos se hallan básicamente al servicio de su suficiencia financiera, con la sola excepción de la parte de la participación de los municipios destinada al fomento de la prestación supramunicipal de servicios. Esta última tiene su razón de ser en el art. 197.2 del citado Texto Refundido –cuyo origen se remonta a la Ley 21/2002, de 5 de julio, de séptima modificación de la Ley 8/1987–, el cual encarga al Fondo de Cooperación Local la misión accesoria de promover la constitución de comunidades y mancomunidades de municipios, mediante la reserva a las mismas de un porcentaje de la participación de los Ayuntamientos en los ingresos de la Hacienda autonómica. Se trata, en cualquier caso, de una exigencia genérica de empleo de esos recursos para sufragar los gastos corrientes o de inversión supramunicipales, con la consiguiente obligación de justificación, pero no en unos concep-

.....

69 Conforme al art. 49 del Proyecto de Ley de Presupuestos, el Fondo de Cooperación Local contará con una dotación de 129.904.963,93 euros.

tos, obras o servicios concretos y determinados. Por tanto, el predominio de los ingresos de libre disposición es manifiesto, en la medida en que responden a este patrón todas asignaciones a las comarcas y entidades descentralizadas y más del 90 por 100 de los correspondientes a los municipios.

Conforme al art. 196.a) del Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, los criterios específicos de distribución de la participación en los ingresos de la Generalidad deberían establecerse con carácter general en la legislación sobre finanzas locales aprobada por la Comunidad Autónoma. No obstante, a falta de aprobación por el momento de una normativa autonómica específica en materia de finanzas locales, se ha consolidado el hábito de que la ley anual de presupuestos fije directamente tales criterios, tal y como viene sucediendo desde 1999, o señale al menos unas directrices básicas a completar mediante normas reglamentarias, como aconteció hasta 1998. Aunque se tienen en cuenta indicadores como la superficie, la capitalidad comarcal o la existencia de núcleos diferenciados de población, las necesidades de gasto de las Entidades Locales se evalúan fundamentalmente a través del número de habitantes, ya sea mediante cuotas fijas por intervalos o a través de cuotas variables en proporción directa a la población de derecho. Sirva de ejemplo la distribución de la participación de libre disposición de los municipios en 2011 (97.342.050,34 euros), que una vez descontada la cantidad fija asignada a Barcelona (4.250.000 euros) se organiza de acuerdo con cuatro variables.

1. Población en 2009 (83.108.350,90 euros). –A cada municipio se le asigna un importe en función de su población, calculado a través de una fórmula que incluye una cantidad fija y cantidades decrecientes por tramos de habitantes (número de habitantes entre 1 y 1000, entre 1001 y 5000, entre 5001 y 20.000, entre 20.001 y 50.000 y por encima de 50.000).
2. Mayor gasto asociado a la plurinuclearidad en los municipios de menos de 50.000 habitantes con núcleos de población diferenciados fuera de la entidad capital del municipio, según datos correspondientes al padrón de habitantes del año 2006 (6.126.232,36 euros). – La mitad de esta partida (3.063.116,18 euros) se reparte en proporción al número de núcleos de población diferenciados, excluidos los existentes en la entidad capital, y la otra mitad en proporción a la población residente en núcleos de población distintos de la entidad capital, con un máximo de 1.000 habitantes por núcleo.
3. Mayor gasto asociado a la capitalidad comarcal (1.602.865 euros). –Esta partida se distribuye en una cantidad fija para cada capital comarcal (8.982,37 euros) y el resto (1.243.570,20 euros) mediante cantidades variables en proporción a la población comarcal fuera de la capital (pa-

ra Sabadell y Tarrasa se distribuyen las correspondientes cantidades en función de su población).

4. Gasto por gestión del territorio (2.254.602,08 euros).– El reparto se efectúa en proporción a la superficie de cada municipio.

Por último, queremos destacar que desde el ejercicio 2006 las leyes de presupuestos han optado por subordinar la entrega de las participaciones al cumplimiento de una serie de obligaciones documentales y de suministro de información por parte de las Corporaciones Locales. De acuerdo con el art. 55 de la ya citada Ley 6/2011, la transferencia de ingresos está condicionada a que envíen al Departamento competente sus presupuestos, liquidaciones presupuestarias anuales y cuestionarios estadísticos homogeneizados de estos datos, además de las cuentas anuales a la Sindicatura de Cuentas, de acuerdo con lo establecido en la legislación sectorial.

## 5. El Fondo de Cooperación Local de Galicia

El origen de este Fondo se remonta al Decreto 373/1990, de 31 de mayo, cuyo art. 1 lo concibió como una dotación financiera encaminada a contribuir a la corrección de los desequilibrios intrarregionales. Con su creación esta Comunidad Autónoma se convirtió en una de las primeras en dar el paso de contribuir con una parte significativa de sus ingresos al sostenimiento de los gastos de las Haciendas municipales. Su consolidación definitiva se produjo gracias al art. 332 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, que conservó la pretensión originaria de compensar los desequilibrios internos en infraestructuras básicas de carácter local y de incrementarlas, con el fin de acercar el nivel de prestación de los servicios públicos locales a la media estatal y de apoyar la actividad económica en los núcleos y zonas menos desarrollados de la Comunidad Autónoma. El apdo. 1 de ese precepto confió a una futura ley del Parlamento gallego sobre Haciendas locales su regulación general, de una parte, y a la ley de presupuestos de cada ejercicio la determinación de su cuantía anual, de otra. A falta de aprobación del primer texto legislativo, algunas leyes de presupuestos han ido recogiendo directrices básicas para orientar el desarrollo reglamentario de extremos tales como la distribución de los ingresos entre los Entes Locales y su destino o empleo.

Tras una evolución normativa con múltiples avatares que no es momento de relatar, la configuración actual del Fondo resulta de los retoques introducidos por las Leyes 14/2010, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2011, y 11/2011, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2012.

Sin duda, su principal particularidad radica en su naturaleza, explícitamente proclamada por el legislador autonómico, de instrumento específico de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma, visible en el hecho de que la evolución de la financiación recibida por las Entidades Locales gallegas está directamente vinculada al comportamiento del rendimiento de los recursos tributarios de la Hacienda autonómica. No en vano, hasta la aprobación de la Ley de Andalucía 6/2010, que enseguida analizaremos, representaba la variante de participación en la recaudación tributaria de la Hacienda autonómica más ajustada a la letra y el espíritu del art. 142 de la CE.

En concreto, el Fondo se nutre mediante un porcentaje de participación en la recaudación líquida de los capítulos I (impuestos directos), II (impuestos indirectos) y III (tasas, precios y otros ingresos) del presupuesto de ingresos de la Administración general de la Comunidad Autónoma. La base de cálculo del porcentaje comprende, por tanto, todos los tributos recaudados por la Hacienda autonómica, tanto los impuestos cedidos en todo o en parte por el Estado como los impuestos y las tasas propias y otros recursos no tributarios (precios públicos, multas y sanciones y otros recursos). En 2011 el porcentaje de participación ascendió a un 2,3505369 por 100, importe que se ha mantenido intacto para 2012 aunque desglosado en dos bloques: un 2,3049611 por 100 que corresponde al fondo base (que mantiene la misma cuantía que en 2011) y un 0,0455758 por 100 asignado al fondo adicional (que refleja el incremento vinculado a la mayor recaudación prevista durante el ejercicio 2012). En este ejercicio 2012 el Fondo cuenta con una dotación presupuestaria total de 116.588.659 euros para la realización de transferencias corrientes, que se distribuyen del siguiente modo:

- 112.972.806 euros para el pago de las entregas a cuenta del fondo base.
- 2.283.291 para el pago de las entregas a cuenta del fondo adicional.
- 1.332.562 para la liquidación de ejercicios anteriores.

Con respecto al presupuesto consolidado de gastos (excluidas las transferencias internas) de la Comunidad Autónoma, sus organismos autónomos y agencias públicas autonómicas para 2012 (5.989.044.995 euros), esa dotación asume un peso relativo nada desdeñable de un 1,95 por 100. Pese a todo, ha de advertirse que el Fondo de Cooperación Local no representa la principal modalidad de aportación de recursos de la Comunidad Autónoma a las Corporaciones Locales. Las leyes de presupuestos contemplan la realización de otras transferencias, como consecuencia de la suscripción de convenios o el otorgamiento de subvenciones, recogidas en los diferentes programas de gasto. Para 2012 se prevén transferencias por un importe total de 208.615.535 euros (art. 56 y anexo 5 de la Ley 11/2011).

La naturaleza del Fondo encuentra un adecuado reflejo en su mecánica de funcionamiento. A lo largo de cada ejercicio los Ayuntamientos reciben doce entregas a cuenta cuatrimestrales, conforme a las previsiones recaudatorias del presupuesto de ingresos de la Comunidad Autónoma. Una vez conocida la liquidación definitiva de éste, se efectuará a su vez la liquidación definitiva a los Ayuntamientos transfiriendo o reteniendo el importe que corresponda, que se distribuirá proporcionalmente en los cuatro meses posteriores.

Además, en su régimen jurídico se observan, en nuestra opinión, otros tres aspectos de interés. En primer lugar, destaca el hecho de que los ingresos percibidos por los municipios tengan la condición de fondos incondicionados a partir del ejercicio 2002, desapareciendo así la anterior afectación a la financiación de infraestructuras o la adquisición de equipamientos vinculados a la prestación de servicios básicos locales.

Otro dato reseñable es que el legislador autonómico ha renunciado a determinar de modo taxativo y cerrado los criterios de distribución. Esta vital tarea es confiada a la Comisión Gallega de Cooperación Local, cuyos acuerdos deben acomodarse, no obstante, a unas pautas obligatorias legalmente preordenadas (habitantes, superficie, núcleos de población, porcentaje de personas mayores de 65 años y esfuerzo fiscal).

Por último, una tercera singularidad del Fondo gallego reside, como ya hemos adelantado, en el estrecho vínculo de su evolución con el comportamiento de los recursos tributarios de la Comunidad Autónoma. En efecto, tal y como dispone la disposición adicional quinta de la Ley 14/2010 (apdo. 5), en los ejercicios posteriores a 2011 las dotaciones del Fondo se incrementarán conforme al índice anual de evolución que experimente la recaudación líquida de los capítulos I, II y III del presupuesto de ingresos de la Administración general.

## 6. Especial referencia al nuevo Fondo de participación en tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía

Como antes advertimos, el Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007 se ha hecho eco del derecho constitucional de las Entidades Locales a participar en los recursos de la Hacienda de la Comunidad Autónoma, poniendo punto y final al vacío denunciado en repetidas ocasiones a través de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP)<sup>70</sup>. Los apdos. 1 y 2 de su artículo 192, bajo la

.....

<sup>70</sup> De ahí la positiva acogida que esta recepción ha tenido entre la doctrina: RUIZ-RICO RUIZ, G. (2007), p. 118; MARTÍN MORENO, J.L. (2007), p. 174; y ADAME MARTÍNEZ, E.D. (2007), p. 151.

rúbrica de “Colaboración de la Comunidad Autónoma”, diseñan un *modelo dual de relaciones financieras* con las Entidades Locales, articulado en torno a un doble cauce de *financiación incondicionada* (fondo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma) y *condicionada* (programas de colaboración financiera específica) y sujeto a las condiciones siguientes:

- a) Regulación mediante ley de la participación en tributos, ya sea mediante una ley específica o en el marco de la ley de régimen local prevista en el art. 98.
- b) Identificación de los tributos de la Comunidad Autónoma, propios o cedidos por el Estado<sup>71</sup>, como objeto de dicha participación y designación de las Entidades Locales en general como beneficiarias.
- c) Instrumentación de esa participación en tributos a través de un fondo de nivelación municipal, lo que da a entender, en contra de la impresión que hemos reseñado en la letra anterior, que estará limitada o centrada en los municipios, y carácter incondicionado de los ingresos que a través de ella se les proporcionen<sup>72</sup>.
- d) Posible establecimiento, como vía de financiación adicional o de segundo orden y de carácter condicionado, de programas de colaboración financiera para materias concretas, que no deben ser en ningún caso un recurso fundamental de las Haciendas locales.

#### A. Clarificación del modelo de relaciones financieras entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales

En cumplimiento de los mandatos formulados por los arts. 98, 108 y 192.1 del Estatuto, el Parlamento de Andalucía aprobó las Leyes 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (conocida como LAULA), y 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El desarrollo de las previsiones contenidas en el primero de esos textos legales en orden al aseguramiento de la autonomía de las Entidades Locales, en particular las referentes a la delimitación de sus competencias propias y a la posible transferencia o delegación de competencias por parte de la Comuni-

.....  
71 Para PÉREZ ROYO, F / CARRASCO GONZÁLEZ, FM. (2008), p. 1081, la expresión tributos de la Comunidad Autónoma “comprende los recursos de naturaleza tributaria, según se definen en el art. 176.2.a) EAA, esto es, los tributos propios, los cedidos por el Estado y los recargos”.

72 VELASCO CABALLERO, F. (2007), p. 28.

dad Autónoma, ha requerido una redefinición de los instrumentos de financiación que ésta pone a disposición de las Haciendas locales. *Competencias propias y financiación incondicionada*, recalca su exposición de motivos, constituyen la *expresión más acabada de la autonomía local*.

En coherencia con este planteamiento los arts. 24 y 25 de la LAULA configuran un marco general de relaciones financieras en el que queda claro que la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma se convierte en la aportación fundamental a la financiación de las competencias locales, propias o transferidas. En razón de su especialidad, el legislador autonómico ha preferido, a nuestro modo de ver con buen criterio, ubicar en un texto legal diferenciado (Ley 6/2010) la regulación de esta vía de financiación.

Por otro lado, se ha establecido una garantía de que la asignación por la Comunidad Autónoma de Andalucía a las Entidades Locales de servicios o funciones que entrañen nuevos gastos o la ampliación de los ya existentes requerirá la dotación simultánea de recursos económicos para hacer frente a las nuevas cargas financieras.

En cualquier caso, la contribución vía financiación incondicionada no resulta incompatible con la posibilidad de articular, a modo de recursos adicionales, programas de colaboración financiera específica para materias concretas, como hemos visto que contempla el propio Estatuto de Autonomía. Durante la tramitación del proyecto de Ley en el Parlamento de Andalucía se completó, a petición de la FAMP, esta previsión en tres aspectos específicos:

- Exigencia de objetividad en la determinación de las entidades beneficiarias, proscribiendo criterios arbitrarios o discriminatorios.
- Participación en las Entidades Locales en la elaboración de estos programas, con atribución específica al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (regulado en el art. 57) de la función de intervenir en la definición de los parámetros a tener en cuenta para la aplicación de los recursos que se suministren por esta vía a las Haciendas locales.
- Regulación y desarrollo de los programas de colaboración financiera, así como de los recursos que deriven de los mismos, a través de disposiciones reglamentarias. La amplia remisión que finalmente se efectúa a la potestad reglamentaria de la Consejería competente en materia de Hacienda ha sido muy criticada<sup>73</sup>, en la medida en que parece dejar una

.....

73 El Consejo Consultivo ya lanzó una importante advertencia al examinar el texto del anteproyecto de Ley: “sin necesidad de calificar los programas previstos en el art. 192.2 del Estatuto como «excepcionales», lo cierto es que éstos no pueden ser tenidos como mecanismo ordinario de financiación, y mucho menos principal o preferente” (Dictamen

amplia libertad al Gobierno autonómico para seguir configurando como financiación condicionada una parte importante de los recursos puestos a disposición de los Entes Locales.

### B. Aspectos más relevantes del Fondo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía establecido por la Ley 6/2010

Sin entrar en un examen detallado del articulado de este texto legal, vamos a destacar sus aportaciones más relevantes<sup>74</sup>.

#### a) Naturaleza, cuantía y entidades beneficiarias del Fondo

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 en beneficio de las Haciendas locales, admitida por el Tribunal Constitucional sobre la base de que “nada hay que lo impida en la L.H.L., ni tampoco en la C.E. o en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (L.O.F.C.A.), siempre y cuando, claro está, las Comunidades Autónomas respeten los límites a su capacidad impositiva que se establecen en estas dos últimas”<sup>75</sup>; 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, que haría muy poco fructífera una eventual cesión total o parcial de su rendimiento a las Entidades Locales, la Ley 6/2010 ha optado por diseñar un fondo global participación, alimentado con la recaudación de varios impuestos propios y cedidos por el Estado. De conformidad con el art. 2.4, dicho *Fondo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía* ha iniciado su andadura a partir del ejercicio 2011, reemplazando al Fondo de transferencias incondicionadas para la nivelación de los

.....

827/2009, de 10 de diciembre de 2009). En esta línea crítica ZAFRA VÍCTOR, M. (2010), p. 185, advierte lo siguiente a la vista del carácter excepcional de estos programas de colaboración financiera: “No podría la Comunidad establecer programas cuya cuantía fuera similar o superior a la del fondo de nivelación, tampoco podrían tener regularidad y frecuencia ni la Comunidad tendría plena libertad para decidir cuántos recursos se destinan a uno u otro objetivo, a la financiación incondicionada o a la afectada”.

74 Para un análisis más detenido pueden verse RAMOS PRIETO, J. (2010a), pp. 24 y siguientes, (2010b), pp. 233 y siguientes, así como el exhaustivo estudio de MARTÍN RODRÍGUEZ, J.M. (2010), pp. 101 y ss.

75 Sentencias 233/1999, de 16 de diciembre (fundamento jurídico 22.º), y 31/2010, de 28 de junio (fundamento jurídico 140.º).

servicios municipales que había venido funcionando sin interrupción desde 1989 hasta 2010 para la totalidad de los municipios andaluces<sup>76</sup>.

La creación del Fondo responde al diseño de consolidar una auténtica participación en los tributos de la Comunidad Autónoma como recurso básico y aportación ordinaria y relevante de ésta a la suficiencia financiera local, en cumplimiento del art. 142 de la CE y del art. 192.1 del Estatuto de Autonomía de 2007. El cambio reviste notable trascendencia, puesto que por primera vez aparece en la legislación andaluza 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 las Haciendas locales en la concepción que se desprende del citado precepto constitucional. La exposición de motivos de la Ley 12/2010, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2011, hace hincapié en el giro copernicano que ha supuesto el despegue de la Ley 6/2010:

“Por primera vez en España, las Entidades Locales tendrán una participación en los tributos de una Comunidad Autónoma, lo que elevará significativamente los fondos a su disposición, con carácter incondicionado, favoreciendo el autogobierno y apostando por un nuevo modelo de municipios y provincias consagrado en la Ley de Autonomía Local.”

Como cabe suponer, la relevancia de mecanismo de financiación depende de su cuantía. De acuerdo con las previsiones del art. 4, 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 en 2012 y 2013. La dotación prevista para 2011 fue más del doble del Fondo de nivelación existente en 2010 (200 millones de euros) y supuso un 1,24 por 100 del gasto presupuestado en ese ejercicio para la Junta de Andalucía y sus agencias administrativas (31.682.192.064). En 2012 se ha elevado a 480 millones de euros, por lo que la proporción sube hasta un 1,499 por 100 del gasto total autorizado (32.020.075.716 euros) por la Ley 18/2011, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2012; o hasta un 2,06 por 100 del gasto autonómico (23.345.082.619) una vez descontadas las transferencias internas de la Junta a las agencias administrativas (8.674.993.097 euros).

.....

76 El régimen del llamado Fondo de nivelación de los servicios municipales lo estudiamos en RAMOS PRIETO, J. (2009b), pp. 249-259.

¿Es suficiente esa contribución autonómica? Cualquier valoración será siempre discutible, aunque sin duda el esfuerzo presupuestario de la Comunidad Autónoma podría incrementarse reduciendo el peso de aquellas subvenciones finalistas a las Entidades Locales que no se hallan vinculadas a programas de la Unión Europea.

De cualquier forma, debemos admitir que el Fondo representa una aportación bastante relevante si la comparamos con la dotación con que cuentan algunos de los fondos de financiación local antes examinados en otras Comunidades Autónomas. Y, por otra parte, 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, que la Comunidad Autónoma se encarga de distribuir en virtud del art. 192.5 del Estatuto de Autonomía. En el Presupuesto de la Junta de Andalucía para 2011 (Ley 12/2010, de 27 de diciembre) dentro del Programa 8.1.B (Cooperación económica y relaciones financieras con las Corporaciones Locales) se contemplaron créditos por importe de 2.430.690.566 euros para financiar la participación en ingresos estatales, es decir, casi seis veces la dotación de 420 millones del Fondo autonómico en ese ejercicio y más de cuatro veces la dotación de 600 millones de euros que el mismo tendrá en 2014. Del montante aportado por el Estado 1.490.595.75 euros correspondían a la participación de los municipios en los ingresos del Estado y 940.094.807 euros a la participación de las provincias en tales ingresos estatales. En 2012 esas cantidades se ascienden a 2.493.402.383, 1.529.053.130 y 964.349.253, respectivamente, por lo que las amplias diferencias subsisten. Por mucho que el Tribunal Constitucional insista en que el Estado es el guardián último de la suficiencia financiera de las Haciendas locales, nos parece excesivo que subsista de forma indefinida tan amplia diferencia entre las contribuciones respectivas a la financiación local.

Uno de los puntos clave de la Ley 6/2010 radica en su art. 2.3, en virtud del cual el Fondo aporta recursos plenamente incondicionados, de los que las Entidades Locales pueden disponer libremente en el ejercicio de su autonomía de gasto. Se respeta así de forma escrupulosa la exigencia, incorporada en el Estatuto de 2007, de procurar ingresos no afectados.

Por lo que respecta al círculo de sujetos beneficiarios, se designan como tales todos los municipios de Andalucía que se adhieran de forma voluntaria, agrupados por tramos de población. El art. 3 distingue cuatro tipos de Ayuntamientos, 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.

En el anteproyecto de Ley de octubre de 2009 se omitía cualquier alusión a las Diputaciones Provinciales. Este silencio quedó algo matizado durante la tramitación parlamentaria, pues el art. 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 art. 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 abarcase 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 por sus menores atribuciones. Encontramos argumentos para ello en su consideración como Entidades Locales con autonomía garantizada por el art. 137 de nuestra Constitución y con competencias propias de asistencia técnica, económica y material a los municipios y en materia de carreteras provinciales, archivos, museos e instituciones culturales de interés provincial, tal y como detallan los arts. 11 a 15 de la Ley de Autonomía Local<sup>77</sup>.

En otro orden de cosas, resulta contradictoria la alusión que hace el legislador a que las Diputaciones Provinciales asuman la *gestión de servicios financiados con cargo al Fondo de participación en tributos de la Comunidad Autónoma*, dado que por su carácter incondicionado estos recursos servirán para subvenir los gastos generados por los servicios municipales en su conjunto, sin afectación a áreas funcionales concretas.

.....

<sup>77</sup> Comparte esta visión crítica RANCAÑO MARTÍN, M.A. (2011), pp. 35-36. Para YERGA COBOS, A. (2010), p. 161, los municipios ganan autonomía financiera en detrimento de las provincias.

### b) Dotación y desagregación del Fondo

Otro de los aspectos positivos del Fondo de participación en tributos instaurado por la Ley 6/2010 es que el legislador autonómico ha definido un modelo estable, con un período de aplicación plurianual y unas reglas de evolución que aseguran una transición automática de un ejercicio a otro. De acuerdo con los arts. 4 a 9 de la Ley 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 cómo oscile la recaudación tributaria de la Comunidad Autónoma. Se incluyen, asimismo, reglas sobre la dotación del Fondo para los ejercicios 2015 y posteriores.

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 indicados. A cada uno de esos bloques se le asigna una *dotación parcial* para dicho ejercicio, calculada directamente *ex lege* con los criterios que enseguida mencionaremos: 111.707.240,15 euros, 97.285.328,36 euros, 62.428.134,23 euros y 148.579.297,26 euros a los municipios de los grupos 1, 2, 3 y 4, respectivamente. En los tres ejercicios posteriores (2012 a 2014) la dotación parcial del Fondo para cada grupo de municipios se obtendrá realizando operaciones diferenciadas<sup>78</sup>:

- 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 total de Andalucía.
- Municipios incluidos en los grupos 3 y 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 95 por 100 (municipios del grupo 3) o en un 90

.....

78 En el ejercicio 2012 el reparto entre los cuatro grupos de municipios es el siguiente (disposición adicional séptima de la Ley 18/2011, de 23 de diciembre): 120.559.342,57 euros para el grupo 1; 108.389.207,91 euros para el grupo 2; 75.266.819,66 euros para el grupo 3; y 175.784.629,86 euros para el grupo 4.

por 100 (municipios del grupo 4) 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 global de la Comunidad Autónoma.

A partir de 2015 el art. 8 vincula de forma directa la evolución del Fondo al comportamiento de la recaudación tributaria de la Comunidad Autónoma. 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<sup>79</sup>. 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 (ingresos tributarios de la Junta de Andalucía, delimitados en los términos que a continuación detallaremos) 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 citados ITA entre esos dos ejercicios, medidos en términos homogéneos. Una vez conocido el importe definitivo de los mismos, 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.

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 art. 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:

.....

<sup>79</sup> Se aprecia aquí una diferencia sustancial con el anteproyecto, cuyo art. 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 a la 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).

Impuestos propios	Tributos cedidos totalmente por el Estado
Impuesto sobre emisión de gases a la atmósfera	Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones
Impuesto sobre vertidos a las aguas litorales	Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados
Impuesto sobre depósito de residuos radiactivos	Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar
Impuesto sobre depósito de residuos peligrosos	Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte
	Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Hidrocarburos

Como puede apreciarse, se abarcan tanto los impuestos ecológicos propios de la Comunidad Autónoma establecidos en 2003 como los tributos cedidos totalmente por el Estado respecto de los cuales aquélla ha asumido competencias normativas<sup>80</sup>, con la única salvedad del Impuesto sobre el Patrimonio, cuya recaudación era nula en el momento de aprobación de la Ley 6/2010<sup>81</sup>. Ello resulta razonable, dado el pobre rendimiento proporcionado por los primeros (14.680.404 euros según las previsiones de la Ley del Presupuesto para 2012). En cualquier caso, la enumeración ya ha quedado desfasada, porque el Decreto-ley 4/2010, de 6 de julio, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad, creó dos nuevos impuestos propios sobre depósitos de clientes en las entidades de crédito y sobre las bolsas de plástico de un solo uso. Del mismo modo, la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía, estableció diversos cánones como recursos tributarios propios de la Comunidad Autónoma. Por último, en fechas recientes el Impuesto sobre el Patrimonio ha sido reintroducido (previa elevación del mínimo exento hasta 700.000 euros) como medida excepcional para 2011 y 2012 por obra del Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de septiembre.

Debemos aclarar que la financiación que van a percibir las Entidades Locales no se calculará directamente en función de un porcentaje del rendimiento individualizado o global de los tributos que integran el denominado indicador ITA. Esta cesta de tributos únicamente servirá para determinar la evolución al alza o a la baja de la dotación del Fondo a partir del ejercicio 2015, sobre la base de los 600 millones de euros alcanzados en 2014 que se incrementarán o disminuirán en función de comportamiento de la recauda-

.....

80 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.

81 La Ley 4/2008, de 23 diciembre, suprimió el gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio, aunque sin derogar el tributo, introduciendo una bonificación del 100 por 100 de la cuota con efectos desde 1 de enero de 2008.

ción tributaria de la Comunidad Autónoma. Si ésta tiene una tendencia positiva, las Haciendas municipales andaluzas se beneficiarán de un mayor volumen de ingresos. Pero, a la inversa, si los ingresos fiscales autonómicos caen la financiación a repartir en concepto de participación decrecerá.

Aun así nos parece poco acertada la exclusión de los impuestos parcialmente cedidos: el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y los Impuestos Especiales de fabricación armonizados (alcohol y bebidas derivadas, productos intermedios, cerveza, labores del tabaco, hidrocarburos). Es cierto que la Administración tributaria del Estado continúe encargándose de su gestión, recaudación, inspección y revisión, que no ha sido delegada en la Comunidad Autónoma, y que ello implica que el rendimiento cedido debe ser objeto de liquidaciones periódicas por parte de la Administración estatal. Pero no lo es menos que se trata de los tributos que proporcionan el mayor volumen de ingresos a las arcas autonómicas, entre otras cosas porque como consecuencia de la aprobación en 2009 del nuevo sistema de financiación autonómica se han elevado sus porcentajes de cesión a las Comunidades Autónomas hasta el 50 %, 50 % y 58 %, respectivamente. En segundo término, por mucho que el Fondo no se nutra directamente de la recaudación de ningún tributo y que la Ley 6/2010 tome un listado de impuestos propios o cedidos como simple referencia para ajustar la financiación incondicionada desde 2015, la evolución del Fondo queda así muy sesgada hacia figuras impositivas que en su mayoría son de segundo o tercer orden, desvinculándose de impuestos de mayor dinamismo y capacidad de incrementar la recaudación fiscal. De haberse incluido esos tributos estatales se hubiera logrado una mayor diversificación y, por tanto, una mayor seguridad para la suficiencia financiera de las maltrechas Haciendas locales.

### c) *Distribución y gestión del Fondo*

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 se han contemplado con carácter general tres variables indicativas de necesidades de gasto, medidas siempre en términos relativos para cada municipio respecto al conjunto de entidades pertenecientes al mismo intervalo de población. Se trata de la población de derecho, la superficie urbana y la dispersión geográfica, con una ponderación respectiva de 0,85, 0,06 y 0,05. A ellas se añade como complemento el inverso de la capacidad fiscal, magnitud a la que se asigna una ponderación de 0,4 y 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 Impues-

to 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 uno de ellos en el ejercicio 2009, según resulta de la Orden de la Consejería de Gobernación de 3 de abril de 2009.

Salta a la vista el peso esencial que asume la población de derecho. 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>82</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<sup>83</sup>.

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 IBI. 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).

.....

82 SUÁREZ PANDIELLO, J. (coord.) *et. al.* (2008), p. 306. Se trata, en consecuencia, del criterio de reparto más importante, según subraya TEJERIZO LÓPEZ, J.M. (2003), p. 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, F / CORDERO FERRERA, J.M. (2008), p. 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.

83 Sentencias 68/1996, de 4 de abril, fundamento jurídico 5.º, y 13/2007, de 18 de enero, fundamento jurídico 5.º.

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 uno de ellos se adoptan dos fórmulas aritméticas de reparto: una para los 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.

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.

En cuanto a la gestión del Fondo y la percepción de las transferencias, durante los ejercicios 2011 a 2014 se abonará a cada municipio el importe de su participación definitiva en el Fondo mediante cuatro entregas trimestrales<sup>84</sup>. A partir de 2015 se realizarán cuatro entregas a cuenta trimestrales por el importe de su participación provisional. 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 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.

## V. CONCLUSIÓN

La principal conclusión que desprende de este repaso por los aspectos fundamentales del régimen jurídico de la colaboración financiera autonómica con las Entidades Locales y por los diversos instrumentos puestos en práctica para hacerla efectiva es que queda aún un largo camino por recorrer hasta lograr

.....

84 Ante los problemas de tesorería que están padeciendo muchos ayuntamientos, se ha implementado desde 2011 un sistema de anticipos a las Corporaciones Locales con cargo a su participación en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Decreto-ley 7/2010, de 28 de diciembre, de medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, y Ley 4/2011, de 6 de junio). Las condiciones para la solicitud y concesión de estos pagos anticipados de tesorería durante el ejercicio 2012 vienen fijados en el art. 34 de la Ley 18/2011, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2012.

una implicación de las Comunidades Autónomas en la financiación local acorde con la concepción que se desprende del art. 142 de la CE, congruente con sus competencias en materia de régimen y hacienda local y atenta a su obligación de velar por su propio equilibrio territorial y la realización interna del principio de solidaridad.

En la mayoría de las Comunidades Autónomas existe hoy en día algún fondo de cooperación local que canaliza transferencias incondicionadas de una parte de sus ingresos, principalmente a los municipios, aunque su cuantía no tenga una conexión directa con la evolución de su recaudación fiscal (el Fondo de Cooperación Local de Galicia ha sido durante años la única excepción). Pero la preferencia que aquéllas siguen mostrando por la utilización de fórmulas de financiación condicionada, revestidas en muchos casos de la forma jurídica de subvenciones finalistas, afectas a fines concretos, y cuya dotación presupuestaria suele superar con creces a la prevista para los referidos fondos, provoca que la participación en los tributos de las Haciendas autonómicas continúe sin asumir el papel que le asignó el art. 142 de nuestro texto constitucional como uno de los tres pilares sobre los que debe descansar la suficiencia financiera local.

Por tales motivos, deben ser bien recibidos avances como el logrado por Andalucía con la aprobación de la Ley 6/2010 y la consiguiente puesta en marcha de un fondo estable de participación en los tributos de dicha Comunidad Autónoma, que proporciona recursos de carácter incondicionado distribuidos conforme a unas reglas objetivas y estables, no sujetas a los vaivenes de las leyes de presupuestos, y que tiene una cuantía sin parangón en el panorama autonómico. Aunque no está exenta de algunas deficiencias, esta Ley andaluza apunta con claridad cuál es el camino a seguir, en especial en una etapa de crisis económica y financiera en la que la precaria situación de las Haciendas autonómicas y las severas restricciones de estabilidad presupuestaria y consolidación fiscal a las que las mismas se ven sometidas hacen poco previsible que la aportación de las Comunidades Autónomas a las Haciendas locales pueda experimentar un aumento significativo en términos cuantitativos. A nuestro juicio, las reivindicaciones de los gobiernos locales deben ir ahora más en la línea de insistir en la necesidad de articular una contribución autonómica más respetuosa con el principio de autonomía, para lo que sería necesaria la sustitución de buena parte de los innumerables programas de ayudas y subvenciones actualmente existentes por transferencias de carácter incondicionado y configuradas como una verdadera participación en la recaudación fiscal de cada Comunidad Autónoma.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ADAME MARTÍNEZ, F.D. (2007): «El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía y la financiación autonómica», *Administración de Andalucía-Revista Andaluza de Administración Pública*, 67, pp. 119-160.
- CASADO OLLERO, G. (2002): «La participación en los tributos del Estado y de las CC.AA. Autonomía. Suficiencia Financiera. Coordinación», *Tributos Locales*, 19, pp. 15-37.
- (2005): «La Hacienda local en la Constitución y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español», en las pp. 433-485 de CASADO OLLERO, G. (coord.): *La financiación de los municipios. Experiencias comparadas*, Dykinson, Madrid, 752 pp.
- CAYÓN GALIARDO, A. (1985): «Artículo 142. Las Haciendas Locales», en las pp. 553-584 de ALZAGA, O. (dir.): *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, t. X, Edersa, Madrid, 584 pp.
- Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales (2002): *Informe para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales*, Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 165 pp.
- CORDERO FERRERA, J.M. / MURILLO HUERTAS, I.P. (2008): «La participación de los municipios en los ingresos de las Comunidades Autónomas», *Presupuesto y Gasto Público*, 53, pp. 39-63.
- ENTREÑA CUESTA, R. (2001), «Artículo 142», en las pp. 2458-2462 de GARRIDO FALLA, F. (dir.): *Comentarios a la Constitución* (3.<sup>a</sup> ed.), Civitas, Madrid, 2856 pp.
- ESTEVE PARDO, M.L. (2009), «Implicaciones financieras del desarrollo de la segunda fase del Pacto Local», en las pp. 51-87 de GALÁN GALÁN, A. (dir.) / PRIETO ROMERO, C.: *La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid*, Huygens Editorial, Barcelona, 448 pp.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. (1983), *La subvención: concepto y régimen jurídico*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 848 pp.
- (2005): «El concepto de subvención y los ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación de la Ley», en las pp. 29-63 de FERNÁNDEZ FARRERES, G. (dir.): *Comentario de la Ley General de Subvenciones*, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 702 pp.
- FERNÁNDEZ LÓPEZ, R.I. (2008): «El marco de las relaciones financieras entre las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en la Constitución y en la LOFCA», en las pp. 463-479 de PITA GRANDAL, A.M. (dir.) / ANEIROS PEREIRA, J. (coord.): *La financiación autonómica en los Estatutos de Autonomía*, Marcial Pons, Madrid, 504 pp.
- FERNÁNDEZ MONTALVO, R. (2007): «Cuestiones relativas al régimen de subvenciones analizadas por la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo», en las pp. 409-485, de FERNÁNDEZ FARRERES, G. (dir.): *El régimen jurídico de las subvenciones. Derecho español y comunitario*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 522 pp.
- FERREIRO LAPATZA, J.J. (1984): «Constitución y Haciendas locales», *Revista Jurídica de Cataluña*, 4, pp. 925-938.

- (1985): «La financiación de las Entidades locales en Cataluña», *Revista Española de Derecho Financiero*, 45, pp. 35-52.
- JIMÉNEZ COMPAIRE, I. (2000): «Comunidad Autónoma y haciendas locales», en las pp. 385-405, de FANLO LORAS, A. (dir.): *Estudio sistemático de la Ley de Administración Local de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 406 pp.
- LASAGABASTER HERRARTE, I. (2007): *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Iustel, Madrid, 172 pp.
- LASARTE ÁLVAREZ, J. / RAMOS PRIETO, J. (2009): *Financiación local y participaciones en tributos autonómicos. Reflexiones sobre un mandato constitucional pendiente de cumplimiento*, Comares / Agencia Tributaria Madrid, Granada, 192 pp.
- LÓPEZ GARCÍA, C. (2006): «Problemas de articulación de la autonomía financiera de las Entidades Locales en el Estado de las Autonomías», *Tributos locales*, 64, pp. 45-64.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2005): «Ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones», en las pp. 15-38 de LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.): *Comentarios a la Ley General de Subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 251 pp.
- LOZANO SERRANO, C. (1979): «La Hacienda municipal en la Constitución», *Hacienda Pública Española*, 60, pp. 115-147.
- (1981): *Las subvenciones del Estado a los Municipios*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 264 pp.
  - (1992): «Potestades tributarias de las Entidades Locales», *Palau 14. Revista Valenciana de Hacienda Pública*, 18, pp. 1-73.
- MARTÍN MORENO, J.L. (2007): «Economía, empleo y hacienda», en las pp. 136-175, de AGUDO ZAMORA, M. (coord.): *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 251 pp.
- MARTÍN QUERALT, J. (1988): «La participación en ingresos estatales», en las pp. 2177-2199, de MUÑOZ MACHADO, S. (dir.): *Tratado de Derecho Municipal*, t. II, Civitas, Madrid, 1216 pp.
- (2000): «La intervención de las Comunidades Autónomas en la regulación de las Haciendas locales», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 4, pp. 55-82.
  - (2005): «Artículo 39», en las pp. 603-608 de DOMINGO ZABALLOS, M.J. (coord.): *Comentarios a la Ley de Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales)*, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2396 pp.
  - (2006): «Comunidades Autónomas», en las pp. 75-86, de *El Estado autonómico*, Tribunal Constitucional / Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 365 pp.
- MARTÍN RODRÍGUEZ, J.M. (2010): «La participación de las entidades locales en los tributos de las comunidades autónomas: la hora de la verdad», *Cuadernos de Derecho Local*, 24, pp. 101-143.
- MARTÍNEZ GINER, L.A. (2006): *El reintegro de subvenciones públicas*, Iustel, Madrid, 344 pp.

- MATEO RODRÍGUEZ, L. (1988): «Ingresos no tributarios de las Corporaciones Locales», en las pp. 2201-2243 de MUÑOZ MACHADO, S. (dir.): *Tratado de Derecho Municipal*, t. II, Civitas, Madrid, 1216 pp.
- MEDINA GUERRERO, M. (2005): «La articulación de la suficiencia financiera de los entes locales», *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, núm. extraordinario, pp. 67-76.
- Ministerio de Administraciones Públicas (2005): *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, Secretaría de Estado de Administración Territorial, Madrid.
- PALAO TABOADA, C. (1987): *Derecho Financiero y Tributario*, vol. I (2.ª ed.), Colex, Madrid, 328 pp.
- PASCUAL GARCÍA, J. (2004): *Régimen jurídico de las subvenciones públicas* (4.ª ed.), Ministerio de la Presidencia / Boletín Oficial del Estado, Madrid, 581 pp.
- PEDRAJA CHAPARRO, F. / CORDERO FERRERA, J.M. (2008): «Sobre las participaciones locales en los ingresos de las Comunidades Autónomas», *Papeles de Economía Española*, 115, pp. 180-188.
- PÉREZ ROYO, F. / CARRASCO GONZÁLEZ, F.M. (2008): «La Hacienda de Andalucía», en las pp. 1047-1084 de MUÑOZ MACHADO, S. (dir.) / REBOLLO PUIG, M.: *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 1364 pp.
- POZO LÓPEZ, J. (1980): «Las Haciendas municipales en un régimen de autonomías o de descentralización financiera», *Hacienda Pública Española*, 63, pp. 181-208.
- QUINTANA FERRER, E. (2001): «La participación de los entes locales en los tributos estatales y autonómicos: una aproximación constitucional», *Tributos Locales*, 5, pp. 15-37.
- RAMALLO MASSANET, J. (1993): «La asimetría del poder tributario y del poder de gasto de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 39, pp. 43-62.
- (1995): «La reforma necesaria de la Hacienda local en el Estado de las Autonomías», *Anuario del Gobierno Local 1995*, pp. 143-158.
- RAMALLO MASSANET, J. (2001): «El poder de gasto local», en las pp. 71-112 de PONT MESTRES, M. (coord.): *Financiación de los Entes locales*, Diputación de Barcelona / Marcial Pons, Madrid, 2001, 560 pp.
- RAMALLO MASSANET, J. / ZORNOZA PÉREZ, J.J. (1995): «Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas locales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 259, pp. 499-516.
- RAMOS PRIETO, J. (2009a): *La participación de las Haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 601 pp.
- (2009b): «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, pp. 241-270.
  - (2010a): «Análisis del contenido del Proyecto de Ley de participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía», *Revista CEMCI*, 7, pp. 1-38.

- (2010b): «El proyecto de ley de participación de las entidades locales en los tributos de la comunidad autónoma de Andalucía: algunas consideraciones», *Revista de Estudios Regionales*, 87, pp. 233-251.
- RANCAÑO MARTÍN, M.A. (2011): «La suficiencia financiera local: los tributos propios, las participaciones y la aplicación tributaria local», *Nueva Fiscalidad*, 3, pp. 9-58.
- REQUERO IBÁÑEZ, J.L. (2002): «El régimen jurídico de las subvenciones locales», *Cuadernos de Derecho Local*, 0, pp. 44-58.
- ROVIRA I MOLA, A. (1993): «Participaciones y subvenciones», en las pp. 387-411 de FERRERO LAPATZA, J.J. (dir.): *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Marcial Pons / Diputación de Barcelona, Madrid, 1189 pp.
- RUBIO DE URQUÍA, J.I. / ARNAL SURIA, S. (1996): *Ley reguladora de las Haciendas Locales* (2.<sup>a</sup> ed.), vol. 1, Abella / El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 768 pp.
- RUIZ-RICO RUIZ, G. (2007): «La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el nuevo Estatuto de Autonomía», en las pp. 106-119 de AGUDO ZAMORA, M. (coord.): *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 251 pp.
- RUIZ ROBLEDO, A. (2007): en la p. 99 de BALAGUER CALLEJÓN, F. (coord.): *El nuevo Estatuto de Andalucía*, Tecnos, Madrid, 324 pp.
- SESMA SÁNCHEZ, B. (1998): *Las subvenciones públicas*, Lex Nova, Valladolid, 808 pp.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (coord.) / BOSCH ROCA, N. / PEDRAJA CHAPARRO, F. / RUBIO GUERRERO, J.J. / UTRILLA DE LA HOZ, A. (2008): *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*, Federación Española de Municipios y Provincias, Salamanca, 420 pp.
- TEJERIZO LÓPEZ, J.M. (2003): «Relaciones entre los diferentes niveles del sistema tributario español a la luz de la reforma de las Haciendas Locales», *Tributos Locales*, 29, pp. 13-29.
- TOBES PORTILLO, P. / ANGOITIA GRIJALBA, M. (2008): «La inversión en los planes autonómicos de cooperación local», *Papeles de Economía Española*, 115, pp. 166-179.
- VARONA ALABERN, J.E. (1992): «Gestión catastral y autonomía financiera local», *Revista Española de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, 220, pp. 715-764.
- VELASCO CABALLERO, F. (2007): «El estado de la autonomía local en 2007», *Anuario de Derecho Municipal 2007*, Universidad Autónoma de Madrid / Instituto de Derecho Local, Madrid, pp. 21-56.
- YEBRA MARTUL-ORTEGA, P. (1985): «Hacienda comunitaria y Haciendas locales en el Derecho estatutario de las Comunidades Autónomas», *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 2693-2770.
- YERGA COBOS, A. (2010): «Las Diputaciones Provinciales y el cambio normativo en Andalucía», *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, 6, pp. 153-164.

- ZAFRA VÍCTOR M. (2010), «La autonomía local en Andalucía», *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, 6, pp. 167-187.
- ZORNOZA PÉREZ, J. (1999): «La financiación de las Corporaciones Locales durante el quinquenio 1999/2003», *El desarrollo del Gobierno Local (una aproximación doctrinal)*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 175-197.
- (2010): «Las participaciones locales en ingresos de las Comunidades Autónomas: una cuestión pendiente», en F. VELASCO CABALLERO (dir.): *Anuario de Derecho Municipal 2009*, Marcial Pons, Madrid, pp. 159-193.